

# Réforme des retraites



Mai 2019

## Fiche pédagogique n°6

# DECODAGE SUR LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE DU SYSTEME DE RETRAITE



[www.cfecgc.org](http://www.cfecgc.org)



## CE QU'IL FAUT RETENIR

Pour piloter un système de retraite, se pose avant tout la question des objectifs poursuivis. Le pilotage consiste à mobiliser un ou plusieurs leviers afin d'y parvenir parmi l'âge de départ, les cotisations ou les pensions. La mise en place d'un système universel de retraite appellerait l'adoption d'un mode de prise de décision face aux évolutions économiques et démographiques : il faudrait notamment définir la périodicité du pilotage, et arbitrer sur son degré d'automatisme. Par ailleurs, des instances en charge de ce pilotage seraient définies, leur composition fixée et leurs pouvoirs respectifs délimités.

## LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE PILOTAGE

Les objectifs de notre système de retraite actuel sont fixés par la loi du 20 janvier 2014. Des indicateurs ont été définis afin de vérifier le respect de ces objectifs.

- Versement de pensions en rapport avec les revenus tirés de l'activité ;
- Traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant des pensions ;
- Solidarité entre les générations et au sein de chaque génération (égalité entre les femmes et les hommes, prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi) ;
- Garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités ;
- Contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital ;
- Pérennité financière du système de retraite.

## LES LEVIERS DE PILOTAGE D'UN REGIME DE RETRAITE

La plupart des régimes de retraite fonctionnent en répartition, c'est-à-dire que ce sont les cotisations prélevées aujourd'hui sur les actifs qui permettent de financer les pensions versées aujourd'hui (cf. fiche n°2). Le régime est à l'équilibre si la somme des ressources est égale à la somme des dépenses.



Des **cotisations** prélevées sur le salaire versé aux actifs viennent alimenter le régime. En parallèle, celui-ci verse une pension aux retraités, déterminée au **moment du départ** à la retraite selon une **règle de calcul** propre au régime puis revalorisée chaque année selon une **règle d'indexation**.

Le système universel devrait lui aussi fonctionner par répartition. Ainsi les leviers sur lesquels on peut jouer afin de piloter le système sont :

➤ **Le taux de cotisation**

Dans le système universel, le taux de cotisation serait proche de la situation actuelle des salariés du privé, de l'ordre de 28% (cotisations salariales + cotisations patronales).

➤ **La règle de calcul des pensions**

Dans le système universel, le salaire permettra l'accumulation de points qui seront ensuite convertis en pension. Les paramètres qui interviennent sont le nombre de points accumulés pour un salaire donné, et la valeur du point au moment du départ à la retraite.

➤ **La règle d'indexation des pensions**

On parle de règle d'indexation des pensions pour définir l'évolution des pensions des retraités tout au long de leur retraite. Calculée au moment du départ à la retraite, la pension est ensuite revalorisée de façon à prendre en compte le contexte de croissance et d'inflation du pays.

**Indexation des pensions sur l'inflation**

L'évolution des pensions dans la même proportion que celle des prix permet de garantir le pouvoir d'achat des retraités.

**Indexation des pensions sur les salaires**

L'évolution des pensions dans la même proportion que celle des salaires permet de faire profiter les retraités de la croissance.

L'évolution des salaires est supposée être supérieure à l'inflation sur longue période. Or plus les revalorisations attribuées sont élevées plus la règle de calcul des pensions initiales risque d'être défavorable. Il pourrait ainsi être envisagé une revalorisation liée à l'évolution des salaires mais inférieure à celle-ci : « salaires – x% ».

Une indexation sur les « salaires – x% » peut conduire à revaloriser les pensions en deçà de l'évolution des prix et ainsi générer une perte de pouvoir d'achat pour les retraités.

➤ **L'âge de départ à la retraite qui détermine le passage d'un actif en retraité**

Dans le système universel, l'âge légal de départ resterait fixé à 62 ans. L'âge effectif de départ est plus ou moins éloigné de cet âge minimum selon l'impact sur la pension notamment.

## SYSTEME UNIVERSEL : QUELLE STRATEGIE DE PILOTAGE ?

### Définir la périodicité du pilotage

Pour faire face aux évolutions économiques et démographiques qui jouent sur le système de retraite, il pourrait être envisagé la mise au point d'une stratégie pluriannuelle tout en conservant une intervention annuelle.

Un pilotage stratégique pourrait être mené sur un horizon de 3 à 5 ans afin de garantir le respect des objectifs assignés par la loi au système de retraites.

En complément, la prise de décision annuelle relèverait d'un pilotage tactique. Il s'agirait d'actualiser les paramètres, d'étudier les données, et éventuellement de déclencher un mécanisme d'ajustement ou d'envisager un mode de rééquilibrage de la trajectoire financière.

### Choisir le degré d'automatisme

Il pourrait être fait le choix d'un mode d'ajustement automatique permettant la prise en compte immédiate de l'environnement économique et démographique. Ce mode de pilotage automatique implique la définition d'une règle d'or de retour à l'équilibre sur un horizon pluriannuel. Un choc économique ou démographique aurait alors une répercussion automatique sur les paramètres du système de retraite de façon à préserver l'équilibre de la structure.

Pour garder la main sur le pilotage, une autre option serait la constitution de réserves. Ainsi le pilotage consisterait à constituer des réserves pour anticiper un choc démographique et à utiliser ces fonds pour lisser dans le temps son impact le moment venu.

Indépendamment de l'automatisme du pilotage, la constitution de réserves permet surtout d'avoir un fonds de roulement de façon à compenser l'écart entre les cotisations et les pensions d'une année donnée. Cette fonction serait indispensable si le système universel s'imposait une contrainte de non-endettement.

## SYSTEME UNIVERSEL : QUEL MODE DE GOUVERNANCE ?

Une gouvernance à plusieurs niveaux pourrait être en charge de la prise de décision relative à ce pilotage : une gouvernance large et une plus restreinte. Dans ce cadre, l'instance en charge du pilotage différerait selon la nature des paramètres. Des prérogatives resteraient réservées aux pouvoirs publics.

### Rôle des pouvoirs publics (État et Parlement)

La trajectoire et les objectifs seraient fixés par l'État. En effet, le pilotage du système de retraite devrait s'inscrire dans le cadre de la programmation annuelle et pluriannuelle des pouvoirs publics. En particulier, la loi de financement de la sécurité sociale fixerait chaque année la feuille de route.

- ❖ Par exemple : Les dispositifs de solidarité, les conditions d'ouverture des droits et les taux de cotisation relèveraient de l'État.

## **Rôle et composition du Conseil d'Administration**

Le conseil d'administration serait paritaire, composé d'un nombre égal de représentants des employeurs et des salariés. Il aurait la responsabilité de décliner, en termes de pilotage, la feuille de route fixée par les pouvoirs publics. Il serait également le garant du respect des objectifs fixés par la loi.

- ❖ Par exemple : La valeur du point et son indexation relèveraient du Conseil d'administration.

## **Rôle et composition de l'Assemblée Générale**

Dans l'assemblée générale seraient représentés l'ensemble des assurés et des employeurs y compris sur des secteurs d'activité spécifiques. Elle se réunirait au moins une fois par an pour être informée des actions et résultats de la structure et émettre un avis sur les orientations générales formulées par le Conseil d'Administration.

- ❖ Par exemple : L'assemblée générale pourrait être en charge de l'approbation des comptes, et de formuler une éventuelle motion de défiance.

Des citoyens tirés au sort pourraient constituer un jury citoyen, mais celui-ci ne serait pas nécessairement intégré à l'Assemblée Générale.

## POINTS DE VIGILANCE

- En matière de pilotage, il n'est pas forcément judicieux de multiplier les règles à respecter. Aujourd'hui les objectifs assignés par la loi ne sont pas très contraignants, mais ils relèvent d'un caractère davantage informatif dont il est bon de disposer.
- Il nous semblerait logique d'indexer les pensions sur les salaires. Cela aurait l'avantage de faire profiter les retraités des gains de productivité et ainsi d'éviter la dégradation relative du niveau de vie des retraités par rapport aux actifs. Étant donné le coût budgétaire, il est probable que l'on se baserait sur les « salaires – x% ». Ce coefficient x serait établi puis revu à moyen terme, et non pas tous les ans. Le pilotage stratégique pourrait être décidé pour 5 ans, cet horizon permettant de se faire une bonne idée sur les conditions économiques et démographiques.
- L'indexation sur l'inflation est plus lisible mais pas forcément plus favorable, surtout à long terme. Il serait donc intéressant de lier l'évolution des pensions à celle des salaires mais en demandant que soit inscrit dans la loi que les pensions doivent au moins être revalorisées à hauteur de l'inflation pour garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraités.
- La possession de réserves nous paraît indispensable. Dans un système par répartition, celles-ci permettent avant tout de lisser les variations et d'éviter de pénaliser une génération beaucoup plus qu'une autre. Par ailleurs, elles sont le meilleur moyen de faire face aux chocs économiques notamment qui peuvent moins facilement s'anticiper que les évolutions démographiques.
- Certains régimes disposent aujourd'hui de réserves importantes et ont une crainte légitime sur leur devenir. Ces réserves sont le fruit des efforts des actifs, des retraités, et des entreprises. Il serait totalement inapproprié que ces réserves soient fondues dans les ressources de l'État.
- Pour les Français, la question de la gestion par l'État ou par les partenaires sociaux n'est peut-être pas fondamentale en soi, la répartition actuelle des rôles est déjà souvent méconnue. Cependant, avec l'étatisation de la retraite, il y aurait un risque avéré de gestion politique du dossier. Il serait difficile d'accorder une véritable confiance, la vision pourrait être court-termiste et orientée en faveur de certaines catégories de retraités en vue de considérations électorales.
- Quelle que soit la réelle composition des instances, les décisions majeures resteraient prises par l'État et le paritarisme ferait de la figuration. Le Conseil d'Administration serait paritaire mais n'aurait aucune marge de manœuvre. Pire, les partenaires sociaux auraient la tâche d'assumer les décisions difficiles, fixées en réalité par les pouvoirs publics via la définition des lois encadrant les trajectoires financières.