

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 30 septembre 2009 à 9 h 30

« Le pilotage du système de retraite en France : objectifs, leviers d'action et méthodes »

Document N°1

Document de travail, n'engage pas le Conseil

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Le pilotage du système de retraite en France : objectifs, leviers d'action et méthodes

Le dossier¹ de cette séance est consacré au pilotage du système de retraite en France. La question du pilotage a déjà été abordée par le Conseil, lors de la séance de mars 2009, par le biais notamment d'exemples étrangers et d'une maquette stylisée illustrant les effets de différents chocs, démographiques ou économiques, selon le mode de calcul des droits (annuités, points ou compte notionnels).

En France, le pilotage du système de retraite a été clarifié par la loi portant réforme des retraites de 2003, qui fixe de grandes orientations, privilégie un levier d'action (la durée d'assurance), et définit une méthode de pilotage autour de rendez-vous quadriennaux.

Avec quelques années de recul, quelle appréciation peut-on porter sur le fonctionnement du pilotage du système de retraite en France ? Les objectifs retenus sont-ils satisfaisants ? Leur réalisation est-elle suivie par des indicateurs suffisamment précis ? Les leviers d'action retenus sont-ils adaptés et permettent-ils d'atteindre les objectifs ? Les rendez-vous quadriennaux sont-ils adaptés ? Le rôle des différents acteurs est-il satisfaisant ? L'articulation des différents régimes et des différents niveaux de pension (base et complémentaire) est-elle bonne ? Quel doit être l'horizon pour le pilotage ?

Pour éclairer toutes ces questions, le dossier examine différents aspects du pilotage du système de retraite français. Le pilotage est défini comme l'ajustement au fil du temps des paramètres des régimes en vue de garantir un certain nombre d'objectifs. La question du pilotage renvoie donc d'abord à celle des objectifs assignés au système de retraite (**document n° 2**). S'assurer que ces objectifs sont atteints suppose également de définir des indicateurs suffisamment précis associés à ces objectifs (**documents n° 3 et n° 4**). Les leviers d'action et la méthode de pilotage doivent enfin être précisés (**documents n° 5 et n° 6**).

1. Les objectifs du système de retraite et les indicateurs associés²

L'exposé des motifs de la loi de 2003 fixe quatre grandes orientations pour la réforme :

- 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 de nos 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

¹ La première partie de la séance plénière du 30 septembre sera consacrée à l'audition de M. Henri Sterdyniak. Son article « Retraites : à la recherche de solutions miracles... » est repris de façon résumée dans la note de présentation générale de la séance du COR de juillet 2009 <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1188.pdf> (pages 4 à 6).

² Voir le document n°2 sur les objectifs, le document n°3 sur les indicateurs, ainsi que le document n°4 sur les programmes de qualité et d'efficience.

Ces orientations de la réforme de 2003 renvoient en fait à cinq grands objectifs qui peuvent assignés au système de retraite, à savoir (voir le **document n° 2**):

- la pérennité financière,
- l'équité intergénérationnelle, avec le maintien d'un certain niveau de retraite ou de taux de remplacement au fil des générations,
- l'équité intragénérationnelle,
- la lisibilité et la transparence, conditions de la confiance dans le système
- l'articulation entre le système de retraite et d'autres objectifs économiques.

Au-delà de formulations différentes, les objectifs ci-dessus correspondent dans l'ensemble aux orientations de la loi de 2003, tout en étant un peu plus larges. Ainsi, la garantie d'un haut niveau de retraite rejoint l'objectif d'équité intergénérationnelle, qui correspond au souci plus général d'assurer que les différentes générations sont traitées de façon équitable, tant en termes de pensions reçues que de participation au financement du système. L'orientation relative à l'équité et la justice sociale correspond à l'objectif d'équité intragénérationnelle. La liberté de choix individuelle est un des aspects de l'objectif d'articulation avec d'autres objectifs économiques (cf. infra) et ne peut être effective que si le système est suffisamment lisible. Enfin l'objectif de pérennité financière recouvre la garantie du financement à l'horizon 2020, tout en étant plus général.

Avant de revenir plus en détail sur chaque objectif et sur les indicateurs associés, deux points doivent être soulignés :

- La nécessité d'initier la réflexion sur les réformes éventuelles par la définition des objectifs poursuivis a été soulignée à plusieurs reprises par le Conseil. Le prochain rapport du Conseil, qui porte sur les modalités techniques du passage à un régime en points ou en comptes notionnels, sera ainsi l'occasion de préciser ces objectifs. Les objectifs ci-dessus sont proposés à ce stade pour initier les débats au sein du Conseil. Ces objectifs sont-ils jugés adaptés pour la France ? Faut-il en ajouter ou en supprimer ? Doivent-ils être hiérarchisés ?
- La définition précise des indicateurs associés aux objectifs est tout aussi importante que celle des objectifs eux-mêmes. En effet, sans indicateur précis, il est difficile d'apprécier si tel ou tel objectif est atteint. De ce point de vue, la France, à la différence d'autres pays, s'est donnée assez peu d'objectifs chiffrés définis sur la base d'indicateurs précis. En particulier, le taux de remplacement cible n'est fixé précisément que pour les bénéficiaires du minimum contributif. S'il est vrai que dans le cadre des programmes de qualité et d'efficacité (PQE) annexés aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, les grands objectifs sont déclinés en indicateurs (voir le **document n° 3**), ces derniers ne semblent toutefois pas très présents dans le débat public sur les retraites. Définir, de façon concertée, sur quelle base il conviendrait d'apprécier le respect des différents objectifs définis de façon collective, contribuerait probablement à clarifier les débats et les décisions, et pourrait être de nature à renforcer la confiance des assurés dans le système de retraite.

La section suivante revient de façon plus détaillée sur chaque objectif et sur les indicateurs associés afin d'éclairer ces questions.

1) La pérennité financière est une condition de survie du système de retraite plus qu'un objectif en soi : le système de retraite doit être en mesure de verser des retraites aux retraités actuels et futurs. Cette condition est au cœur du contrat de confiance entre les générations qui sous-tend un système par répartition. Elle peut être assurée par un apport de ressources (hausse des prélèvements ou transferts de ressources) ou une moindre croissance des dépenses. Elle doit en principe être appréciée de façon prospective, de façon à permettre des ajustements progressifs suffisamment en amont. L'horizon fixé pour apprécier la situation financière du système de retraite doit alors être précisé. A cet objectif de pérennité peut s'ajouter un objectif relatif à la facilité de pilotage du système de retraite. En particulier, certains modes de calcul des pensions (annuités, points ou comptes notionnels) permettent-ils de piloter plus facilement le système et d'assurer l'équilibre financier face à des chocs ?

Les indicateurs relatifs à la pérennité financière sont : la chronique des soldes futurs projetés et l'abaque associée, avec un horizon de retour à l'équilibre à préciser – ou de façon équivalente dans un régime en points, la suite des rendements d'équilibre ; un indicateur de soutenabilité, comme le tax gap, c'est-à-dire l'augmentation des prélèvements ou la réduction du niveau des dépenses nécessaire pour assurer l'équilibre du système sur le long terme ; dans le cas de régimes provisionnés (totalement ou partiellement), le taux de couverture, statique ou dynamique, des réserves (voir le **document n° 3**).

La chronique des soldes techniques du système de retraite (différences entre les cotisations reçues et les pensions versées chaque année), évalués de façon prospective, est le premier indicateur utilisé pour apprécier la viabilité financière du système de retraite. En France, les projections de long terme réalisées dans le cadre du COR sur la base d'hypothèses débattues au sein du Conseil fournissent de tels indicateurs pour l'ensemble du système de retraite, ainsi que pour les principaux régimes, à l'horizon 2050.

Toutefois, un solde équilibré année après année n'est pas un objectif en soi. Les chocs démographiques font que le système de retraite est susceptible de connaître des déviations durables par rapport à l'équilibre. De plus, les recettes des régimes de retraite sont étroitement liées à la conjoncture économique. En pratique, il est toutefois souvent difficile de faire la distinction entre les déséquilibres temporaires (conjoncturels ou démographiques) et les déséquilibres durables ou structurels. C'est pourquoi il peut être justifié de fixer l'objectif de retour à l'équilibre à un horizon suffisamment éloigné pour que le solde projeté à cette date puisse être considéré comme structurel. Dans une telle approche, la question du financement des déficits transitoires, qu'ils soient de nature conjoncturelle ou liés au baby boom, doit être traitée par ailleurs.

Si la chronique des déficits projetés renseigne sur l'ampleur des déséquilibres à combler, elle n'indique pas la contribution que les différents leviers peuvent apporter dans ce retour à l'équilibre à un horizon donné. C'est pourquoi l'abaque associé aux projections dans les rapports du COR est particulièrement utile. En effet, elle indique les variations nécessaires de chacun des trois principaux leviers que sont l'âge effectif moyen de départ à la retraite, le niveau moyen des pensions et le taux de cotisation pour assurer l'équilibre du système de retraite à un horizon donné.

Les indicateurs instantanés, comme le solde technique, s'ils sont indispensables, ne sont pas complètement satisfaisants dans la mesure où ils ne permettent pas d'apprécier directement la soutenabilité à long terme d'un système de retraite. Il est ainsi utile de leur adjoindre des indicateurs actuariels, comme la dette implicite du système ou le tax gap.

2) Au-delà de la pérennité du système de retraite, se pose la question du respect d'un **objectif d'équité inter-générationnelle**. La notion d'équité intergénérationnelle renvoie à la fois au niveau des pensions qui pourront être versées aux différentes générations et au niveau des prélèvements qui pèseront sur chaque génération, ainsi qu'à l'équilibre entre la durée de retraite et la durée d'activité. Elle vise notamment à éviter que seules certaines générations aient à assumer, par des baisses de pension ou des hausses de prélèvements, les ajustements nécessaires pour assurer la pérennité financière du système.

En l'absence de chocs démographiques ou économiques et dans un système à l'équilibre financier, une situation dans laquelle le taux de cotisation et le taux de remplacement seraient constants au fil des générations pourrait être jugée équitable. En présence de chocs et de déficits, des ajustements (hausses des recettes ou baisses des dépenses) peuvent toutefois être nécessaires pour assurer la viabilité financière du système. La question de la répartition équitable de ces efforts entre hausses de prélèvements sur les actifs d'aujourd'hui et de demain, et baisse de pensions actuelles et futures, est complexe. Comme cela avait été écrit dans le second rapport du Conseil (annexe 10), « il n'apparaît pas possible d'établir un consensus sur la manière de mesurer l'égalité entre les générations, que ce soit en termes d'unités de mesure ou de domaines à prendre en compte. On peut cependant envisager de fixer des bornes acceptables qui restent à définir ». Le fait de plafonner le taux de prélèvement ou de fixer un plancher au taux de remplacement constitue une façon de définir de telles bornes.

L'objectif de maintien d'un certain niveau des pensions au fil des générations peut se traduire, de manière plus ou moins précise selon les pays, par la garantie d'un certain niveau de taux de remplacement. Ainsi, en Allemagne, un objectif précisément défini de taux de remplacement pour une carrière type a été spécifié : le ratio de remplacement net (après cotisations sociales et avant impôt) doit rester au minimum de 46% en 2020 et 43% en 2030. En France, la réforme de 2003 fait référence à un objectif implicite de taux de remplacement « de l'ordre en moyenne des deux tiers du revenu d'activité, à l'horizon 2020 » sans définir précisément l'indicateur associé. Dans le programme de qualité et d'efficience « retraites », l'indicateur associé à cet objectif est le « taux de remplacement agrégé », défini comme le ratio de la retraite médiane des personnes âgées de 65 à 74 ans percevant une pension au revenu médian d'activité des personnes âgées de 50 à 59 ans disposant d'un revenu d'activité. Un deuxième indicateur lui est associé afin de prendre en compte de façon plus globale la situation comparée des actifs et des retraités : le niveau de vie des retraités rapporté à celui des actifs.

En ce qui concerne les prélèvements, la recherche d'un traitement équitable des différentes générations d'actifs peut conduire à exclure ou à plafonner les hausses futures de prélèvements pour financer les retraites³. A titre d'exemple, le pilotage du système allemand vise à garantir que le taux de cotisation doit rester inférieur à 20% jusqu'en 2020 et 22% jusqu'en 2030.

3) Le système de retraite poursuit également un **objectif d'équité intra-générationnelle**. La loi de 2003 pose ainsi dans son article 4 que « les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes dont ils relèvent ». Plus largement, comme énoncé en ouverture du code de la sécurité sociale, « l'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale ». Même si d'un point de vue théorique, les mécanismes d'assurance

³ Ceci peut correspondre aussi à une volonté de limiter le niveau global de prélèvements sur l'économie, cf. 1.5.

sont distincts des dispositifs de redistribution, en pratique, le système de retraite comprend de nombreux éléments de solidarité. Ces derniers visent notamment les plus pauvres (minimum vieillesse), les assurés connaissant des incidents dans leur parcours professionnels (maladie, chômage, invalidité) et les familles (droits familiaux).

En France, le minimum contributif vise à assurer aux salariés les plus modestes un certain niveau de pension. Selon l'article 4 de la loi de 2003 : « la Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance ». Cet objectif repose ainsi sur une « carrière type » théorique, contrairement à la cible de taux de remplacement globale évoquée précédemment. L'indicateur associé dans les PQE permet de suivre le respect de cet objectif.

De façon plus générale, les objectifs d'équité inter et intra-générationnelle peuvent être appréciés à l'aide des mêmes indicateurs, utilisés dans des dimensions différentes : leur évolution au fil des générations renseignera sur l'équité inter-générationnelle, alors que leur comparaison entre différentes catégories d'une même génération fournira des indications sur l'équité intra-générationnelle. On peut distinguer trois grands types d'indicateurs permettant d'apprécier l'équité inter et intra générationnelle : les indicateurs de taux de remplacement ; les indicateurs de niveau de vie, qui fournissent une vision plus globale de la situation relative des retraités, mais sont moins directement liés au système de retraite ; et les indicateurs dits « actuariels » ou de rendement.

4) La lisibilité et la transparence du système sont ajoutées ici à la liste des objectifs, dans la mesure où elles apparaissent comme une condition de la confiance des assurés dans le système de retraite et contribuent à la qualité du débat démocratique sur les choix en matière de retraite. En France, si la recherche d'une plus grande lisibilité n'a pas été mise en avant comme objectif aussi explicitement que dans d'autres pays comme la Suède ou le Royaume Uni, la loi de 2003 a néanmoins mis l'accent sur le droit à l'information des assurés, avec notamment la création du GIP info retraites.

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. La recherche d'une plus grande lisibilité peut en outre conduire à privilégier un mode de calcul des pensions, en fonction des objectifs privilégiés par ailleurs.

La définition d'indicateurs permettant d'apprécier la lisibilité du système est plus délicate. La lisibilité ne peut en effet être appréciée directement qu'en interrogeant les assurés ; des indicateurs comme le taux de bonnes réponses à des questions sur la connaissance et la compréhension du système peuvent être éclairants. L'information des assurés est également mesurée, dans le cadre du programme de qualité et d'efficacité (PQE) « retraites » notamment, par la part des assurés ayant reçu leur relevé de situation individuelle ou leur estimation indicative globale dans le cadre du droit à l'information mis en œuvre par le GIP info retraite, comme prévu par la loi de 2003.

5) L'objectif d'articulation entre le système de retraite et d'autres objectifs économiques, qui est plus général que la liberté de choix individuel, 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, comme le taux d'emploi, la compétitivité, ou la réduction du déficit public. Bien sûr, ces objectifs économiques ne font pas nécessairement consensus, et l'ampleur des effets du système de retraite sur les comportements individuels fait également débat. Néanmoins, dans la mesure où ces effets dépendent souvent des caractéristiques du système de retraite, ils peuvent être réduits : ainsi, un barème de retraites incitera d'autant moins à des départs précoces qu'il pénalisera moins financièrement les assurés qui liquident plus tardivement, en compensant les années supplémentaires de cotisations et la durée de retraite plus courte par un niveau de pension plus élevé.

Les indicateurs permettant de vérifier la bonne articulation avec les autres objectifs économiques sont nombreux : taux d'emploi des seniors, âges effectifs moyens de cessation d'activité et de départ à la retraite, nombre de bénéficiaires de préretraites, niveau des prélèvements obligatoires et part imputable aux retraites, coût du travail et part de l'écart entre le salaire net et le coût pour l'employeur qui est liée aux prélèvements pour les retraites... Nombre des résultats exprimés par ces indicateurs ne peuvent toutefois pas être atteints par le seul moyen du système de retraite.

2. Les leviers d'action et les questions posées par la méthode de pilotage⁴

2.1. Les leviers d'action

Les leviers d'action permettant le pilotage du système de retraite dépendent en partie du mode de calcul des droits à la retraite.

Dans tous les cas, un des leviers est le **niveau des prélèvements** affectés au système de retraite, et notamment le taux de cotisation, qui fixe la part de la richesse nationale affectée au financement des retraites. Ce levier peut toutefois être contraint si le taux de cotisation est plafonné, comme c'est le cas dans un certain nombre de pays (Allemagne, Japon et Canada notamment). Ce levier peut également être indisponible s'il a été décidé de figer la part de la richesse affectée aux retraites (Suède, Italie). En France, aucun plafond explicite n'a été fixé à la part des financements affectés aux retraites. Toutefois, afin d'éviter de trop augmenter le niveau global de prélèvements, la loi de 2003, selon l'exposé des motifs, avait privilégié l'idée d'un transfert de ressources entre l'assurance chômage et l'assurance vieillesse, dans le contexte d'une baisse du chômage. La question de savoir si un tel plafonnement serait souhaitable dépend du jugement porté sur le niveau des prélèvements obligatoires.

Au-delà du niveau global des ressources, se pose également la question du financement des éléments de solidarité au sein du système de retraite. Dans les régimes en comptes notionnels ou en points, le coût des éléments de solidarité est facilement identifiable. Un financement spécifique peut (ou non) être prévu pour financer les points ou le capital virtuel attribués au

⁴ Voir notamment les documents n° 5, n° 6 et n° 7 du dossier.

titre de la solidarité. Dans un régime en annuités, il est souvent moins immédiat d'apprécier le coût des éléments de solidarité : ainsi, le coût de certains droits familiaux (AVPF ou MDA) ne peut être estimé qu'à partir de simulations complexes (cf. 6e rapport du COR). En France, certains éléments de solidarité sont financés par des transferts du FSV, de la CNAF ou de l'UNEDIC ; d'autres le sont implicitement par les régimes eux-mêmes. La question peut être posée de savoir si cette clarification est utile ou non, suffisante ou non, généralisable ou non.

Du côté des dépenses, les leviers dépendent du mode de calcul des droits.

Dans un régime en annuités, les instruments sont :

- le taux de liquidation (et la définition du taux plein) et la définition du salaire de référence (notamment la revalorisation des salaires portés au compte) ;
- le taux de revalorisation des pensions liquidées.

Dans un régime en points, les leviers d'action sont :

- la valeur de service du point ;
- la valeur d'achat du point⁵.

Enfin, dans un régime en comptes notionnels, les paramètres disponibles sont :

- le taux de revalorisation du capital virtuel et son taux de rendement escompté pendant la période de retraite⁶ ;
- le taux de revalorisation des pensions liquidées.

Ces leviers sont de nature un peu différente, en ce sens que certains se prêtent peut-être moins à des ajustements fréquents que d'autres. C'est le cas par exemple des taux de revalorisation des régimes en comptes notionnels, ou du taux de liquidation d'un régime en annuités, qui sont délicats à ajuster au fil de l'eau. A l'opposé, il peut sembler plus souple d'ajuster les valeurs de service et d'achat du point, même si des règles d'évolution à long terme de ces valeurs peuvent également être fixées et rendre plus rigide le pilotage..

Le choix des leviers d'action (et du mode de calcul des droits) renvoie également aux objectifs privilégiés. Si le maintien d'un certain niveau de taux de remplacement au fil des générations est un objectif central, il peut être plus naturel de privilégier un système où le taux de remplacement est facilement « pilotable », par le biais par exemple du taux de liquidation. A l'inverse, si l'équilibre financier à long terme du système est jugé essentiel, un système de comptes notionnels peut être préféré. En termes d'équité intra-générationnelle, s'il est jugé central que les droits accordés au titre de la solidarité se traduisent bien par un surcroît de pension pour les intéressés, des systèmes en points ou en comptes notionnels sont probablement plus satisfaisants que des systèmes en annuités dans lesquels certains droits peuvent être « non utiles ».

En France, la réforme de 2003 a privilégié le levier de l'allongement de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein comme moyen de concilier le maintien du niveau des retraites et l'équilibre financier dans un contexte d'allongement de l'espérance de vie. Plus précisément, la loi a fixé le principe d'un partage des gains d'espérance de vie entre activité et retraite visant à maintenir constant le rapport entre durée d'assurance pour une retraite pleine et durée de retraite. La durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein augmente ainsi

⁵ Ainsi que le taux de revalorisation des pensions liquidées s'il n'est pas égal à la croissance de la valeur de service du point.

⁶ Ce taux intervient dans la formule de calcul du coefficient de conversion du capital en pension.

au fil des générations. Compte tenu de cette hausse et du recul de l'âge moyen d'entrée dans la vie active, l'âge moyen auquel les assurés peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein est ainsi conduit à augmenter progressivement au fil des générations. Dans le même temps, l'âge d'ouverture des droits est resté fixé à 60 ans et un dispositif permettant aux assurés ayant effectué de très longues carrières de partir avant 60 ans a été créé.

Le choix entre le levier de la durée d'assurance et celui de l'âge d'ouverture des droits pour atteindre un recul de l'âge effectif moyen de départ en retraite est une question délicate et controversée. Le fait de privilégier la durée est parfois justifié par l'existence d'écart de durée d'assurance et d'espérance de vie entre différents groupes socio-professionnels. Cet argument repose sur le fait que les espérances de vie à la retraite sont très différentes entre catégories socio-professionnelles, et qu'il en est de même des âges d'entrée dans la vie active et des durées d'assurance à un âge donné. A l'inverse, le fait que l'âge minimum conditionne en partie les comportements des employés et des employeurs sur le marché du travail est également avancé. Les hausses de l'âge minimum et de la durée ont également des effets redistributifs différents. Sans chercher à trancher ici un débat qui doit être abordé de façon plus globale, et qui dépasse très largement le cadre de cette note, le **document n° 6** du dossier permet d'apprécier comment évoluent les écarts de durées d'assurance entre catégories socio-professionnelles au fil des générations. Il présente en effet une analyse de l'évolution des droits à retraite des jeunes générations. Il fait ainsi apparaître un rapprochement des âges d'entrée sur le marché du travail entre groupes socio-professionnels au fil des générations, du fait d'un double mouvement de démocratisation des études et de difficultés croissantes d'insertion dans l'emploi des jeunes les moins qualifiés. Par suite, si la durée d'assurance moyenne validée à 30 ans a baissé de 7 trimestres entre les générations 1950 et 1970, la différence entre les durées validées à 30 ans par les cadres et les ouvriers s'est également réduite, passant en moyenne de 15 trimestres à 10 trimestres entre les générations 1950 et 1970.

Un autre éclairage sur la règle de partage des gains d'espérance de vie mise en place par la loi de 2003, et plus généralement sur les mécanismes, comme les comptes notionnels, visant à prendre en compte dans le calcul des retraites les effets de l'allongement de l'espérance de vie, est présenté dans le **document n° 7**. Sur la base de simulations réalisées à la demande du secrétariat général du COR par la CNAV, la direction du budget (pour la fonction publique d'Etat) et la CNRACL, une décomposition des déficits projetés des régimes de retraite a été réalisée, de façon à faire apparaître la part de ces déficits qui serait liée à l'augmentation future de l'espérance de vie aux âges élevés. Cette part serait très variable selon les régimes car l'accroissement des besoins de financement s'explique par d'autres facteurs (taille des générations successives de retraités, évolution relative des pensions...) qui diffèrent selon les régimes ; la contribution des gains d'espérance de vie à l'accroissement des besoins de financement entre 2006 et 2050 serait ainsi, selon les hypothèses de projection retenues dans le scénario de base du COR en 2007, de l'ordre de la moitié au régime général et d'environ un tiers à la CNRACL et à la fonction publique d'Etat.

2.2. Les autres questions posées par le pilotage des retraites en France

Au-delà du choix des objectifs et des indicateurs associés, et de celui des instruments retenus pour le pilotage, la méthode de pilotage pose des questions relatives au rôle des différents acteurs, et notamment à la coordination entre régimes de base et régimes complémentaires, aux rendez-vous prévus tous les quatre ans par la loi de 2003, et à l'horizon retenu pour apprécier la viabilité financière du système (voir le **document n° 5**).

a) Le rôle des différents acteurs et la coordination entre les régimes de base et les régimes complémentaires

La distinction entre la pension de base (régime général) et les pensions complémentaires obligatoires (AGIRC-ARRCO) est le résultat d'une construction historique du système français de retraite. Elle conduit à associer les partenaires sociaux au pilotage de l'assurance vieillesse et de compléter un étage (le régime de base) donnant lieu à une redistribution importante par une composante plus contributive (les régimes complémentaires).

L'articulation actuelle pose toutefois certaines difficultés. Les différences de règles entre régimes soulèvent des problèmes de cohérence et de lisibilité pour les assurés. Le pilotage distinct des deux étages est regardée comme constituant une limite pour la définition d'objectifs généraux de niveau de pension ou de taux de remplacement. A titre d'exemple, la loi n'indique pas comment la responsabilité du respect de l'objectif de minimum de pension (85% du SMIC net), qui concerne le montant total des pensions de chaque assuré, est partagée entre les différents régimes⁷.

Il est parfois suggéré d'engager une fusion des deux étages en un seul régime. Une telle évolution structurelle serait par nature délicate à mettre en œuvre. La question peut toutefois se poser dans le cadre de la réflexion actuellement conduite par le Conseil, à la demande du Parlement, sur le passage éventuel des régimes de base en un régime en points ou un régime en comptes notionnels. Un tel passage conduirait en effet à rapprocher les techniques de calcul des droits des régimes de base et des régimes complémentaires et la question peut être soulevée de savoir si ce passage obligerait à revisiter l'articulation entre les deux étages. Dans cette perspective, les rôles respectifs de l'Etat et des partenaires sociaux dans le pilotage du système devraient naturellement être redéfinis avec la plus grande attention.

b) Le principe des rendez-vous et leur fréquence

L'existence de rendez-vous réguliers destinés à réexaminer les ajustements nécessaires de certains leviers (la durée d'assurance) dans un cadre général défini (la règle de partage des gains d'espérance de vie) est *a priori* de nature à améliorer la transparence et la compréhension du système par les assurés tout en conservant une certaine souplesse dans le pilotage et des marges de manœuvre face à des évolutions imprévues.

Les rendez-vous sont également l'occasion pour les différents acteurs de faire entendre leurs positions et pour le grand public d'être informé et impliqué. La communication revêt ainsi une importance majeure pour resituer le rendez-vous dans le calendrier de réforme du système de retraite, rappeler le contexte, les questions posées et les solutions envisageables.

L'expérience du rendez-vous de 2008 a toutefois mis en évidence certaines difficultés. Alors même qu'il s'inscrivait dans le prolongement des mesures prises en 2003, ce rendez-vous a été perçu comme invitant à une nouvelle réforme, ce qui a pu contribuer à créer un climat

⁷ Sur cette question, les membres du Conseil ont des avis différents : certains considèrent qu'en vertu d'une répartition des efforts entre régimes de base et régimes complémentaires après 2008, chacun devrait garantir, après une carrière complète au SMIC, le niveau du taux de remplacement net offert par le régime en 2008 ; les partenaires sociaux responsables de la gestion des régimes complémentaires, en particulier, considèrent que l'objectif est du ressort du seul régime général mais d'autres estiment à l'inverse qu'il ne pourrait être demandé d'effort supplémentaire au régime de base au-delà des trois relèvements du minimum contributif déjà décidés. (Extrait de la fiche 13 du cinquième rapport du COR, « Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008 », novembre 2007).

anxiogène propice à des départs à la retraite au plus vite. Dans ces conditions, les résultats du rendez-vous ont été parfois jugés décevants, et le rythme des rendez-vous est perturbé par l'annonce d'un prochain rendez-vous dès la mi-2010. Ces événements, qui doivent toutefois être resitués dans le contexte particulier de la crise économique, interrogent sur la nature et la fréquence des rendez-vous à venir.

c) L'horizon du pilotage

La loi de 2003 définit des objectifs, notamment en termes d'équilibre financier, à un horizon de long terme fixé à 2020. En comparaison internationale, il s'agit d'un horizon relativement court ; les réformes récentes en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, portant sur un relèvement des âges de la retraite, ont respectivement pour horizon 2029, 2034 et 2036⁸.

La loi de 2003 ne s'exprime pas sur les principes à suivre après 2020. En particulier, elle pose le principe de stabilisation du rapport entre la durée d'assurance pour une retraite à taux plein et la durée moyenne de retraite jusqu'en 2020⁹.

La question de « l'après 2020 » a été avancée par le Gouvernement dans le document qu'il a remis aux partenaires sociaux le 28 avril 2008 dans le cadre du rendez-vous 2008. Il a invité « à poursuivre le débat au sein du Conseil d'orientation des retraites sur l'après 2020 » et indiqué qu'« un point d'étape pourrait être fait d'ici 2010 pour identifier les solutions et les scénarios susceptibles de garantir durablement la viabilité financière de notre système de retraite en se fixant de nouveaux horizons à 2030 et 2050 ».

Alors que l'horizon de la loi permettait de couvrir une quinzaine d'années au moment de son adoption, cet horizon s'est naturellement rapproché, puisqu'un tiers de la période est passé, et la question est aujourd'hui ouverte de redéfinir un horizon de long terme, au-delà de 2020. Dans ce cadre, la question de l'horizon à retenir se pose, et l'option d'un horizon glissant, se décalant en phase avec les rendez-vous, mériterait d'être discutée.

⁸ Voir *La Lettre du COR* n°3, « Le pilotage des régimes de retraite : les leviers d'action mobilisés dans les pays développés », juin 2009.

⁹ Compte tenu des projections actuelles d'espérance de vie, la prolongation de ce principe conduirait à porter la durée d'assurance pour une retraite à taux plein à 43,5 ans en 2050.