

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°2

Document de travail, n'engage pas le Conseil

Quels objectifs retenir pour le système de retraite ?

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Quels objectifs retenir pour le système de retraite ?

Le pilotage d'un système de retraite repose sur la définition préalable d'objectifs généraux, associés à des indicateurs ou à des objectifs intermédiaires, que l'on cherche à atteindre en agissant sur différents instruments ou leviers.

En France comme à l'étranger, les réformes récentes des systèmes de retraite ont souvent été motivées par les perspectives financières dégradées des régimes de retraite. L'objectif de retour vers l'équilibre financier n'est toutefois pas le seul à avoir guidé les réformes dans les différents pays : l'examen de quelques exemples étrangers montre la variété des objectifs mis en avant lors de réformes des retraites.

L'objet de cette note est de passer en revue les grands objectifs qui peuvent être assignés au système de retraite, de façon à guider le pilotage et les réformes du système. Une première partie présente des exemples d'objectifs mis en avant dans la littérature économique et dans différents pays. Les grands objectifs qui pourraient être assignés au système de retraite en France sont examinés dans une seconde partie.

1. Quelques exemples d'objectifs retenus dans la littérature économique et dans différents pays

Avant d'examiner les objectifs retenus dans quelques pays (section 1.2), il est intéressant de situer la réflexion dans le cadre plus général des justifications économiques et des principes susceptibles de guider la conception de systèmes d'assurances sociales (section 1.1).

1.1. Une approche théorique¹

De façon générale, les systèmes de retraite remplissent trois grandes fonctions économiques : l'épargne, la redistribution et l'assurance.

D'un point de vue purement économique, les assurances sociales, telles que l'assurance vieillesse ou l'assurance chômage, ont pour objectif premier d'assurer contre certains risques : risque de perte de revenus liée au chômage dans le cas de l'assurance chômage, risque de revenus insuffisants aux âges élevés pour la retraite. Elles se distinguent ainsi des dispositifs d'assistance sociale par le fait qu'elles sont conditionnées à un événement (la retraite, le chômage) et non à un certain niveau de revenu.

Toujours d'un point de vue économique, les assurances sociales, de par leur caractère obligatoire, permettent de remédier aux problèmes d'asymétrie d'information rencontrés par l'assurance privée (c'est-à-dire le fait que les assurés sont mieux informés que les assureurs sur leur exposition à certains risques). Ces problèmes limitent en effet l'efficacité des marchés privés de l'assurance, par des phénomènes de sélection adverse (seuls les mauvais risques ont intérêt à s'assurer). Par ailleurs, les problèmes d'aléa moral (l'existence d'une aide publique sous condition de ressources peut favoriser des comportements myopes ou risqués qui entraînent un risque accru de pauvreté) rendent délicat le ciblage des aides publiques sur les plus fragiles.

¹ Cette partie s'appuie sur l'article de Martin Feldstein : « Rethinking Social Insurance », Working paper 11250, NBER, March 2005.

Quels sont alors les principes qui devraient guider la conception des programmes d'assurance sociale, et notamment des systèmes de retraites ? Une approche globale de cette question est proposée dans l'article « Rethinking Social Insurance » de Martin Feldstein. L'auteur met ainsi en avant trois principes qu'il qualifie de « politiques », au sens où ils supposent des jugements de valeur, et quatre principes économiques (encadré 1).

Le premier principe « politique » consiste à **permettre les choix individuels**. Il part du constat que les individus diffèrent dans leurs préférences, qu'il s'agisse de leur aversion au risque ou de leur arbitrage entre le loisir et la consommation. De ce fait, préserver une certaine liberté de choix individuel grâce à des dispositifs permettant une certaine souplesse, sur l'âge de départ à la retraite par exemple, permet à ces différences de préférences de s'exprimer, ce qui est un facteur de bien-être social. Ceci suppose toutefois que les dispositifs soient conçus de façon que le choix ne soit pas préjudiciable à l'équilibre financier du système d'assurance, ou au respect de certains objectifs économiques, comme le taux d'emploi, par exemple grâce à des barèmes actuariellement neutres.

Le second principe est de **créer la transparence des dispositifs**. Il vise à ce que les assurés soient convaincus du lien entre les prélèvements qu'ils subissent et les prestations auxquelles ils ont ou auront droit. Plus les règles sont complexes et obscures, plus ce lien devient ténu, et plus le risque que les prélèvements soient perçus comme n'ayant pas de contrepartie pour l'individu, et de ce fait moins bien acceptés, est élevé. De plus, l'absence de transparence peut permettre le maintien de dispositifs dont les effets ne seraient pas politiquement acceptables s'ils étaient plus explicites. Ainsi, le degré de redistribution induit par un système d'assurance sociale se doit d'être connu, afin de permettre des choix démocratiques éclairés.

Le troisième principe est de **reconnaître la dynamique politique des réformes**. Il prend acte du fait que les politiques sociales s'inscrivent dans une histoire et que les dispositifs ne sont pas créés *ex-nihilo* : les réformes sont le plus souvent un processus continu dans lequel les conditions initiales influent sur le sentier de réforme lui-même. Les dispositifs sont également conduits à évoluer dans le futur, sous différentes pressions. Reconnaître cette dynamique politique conduit à prendre en compte les risques d'évolutions futures non souhaitables d'un dispositif (extension à de nouveaux publics, mesures compensatrices, ...) et à s'interroger sur le fait de savoir si certaines architectures seront plus résistantes aux pressions futures que d'autres, et ainsi plus stables dans le temps.

À ces trois principes « politiques » s'ajoutent, pour M. Feldstein, quatre principes économiques.

Le premier de ces principes économiques consiste à **reconnaître les effets économiques des assurances sociales et des prélèvements qui les financent**. Il exprime que l'existence d'une assurance vieillesse modifie les comportements individuels et par suite a un effet sur l'ensemble de l'économie : l'existence d'un système de retraites peut conduire les individus à épargner moins, et de ce fait diminuer l'épargne au niveau national, ou à prendre leur retraite plus tôt et réduire ainsi l'offre de travail. L'ampleur de ces effets, qui est sujette à débat entre économistes, dépend des caractéristiques de l'assurance vieillesse (montant des pensions, âge de la retraite, décote, surcote...). Au-delà de ces effets directs de l'assurance vieillesse sur l'économie, les prélèvements obligatoires (cotisations sociales ou impôts) qui servent à la financer peuvent également avoir un impact important sur l'économie, notamment parce qu'ils introduisent un écart entre le coût du travail à la charge de l'employeur et le salaire net

perçu par l'individu (appelé coin fiscal-social) et modifient les comportements (offre et demande de travail, consommation et épargne).

Le second principe économique est de **concevoir les dispositifs de façon à équilibrer la protection recherchée des assurés et les effets sur les comportements, et rechercher des réformes améliorant cet équilibre**. Il découle directement du premier : plus le niveau de protection est élevé, plus il est susceptible de modifier les comportements. Par exemple, un système de retraite offrant un taux de remplacement élevé rend moins nécessaire l'épargne privée et peut encourager des départs précoces. Au-delà de la recherche du bon arbitrage entre protection et distorsions, les réformes peuvent aussi chercher à repousser la frontière, c'est-à-dire à obtenir le même niveau de protection avec moins de distorsions.

Le troisième principe consiste à **revoir les dispositifs pour prendre en compte les changements du contexte**. Il rappelle simplement que l'environnement, économique, social, technologique, se modifie au cours du temps. Il en va de même de notre compréhension des mécanismes économiques. Ces transformations doivent être prises en compte dans l'évolution des systèmes de retraite.

Le quatrième principe économique mis en avant par M. Feldstein consiste à distinguer **l'assurance et la redistribution des revenus**. L'objectif premier des assurances sociales est pour lui d'assurer contre certains risques, ce qui explique que les prestations ne soient pas soumises à une condition de ressources. Cela ne signifie pas qu'il faille exclure des dispositifs ayant pour objectif de redistribuer vers les bas revenus. L'idée mise en avant ici est qu'il importe de bien distinguer ces deux objectifs.

Encadré 1 : Principes généraux d'évaluation des assurances sociales (Martin Feldstein)

Trois principes « politiques ».

- Permettre les choix individuels.
- Créer la transparence des dispositifs.
- Reconnaître les dynamiques politiques.

Quatre principes économiques.

- Reconnaître les effets économiques des assurances sociales et des prélèvements.
- Concevoir les dispositifs de façon à équilibrer la protection recherchée des assurés et les effets sur les comportements, et rechercher des réformes améliorant cet équilibre.
- Revoir les dispositifs pour rendre en compte les changements du contexte.
- Distinguer l'assurance sociale et la redistribution des revenus.

1.2. Quelques exemples d'objectifs retenus à l'étranger

Pour nourrir la réflexion sur les objectifs du système de retraite, il est également intéressant d'examiner les orientations ou les critères mis en avant lors de réformes des retraites dans différents pays. L'analyse comparative de 10 pays réalisée par la DGTPE (cf. séance du Conseil de mars 2009) a permis de dégager quelques objectifs généraux, qui sont rappelés ici. Le cas de la Suède, qui a mis en place un système de comptes notionnels, et celui du Royaume Uni, où a été créée une commission chargée de réfléchir à la réforme des retraites (la commission Turner), sont ensuite examinés plus précisément, car il s'agit de deux pays ayant engagé un processus organisé de réflexion autour des réformes.

▪ Analyse comparative de 10 pays

L'étude comparative réalisée par la DGTPE portait sur 10 pays (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) représentatifs de la diversité des systèmes de retraite dans les pays industrialisés et des différentes modalités de gouvernance de la réforme. On reprend ici la partie de cette étude relative aux objectifs.

Elle montrait que la majorité des pays étudiés se sont fixés des objectifs explicites pour piloter leur système de retraite. Dans les pays étudiés, les objectifs explicites retenus pour le pilotage portaient sur :

- le taux de cotisation : lorsqu'il constitue un objectif, c'est la plupart du temps un objectif de stabilité (Suède et Italie par exemple) ou de plafonnement après une hausse préalable (Allemagne, Japon, Canada et, de manière moins explicite, Espagne) qui est retenu. Au contraire, certains pays (Belgique, Japon) ont choisi d'augmenter les cotisations (ou plus généralement les ressources du système) en fonction des besoins, et fait du taux de cotisation (ou de prélèvements) la principale variable d'ajustement ;
- le taux de remplacement : même si la définition du taux de remplacement retenue (et donc l'indicateur utilisé pour le mesurer) peut varier d'un pays à l'autre, un objectif portant sur le niveau de ce taux est fixé en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne et au Japon. Ce peut être un objectif de stabilité par rapport à l'existant ou – dans la plupart des pays à l'exception des Pays-Bas – de diminution limitée : certaines réformes anticipent une diminution de ce taux (calculé pour une carrière et un âge de départ donnés), en se fixant un taux minimal à ne pas franchir. En outre, le taux de remplacement cible peut parfois être assuré par la combinaison du système public et de systèmes complémentaires (Pays-Bas) ou individuels (Allemagne). A l'inverse, pour certains pays, le taux de remplacement n'est pas un objectif (Italie) ; en Suède, le maintien du taux de remplacement est visé, mais avec une hausse de l'âge de liquidation et avec l'appui du système public complémentaire par capitalisation ;
- l'équilibre financier prévisionnel (selon différentes définitions selon les pays) : certains pays se fixent explicitement une contrainte d'équilibre financier prévisionnel (Suède, Allemagne, Canada) à des horizons variables (d'une quinzaine à une centaine d'années selon les pays) ; d'autres ne semblent pas en faire un objectif explicite, même si l'équilibre constitue pour eux comme pour les autres une contrainte inéluctable (Belgique, Espagne, Etats-Unis, Japon).

Il est toutefois assez rare qu'un pays organise le pilotage de son système de retraite autour d'un seul objectif ; ainsi, outre l'équilibre financier (ou l'absence de dégradation), qui constitue une contrainte pour tous, plusieurs pays étudiés (Allemagne, Espagne, Japon par exemple) ont défini un ensemble d'objectifs à leur réforme des retraites, reposant sur des indicateurs quantitatifs précis.

À titre d'exemple, le pilotage du système allemand vise à garantir trois objectifs principaux :

- la loi fixe un objectif de réserves pour le régime général égal à 1,5 mois de dépenses. Si le montant des réserves projeté descend en dessous du seuil de 0,2 mois de dépenses, la loi impose une augmentation du taux de cotisation ; à l'inverse, si les réserves excèdent 1,5 mois de dépenses, il faut ajuster à la baisse le taux de cotisation ;
- le ratio de remplacement net (après cotisations sociales, avant impôt) doit rester au minimum de 46 % en 2020 et 43 % en 2030. Le taux de remplacement est déterminé en prenant en compte les retraites complémentaires par capitalisation (*Riester*) ;
- le taux de cotisation doit rester inférieur à 20% jusqu'en 2020 et 22% jusqu'en 2030.

Si les projections faisaient apparaître qu'un de ces objectifs ne sera pas atteint, alors le gouvernement fédéral devrait proposer des mesures correctrices.

D'autres pays ne se sont pas fixés d'objectifs très explicites à ce jour et modifient tel ou tel paramètre en fonction des prévisions relatives à la situation financière des régimes (Belgique, Etats-Unis, Royaume-Uni).

▪ Suède

Le cas de la Suède est intéressant à examiner pour deux raisons : la réforme a été l'aboutissement d'un long processus, qui a pu permettre une réflexion sur les objectifs poursuivis ; de plus, la Suède ayant adopté un système de comptes notionnels, il est intéressant de voir à quels objectifs a répondu la mise en place d'un tel système.

Sans revenir sur le détail du processus de préparation de la réforme en Suède, qui a été présenté lors du dernier colloque du COR, l'encadré 2 reprend les objectifs de la réforme, tels qu'ils sont présentés par O. Settergreen (voir les actes du Colloque du COR de 2008, ou Settergreen, 2003, « La réforme du système de retraite suédois. Premiers résultats », Revue française des affaires sociales, n°4, 2003).

Encadré 2 : Objectifs de la réforme des retraites suédoise (O. Settergreen - COR 2008).

- Equilibre financier absolu, avec un taux de cotisation fixé.
- Des accords stables entre les partis politiques.
- Meilleure transparence de la retraite individuelle et du système de retraite.
- Meilleure équité entre les générations.
- Garantie d'une pension minimum.

Dans son article, O. Settergreen souligne l'importance de l'objectif de stabilité financière. Il rappelle également qu'un des principes ayant guidé la réforme était que « la pension moyenne par rapport au revenu moyen devrait, dans le nouveau système, être identique à celle de l'ancien système dans les conditions suivantes : une vie professionnelle de quarante ans, une espérance de vie mesurée en 1994, et une croissance annuelle du revenu moyen de 2% ». Enfin, il existe une garantie de pension minimum : la redistribution est ainsi un des objectifs du système de retraite, même si elle passe par un dispositif distinct au financement clairement identifié.

▪ Royaume Uni

La réforme des retraites au Royaume-Uni a été préparée en amont par la mise en place dès 2002 d'une « Commission des Retraites » présidée par Lord Adair Turner et composée d'une équipe réduite d'experts, en charge de proposer des recommandations de long terme.

Cette commission a publié trois rapports² qui préconisaient une réforme en profondeur du système des retraites et des mesures incitatives à l'épargne. Dans son second rapport, la commission précise les objectifs et les éléments clés d'une réforme (encadré 3).

Encadré 3 : Principes généraux d'un nouvel accord sur les retraites pour le 21^{ème} siècle.

- Créer un système moins complexe et plus compréhensible.
- Traiter les trous importants du système pour les personnes avec des carrières interrompues et des charges familiales.
- Surmonter des barrières qui limitent le développement de l'offre de pensions privées.
- Maintenir les améliorations du niveau de vie relatif des retraités les plus pauvres et la réduction de la pauvreté des retraités obtenus grâce à des dispositifs sous conditions de ressources.
- Etre soutenable face à la hausse de la longévité et à l'incertitude sur sa rapidité.

Le rapport détaille également 12 critères plus précis pour évaluer les différentes propositions de réforme (encadré 4).

Encadré 4 : Critères d'évaluation des réformes des retraites définis par la Commission Turner.

- Simplicité : les réformes devraient rendre le système plus simple et plus compréhensible – immédiatement ou à terme.
- Coût en termes de dépenses publiques : les coûts devraient rester dans l'enveloppe proposée, en acceptant qu'une augmentation de la part des dépenses dans le PIB est inévitable mais en assurant la stabilité à long terme des dépenses en part du PIB après une hausse initiale et en évitant une hausse significative (en points de PIB) dans les 10 à 15 prochaines années.
- Impact redistributif – protéger les plus pauvres : les revenus les plus faibles devraient bénéficier du même taux de remplacement des retraites publiques qu'aujourd'hui, en préservant les améliorations récentes.
- Impact redistributif – éviter des bénéficiaires non nécessaires : les réformes devraient éviter des hausses significatives de dépenses qui bénéficient à ceux qui sont déjà bien couverts.

² Premier rapport publié le 12 décembre 2004 : « *Pensions: Challenges and Choices* » ; deuxième rapport publié le 30 novembre 2005 : « *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century* » ; troisième rapport publié le 4 avril 2006 : « *The Final Report of the Pensions Commission* ».

- Adéquation : les réformes (des systèmes privés et publics) devraient rendre probable que le travailleur type atteigne au moins un taux de remplacement à la retraite de 45% (...).
- Epargne rentable : (...) tout en lui permettant d'atteindre un taux de remplacement plus élevé à coût réduit, grâce à l'accès de tous à la possibilité d'épargner à coût réduit.
- Conditions de ressources : la mise sous condition de ressources de prestations devrait rester limitée.
- Eviter de nuire au système volontaire existant : les réformes devraient minimiser le risque de fermeture accélérée de plans privés à prestations définies ou le nivellement par le bas des assurances volontaires fournies par l'employeur.
- Améliorer la position des femmes – futures retraitées : à l'avenir, les femmes devraient être davantage en mesure d'acquérir des droits propres et de s'assurer une pension pleine, malgré des carrières interrompues et des charges familiales.
- Améliorer la position des femmes- retraitées actuelles : des améliorations devraient être apportées pour limiter les écarts et les inégalités du système.
- Améliorer les options pour les non salariés : les réformes devraient faciliter l'accès des non salariés à des pensions publiques adéquates et à de l'épargne à bas coût.
- Robustesse face à l'allongement de l'espérance de vie : tous les éléments du système de retraite (provisionné ou non) doivent être robustes face à la hausse de la longévité et aux incertitudes importantes sur la vitesse de cette augmentation, tout en mettant en place des mesures qui reconnaissent les inégalités créées par les différences d'espérance de vie entre groupes socio-économiques.

2. Quels objectifs pour le système de retraite en France ?

Cette seconde partie, consacrée plus spécifiquement à la France, rappelle d'abord les objectifs retenus lors de la réforme de 2003 et dans le programme de qualité et d'efficience « retraites ». A partir de ces éléments, ainsi que des réflexions théoriques et pratiques menées à l'étranger, un certain nombre d'objectifs généraux peuvent être dégagés pour l'avenir.

2.1. Les objectifs mis en avant en France lors de la réforme de 2003 et dans les programmes de qualité et d'efficience (PQE).

L'exposé des motifs de la loi portant réforme des retraites de 2003 met en avant quatre grandes orientations (cf. encadré 5). Le premier objectif consiste à assurer un haut niveau de retraite, de l'ordre en moyenne des deux tiers du revenu d'activité, à l'horizon 2020, par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance. Il s'agit d'un objectif implicite de maintien du niveau du taux de remplacement moyen à l'horizon 2020. L'instrument privilégié pour atteindre cet objectif est la durée d'assurance, pour laquelle une règle d'évolution est définie.

Encadré 5 : Orientations de la loi portant réforme des retraites de 2003.

- 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.

La seconde orientation correspond à un objectif d'équité intra-générationnelle. Elle couvre notamment les éléments de solidarité du système de retraite (minimum contributif, droits familiaux et conjugaux). Deux points peuvent être soulignés : la loi ne fixe précisément un objectif de taux de remplacement ou de niveau de pension que pour les salariés modestes : 85% du SMIC net pour une carrière complète au SMIC ; les leviers d'action à mobiliser sont très variés et plus ou moins directs : si les hausses du minimum contributif sont précisées, pour la pénibilité, l'exposé des motifs prévoit simplement que « les partenaires sociaux seront incités à négocier ».

La troisième orientation correspond à la liberté de choix, qui suppose également une meilleure information des assurés.

Enfin, la quatrième orientation vise à assurer la pérennité financière du système de retraite. L'horizon est fixé à 2020. Il est précisé dans l'exposé des motifs que l'équilibre du régime général repose sur une hausse des cotisations retraite en contrepartie d'une baisse des cotisations chômage.

En annexe à l'exposé des motifs de la loi de 2003, figurent les « principes généraux de la réforme des retraites » élaborés en lien avec les partenaires sociaux (encadré 6).

Encadré 6 : Annexe à l'exposé des motifs de la loi portant réforme des retraites de 2003

Document élaboré à l'issue des travaux du « groupe confédéral » réunissant
le Gouvernement et les partenaires sociaux - 11 avril 2003
« Les principes généraux de la réforme des retraites »

/.../

Une réforme des régimes de retraite doit être engagée et devra s'appuyer sur les principes suivants :

- réaffirmer solennellement le choix de la répartition et de la solidarité entre les générations ;
- garantir dans la durée la solidité et l'équilibre financier de l'ensemble des régimes, par des mesures appropriées, définies notamment par référence à l'horizon 2020 ;
- prévoir une progressivité dans la mise en œuvre de la réforme ;
- tendre à l'égalité de traitement entre tous les cotisants ;
- définir une perspective de l'évolution du système de retraite, afin de donner à tous une bonne visibilité à moyen terme ;
- clarifier la responsabilité des partenaires sociaux dans la gestion des régimes de base.

Les objectifs et les moyens de cette réforme sont notamment les suivants :

- viser un haut niveau de retraite ;
- veiller à le maintenir en valeur réelle pour chacun tout au long de sa retraite ;
- préserver les équilibres entre les générations et préserver la compétitivité des entreprises dans le réglage des différents paramètres dont ceux de la durée et du niveau des cotisations ;
- confirmer le droit au départ en retraite à l'âge de 60 ans ;
- prévoir des dispositifs favorisant des libertés de choix du futur retraité ainsi que des incitations à la prolongation d'activité ;
- inciter les partenaires sociaux à engager, au niveau interprofessionnel, et à décliner, au niveau des branches, des négociations sur la prise en compte de la pénibilité ;
- examiner les conditions dans lesquelles pourrait être prise en compte la situation spécifique des personnes ayant travaillé pendant des durées particulièrement longues, sous réserve des équilibres financiers globaux ;
- examiner l'éventualité d'ouvrir dans des conditions financièrement neutres pour les régimes de base, la possibilité de rachat de périodes identifiées, non travaillées ou insuffisamment validées, dans la limite d'un plafond et d'un âge donné ;
- adapter les avantages familiaux dont bénéficient les hommes et les femmes dans des conditions prenant notamment en compte la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle ;
- supprimer les inégalités pesant sur les pluri-pensionnés (retraités relevant de plusieurs régimes) ;
- réformer le système de compensation entre régimes, afin de le rendre cohérent et transparent ;
- doter à un niveau convenable le fonds de réserve pour les retraites pour qu'il remplisse son rôle de « lissage » des besoins de financement ;
- introduire des mécanismes de pilotage et de suivi de la réforme permettant de prendre en compte à intervalles réguliers, l'évolution des données démographiques, économiques et sociales ;
- augmenter les taux d'activité des « seniors », en facilitant leur maintien dans l'emploi ;
- prévoir un égal accès, pour ceux qui le souhaitent, à un complément de revenu par un dispositif d'épargne ;
- rendre progressivement possible un véritable droit à l'information des cotisants sur leurs perspectives de pensions.

Enfin, la loi de 2003 elle-même s'ouvre par la réaffirmation du « choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations » (article 1), suivie de l'énoncé du « droit à une pension en rapport avec les revenus /.../ d'activité » (article 2), d'un principe d'équité entre assurés (article 3), et de l'objectif d'une pension au moins égale à 85% du SMIC net pour un assuré ayant une carrière complète au SMIC (article 4).

Par ailleurs, la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) en 2005 a conduit à la mise en œuvre des programmes de qualité et d'efficacité (PQE), qui sont annexés aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Ces derniers s'inscrivent dans une démarche « objectifs/résultats » (cf. **document n° 4** du dossier). Cinq objectifs principaux ont ainsi été identifiés pour le programme « retraites » (encadré 7), en cohérence avec les objectifs de la loi de 2003.

Encadré 7 : Les objectifs du programme de qualité et d'efficacité (PQE) « retraites ».

- Assurer un niveau de vie adapté aux retraités.
- Offrir une plus grande liberté de choix quant à l'âge de départ en retraite.
- Garantir la solidarité entre retraités.
- Accroître l'emploi des salariés âgés.
- Garantir la viabilité financière des régimes de retraite.

Ces objectifs sont déclinés en une vingtaine d'indicateurs (auxquels s'ajoutent des indicateurs de cadrage), dont l'évolution est suivie annuellement (cf. **document n° 4**).

2.2. Les grands objectifs du système de retraite aujourd'hui

Sur la base des objectifs existant en France, ainsi que des exemples théoriques et étrangers, cinq objectifs généraux susceptibles de guider une réforme et le pilotage du système de retraite en France semblent se dégager (encadré 8).

Encadré 8 : Cinq grands objectifs pour le système de retraite ?

- La pérennité financière.
- L'équité intergénérationnelle et le taux de remplacement au fil des générations.
- L'équité intragénérationnelle et la redistribution.
- La lisibilité et la transparence du système.
- La bonne articulation du système de retraite avec les 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 parfois un peu plus larges. Ainsi, la garantie d'un haut niveau de retraite est incluse dans l'objectif d'équité intergénérationnelle. 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 la bonne articulation avec d'autres objectifs économiques (cf. infra) et elle 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.

De même, les objectifs du programme de qualité et d'efficacité « retraites » sont assez proches, à ceci près que l'objectif d'emploi des seniors n'est pas repris ici comme un objectif à part entière, même s'il est présent dans l'objectif 5.

1) La pérennité financière

La pérennité financière est une condition de survie 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 deux moyens : 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 retraites doit alors être précisé. A cet objectif de pérennité peut s'ajouter un objectif relatif à la facilité de pilotage du système de retraite : certains systèmes (annuités, points, comptes notionnels) permettent-ils d'assurer la pérennité financière plus facilement que d'autres, face à des chocs économiques ou démographiques ?

2) L'équité intergénérationnelle et le taux de remplacement au fil des générations

Au-delà de la pérennité du système de retraites, qui fournit simplement l'assurance que chaque génération bénéficiera d'une pension, la question se pose du niveau des pensions qui pourront être versées aux différentes générations et des prélèvements assumés par chaque génération, ainsi que de l'équilibre entre la durée de retraite et la durée d'activité au fil des générations. C'est en ce sens que le système de retraites poursuit également un objectif d'équité intergénérationnelle : la confiance des différentes générations dans le système suppose que chaque génération s'estime justement traitée.

Du côté des pensions, cet objectif peut se traduire par la garantie d'un certain niveau de taux de remplacement, de manière plus ou moins précise selon les pays. Ainsi, en Allemagne, un objectif précisément défini de taux de remplacement a été spécifié : le ratio de remplacement net (après cotisations sociales, 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'efficacité « 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 peut conduire à un objectif de stabilisation ou de plafonnement de la part de la richesse produite par chaque génération qui finance les retraites³.

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

Les systèmes en comptes notionnels vont au-delà, en établissant un lien entre les cotisations versées par chaque génération et les pensions reçues, ce qui implique, dans un contexte d'allongement de l'espérance de vie, une baisse du taux de remplacement à un âge donné si le taux de cotisation reste fixe.

3) L'équité intragénérationnelle et la redistribution

La loi de 2003 pose 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 sont distincts des dispositifs de redistribution, en pratique, le système de retraite comprend des éléments de solidarité. Ces derniers visent notamment les plus pauvres (minimum vieillesse), les assurés ayant connu des accidents de parcours (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 le programme de qualité et d'efficience « retraites » permet de suivre le respect de cet objectif.

4) La lisibilité et la transparence du système, conditions de la confiance

Comme rappelé dans la première partie, la transparence et la lisibilité sont une condition de la confiance des assurés dans le système de retraites et contribuent à la qualité du débat démocratique sur les choix en matière de retraites. Elles constituent un objectif en tant que tel en Suède et au Royaume Uni. En France, si la recherche d'une plus grande lisibilité du système n'a pas été mise en avant aussi explicitement, la loi de 2003 a fait progresser le droit à l'information des assurés, avec notamment la création du GIP info retraite.

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 plutôt telle ou telle méthode de calcul des pensions (annuités, points, comptes notionnels) en fonction des objectifs privilégiés par ailleurs. Ainsi, si l'objectif de maintien du taux de remplacement est central, un système en annuités peut être plus lisible, alors que les systèmes en points ou en comptes notionnels peuvent rendre plus lisible le respect de l'objectif de contributivité. La

lisibilité s'applique également aux éléments de solidarité : dans certains systèmes (points ou comptes notionnels), le fait d'accorder des droits supplémentaires se traduit par un surcroît de pension, ce qui n'est pas toujours le cas en annuités (durées non utiles).

5) La bonne articulation 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, 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.