

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 18 mars 2009 – 9 h 30

« Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger »

Document N°1

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger

Le présent dossier est consacré au pilotage des systèmes de retraite. Dans une première partie (**document n°2**) est étudiée la question du pilotage, défini comme l'ajustement au fil du temps des paramètres du système en vue d'en garantir les objectifs, selon les différents modes d'acquisition des droits à la retraite (annuités, points, comptes notionnels). Dans une seconde partie plus étoffée (**documents n°3 à n°11**), est examinée de manière approfondie le pilotage des systèmes de retraite dans plusieurs pays à l'étranger, sous l'angle des objectifs poursuivis, des leviers d'action privilégiés et des méthodes employées.

1. Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à la retraite

Le **document n°2** constitue un prolongement de la séance du Conseil de janvier 2009, qui était consacrée à une présentation des différents modes d'acquisition des droits à la retraite. Ce travail s'inscrit dans le cadre de la préparation du rapport demandé par le parlement pour 2010 sur les modalités techniques du remplacement des régimes de base actuels, qui sont en annuités, par un régime en points ou un régime de comptes notionnels.

L'objet de cette étude est d'examiner précisément la question du pilotage des différents types de régime face à des fluctuations démographiques et économiques. Pour cela, les effets sur l'équilibre du régime et sur le niveau des pensions de ces fluctuations dans un régime de retraite en annuités, en points ou en comptes notionnels sont illustrés à l'aide d'une maquette simplifiée d'un système de retraite en répartition. Il s'agit d'un travail exploratoire, qui fera l'objet d'approfondissements. En particulier, l'analyse se concentre sur la partie contributive des pensions, c'est-à-dire telle qu'elle résulte directement du calcul des pensions dans les différents régimes. Les éléments non contributifs, ou de solidarité, seront analysés ultérieurement, en particulier dans le cadre de la séance du Conseil du mois de mai.

L'étude fait d'abord apparaître qu'en l'absence de fluctuations économiques ou démographiques, les systèmes en annuités, en points et en comptes notionnels peuvent sembler relativement équivalents. Notamment, garantir l'équilibre financier du système tout en visant un objectif de niveau de pension est possible quel que soit le système et moyennant le même taux de cotisation. En revanche, face à des fluctuations économiques ou démographiques, les systèmes ne se comportent pas de la même manière puisque les régimes en comptes notionnels, contrairement aux régimes en points et en annuités, réagissent spontanément dans la mesure où les droits à retraite dépendent des facteurs économiques et démographiques. Dans ce cas, l'équilibre financier à court et moyen terme n'est toutefois pas nécessairement assuré dans les régimes en comptes notionnels et se pose la question, pour tous les types de régime, des leviers d'action à privilégier pour restaurer l'équilibre. Les réponses possibles aux fluctuations économiques ou démographiques peuvent alors être différentes selon les régimes.

2. Le pilotage des systèmes de retraite à l'étranger

Des études pour dix pays¹ portant sur le pilotage des systèmes de retraite ont été réalisées par les services économiques à l'étranger et recueillies par le bureau des réseaux d'expertise et de veille internationale de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE). Ces études reposent sur un questionnaire initié par la DGTPE, en concertation avec le secrétariat général du COR.

Le **document n°3** en constitue une synthèse, sous la forme d'une étude comparative du pilotage des systèmes de retraite des dix pays examinés, lesquels sont représentatifs de la diversité des systèmes dans les pays industrialisés et des différentes modalités de gouvernance des réformes. Après une rapide présentation des systèmes de retraite (importance des différents piliers en particulier), des réformes récentes et des orientations actuelles, il s'intéresse à l'organisation institutionnelle du pilotage des systèmes, sous l'angle notamment du rôle des différents acteurs, de la régulation prudentielle et des pratiques en matière de projection des dépenses de retraite. Enfin, les modalités de pilotage des régimes et de leurs réformes sont analysées en examinant les processus, les objectifs, les indicateurs de suivi et, enfin, les leviers d'action privilégiés pour atteindre ces objectifs.

Les **documents n°4.1 à n°4.10** reprennent les réponses au questionnaire pour chacun des dix pays étudiés.

Les **documents n°5 à n°7** approfondissent certains des points abordés dans le cadre de l'étude conduite par la DGTPE. Il s'agit, d'une part, du rôle des différents acteurs et de la place de la concertation sociale dans le pilotage des systèmes de retraite à l'étranger, d'autre part, des leviers d'action qui ont été privilégiés pour réformer ces systèmes.

Le **document n°5** s'intéresse ainsi à la place de la concertation sociale dans le pilotage des régimes de retraite du premier pilier, plus particulièrement pour cinq des dix pays étudiés par la DGTPE : l'Allemagne, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie et le Japon. Le cas de la Suède a fait l'objet d'un examen plus approfondi et est traité à part dans le **document n°6**.

Le **document n°7** vise à caractériser les réformes des systèmes de retraite à l'étranger en en identifiant les principaux leviers d'action. Ces réformes ont en général consisté à trouver un compromis entre différents objectifs, principalement la stabilité financière, une meilleure équité intra et intergénérationnelle, une plus grande contributivité des régimes et le maintien d'un système solidaire et régulable sur le long terme. Cinq voies de réforme ont été empruntées, avec des modalités variables, l'importance accordée aux différents objectifs variant selon les pays étudiés :

- des actions sur les paramètres de calcul des pensions (cotisations et prestations) ;
- des actions sur les âges de la retraite ;
- un développement des projections financières et des mécanismes de stabilisation ;
- la promotion de régimes de retraite par capitalisation ;
- et, enfin, un développement de dispositifs correcteurs relevant de la solidarité.

¹ Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

Le dernier volet de l'étude du pilotage des systèmes de retraite à l'étranger porte sur les dispositifs mis en œuvre pour assurer ce pilotage.

Le **document n°8** présente dans le détail la façon dont est calculé le ratio d'équilibre du système de retraite suédois, lequel intervient directement dans le mécanisme automatique d'équilibre du régime en comptes notionnels.

Dans le prolongement de cette présentation, le **document n°9** examine les mécanismes d'ajustement automatique mis en place dans quelques pays, en Suède mais aussi en Allemagne, au Canada ou au Japon, et en lien direct avec la solvabilité des régimes de retraite². Ces mécanismes conduisent à faire porter les ajustements sur le niveau des pensions dès lors que la solvabilité du régime est menacé, ce qui constitue un changement dans la mesure où, auparavant, les ajustements, qui n'étaient pas automatiques, consistaient essentiellement en un relèvement des taux de cotisation. Le **document n°10** complète l'analyse en examinant plus particulièrement le pilotage des régimes face à l'augmentation de l'espérance de vie, qui est l'un des facteurs menaçant la solvabilité des régimes de retraite si aucune mesure n'est prise.

Le dernier document (**document n°11**) constitue un panorama des fonds de réserves pour les retraites à l'étranger. La mise en place de réserves collectives capitalisées est une mesure qui s'inscrit naturellement dans le contexte du pilotage des systèmes de retraite. Or, au cours des dernières années, de nombreux pays industrialisés ont entrepris de créer ou de réformer des fonds de réserves pour les retraites, visant à préfinancer une fraction des engagements des régimes publics de retraite par répartition. On notera que le montant des réserves est pris en compte dans les indicateurs sur lesquels reposent les mécanismes automatiques d'équilibre, tels que celui mis en place en Suède.

² Capacité à financer les engagements sans accroître le taux de cotisation, éventuellement avec un fonds de réserve.