

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 14 février 2006 à 9 h 30
"Examen de la surcote"

<i>Document N°4</i>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Une retraite à la carte actuariellement neutre ?

D. BLANCHET

Une retraite à la carte actuariellement neutre ?

(D. BLANCHET, Intervention au COR, 13/12/2000)

Rapide tour d'horizon de ce que peut être la contribution des économistes à cette interrogation, avec à la fois des arguments qui légitiment et qui relativisent un tel système.

1) Point de départ : un régime idéal, régime permanent, sans imperfections de marché. C'est dans ce contexte que les avantages du système sont les plus clairs.

2) Puis complexification progressive du problème, faisant apparaître les difficultés :

- Imperfections de marché
- Situations non stationnaires et problèmes de transition.

3) Quelques conclusions sur les politiques à envisager.

Rappel sur ce qu'on entend par neutralité actuarielle (NA)

De manière générale : principe d'équivalence entre bilan actualisé des contributions et des prestations, au sens de l'espérance mathématique (c'est à dire à mortalité moyenne). En capitalisation, le taux d'actualisation à utiliser est le taux d'intérêt.

Deux remarques préliminaires :

- En régime permanent (taux de cotisation constant, structure démographique stabilisée¹, croissance régulière du produit par tête), une forme de NA s'impose aux systèmes de répartition au niveau très global : chaque génération récupère ses cotisations augmentées de l'effet cumulé de la croissance économique globale. Il s'agit donc bien d'une règle formellement équivalente à la NA, avec la différence que le taux d'actualisation est la croissance économique globale, et non plus le taux d'intérêt.
- Les systèmes collectifs obligatoires ne sont cependant pas contraints de répercuter cette NA de manière systématique pour toutes les catégories d'individus ou toutes les générations. Il s'agit là d'une propriété générale de ces systèmes : contrairement aux systèmes privés, ils peuvent procéder à des redistributions qui les écartent de la neutralité actuarielle.

La question est alors : quand y-a-t-il quand même intérêt à se rapprocher de cette NA individuelle, et jusqu'à quel point ?

¹ Au sens qu'y donnent les démographes : il peut s'agir aussi bien d'une population stationnaire que d'une population croissant ou décroissant à taux constant mais avec une structure d'âge invariable.

Un contexte qui peut justifier cette référence à la neutralité actuarielle est celui de la retraite à la carte.

Même s'il n'est pas obligatoire, le respect d'un principe s'apparentant à la neutralité actuarielle a de fortes justifications, en régime permanent, si l'on veut que ces systèmes par répartition autorisent une certaine flexibilité de l'âge de la retraite.

Dans tout système de retraite à la carte, la question est « quelle est la carte », c'est à dire quel est le menu de triplets (taux de cotisation, âge de la retraite, taux de remplacement) qui est proposé ? Ce menu ne peut être défini n'importe comment, sans quoi le système risque d'être déséquilibré et mal coordonné.

Le principe de NA fournit effectivement une réponse simple à cette question. Il conduit à proposer un niveau de pension pour un départ à cet âge a tel que, actualisé sur la durée de vie moyenne restante, il corresponde au montant de cotisations accumulé à cet âge. A noter que, là encore, le taux d'actualisation diffèrera du taux d'intérêt : ce sera le taux de croissance de l'économie.

C'est en régime permanent que l'intérêt du système est le plus simple à démontrer. La flexibilité complète avec NA permet de décentraliser totalement l'arbitrage cotisation/prestation/âge de la retraite

- En principe, conduit à un système automatiquement équilibré (sous l'hypothèse supplémentaire de stabilité des comportements, qui permet la coïncidence des souhaits de cotisation et des souhaits de durée et de montant de retraite des générations successives)
- Permet que cette décentralisation soit efficace (pas de sur- ou de sous-ajustement de l'âge de la retraite, c'est à dire des situations où les barèmes bloqueraient la collectivité sur des âges de départ trop hauts ou trop bas par rapport à ses aspirations, mais sans que chacun ait individuellement intérêt à s'en écarter).

Mais les systèmes réels s'écartent souvent de ce critère.

Dans la pratique, les choix sont plus contraints et/ou ne respectent pas le principe de NA.

- Pas de choix sur le taux de cotisation : le choix porte uniquement sur le couple date de sortie/montant de pension
- La plage de choix pour les âges de départ est restreinte
- A l'intérieur de cette plage, la neutralité n'est pas respectée : dans le régime général, le départ avant le taux plein est très pénalisé, le départ après le taux plein est également pénalisé (« taxe » implicite sur les années de travail supplémentaire).
- Inversement, les systèmes de préretraite créent un écart à la neutralité actuarielle qui va plutôt dans le sens de favoriser les départs précoces.
- Enfin, il n'y a pas non plus respect de la neutralité actuarielle lorsqu'on compare les bilans de générations successives.

Ces écarts peuvent-ils être légitimes ?

Deux attitudes face à ce constat :

- Considérer que ces écarts à la NA sont des anomalies à résorber.
- Voir s'ils ont des justifications économiques, ce qu'on peut faire en s'écartant des hypothèses de fonctionnement parfait de l'économie et de régime permanent stable

Le bon chemin est probablement entre les deux. Mais on va d'abord insister sur les arguments qui légitiment les écarts à la NA.

Justifications des écarts à la NA (1)

- Argument de myopie individuelle pour justifier l'absence de choix du taux de cotisation et l'existence d'un âge minimum : dans tous les cas, la carte doit donc être restreinte.
- Il peut aussi y avoir des arguments justifiant qu'on « force » les départs de travailleurs âgés. Un contexte possible est celui où il existerait un écart salaire-productivité en fin de carrière. Il peut justifier des « pénalisations » apparentes à la poursuite de l'activité ou des clauses d'âge maximal d'activité.

Justifications des écarts à la NA (2)

La distorsion par rapport à la NA créée par les systèmes de préretraite s'explique par la nécessité de couvrir le risque d'exclusion du marché du travail en fin de carrière :

- Un système actuariellement neutre autorisant la sortie précoce assure certes une protection partielle contre ce risque : pour des agents soumis à contrainte de liquidité, un départ anticipé avec une pension à taux réduit vaut toujours mieux qu'un départ anticipé sans ressources avec une simple promesse de pension à taux plein à échéance de quelques années, même si les deux sont « actuariellement » équivalents.
- Mais il s'agit là d'une couverture très réduite : une vraie couverture suppose une prestation supérieure à la prestation neutre pour ces exclus précoces du marché du travail, qui ne peut être compensée qu'en proposant des droits inférieurs à la NA pour les salariés capables de rester plus longtemps sur le marché du travail.

Evidemment, le problème bien connu est ensuite de maintenir l'équilibre d'un tel dispositif, en évitant qu'il ne donne lieu à utilisation excessive, tant par les salariés que par les entreprises.

Justification des écarts à la NA (3) : le problème du régime non permanent

Enfin, en régime non permanent, la contrainte d'équivalence globale citée en introduction ne joue pas. Certaines générations peuvent récupérer bien plus que leur mise actualisée, et d'autres moins, c'est d'ailleurs inévitable à deux titres :

- En régime instable, le rendement global de la répartition fluctue avec le mouvement démographique.
- En phase de montée en régime d'un système de répartition, les bilans sont par construction profitables aux premières générations.

Ceci n'exclut cependant pas toute référence à la NA, mais invite plutôt à introduire une séparation entre deux notions. On peut avoir non respect de la neutralité *absolue* tout en préservant une propriété de neutralité *marginale*.

- On parlera de neutralité absolue si une génération ou une catégorie récupère ni plus ni moins que sa mise globale.
- On parlera de neutralité marginale si l'équivalence ne vaut qu'entre les *surcroûts* de cotisation et les *surcroûts* de prestation liés au décalage de l'âge de cessation d'activité, sans forcément qu'il y ait identité globale des unes et des autres en niveau.

Application pratique : quelles actions sur la pente et le niveau du barême ?

Cette distinction équivaut à une distinction entre niveau et pente du barême. En fait, c'est surtout la seconde forme de neutralité qui est nécessaire pour l'efficacité de la décentralisation des choix en matière d'âge de la retraite. On peut donc à la fois viser la seconde et continuer de s'affranchir de la première, au moins temporairement (puisqu'elle se réimposera à long terme).

1) Concernant la pente du barême.

Une règle de NA marginale garde des justifications intéressantes (notamment s'agissant de la correction des abattements pour départ anticipé). Mais elle doit rester encadrée, comme on l'a vu, et pose divers problèmes pratiques de mise en œuvre :

- Coordination avec la préretraite
- Coordination avec le droit du travail (la référence au taux plein joue un rôle important dans la gestion des fins de carrière, que signifierait sa disparition ?)

2) *Concernant son niveau*

Cette NA marginale, si on l'introduit, ne suffit pas à caractériser le niveau global du barème et le taux de cotisation associé. Ce problème appelle un arbitrage collectif, avec deux scénarios polaires envisageables.

Scénario A - On peut le trancher en choisissant de remonter au principe de neutralité actuarielle *absolue* : chaque génération n'aurait désormais droit, à 60 ans, qu'à ce qu'auront représenté ses cotisations accumulées, ajustées d'un coefficient d'espérance de vie. Dans ce cas, si on reste en répartition, cela déterminera complètement les cotisations des générations suivantes et donc leurs droits et ainsi, de proche en proche, toute la trajectoire future des retraites par répartition. En gros, ce serait une trajectoire de stabilisation de la part des retraites dans le PIB avec baisse du taux de remplacement à 60 ans, que les individus ne pourront contrer que par un report de leur âge de départ, grâce précisément au profil de progression du taux de remplacement avec l'âge qu'offrirait la NA marginale.

Scénario B - Application différée de ce principe de NA absolue, grâce à une poursuite de la hausse des cotisations. On prolonge ainsi la montée en régime du système et on permet donc à quelques générations supplémentaires de bénéficier de rendements supérieurs au rendement de régime permanent.

Ce choix est à trancher à la fois en fonction de la faisabilité de nouvelles hausses de PO et/ou de critères d'équité intergénérationnelle (on doit rappeler à cet égard qu'il existe une école pour qui la NA absolue est précisément un critère d'équité intergénérationnelle, mais ceci peut bien sûr se discuter).