

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 9 février 2011 - 9h30

« Rappel des principales mesures de la réforme de 2010 – Préparation du rapport sur les transferts de compensation démographique »

Document N°10

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

Les questions soulevées par la compensation démographique

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les questions soulevées par la compensation démographique

Cette note expose les questions soulevées par les transferts de compensation au sein du système de retraite, telles que retracées dans les derniers rapports consacrés au sujet :

- Ullmo Y. et Pelé L-P. (2001), *Rapport sur les mécanismes de compensation entre régimes de retraite et sur le fonds de réserves*, rapport remis au Conseil d'orientation des retraites ;
- Cour des comptes (2003), Chapitre X du *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* ;
- Normand F. et Pelé L-P. (2004), *Rapport d'audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoires légaux de sécurité sociale*, Commission de compensation entre régimes de base obligatoires légaux ;
- Domeizel C. et Leclerc D. (2006), *Une analyse critique des dispositifs de compensation entre les régimes d'assurance vieillesse*, rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) de la commission des affaires sociales du Sénat ;
- Cour des comptes (2010), Chapitre III du *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*.

Les pistes d'évolution avancées dans ces rapports sont également présentées pour la seule information du Conseil et afin de servir de base à un premier échange de vue.

Au préalable, il est utile de rappeler que les transferts financiers de compensation sont par construction à somme nulle et que toute réforme en la matière conduit nécessairement, parmi les régimes participant à la compensation, à des perdants et des gagnants par rapport à la situation initiale.

La compensation généralisée¹ (voir le **document n°9**) fait intervenir trois types de paramètres qui sont examinés successivement dans ce document : les capacités contributives des régimes (effectifs de cotisants ou assiettes de cotisation), les effectifs de bénéficiaires et la prestation de référence. La principale difficulté porte sur la prise en compte des capacités contributives, exclues pour la compensation entre salariés et non salariés, retenues entre salariés. Les deux dernières parties du document sont consacrées respectivement au champ de la compensation et aux autres questions soulevées par la compensation généralisée.

I. Les capacités contributives

La détermination des capacités contributives repose sur deux types de paramètres : les effectifs de cotisants pour la compensation généralisée entre les régimes de salariés (regroupés en un bloc) et les régimes de non-salariés, les masses salariales plafonnées pour la compensation entre les régimes de salariés (premier étage de la compensation généralisée) et pour la répartition du transfert à la charge du bloc des salariés dans les compensations avec les non-salariés (deuxième étage de la compensation généralisée).

¹ Il sera mis fin à la compensation spécifique entre régimes spéciaux au 1^{er} janvier 2012.

1) Le décompte des cotisants

Seuls les « **cotisants actifs** » des régimes sont décomptés. Sont ainsi exclus les assurés qui ne cotisent pas du tout l'année considérée. En revanche, un cotisant actif, même à temps très partiel, est comptabilisé comme un cotisant à part entière.

Par ailleurs, les **cotisants pluriactifs** (à l'exception de ceux qui sont identifiés comme tels, notamment les polyactifs dans les régimes de non-salariés) sont susceptibles d'être comptés dans les différents régimes où ils cotisent. Ainsi, lorsqu'une personne exerce deux emplois à temps partiel relevant de deux régimes différents, elle est comptabilisée dans les effectifs cotisants des deux régimes. L'évaluation de la capacité contributive d'un régime en fonction uniquement du nombre de ses cotisants (deuxième étage de la compensation généralisée) peut ainsi défavoriser les régimes dont les affiliés cotisent sur des rémunérations faibles. Le risque de double compte est toutefois à relativiser pour les régimes de salariés (regroupés en un seul bloc dans le deuxième étage de la compensation généralisée) compte tenu du mode de décompte des cotisants du régime général qui conduit à retenir l'emploi salarié total estimé par l'Insee comme effectif de cotisants du bloc salarié.

En effet, les **effectifs du régime général** sont établis à partir des statistiques de l'emploi salarié total fourni par l'Insee, par différence avec les effectifs de cotisants transmis par les autres régimes de salariés. Cette procédure permet d'obtenir, au 1^{er} juillet, un effectif que le régime général ne peut extraire de son système d'information.

Cependant, elle présente des inconvénients dans la mesure où les calculs sont effectués l'année $N+1$, donc à partir de données provisoires de l'Insee, les données définitives n'étant disponibles que dans un délai trop long pour être utilisées (trois ans après l'exercice auxquelles elles se rattachent) et pouvant conduire à des révisions importantes, en fonction des corrections que l'Insee apporte à certaines de ses séries statistiques au vu des résultats de ses recensements.

Lors du dernier recensement général de 1999, la série de l'emploi salarié a ainsi été augmentée de 500 000 personnes, provoquant une modification importante des transferts. Les risques d'évolutions aussi brutales sont aujourd'hui moindres avec la réforme des modalités de dénombrement de la population et la disparition des recensements généraux.

Par ailleurs, en 2009, l'Insee a modifié sa méthode d'estimation de la population totale en emploi. Celle-ci a en effet été remplacée par un nouveau système d'estimation, qui exploite directement des données annuelles de déclarations sociales (DADS). Tout emploi déclaré, même de courte durée, se retrouve alors comptabilisé. Mécaniquement, le niveau d'emploi se retrouve au dessus de celui des anciennes estimations puisque de nombreux employés pour une courte durée ne se sont pas forcément déclarés d'eux-mêmes lors du recensement de 1999, privilégiant leur autre situation (femme au foyer, retraités, étudiants). Ainsi, ce sont surtout des emplois atypiques et de courte durée qui sont désormais mieux comptabilisés. Au total, cette révision méthodologique de l'Insee conduit à revoir à la hausse les estimations d'emploi salarié d'environ 650 000 personnes sur un effectif d'environ 23 500 000 salariés, ce qui est défavorable aux régimes de salariés et favorable aux régimes de non-salariés.

Afin de bien mesurer les capacités contributives des régimes, il faudrait disposer du nombre de **cotisants en « équivalents-année-complète »**, pour ne pas désavantager les régimes où les cotisants ne passent qu'une partie de l'année (et donc apportent moins de ressources au

régime qu'un cotisant présent toute l'année). Ce décompte n'étant pas réalisable pour la plupart des régimes, le dénombrement se fait à une date donnée, en l'occurrence le 1^{er} juillet. Dans un secteur où l'activité est saisonnière, le choix d'une date donnée peut ne pas être représentatif de l'ensemble de l'année. C'est particulièrement le cas du régime des salariés agricoles. C'est pourquoi, dans ce régime qui dispose pour chaque salarié d'une durée de travail déclarée par l'employeur, les effectifs sont recalculés en « équivalents-temps-plein ». Le rapport Normand et Pelé (2004) propose de vérifier si cette correction doit s'appliquer à d'autres régimes. Par ailleurs, le dénombrement au 1^{er} juillet pose des difficultés à certains régimes qui, à défaut, pratiquent une moyenne entre les dénombrements à deux 31 décembre successifs. Le rapport Normand et Pelé (2004) indique qu'il serait souhaitable de vérifier que cette méthode n'introduit pas d'écart significatif avec un décompte au 1^{er} juillet.

Alors qu'il y a un âge minimum pour le décompte des retraités (65 ans pour la compensation généralisée), il n'y a pas d'**âge maximum de décompte des cotisants**. Or un raisonnement semblable à celui appliqué au cas des retraités pourrait conduire à fixer un âge maximum pour les cotisants de telle sorte que les régimes, où l'âge de la retraite est élevé et où les cotisants restent plus longtemps, ne soient pas pénalisés dans la détermination de leur capacité contributive. Selon le rapport Normand et Pelé (2004), une telle logique conduirait à limiter pour tous les régimes le décompte des cotisants à 60 ans, considéré comme l'âge le plus faible de fin de cotisation (même si, dans les régimes spéciaux, les catégories actives peuvent partir avant).

Enfin, un changement important est intervenu en 2003 avec la prise en compte, dans les effectifs de cotisants et la masse salariale des régimes de retraite (régime général et régimes alignés), des **chômeurs** (et des **préretraités**) dont les cotisations sont prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le rapport Normand et Pelé (2004) indique que les assurés **bénéficiaires de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)**, qui relèvent de la même logique, pourraient également être pris en compte. Le rapport Domeizel et Leclerc (2006) demande, au contraire, à ce qu'il soit mis fin à cette modification aux motifs qu'elle s'écarte des principes originels de la compensation (séparation stricte entre le contributif et le non-contributif pour déterminer le nombre de cotisants pris en compte pour le calcul de la compensation) et qu'elle coûte environ 900 millions d'euros par an à la CNAV et majore ainsi de 20 à 25 % le montant de la compensation dont elle est débitrice. Pour les mêmes raisons, ce rapport s'oppose également à la prise en compte des bénéficiaires de l'AVPF dans les cotisants de la CNAV.

Les avis des représentants des différents régimes sont partagés quant à l'inclusion, dans les capacités contributives du régime général, des cotisations prises en charge par un tiers et des effectifs qui s'y rattachent (AVPF). Si certains considèrent que cette modification répond à la même logique que celle qui a conduit à prendre en compte les chômeurs à partir de l'exercice 2003, les représentants du régime général expriment une certaine réserve considérant, comme pour les chômeurs, que les transferts de compensation ne doivent pas être affectés par les mécanismes qui relèvent de la solidarité. En tout état de cause, le rapport Normand et Pelé (2004) indique qu'il faudrait réexaminer dans son ensemble la question de la mesure des capacités contributives.

2) La détermination des masses salariales

Si les sources utilisées par les régimes sont diverses (fichier de paye, montants de cotisations exigibles ou encaissées...), les techniques de retraitement le sont encore

davantage. Le rapport Normand et Pelé (2004) indique que la détermination des **masses salariales plafonnées** pose des difficultés et les techniques utilisées sont très diversifiées et mériteraient d'être, sinon unifiées, tout au moins harmonisées. Selon la Cour des comptes (2010), la masse salariale des cotisants du régime général serait sous-évaluée de l'ordre de 2 %, alors que celle de la CNRACL aurait été surévaluée de 2001 à 2006 de 2,6 % en moyenne. Il est à noter que l'utilisation des masses salariales permet de bien prendre en compte les cotisants dont l'assiette est faible ou dont l'activité est partielle, à la différence du décompte des effectifs de cotisants.

Les régimes de non-salariés font l'objet d'un traitement particulier. Ils participent à une compensation purement démographique, où les capacités contributives sont évaluées en fonction des effectifs de cotisants et non pas en fonction des masses salariales soumises à cotisation. Cette exception a été justifiée à l'origine par l'insuffisante connaissance des revenus des non-salariés².

Par ailleurs, dans le calcul intégrant les régimes de non-salariés, les régimes de salariés sont rassemblés en un bloc unique. Comme la contribution financière de ce bloc est ensuite répartie entre les différents régimes de salariés, ces derniers se trouvent tous dans la même position, en l'occurrence débitrice, alors même que leurs situations démographiques sont contrastées et que la situation démographique de certains régimes de salariés est moins favorable que celle de l'ensemble des régimes de non-salariés. La situation démographique des régimes de salariés est toutefois prise en compte dans le premier étage de la compensation généralisée, à travers la masse salariale et les effectifs de retraités.

La question est de savoir si le choix opéré en 1974 de ne pas tenir compte dans les calculs des capacités contributives des non salariés est toujours justifiée, trente-cinq ans après.

Tout d'abord, il convient de vérifier que les capacités contributives des uns et des autres sont de nature comparable, afin de respecter le principe de base des mécanismes de compensation. Ensuite, il convient de s'assurer de la qualité du paramètre retenu pour mesurer les capacités contributives (actuellement la masse salariale plafonnée), tant sur le plan de l'exhaustivité que sur celui des modalités de recueil.

S'il paraît indéniable que d'importants progrès ont été réalisés dans la connaissance des revenus des non-salariés, il demeure toujours des incertitudes quant au degré de sous-déclaration ou de non-déclaration de ces revenus, qui était la principale raison de leur exclusion en 1974.

S'il était décidé de prendre en compte **les revenus des non-salariés**, on pourrait par exemple retenir les assiettes soumises à cotisations déclarées par les assurés, sur lesquelles sont calculées les cotisations aux régimes de sécurité sociale. Cette assiette constitue en effet la base de calcul des droits des assurés et détermine les capacités contributives des régimes. Néanmoins, si la sous-déclaration des revenus est réelle, la prise en compte de cette assiette déclarée pénalise les régimes de salariés dans un mécanisme qui opère une redistribution en fonction des revenus. En fait, les phénomènes de non-déclaration et/ou de sous-déclaration

² Selon l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale, « la compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes. Toutefois, tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques ».

avantagent les régimes concernés en termes de compensation, car ils minorent la capacité financière de ces régimes, les faisant recevoir davantage, s'ils sont créditeurs, ou verser moins s'ils sont débiteurs³.

Si, malgré les obstacles précités, la prise en compte des revenus des non-salariés devait être retenue, le rapport Normand et Pelé (2004) propose plusieurs modalités de calcul :

- conserver la structure actuelle à deux étages en répartissant, comme aujourd'hui, les transferts entre le bloc des salariés et les régimes de non-salariés au *prorata* des masses salariales ou des revenus ;
- ne plus retenir qu'un seul étage de compensation entre l'ensemble des régimes (salariés et non-salariés) considérés individuellement. Dès lors que les revenus des non salariés seraient pris en compte, le deuxième étage de la compensation généralisée entre salariés et non-salariés, qui se limite à une compensation démographique, devrait être abandonné ;
- créer une compensation interne aux non-salariés sur le modèle de celle réalisée entre salariés. Elle permettrait de créer une solidarité entre non-salariés, dès lors que les régimes s'accordent pour considérer que la connaissance de leurs revenus est satisfaisante. Toutefois, cela ne dispenserait pas d'une compensation entre salariés et non-salariés, regroupés en deux blocs, qui ne pourrait s'opérer que sur une base strictement démographique.

Même si les avis des représentants des régimes sont partagés, tous invitent à considérer avec beaucoup de prudence la prise en compte des revenus des non salariés, les choix étant discutables et l'impact sur les résultats des transferts de compensation très important (voir les résultats de la simulation n°7 du rapport Normand et Pelé, 2004).

Selon la Cour des comptes (2003), la prise en compte des revenus plafonnés des non salariés fait partie des décisions structurelles qui doivent être discutés entre les partenaires concernés.

II. Le décompte des effectifs de retraités

1) L'âge de décompte des retraités

Le nombre de retraités d'un régime dépend des âges de départ en retraite. Les règles de compensation fixent un seuil minimum commun d'âge de la retraite pour le décompte des retraités qui est de 65 ans pour la compensation généralisée.

Ce seuil correspond à un âge auquel les assurés, dans tous les régimes participants, peuvent obtenir une retraite sans abattement. Cette règle pénalise les régimes où l'âge de la retraite est précoce, puisque certains retraités ne sont pas décomptés dans les effectifs. Néanmoins, elle s'inscrit dans la logique visant à ne pas faire financer les avantages de certains régimes (ici liés à la possibilité de départ précoce) par les autres régimes.

Par ailleurs, si la possibilité d'obtenir une pension à taux plein dès 60 ans est désormais ouverte dans la quasi-totalité des régimes (seul le régime de la Cavimac maintient un âge légal

³ Si les taux de sous-déclaration diffèrent d'un régime à l'autre, la détermination des capacités contributives au *prorata* des revenus déclarés n'est pas conforme à la répartition réelle des revenus.

de départ à la retraite à 65 ans⁴), elle ne concerne dans les faits que les actifs dont la durée d'assurance tous régimes est au moins égale à la durée requise dès l'âge de 60 ans. La référence à un âge moyen pourrait dès lors paraître plus juste. Elle reste néanmoins défavorable aux régimes dans lesquels l'âge de la retraite est supérieur à cette moyenne. Elle pose, en outre, des difficultés pratiques : sur quelle population faudrait-il la calculer ? Les systèmes d'information des régimes leur permettent-ils de dénombrer des retraités au-delà d'un âge quelconque ? À quelle fréquence faudrait-il réévaluer cette moyenne ?

Enfin, les modifications apportées dans les modalités de calculs des retraites laissent supposer que l'âge moyen de départ à la retraite va augmenter.

Le rapport Normand et Pelé (2004) indique que les avis des représentants des régimes sur l'unification à 60 ans du seuil de décompte des retraités de droit direct sont partagés. Certains soulignent que depuis la loi du 21 août 2003, l'âge légal est à 60 ans dans la quasi-totalité des régimes, et qu'il est donc logique de modifier le décompte des retraités pour la compensation. D'autres sont plus réservés, en particulier les représentants des professions libérales dont les régimes complémentaires ont maintenu l'âge légal de départ à 65 ans, ce qui implique que l'âge réel de départ à la retraite pour ces professions restera plus tardif que dans les autres régimes.

La question d'une modification de l'âge de décompte des retraités se pose à nouveau avec la réforme des retraites de 2010, qui prévoit un relèvement progressif des bornes d'âge (voir **document n°5**).

2) Les retraités polypensionnés

Pour la compensation généralisée, les polypensionnés sont comptabilisés pour une unité dans chaque régime auquel ils ont été affiliés. Ce mode de calcul crée des doubles comptes et favorise les régimes dits « de passage » dans lesquels les retraités ont cotisé peu d'années et validé peu de droits. En effet, la compensation entre les régimes est établie sur la base du nombre de bénéficiaires sans tenir compte des durées de cotisation ou des montants des pensions (les calculs de compensation, établis selon le principe du régime fictif, attribuent à tous les régimes la même charge de pension par retraité, à savoir la pension de référence).

Comme l'avait recommandé la Cour des comptes (2003), la solution de ce problème exigerait de dénombrer les retraités en « équivalents-carrière-complète », c'est-à-dire de ne compter que pour une fraction d'unité un retraité qui n'a pas accompli une carrière complète dans le régime.

Une telle option supposerait de définir des règles harmonisées de décompte des durées d'assurance, alors que des règles sensiblement différentes existent dans les régimes, s'agissant par exemple du décompte des périodes à temps partiel ou des majorations de durée d'assurance accordées à divers titres.

La modification du dénombrement des retraités en fonction de la durée d'assurance devrait s'accompagner d'une modification du calcul de la prestation de référence, qui devrait alors correspondre à une prestation pour une carrière complète de tous les régimes participants. Cela introduirait un changement très important par rapport aux règles actuelles puisque ces

⁴ Il est à noter que depuis 2006, la Cavimac ne participe plus, en tant que telle, aux mécanismes de compensation dans la mesure où elle a été rattachée à la CNAV (voir **document n°9**).

dernières, qui ne tiennent pas compte des durées de carrière, conduisent à ce que la prestation de référence soit la prestation moyenne d'un régime dont la durée de carrière est courte.

Le rapport Normand et Pelé (2004) indique que les représentants des régimes approuvent le principe de cette option, même s'ils soulignent les difficultés d'une comparaison des durées dans les différents régimes.

III. La prestation de référence

1) Les droits directs

Dans la compensation généralisée, les prestations de référence du régime fictif sont les prestations minimales de droit direct des régimes participants. Cette règle contribue à limiter les transferts de compensation, au détriment des régimes versant les prestations les plus élevées. Elle a été fixée conformément au principe selon lequel les régimes dont les prestations sont les plus faibles n'ont pas à financer les prestations plus élevées résultant de règles plus généreuses des autres régimes⁵.

La référence à des prestations minimales conduit à ce que les transferts ne corrigent que partiellement les écarts entre régimes liés aux différences de situations démographiques ou de capacités contributives. En tout état de cause, ces transferts ne peuvent pas compenser les déséquilibres financiers des régimes⁶.

Au-delà du principe qui conduit à retenir la prestation la plus basse, il existe certaines interrogations sur la manière de déterminer la prestation de référence.

Certains régimes bénéficient de financements autres que les cotisations de leurs assurés et que la compensation. Il s'agit notamment de prises en charge de prestations par des organismes tiers comme le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), d'impôts ou de taxes affectés, et de subventions d'équilibre versées par le régime général, l'État ou l'employeur.

Durant la période 1994-2002, les prestations de référence retenues pour les deux étages de la compensation généralisée ont été calculées en retenant les majorations pour enfants et pour conjoint à charge, remboursées à partir de 1994 par le FSV. Pour les régimes qui bénéficient de cette prise en charge par le FSV, il s'opérait un double remboursement de ces majorations : remboursement total par le FSV, et partiel par la compensation⁷. Pour éviter cette situation, le mode de calcul a été modifié à partir de l'exercice 2003 et la prestation de référence est désormais fixée au niveau de la plus faible des prestations moyennes hors majorations prises en charge par le FSV.

⁵ Pour la compensation spécifique, la règle est différente puisque la prestation de référence est la prestation moyenne des régimes participants. Le choix de cette règle résulte de la plus grande homogénéité des régimes spéciaux.

⁶ Selon les règles actuelles, il est possible en théorie qu'un régime déficitaire (par exemple, parce que son taux de cotisation est inférieur à son taux d'équilibre) ait à payer un versement pour la compensation. Moins l'ensemble des régimes de retraite est globalement équilibré, plus cette situation a de chance d'apparaître, puisque la compensation n'améliore en rien l'équilibre global des systèmes de retraite.

⁷ Le remboursement par la compensation est partiel, puisque le transfert de compensation que reçoit un régime créditeur n'a vocation à rembourser qu'une partie de ses charges de retraite, celles relatives aux retraités qu'il compte au-delà du ratio démographique moyen.

La question peut s'étendre aux prises en charge dont bénéficient les régimes à travers les impôts et taxes affectés et les subventions d'équilibre. La compensation fait-elle double emploi avec ces financements ? Ces autres financements interviennent en complément des cotisations et de la compensation. Si ces financements ne peuvent pas être considérés comme des recettes propres des régimes, certains pourraient considérer qu'ils remboursent aux régimes des avantages qui lui seraient spécifiques, et dont on ne devrait pas tenir compte pour les compensations, alors que d'autres peuvent voir dans ces financements des compléments aux transferts de compensation (qui sont définis sur une base minimale) et qui peuvent recevoir diverses justifications : déséquilibres démographiques importants, préjudice subi par les régimes de non-salariés du fait de l'adoption par une partie de leurs affiliés (dirigeants d'entreprises) du statut de salarié (ce qui n'était pas le cas dans le passé où tous les affiliés, y compris les dirigeants d'entreprise, cotisaient dans les régimes de non-salariés).

Enfin, une modification est intervenue en 2000, consistant à définir la prestation de référence comme la plus basse des prestations moyennes des seuls régimes qui totalisent au moins 100 000 retraités de droit direct de 65 ans ou plus. Cette mesure est destinée à écarter les régimes jugés non représentatifs de l'ensemble des organismes en présence. Elle a été décidée lorsque la Cavimac est devenue régime de référence pour la compensation généralisée entre salariés et non salariés et constitue une exception au principe de la prestation la plus basse.

Le rapport Normand et Pelé (2004) indique que les représentants des régimes rejettent unanimement l'option qui consisterait à utiliser une prestation de référence égale à la moyenne des prestations des régimes participants, dont l'impact sur les transferts serait considérable. Certains régimes considèrent néanmoins que le niveau actuel de la prestation de référence est trop faible : il s'agit de la prestation moyenne des salariés agricoles, secteur dont l'activité économique est jugée atypique, car saisonnière et conduit à des durées de carrière très faibles.

Enfin, une dernière remarque porte sur la détermination de la prestation de référence, qui est la plus faible des prestations moyennes des régimes participants. Certains régimes étant des régimes intégrés, la prestation moyenne à retenir pour ces régimes pourrait être une fraction de la prestation moyenne correspondant à un étage de base. Néanmoins, les résultats des simulations montrent que si, pour les régimes intégrés, on ne retenait qu'une fraction de la prestation moyenne correspondant à un étage de base, les montants obtenus resteraient supérieurs à la prestation de référence actuelle, ce qui serait donc sans effet sur le montant de cette dernière et les transferts de compensation demeureraient inchangés (voir les résultats de la simulation n°11 du rapport Normand et Pelé, 2004).

2) Les droits dérivés

La compensation généralisée ne porte que sur les pensions de droit direct, alors que le coût des pensions de réversion peut être très élevé pour les régimes dont la situation démographique est dégradée.

Cependant, la mise en œuvre d'une compensation des réversions se heurte à de nombreuses difficultés.

La principale réside dans le fait que les règles en matière de réversion sont très différentes d'un régime à l'autre. Ces différences portent principalement sur les conditions d'attribution de la réversion (conditions de ressources pour certains régimes, âge minimum...) et sur le

taux de la réversion. Elles ont pour conséquence des écarts sensibles entre les régimes en termes de nombre de bénéficiaires de pensions de réversion et de montant moyen. Dans ces conditions, il apparaît difficile d'établir un mécanisme de compensation susceptible de neutraliser ces différences et de déterminer une prestation de référence à un niveau suffisant pour que cette compensation soit réellement opérante.

Le rapport Normand et Pelé (2004) indique que les représentants des régimes sont partagés quant à la prise en compte des droits dérivés. Certains soulignent la très grande diversité des règles qui rend impossible la mise en œuvre d'une compensation juste. D'autres considèrent que cette compensation est souhaitable et qu'il faut poursuivre la réflexion sur les modalités de mise en œuvre.

Selon la Cour des comptes (2003), la prise en compte des pensions de réversion fait partie des décisions structurelles qui doivent être discutées entre les partenaires concernés.

IV. Le champ de la compensation

1) Les régimes complémentaires

La prestation de référence étant définie sur une base minimale, elle est la prestation moyenne d'un régime de base et donc, en général, nettement inférieure à celles des régimes intégrés, limitant pour ces régimes l'impact de la compensation.

Une solution pourrait viser à étendre le champ de la compensation en y intégrant tous les régimes complémentaires obligatoires, au motif que, pour le retraités, c'est le cumul de la retraite et de la retraite complémentaire qui importe. En outre, même si les régimes complémentaires sont souvent de création plus récente que les régimes de base, ils seront confrontés, à moyen terme, aux mêmes évolutions démographiques que les régimes de base.

Selon le rapport Normand et Pelé (2004), deux formes d'extension de la compensation aux régimes complémentaires sont envisageables, avec pour chacune des difficultés pratiques non négligeables. Dans la première option, il faudrait reconstituer pour tous les assurés un droit complet (cumul des droits de base et complémentaire), la prestation de référence serait définie comme la plus faible des prestations complètes moyennes Et le financement serait réparti entre les différents régimes, ce qui supposerait de fixer une règle de partage entre les régimes intégrés, les régimes de base et les régimes complémentaires. Dans la seconde option, deux compensations seraient organisées, l'une sur les droits de base, l'autre sur les droits complémentaires. Pour cette seconde option, la décomposition des régimes intégrés en niveaux de base et complémentaire serait nécessaire, ce qui supposerait de déterminer une règle de partage.

L'intégration des régimes complémentaires dans la compensation soulèverait néanmoins un problème de principe, dans la mesure où les régimes complémentaires sont presque tous gérés de manière autonome, par les partenaires sociaux. Cette autonomie apparaît en contradiction avec l'objectif de la compensation qui vise à assurer un niveau commun (minimum) de pension dans tous les régimes. C'est pour cette raison que la compensation a, jusqu'à présent, été limitée à la couverture de base.

En outre, au-delà des questions de principe, l'opposition de certains régimes complémentaires à l'intégration dans la compensation repose sur des arguments techniques. Les régimes complémentaires ont évolué indépendamment les uns des autres et les représentants des régimes qui ont été réformés ne sont en général pas favorables à la mise en place d'une compensation qui risquerait de les conduire à financer les déficits des autres régimes.

Pour toutes ces raisons, le rapport Normand et Pelé (2004) considère qu'il ne paraît pas envisageable en l'état actuel d'étendre la compensation aux régimes complémentaires.

2) Consolidation du régime des salariés agricoles avec le régime général pour le calcul des transferts⁸

La consolidation du régime des salariés agricoles avec le régime général dans les calculs de compensation peut se justifier par l'intégration financière au régime général du régime des salariés agricoles et l'alignement des règles du régime des salariés agricoles sur celles du régime général. Le regroupement des salariés agricoles avec le régime général pour le calcul de la compensation figurait ainsi parmi les mesures techniques que la Cour des comptes jugeait prioritaires en 2003.

La mise en œuvre consisterait à considérer un régime fusionné, dont les paramètres (effectifs, masse salariale) sont obtenus par la somme des paramètres des régimes consolidés. Il est toutefois tenu compte, dans le calcul du nombre de retraités, des retraités communs au régime général et à celui des salariés agricoles. La disparition du régime des salariés agricoles conduirait à déterminer une nouvelle prestation de référence (plus élevée) pour la compensation interne aux salariés.

Le rapport Normand et Pelé (2004) indique que cette option est majoritairement rejetée par les représentants des régimes dans la mesure où les transferts seraient très fortement augmentés par l'accroissement de la prestation de référence. Il indique également que d'autres consolidations de régimes pourraient être envisagées, comme par exemple celle du régime des pensions des fonctionnaires de l'État et de la CNRACL. Enfin, la Cour des comptes (2010) souligne que la question se pose également pour les régimes adossés au régime général (régime des industries électriques et gazières).

3) Les DOM-TOM

La difficulté de connaître de façon satisfaisante les données dans les DOM-TOM, ainsi que la prise en charge par les organismes locaux des prestations expliquent certainement le choix, réalisé dès l'origine, de limiter la compensation aux données issues de la métropole.

Selon le rapport Normand et Pelé (2004), il conviendrait d'établir les raisons de l'exclusion des DOM-TOM des calculs de compensation et, suite à la demande de la Cour des comptes (2010), ce point a été inscrit dans le programme de travail de la Commission de compensation pour l'année 2011.

⁸ La question ne se pose plus pour la Cavimac qui a été rattachée à la Cnav en 2006.

V. Les autres questions

1) La qualité des informations et le rôle de la Commission de compensation

Les transferts de compensation, même s'ils sont définis sur une base minimale, représentent des montants élevés. Ces montants sont sensibles aux variations des paramètres qui entrent dans les calculs. Les montants sont par exemple directement proportionnels aux valeurs des prestations de référence.

Une grande importance doit alors être accordée à la qualité des paramètres utilisés pour calculer les transferts. Des simulations, qui figurent dans l'annexe n°8 du rapport Normand et Pelé (2004), illustrent la sensibilité des transferts de compensation aux paramètres retenus pour le calcul. Les versements des régimes débiteurs à la compensation apparaissent particulièrement sensibles à l'effectif de retraités alors que les recettes des régimes créditeurs le sont particulièrement à l'effectif de cotisants. Selon le rapport Normand et Pelé (2004), la Commission de compensation doit exercer dans ce domaine un rôle prépondérant, en procédant à un examen attentif des données transmises par les régimes. Cette compétence a été réaffirmée par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

En effet, l'article 7 de la loi de 2003 précise les pouvoirs et le champ de la Commission de compensation. Ceux-ci sont au nombre de trois :

- consultation pour avis sur la fixation des soldes de compensation et, éventuellement, sur le versement des acomptes ;
- contrôle des informations quantitatives fournies par les régimes pour servir de bases aux calculs ;
- enfin, consultation pour avis sur tout projet de modification des règles affectant les mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale, cet avis étant ensuite transmis au Parlement.

Le renforcement du rôle et des moyens de la Commission de compensation faisait partie des décisions structurelles dont la Cour des comptes (2003) considérait qu'elle devait être discutées entre les partenaires concernés.

Le décret relatif à la Commission de compensation n'a toutefois été publié qu'à la fin de l'année 2006. Depuis, un manuel de l'utilisateur est en cours de rédaction ; les parties concernant les effectifs de cotisants et les masses salariales ont été rédigées en 2008 et il manque encore celles relatives aux effectifs de retraités et au calcul de la prestation de référence.

2) La détermination des acomptes

Les montants des transferts de compensation relatifs à un exercice ne sont calculés définitivement qu'à la fin de l'année suivante. Sans attendre ces calculs définitifs, des transferts financiers entre les régimes sont opérés en cours d'exercice sur la base de montants prévisionnels. Ces transferts constituent des acomptes et sont suivis d'une régularisation lorsque les montants définitifs sont connus.

En pratique, la répartition des acomptes a toujours privilégié les situations de trésorerie des régimes créditeurs à la compensation, sans se préoccuper de celles des régimes débiteurs.

Si pendant longtemps les régimes débiteurs ont pu verser leurs acomptes sans problème particulier, il n'en est plus de même dès lors que la grande majorité des régimes présentent des situations de trésorerie dégradées et que leurs situations face à l'emprunt sont diversifiées. S'agissant de la CNRACL, les limites d'emprunt obligent à reporter une partie des acomptes l'année suivante.

Selon le rapport Normand et Pelé (2004), revenir sur le principe des acomptes ne paraît pas envisageable et il faudrait trouver une autre source de financement pour garantir la trésorerie des régimes. Il est à noter que, depuis 2010, des ajustements du montant des acomptes sont pratiqués en fin d'exercice.

Toujours selon le rapport Normand et Pelé (2004), la constitution d'une trésorerie commune à tous les régimes résoudrait ces difficultés, mais elle paraît irréaliste. En revanche, il serait possible de prévoir en cours d'année un éventuel ajustement des acomptes, si des écarts importants sont constatés par rapport aux évolutions prévues lors de l'établissement initial des acomptes.

3) La situation financière des régimes

Selon le rapport Domeizel et Leclerc (2006), l'apparition durable de déficits dans les comptes du régime général interdit *de facto* toute modification des règles de la compensation qui aggraverait cette situation. Par ailleurs, toujours selon ce même rapport, il paraît nécessaire de faire basculer les régimes en voie d'extinction (notamment le régime des mines) vers la solidarité nationale.

L'expérience des dernières années a montré que l'on pouvait certes identifier de nombreuses limites aux conventions utilisées dans les mécanismes de compensation, mais qu'il apparaît manifestement très difficile de trouver des solutions qui soient tout à la fois réalisables sur le plan technique et consensuelles. Compte tenu de ces difficultés, le rapport Domeizel et Leclerc (2006) recommandait d'ailleurs un moratoire sur toute mesure de réforme. Les travaux actuels de la Commission de compensation se concentrent sur la transparence des données fournies par les régimes, de manière à éviter toute inéquité dans le cadre des règles existantes. Un manuel de l'utilisateur (également manuel du technicien) regroupant les prises de position de la Commission et les différentes règles pratiques de mise en œuvre des compensations est d'ailleurs en cours de rédaction.

Le rapport Normand et Pelé (2004) indique enfin que si chacune des options envisagées peut être examinée isolément, une éventuelle réforme des mécanismes de compensation ne peut pas être menée par étapes successives, mais doit être envisagée de manière globale, sous forme d'une combinaison des options recevables, et dont l'impact ne perturbe pas excessivement les équilibres financiers en place.

Le **document n°1** fait un certain nombre de propositions sur la manière dont le Conseil pourrait traiter la question des transferts de compensation dans le cadre du rapport qui lui a été demandé par le Parlement.