

Le dossier en bref

Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR

Pourquoi ce sujet ? Dans le cadre de la réflexion sur la réforme des retraites annoncée, ce dossier revient sur le pilotage d'un système de retraite en répartition qui consiste pour les gestionnaires à choisir et ajuster les leviers dont ils disposent en vue d'atteindre les objectifs assignés au système et pour faire face à des aléas économiques et/ou démographiques. La première partie revient sur les enjeux du pilotage d'un système de retraite. Dans la deuxième partie, les modalités de pilotage d'un système à rendement défini (où les pensions sont l'équivalent actuariel des cotisations) sont plus particulièrement présentées. Enfin, la troisième partie décrit le pilotage du système de retraite en Suède et en Allemagne.

I. Pilotage du système de retraite et enjeux

- **Quels sont les différents modes de pilotage?** Il est possible de classifier les systèmes de retraite selon la forme de l'engagement qui les sous-tend et les modalités de pilotage qui en découlent (**document n° 2**). Les gestionnaires du système de retraite peuvent s'engager sur des règles précises, ce qui les contraint alors dans leur pilotage. Trois catégories peuvent être distinguées : les systèmes à « prestations fixées » où l'engagement porte sur le montant des pensions et l'ajustement est réalisé par les cotisations ; les systèmes à « cotisations fixées », où l'engagement porte sur le taux de cotisation et les ajustements se font sur l'âge ou le montant de la pension ; et les systèmes à « rendement défini » où l'engagement porte sur le rendement des cotisations de façon à assurer que chaque génération reçoive l'équivalent actuariel de ses cotisations. Les gestionnaires peuvent au contraire choisir de ne se lier par aucune règle a priori ; ils disposent alors de l'ensemble des leviers (âge, durée d'assurance, taux de cotisation, taux de liquidation, mode d'indexation...) pour piloter le système de retraite même s'ils se doivent, au moins à terme, d'assurer l'équilibre du système.
- **Comment le système de retraite français est-il piloté actuellement ?** La loi du 20 janvier 2014 a mis en place un processus de pilotage : diagnostic partagé par le COR avec la publication d'indicateurs de suivi dans le rapport annuel, aide à la décision par la formulation de recommandations par le Comité de suivi des retraites, et prise de décision par le législateur pour les régimes de base et par les partenaires sociaux ou représentants des professions pour les régimes complémentaires. Pour autant, aucune règle a priori ne lie les décideurs et le pilotage reste fragmenté et partagé (**document n° 3**).

II. Le pilotage d'un système de retraite à rendement défini

- **Qu'est-ce qu'un système de retraite à rendement défini ?** Ce système vise à assurer pour chaque génération l'équivalence actuarielle entre la somme des cotisations versées et la somme des pensions perçues sur la base du rendement de la répartition. L'équilibre financier d'un tel système est par construction garanti (**document n° 5**).
- **Comment les droits sont-ils acquis dans un tel système ?** Pendant la carrière, chaque assuré acquiert des droits qui se calculent directement à partir des cotisations versées. Ces droits sont exprimés dans une unité de compte qui peut être des euros ou des points. L'unité de compte ne change pas la nature du système et sert d'intermédiaire de calcul. Même exprimé en points, ce système à rendement défini se différencie du régime AGIRC-ARRCO par les règles qui déterminent la fixation des paramètres (valeur d'achat, valeur de service) (**document n° 5**).

- **Quels principes un système à rendement défini doit-il respecter ?** Deux principes doivent être respectés (*documents n° 4 et n° 5*). D'une part, les droits et les pensions doivent être revalorisés selon un indice prenant en compte le rendement implicite de la répartition qui est égal à la croissance de la masse des rémunérations (à taux de cotisation constant). Le rendement n'est donc pas intangible par génération et dépend des conditions économiques et démographiques de la génération pendant son cycle de vie. Ce principe permet de rendre le système de retraite insensible à la croissance. Il est possible de préférer d'autres indices de revalorisation proches de la masse des rémunérations, à l'instar de la rémunération moyenne par tête, corrigée ou non de l'évolution tendancielle de la population active. L'équilibre financier est alors moins automatique mais ce choix peut se justifier par des considérations d'équité ou de stabilisation macro-économique. D'autre part, l'espérance de durée de retraite doit être intégrée au calcul de la pension au moment de la liquidation. Pour un montant de point à la liquidation donné et à l'âge de liquidation donné, le niveau de retraite diminuera au fil des générations dès lors que l'espérance de vie augmente. Pour un individu, au sein d'une génération, le niveau de retraite augmente dès lors qu'il liquide plus tard.
- **Peut-on majorer les pensions à la liquidation ?** S'il apparaît opportun de limiter la diminution des revenus lors du départ à la retraite, le montant de la pension à la liquidation peut être majoré en contrepartie d'une moindre indexation de la pension liquidée au cours de la retraite (masse salariale – X%). Ce choix est favorable aux personnes ayant des espérances de vie courtes (*document n° 5*).
- **Le système est-il figé ?** Il est possible pour une génération d'augmenter ses cotisations pour bénéficier de pensions plus élevées à terme ou inversement. Ces deux opérations entraînent soit des réserves, soit un besoin de financement pérennes. La première est donc, *a priori*, plus facile à envisager que la seconde (*document n° 5*).
- **Quelles sont les forces et limites d'un tel système ?** L'utilisation du système de retraite pour améliorer immédiatement la situation des retraités (hausse des cotisations pour améliorer les retraites actuelles) ou celle des actifs (diminution des retraites pour abaisser les cotisations actuelles) est prohibée dans un tel système. Ce mode de pilotage n'est donc pas souple mais il permet en cela de protéger les assurés contre des décisions opportunistes en leur apportant une vraie garantie (bénéficiaire de l'équivalent actuariel de leurs cotisations sous forme de prestations retraites). Ce système, par l'exigence de son pilotage, suppose une discipline stricte des décideurs, qui peut être difficile à maintenir et peut apparaître relativement complexe pour les assurés (*document n° 2*).

III. Les exemples étrangers

- **Comment le système de retraite suédois public obligatoire en répartition est-il piloté ?** Depuis la réforme de 1998, le système est à rendement défini. Les droits à pension accumulés dans les comptes notionnels, sur la base d'un taux de cotisations de 16 %, sont revalorisés selon l'évolution de la rémunération moyenne par tête. La pension à la liquidation est calculée à partir d'un coefficient de conversion, qui dépend de l'espérance de vie et qui tient compte d'une indexation ultérieure de la forme (rémunération moyenne – 1,6%) (*document n° 6*).
- **Et en Allemagne ?** Les gestionnaires du régime allemand ne sont pas tenus par une règle *a priori* même s'ils se sont donnés de nombreuses règles d'ajustement et ont défini divers seuils à respecter. Ainsi, il existe un taux de cotisation à ne pas dépasser à moyen terme. La revalorisation des pensions prend en compte l'évolution du rapport retraités/cotisants, avec une clause de sauvegarde garantissant que les pensions ne puissent pas baisser en termes nominaux. En outre, le législateur a défini des seuils minimaux de taux de remplacement à ne pas franchir à moyen terme. L'âge d'ouverture des droits est la variable d'ajustement privilégiée du pilotage (*document n° 7*).