

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 18 octobre 2018 à 9h30
« Pilotage du système de retraite »

Document n° 2
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Les différents modes de pilotage d'un système de retraite en répartition :
un essai de typologie**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les différents modes de pilotage d'un système de retraite en répartition : un essai de typologie

Un système de retraite fonctionnant en répartition lie les générations successives sur leur cycle de vie par l'intermédiaire d'un contrat implicite où les gestionnaires (ou pilotes) du système s'engagent à verser des pensions aux retraités actuels et futurs en contrepartie de leurs contributions (actuelles et futures). Il organise ainsi les transferts de revenus des actifs vers les retraités dans un univers incertain par nature puisqu'en partie inconnu pour le futur. Trois grands objectifs lui sont en général assignés¹ : la pérennité financière, un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités, et l'équité entre les assurés de générations différentes ou appartenant à la même génération.

Le pilotage technique d'un système de retraite consiste alors pour les gestionnaires du système à choisir et ajuster au fil du temps les différents leviers dont ils disposent en vue d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés tout en s'adaptant aux aléas auxquels il peut être confronté (aléas économiques – croissance de la productivité, chômage, inflation – et démographiques – allongement de la vie, *baby-boom* –).

Il convient de souligner que la priorisation des objectifs et le mode de pilotage retenu peut conduire à privilégier des modes de calcul des droits et des pensions au détriment d'autres, certaines techniques permettant d'actionner plus ou moins facilement les leviers privilégiés même s'il est possible de les rendre équivalentes sous certaines conditions². Cependant, la technique de calculs des droits à la retraite doit être clairement dissociée du mode de pilotage du système.

L'analyse se concentre ici sur la partie purement contributive du système, c'est-à-dire telle qu'elle résulte directement du calcul des pensions selon les différents modes d'acquisition des droits et le pilotage retenu. Cependant, quel que soit la nature du système, il est possible d'inclure des mécanismes de solidarité (traitement des périodes de chômage involontaire, maternité, maladie, etc.) permettant de garantir une plus grande équité intragénérationnelle.

Cette note propose une classification des systèmes de retraite en répartition selon la forme de l'engagement qui les sous-tend et les modalités de pilotage qui en découlent.

Les gestionnaires du système de retraite peuvent s'engager sur des règles précises en matière de cotisations ou de niveau de pensions, ce qui les contraint alors dans leur pilotage, notamment en réaction à des chocs démographiques et économiques (partie 1). Les modes de pilotage peuvent dans ce cas être distingués en trois catégories :

- dans un système dit à « prestations fixées », l'engagement porte sur le montant des pensions et les modalités de financement s'ajustent aux conditions économiques et démographiques du moment afin de financer les engagements pris sur les dépenses ;
- dans les systèmes dits à « cotisations fixées », l'engagement porte au contraire sur le taux de cotisation. Les ajustements se font dans ce cas sur l'âge ou le montant de la pension ;
- Enfin, le gestionnaire peut s'engager sur le rendement des cotisations de façon à ce que chaque génération d'assurés reçoive l'équivalent actuariel de ses cotisations sur la base du

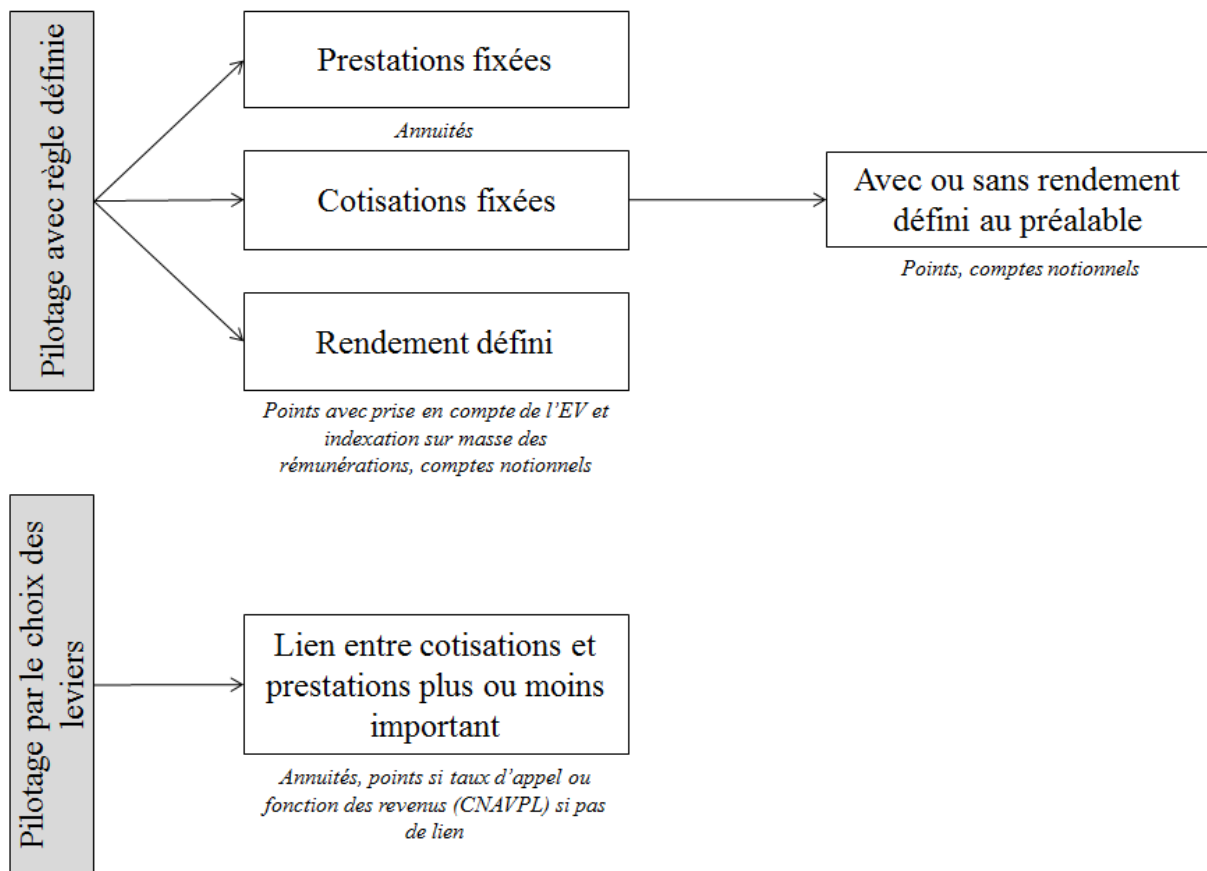
¹ Bien évidemment, cette liste n'est pas exhaustive et d'autres objectifs, tels que la transparence et la lisibilité, ou encore un objectif d'articulation entre le système de retraite objectifs économiques (taux d'emploi des seniors, compétitivité des entreprises par exemple) peuvent également être assignés au système de retraite.

² Voir le [document n° 5](#) de la séance du 14 février 2018.

rendement de la répartition, c'est-à-dire la croissance de la masse des rémunérations (système dit à « rendement défini »).

Toutefois, l'existence de règles strictes et précises sur les recettes ou les dépenses n'est pas nécessairement un pré-requis au pilotage du système de retraite qui peut également se concevoir de manière plus adaptative selon les chocs économiques et démographiques auxquels il est confronté (partie 2). Dans ce cadre, le pilotage est fondé sur le choix des leviers selon l'objectif privilégié par le gestionnaire au moment du choc. Ces systèmes ne font pas l'objet d'une catégorisation mais peuvent tout de même se distinguer selon le lien plus ou moins important entre prestations et cotisations.

Figure 1 - Synthèse des modes de pilotage



1. Le pilotage des systèmes de retraite à travers la mise en œuvre de règles

Dans ces systèmes de retraite, l'engagement du gestionnaire porte soit sur le niveau des prestations, soit sur le niveau des cotisations, soit sur le lien pour une génération donnée entre le montant de pensions perçues et les cotisations versées.

1.1 Les systèmes de retraite à prestations fixées

Dans les systèmes à prestations fixées, l'engagement des gestionnaires vis-à-vis des assurés porte sur le niveau de la pension future et non sur le niveau des cotisations qui permettent de le financer. L'objectif mis en avant est celui d'assurer un niveau de pension satisfaisant et le risque est plutôt porté par les actifs.

Les prestations sont fonction du revenu d'activité, de la durée d'assurance et de l'âge de départ à la retraite. Dans la très grande majorité des cas, ce montant est exprimé en pourcentage du salaire de l'assuré et ne dépend pas des cotisations versées. Les droits et les pensions peuvent être indexés sur les salaires ou sur les prix. Ces déterminants sont fixés à l'avance et immuables dans leurs composantes.

La seule marge de manœuvre du pilote est d'ajuster le niveau des cotisations³ aux évolutions économiques ou démographiques pour assurer la pérennité financière du système de retraite à plus ou moins long terme et selon l'horizon qu'il retient.

En théorie, ces régimes ne peuvent fonctionner qu'en annuités.

1.2 Les systèmes de retraite à cotisations fixées

Le principe général des systèmes à cotisations fixées est de mettre en avant le degré de contributivité du système⁴. L'engagement des gestionnaires vis-à-vis des assurés porte en principe sur le niveau des cotisations, non sur le montant de la retraite. Le niveau du taux de cotisation est fixé à l'avance et détermine le niveau des droits acquis. À la liquidation, le compte en points ou en euros reflète ce que l'assuré a apporté au système et détermine le montant de pension auquel celui-ci a droit. Les risques sont partagés entre les actifs en tant que futurs retraités et les retraités.

Dans ce type de système, le rendement des cotisations peut être ou non déterminé par avance.

S'il n'est pas déterminé à l'avance, le gestionnaire peut agir sur l'âge de départ à la retraite (avec de multiples modalités d'action...) ou sur le montant des pensions (essentiellement à l'aide de l'indexation retenue, pour le calcul de la première pension et/ou pour l'indexation des pensions au fil de la retraite) afin de garantir la soutenabilité financière du système⁵. Le montant de la pension à la liquidation et la revalorisation des pensions dépendront alors des conditions économiques et/ou démographiques du moment.

Le rendement peut être déterminé à l'avance de façon à intégrer des contraintes (annuelles ou générationnelles) destinées, par exemple, à respecter le rendement de la répartition ou encore à prendre en compte l'évolution de l'espérance de vie à la retraite. Le gestionnaire dispose alors de moins de marges de manœuvre que dans le premier cas.

³ Le pilote a néanmoins le choix de répartir les variations du taux de cotisations entre employeurs et salariés.

⁴ Ces systèmes peuvent tout de même offrir des mécanismes de solidarité.

⁵ La soutenabilité financière du système de retraite peut englober l'objectif de pérennité mais aussi l'objectif de ne pas lier le coût du travail aux évolutions des besoins de financement du système.

1.3 Les systèmes à rendement défini⁶

Le rendement de la retraite est le taux d'actualisation qui permet d'égaliser le flux des cotisations versées et le flux des prestations⁷. À taux de cotisation inchangée, le taux de rendement de la répartition est égal à l'évolution de la masse des rémunérations assujetties à cotisation.

Un système à rendement défini se donne alors pour règle de permettre à chaque génération de bénéficier d'un taux de rendement de ses cotisations égal à celui de l'évolution de la masse des rémunérations⁸ pendant son cycle de vie⁹. Ainsi, dès lors que chaque génération reçoit l'équivalent de ses cotisations sur la base du rendement de la répartition, le système est équilibré.

Pour une génération donnée (ou pour un individu¹⁰), le niveau des prestations dépendra :

- du montant des cotisations versées actualisées sur la base de l'évolution de la masse des rémunérations pendant sa vie active ;
- et de son espérance de vie à l'âge de la retraite. Le niveau des prestations entre générations pour un âge de départ donné est donc appelé à diminuer si l'espérance de vie à la retraite augmente.

Le niveau initial de la retraite est nécessairement fonction de l'âge de départ de chaque assuré (pour une génération donnée, elle augmente avec l'âge de départ). La retraite est ensuite indexée en fonction de l'évolution de la masse des rémunérations. La situation du retraité dépend de son âge de départ et des cotisations acquittées pendant la vie active ; sa retraite, après liquidation, évolue au rythme de la masse des rémunérations.

Si les actifs actuels en tant que futurs retraités considèrent que le système de retraite n'est pas assez (trop) protecteur, leurs représentants peuvent tout à fait augmenter (diminuer) le taux de cotisation. Cette évolution des taux n'autorise cependant aucune modification des droits acquis et des pensions déjà liquidés et aboutit à la création de réserves ou de dettes pérennes.

Au final, un système à prestations fixées promet à l'assuré en tant que retraité des prestations intangibles mais ne lui apporte aucune garantie quant aux contributions qui lui seront demandées en tant qu'actif. Un système à cotisations fixées garantit l'assuré quant au niveau des cotisations qu'il devra payer en tant qu'actif mais ne lui délivre aucune promesse ferme quant à son niveau de retraite. Un système à rendement défini garantit à l'assuré qu'il percevra en tant que retraité l'équivalent actuariel des cotisations acquittées en tant qu'actif.

⁶ La présentation qui suit est volontairement résumée et simplifiée et décrit les propriétés d'un système à rendement défini « pur ». Le document n° 5 revient sur le fonctionnement du tel système et explicite certaines variantes qu'il autorise. Le document n° 6 décrit le fonctionnement d'un tel système dans le cas de la Suède.

⁷ Ce taux de rendement ne doit pas être confondu avec le rendement instantané d'un régime en points (égal au rapport entre la valeur d'achat et la valeur de service du point).

⁸ Voir le document n° 5 de cette séance.

⁹ Rendement défini ne signifie donc pas rendement intangible. Deux générations différentes peuvent connaître pour des raisons démographiques ou économiques des évolutions différentes de la masse des rémunérations pendant leur cycle de vie. Les différences sont toutefois par construction très faibles entre deux générations proches.

¹⁰ Bien évidemment pour un individu, le rendement de son opération de retraite dépendra de sa durée de vie individuelle. L'égalité actuarielle rendement/cotisation vaut pour la génération mais ne vaut pas pour chaque individu, la retraite ayant pour vocation à mutualiser les durées de survie.

Encadré - Forces et limites d'un système à rendement défini

A- Les forces

1. Un système à rendement défini garantit par construction l'équilibre financier. Cette garantie est susceptible de favoriser la confiance dans la répartition.
2. Un système à rendement fixé définit une vraie garantie : l'assuré est certain de recevoir sous forme de pension l'équivalent actuariel de ses cotisations. Le taux de rendement de l'opération retraite n'est pas pour autant pas intangible d'une génération à l'autre mais correspond à ce que peut apporter la répartition compte tenu des conditions économiques et démographiques pendant le cycle de vie de cette génération. L'assuré (actif et retraité) bénéficie de la garantie que ses droits ne peuvent être modifiés par des décisions du gestionnaire du système de retraite (diminution des retraites pour améliorer la situation des actifs, augmentation des taux de prélèvement sur les actifs pour améliorer immédiatement la situation des retraités).
3. Dès lors que les retraites sont constituées de l'équivalent actuariel des cotisations versées, les débats autour de la situation relative des retraités et des actifs (par exemple, les retraités sont privilégiés ou l'inverse) n'ont normalement plus lieu d'être.
4. Le système de retraite n'est pas pour autant figé. À la différence d'un système à cotisation fixées, le taux de cotisation peut augmenter ou diminuer si une génération nouvelle estime que les prestations retraites sont insuffisantes ou trop généreuses. Toutefois en cas de hausse (baisse) du taux des cotisations, c'est la génération concernée par cette évolution des cotisations qui, à proportion de cette évolution, bénéficiera de (subira) une évolution de ses prestations retraite*.

B- Les limites d'un système à rendement défini

1. Le système est très exigeant pour les décideurs en matière de retraite. Ils ne peuvent plus utiliser le système de retraite de manière opportuniste en fonction des circonstances financières ou politiques (par exemple : diminuer les retraites pour régler un problème de finances publiques ou diminuer le coût du travail, augmenter les taux de cotisation pour améliorer la situation des retraités). Le système parce qu'il octroie une vraie garantie sur le long terme n'est pas souple ou adaptable.
2. Parce qu'il est très exigeant pour les décideurs, vouloir mettre en place un tel système peut paraître irréaliste. Il suppose en effet que dans le futur les gestionnaires accepteront de se conformer aux règles du système et d'autolimiter leurs interventions sur le système de retraite à ce que les rendements définis autorisent (modifier les taux de cotisation pour des effets à terme sur les pensions de retraite).
3. Certains effets bénéfiques des rendements définis sur la perception de la retraite par répartition (renforcement de la confiance, conviction d'avoir une vraie garantie...) ne seront réels que si les assurés perçoivent effectivement la logique du système qui reste très complexe à expliciter.

* Voir le document n° 5 de cette séance qui explicite les conditions d'une hausse/baisse du taux de cotisation dans un système à rendement défini et qui montre que hausse et baisse ne sont pas totalement symétriques : une hausse est plus facile à envisager qu'une baisse.

2. Le pilotage par le choix des leviers à ajuster

Si le pilote ne définit pas d'objectifs prioritaires au système de retraite et ne cherche pas spécifiquement à s'engager sur un montant de pension ou le niveau de cotisation, le pilotage peut s'ajuster au fil du temps aux évolutions démographiques et économiques.

Dans ce cas, les gestionnaires ont une liberté totale ou quasi-totale et ne sont contraints *a priori* par aucune règle (sauf celle d'acceptation politique) si ce n'est l'objectif de pérennité financière qui est la condition pour continuer à servir des pensions.

Ils peuvent alors agir sur les trois leviers d'un système de retraite par répartition (âge de départ à la retraite, taux de cotisation et niveau relatif des pensions) en fonction des objectifs privilégiés et des évolutions économiques et démographiques.

Dans le cadre de ces systèmes, il est alors possible d'opérer une distinction entre ceux où il n'existe pas de lien entre cotisations versées et retraites perçues ; la liberté du pilote est maximale (il peut augmenter les cotisations sans créer de droits), et les systèmes où il existe un lien entre cotisations versées et retraites perçues ; la liberté du pilote est restreinte par rapport au cas précédent (une augmentation des cotisations devrait créer des droits futurs sauf si le gestionnaire agit sur le rendement des cotisations et/ou crée des taux d'appel).

Les régimes de retraite français, de base comme complémentaires, sont ainsi pilotés en prenant en compte à la fois le niveau des pensions et celui des taux de cotisation. Ainsi, dans les régimes de base, pouvant s'apparenter a priori à des régimes à prestations fixées, la durée d'assurance et l'âge d'ouverture des droits ont été augmentés et les règles de calcul des pensions ont été modifiées (passage à une indexation sur les prix et non plus sur les salaires et calcul sur les 25 meilleures années à la CNAV) afin de ne pas trop augmenter les taux de cotisation. Dans les régimes complémentaires, réputés à cotisations fixées, le taux de cotisation a été augmenté et un taux d'appel introduit. En ce sens, les régimes français ne sont ni à prestations fixées ni à cotisations fixées ; les gestionnaires agissent sur les prestations et les cotisations en même temps.

Des indicateurs cibles à atteindre ou à ne pas dépasser tels que le niveau de taux de cotisation ou un taux de remplacement cible peuvent néanmoins être fixés¹¹ dans ces régimes. De même, un certain nombre de règles automatiques peuvent être introduites¹².

¹¹ Depuis 2014, le taux de remplacement d'un assuré non-cadre ayant une carrière complète ne doit ainsi pas descendre en-dessous de 66 % de son dernier salaire pour les 10 prochaines générations et le taux de cotisation retraite de cet assuré ne doit pas dépasser 28 %. Voir le document n° 3 de cette séance.

¹² Par exemple, depuis 2003, la durée d'assurance nécessaire au taux plein est calculée en référence au partage des gains d'espérance de vie entre activité et retraite.

Bibliographie

ApRoberts L., *Les logiques des systèmes de retraite en Europe*, *Retraite et société*, 2007/1 (n° 50), pp 9-33

Bozio A., Rabaté S., Tô M et Rain A., *La réforme des retraites, un nouveau pilotage*, *Risques* n° 114, Juin 2018

COR, *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*, Septième rapport du Conseil d'orientation des retraites, 27 janvier 2010

COR, Séance du 14 février 2018 du COR

Holtzman R. ; Palmer E., et al. (ed.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) schemes*, World Bank Publications, 2006