

PREMIERE PARTIE - CHAPITRE 6

LE PILOTAGE DES REGIMES DE RETRAITE

Des évolutions importantes sont intervenues en France, surtout depuis la réforme de 2003, en ce qui concerne non seulement le pilotage *institutionnel*, qui fixe le cadre général du pilotage (objectifs, méthode, rôle des acteurs), mais aussi le pilotage *financier*, qui renvoie aux outils mis en place pour assurer la pérennité du système par répartition.

I - Le pilotage *institutionnel* du système de retraite

La réforme des retraites de 2003 a installé les bases d'une démarche clarifiée de pilotage du système de retraite en fixant des orientations et en proposant une méthode avec un horizon de fixé à 2020. Elle repose sur quatre grandes orientations : assurer un haut niveau de retraite, par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance ; préserver l'équité et l'esprit de justice sociale des régimes de retraite ; permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix ; garantir le financement des retraites d'ici 2020.

Elle fait de la durée d'assurance tous régimes requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein la principale variable de pilotage du système de retraite à l'horizon 2020, tout en réservant d'ici-là des possibilités d'ajustement, par le biais de rendez-vous quadriennaux destinés à réexaminer les différents paramètres en fonction des données économiques, sociales, démographiques et financières.

La définition de la politique de retraite et le pilotage des régimes de retraite de base relèvent de l'État, qui est en particulier à l'initiative du contenu des rendez-vous prévus par la réforme de 2003, mais les partenaires sociaux occupent une position particulière dans le pilotage du système puisqu'en plus de leur participation à la concertation sur les régimes de base, ce sont les gestionnaires exclusifs des régimes complémentaires obligatoires. Le pilotage de l'ensemble du système de retraite a par ailleurs été renforcé avec la création en 2000 du Conseil d'orientation des retraites.

La méthode de pilotage adoptée en 2003 soulève toutefois plusieurs questions relatives, d'une part, à la définition des objectifs, des indicateurs associés et des instruments mobilisés, d'autre part, au principe des rendez-vous, à leur fréquence et à l'horizon fixé par la loi de 2003 (2020), enfin à la coordination entre les régimes de base et les régimes complémentaires gérés respectivement par l'État et les partenaires sociaux.

En particulier, alors que l'horizon de la loi de 2003 permettait de couvrir une quinzaine d'années au moment de son adoption, cet horizon s'est naturellement rapproché et l'option d'un horizon glissant, par exemple en phase avec les rendez-vous, mériterait d'être discutée. Au-delà de cet horizon glissant de moyen terme, le pilotage du système de retraite français pourrait être complété par la prise en compte d'un horizon de plus long terme.

Le pilotage du système de retraite français ne se démarque pas nettement de ce qui est fait à l'étranger où l'État a une place prépondérante, mais où les partenaires sociaux sont également associés dans le cadre des régimes complémentaires de branche et d'entreprise. D'une manière générale, dans des contextes institutionnels variés et à partir de traditions très diverses, l'ensemble des systèmes de retraite étrangers a mis en place des procédures et des organes de consultation permettant d'associer différents acteurs à la formation de la décision politique en matière de retraite.

II - Le pilotage financier pour assurer la pérennité de la répartition

Il est important, pour assurer la pérennité du système par répartition, de mettre en place des indicateurs visant à intégrer dans le pilotage du système de retraite la condition d'équilibre sur le long terme. Plusieurs mesures dans ce sens ont été prises en France ces dernières années.

L'instauration du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) en 1999 s'inscrit dans ce cadre puisque le FRR, même si son rôle précis et la politique d'abondement à venir doivent être clarifiés, vise à mieux répartir dans le temps et entre les générations les efforts financiers nécessaires pour assurer la pérennité des régimes bénéficiaires.

Certains régimes de retraite qui disposent de réserves ont par ailleurs mis en œuvre récemment des procédures de pilotage avec un objectif de couverture des engagements afin d'assurer leur équilibre financier sur le long terme.

Ainsi, depuis 2004, dans le régime complémentaire des commerçants, la revalorisation des pensions dépend du taux de couverture des engagements.

L'IRCANTEC a été réformée en 2008 afin d'assurer également la pérennité du régime. Il a été notamment décidé que le paiement des pensions devait être assuré sur une durée de trente ans par les cotisations futures et les réserves du régime, et que le montant des réserves à l'horizon de vingt ans devait être au moins égal à une année et demi de prestations. De plus, à compter de 2018, un mécanisme d'ajustement se déclencherait uniquement en l'absence de mise en place, par le Conseil d'administration, d'un plan quadriennal définissant l'évolution des paramètres du régime dans le cadre de ces deux règles prudentielles.

Depuis 2008, le régime complémentaire des artisans utilise un autre critère de pilotage visant à maîtriser le montant de ses réserves : le délai d'extinction des réserves ne peut être inférieur à l'espérance de vie à 60 ans de la génération atteignant cet âge à la date du calcul.

La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas étendre le principe de tels indicateurs de pilotage *financier* sur le long terme à l'ensemble des régimes de retraite en France.

Pour assurer la viabilité financière à long terme de leur système de retraite, certains pays ont réformé le mode d'acquisition des droits à la retraite en le faisant dépendre directement des facteurs démographiques et/ou économiques à l'origine des déséquilibres potentiels du système. La prise en compte de l'espérance de vie à 60 ans pour déterminer l'évolution de la durée d'assurance exigée pour le taux plein en France s'inscrit dans ce contexte, mais d'autres pays sont allés plus loin dans cette logique.

C'est en particulier le cas des pays qui ont décidé de transformer leur système de retraite en un système en comptes notionnels (Suède, Italie, Pologne...), dans lequel le montant de la pension à la liquidation dépend notamment de l'espérance de vie à la retraite. Cependant, des déséquilibres financiers peuvent apparaître et la Suède, bien que disposant de réserves importantes, a mis en place un mécanisme d'ajustement automatique conduisant à diminuer la revalorisation du capital virtuel et des pensions liquidées lorsque l'équilibre financier du régime à long terme est menacé. D'autres pays, comme l'Allemagne, le Canada et le Japon, dont les régimes de retraites ne sont pas en comptes notionnels, ont également mis en place des mécanismes d'ajustement automatiques.

L'application de ces mécanismes pose toutefois question dans le contexte d'une crise, car ils ont une action procyclique, en réduisant davantage les droits à la retraite, et interviennent quand la situation est déjà « sous tension ». Cela contribue à expliquer pourquoi l'Allemagne et la Suède ont décidé de reporter ou d'aménager la mise en œuvre de leurs mécanismes automatiques d'équilibre. Ces mécanismes jouent en tous les cas un rôle d'alerte en situation de crise, indiquant aux pouvoirs publics la nécessité de mettre en place des mesures d'ajustement.