

DEUXIEME PARTIE - CHAPITRE 2

LES OBJECTIFS DES SYSTEMES DE RETRAITE

C'est au regard des objectifs poursuivis par le système de retraite que devront être appréciées les conséquences d'une évolution éventuelle vers un système en points ou en comptes notionnels. La France, à la différence de certains autres pays, s'est donnée jusqu'à présent, en matière de retraite, peu d'objectifs chiffrés définis sur la base d'indicateurs précis. Or, la définition d'indicateurs précis associés aux objectifs apparaît importante car, en leur absence, il est difficile d'apprécier si tel ou tel objectif est atteint.

I - Les principaux objectifs du système de retraite

La finalité d'un système de retraite est d'assurer aux retraités actuels et futurs un niveau de ressources satisfaisant, sécurisé et anticipé. Cela permet de dégager cinq grands objectifs assignés au pilotage d'un système de retraite, que l'on retrouve dans les réformes des retraites en France ou à l'étranger :

- la pérennité financière ;
- la lisibilité et la transparence ;
- l'équité intergénérationnelle ;
- la solidarité intragénérationnelle, c'est-à-dire entre les assurés d'une même génération ;
- l'articulation entre le système de retraite et d'autres objectifs économiques.

Ces objectifs font aujourd'hui l'objet d'un large consensus au sein du Conseil, même si des différences d'appréciation existent sur leur importance respective. L'ordre de présentation retenu ici ne reflète en rien une hiérarchie des objectifs.

1. La pérennité financière

Garantir la pérennité financière du système de retraite est une condition de survie plus qu'un objectif en soi puisqu'elle vise à assurer que le système de retraite sera en mesure de verser des retraites aux retraités actuels et futurs. La pérennité financière du système est ainsi au cœur du contrat de confiance entre les générations qui sous-tend un système par répartition.

2. La lisibilité et la transparence

La lisibilité et la transparence du système de retraite sont également nécessaires à la confiance des assurés dans le système. Les objectifs de lisibilité et de transparence ne s'appliquent pas uniquement aux règles actuelles du système : ils supposent également que les assurés aient une bonne visibilité sur les règles futures du système, telles qu'elles s'appliqueront lors de leur propre départ à la retraite.

3. L'équité intergénérationnelle

La question se pose, au fil des générations, du niveau des pensions qui leur sont servies, des prélèvements qu'elles ont à assumer et de l'équilibre entre la durée de leur période de retraite

et la durée de leur période d'activité. L'équité entre les générations suppose que chaque génération s'estime de ce point de vue justement traitée, ce qui est une condition de la confiance des différentes générations dans le système de retraite.

4. La solidarité intragénérationnelle et la redistribution

En pratique, les systèmes de retraite comprennent de nombreux éléments de solidarité. Ces derniers visent notamment les plus pauvres (minimum vieillesse principalement), les assurés ayant connu des accidents de parcours (maladie, chômage, invalidité) et les familles (droits familiaux).

5. La bonne articulation du système de retraite avec les autres objectifs économiques

Cet objectif part du constat que le système de retraite a des effets sur le reste de l'économie : l'existence même d'un système de retraite modifie les comportements des individus, qui peuvent alors arbitrer entre travail et retraite ou entre épargne privée et retraite, et les prélèvements qui le financent affectent le fonctionnement de l'économie. Ces multiples effets sur le reste de l'économie peuvent dans certains cas entrer en contradiction avec d'autres objectifs économiques importants, comme le taux d'emploi, la compétitivité des entreprises et plus généralement de l'économie, ou la réduction du déficit public.

II - Les indicateurs permettant de suivre la réalisation des objectifs

Si la définition des grands objectifs est relativement simple et consensuelle, il est beaucoup plus délicat de choisir des indicateurs permettant d'apprécier le respect de chacun d'entre eux.

1. Les indicateurs relatifs à la pérennité financière d'un régime de retraite en répartition

Deux grandes familles d'indicateurs renseignent sur la pérennité financière d'un régime de retraite : les indicateurs de solde instantané et les indicateurs dits actuariels.

Un solde équilibré année après année n'est pas toujours un objectif adapté dans la mesure où différents chocs démographiques ou économiques font que le système de retraite est susceptible de connaître des déviations durables par rapport à l'équilibre sans que sa pérennité soit forcément remise en cause. Il peut ainsi être justifié de fixer un objectif de retour à l'équilibre à un horizon suffisamment éloigné pour que le solde projeté à cette date puisse être considéré comme structurel, c'est-à-dire non affecté par les chocs conjoncturels.

Les indicateurs dits actuariels, indicateurs plus synthétiques que la chronique des soldes, visent à évaluer plus directement la situation financière du régime de retraite sur l'ensemble de la période future. Ces indicateurs actuariels restent néanmoins conventionnels et leurs limites découlent de leur ambition à vouloir ramener à un indicateur unique l'ensemble des déséquilibres futurs. C'est pourquoi le Conseil a considéré dans son quatrième rapport (2007) qu'ils ne pouvaient se substituer à l'examen des projections plus détaillées des besoins de financement futurs.

2. Les indicateurs permettant d'apprécier la lisibilité et la transparence du système de retraite

Un des objectifs dans la conception ou la réforme d'un système de retraite est d'être aussi lisible et transparent que possible pour les assurés. Cela suppose que chaque assuré ait à la fois une compréhension générale du fonctionnement et des enjeux du système et une connaissance de ses futurs droits à la retraite, ce qui peut être mesuré, entre autres, par des résultats d'enquêtes auprès des assurés ou par le degré de diffusion de documents informant les assurés sur leurs droits, tels que ceux envoyés par le GIP Info Retraite.

3. Les indicateurs liés à la situation des retraités et à l'équité inter et intragénérationnelle

Les objectifs d'équité inter et intragénérationnelle peuvent être appréciés à l'aide des mêmes indicateurs, utilisés dans des dimensions différentes (évolution au fil des générations ou comparaison entre catégories d'une même génération). On peut distinguer trois grands types d'indicateurs : les indicateurs de taux de remplacement, les indicateurs de niveau de vie et les indicateurs actuariels ou de rendement, qui prennent également en compte les durées de retraite et d'activité.

Le taux de remplacement permet de résumer l'évolution du revenu lors du passage de l'activité professionnelle à la retraite, mais il comporte des limites liées notamment aux choix qu'il est nécessaire de faire pour son calcul (indicateur global ou sur carrière type, définition du dernier revenu d'activité, taux brut ou net de prélèvements...). En outre, un même objectif de taux de remplacement ne peut être appliqué à tous les assurés, indépendamment du niveau de leurs revenus d'activité ou des caractéristiques de leur carrière.

Ainsi, la loi de 2003 vise « un haut niveau de retraite, de l'ordre en moyenne des deux tiers du revenu d'activité, à l'horizon 2020 » selon l'exposé des motifs et, pour les personnes ayant eu une carrière complète cotisée et à temps complet rémunérée au SMIC, un objectif de montant total de pension d'au moins 85 % du SMIC net en 2008. En Allemagne, le pilotage du système vise à garantir que le taux de remplacement net (après cotisations sociales, avant impôt) calculé sur la base d'une « carrière type » théorique (carrière complète au salaire moyen) reste supérieur ou égal à 46 % jusqu'en 2020 et à 43 % jusqu'en 2030.

En France, des indicateurs relatifs au niveau de vie relatif des retraités sont également mis en avant dans le cadre du Programme de qualité et d'efficacité « Retraites ». Il s'agit notamment du rapport entre le niveau de vie médian des personnes retraitées et le niveau de vie médian des personnes occupant un emploi, et de la proportion de personnes âgées de 60 ans et plus ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté.

Enfin, différents indicateurs sont usuellement mobilisés pour apprécier le bilan des cotisations versées puis des pensions reçues au titre de la retraite sur l'ensemble du cycle de vie des assurés : le délai de récupération, le taux de récupération et le taux de rendement interne. Il faut cependant être prudent dans l'utilisation et l'interprétation de ces indicateurs, qui ont tous des limites.

4. Les indicateurs relatifs à l'articulation du système de retraite avec d'autres objectifs économiques

Les indicateurs relatifs à l'articulation du système de retraite avec d'autres objectifs économiques peuvent prêter à discussion dans la mesure où ces objectifs économiques ne font

pas nécessairement consensus et où l'ampleur des effets du système de retraite sur les comportements individuels fait débat. En France, l'accent est mis, à travers le Programme de qualité et d'efficacité « Retraites », sur les indicateurs en lien avec l'objectif de relèvement du taux d'emploi des seniors.