

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

DOSSIER DE PRESSE

Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation

Dixième rapport
Adopté le 19 octobre 2011

Conseil d'orientation des retraites
113, rue de Grenelle – 75007 Paris
Site web : www.cor-retraites.fr

Contact presse
Anne-Sophie Le Guiel
Tél. : 01 42 75 65 57
E-mail : anne-sophie.le-guiel@cor-retraites.fr

FICHE 1 : SOMMAIRE DU DIXIÈME RAPPORT DU COR

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE – Historique et fonctionnement des mécanismes de compensation

- 1 – Les objectifs de la compensation et sa mise en place en 1974
- 2 – Le fonctionnement et les données de la compensation généralisée
- 3 – La logique économique de la compensation

DEUXIÈME PARTIE – Les questions posées par la compensation

- 1 – Les mécanismes de la compensation sont-ils toujours justifiés ?
- 2 – Les paramètres de calcul sont-ils conformes à l'objectif de la compensation ?
- 3 – Faut-il revoir le périmètre de la compensation ?

TROISIÈME PARTIE – Pistes d'évolution et résultats des simulations

- 1 – Respecter quelques principes de base pour l'évolution des mécanismes de compensation
- 2 – Envisager des pistes d'évolution s'inscrivant dans la continuité des mécanismes actuels
- 3 – Rénover en profondeur les mécanismes de compensation pour répondre au mieux à l'objectif recherché

CONCLUSION

ANNEXES

- Annexe 1 – Synthèse des réponses au questionnaire sur la compensation
- Annexe 2 – Présentation formalisée de la compensation
- Annexe 3 – Synthèse des résultats des simulations
- Annexe 4 – Bibliographie
- Annexe 5 – Le Conseil d'orientation des retraites
- Annexe 6 – Remerciements

FICHE 2 : INTRODUCTION

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites prévoit, dans son article 4, issu d'un amendement parlementaire, que « *dans un délai d'un an suivant la promulgation de la présente loi, le Conseil d'orientation des retraites remet au Gouvernement et au Parlement un rapport sur la rénovation des mécanismes de transfert de compensation démographique entre régimes d'assurance vieillesse afin d'assurer la stricte solidarité démographique entre ces régimes. Sur la base de ce rapport, le Gouvernement consulte la commission de compensation entre régimes de sécurité sociale définie à l'article L. 114-3 du code de la sécurité sociale sur un projet de réforme de ces mécanismes.* ».

Il y a dix ans déjà, en 2001, MM. Pelé et Ullmo remettaient un rapport au Conseil d'orientation des retraites intitulé « *Rapport sur les mécanismes de compensation entre régimes de retraite et sur le fonds de réserves* ». Une quinzaine d'années auparavant, en 1987, le rapport du groupe présidé par Pierre Bougon avait fait le point sur le fonctionnement de l'ensemble des mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale. Depuis, plusieurs autres rapports¹ ont traité de la question des mécanismes de compensation et de leurs éventuelles évolutions. Celui réalisé en 2004 dans le cadre de la Commission de compensation par MM. Normand et Pelé, « *Rapport d'audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoires légaux de sécurité sociale* », fait désormais référence, par l'étendue des questions qu'il aborde et le grand nombre de simulations qui y sont présentées.

Le présent rapport s'appuie, entre autres, sur les enseignements de ces travaux antérieurs. Il va plus loin, en mettant à plat l'ensemble des mécanismes actuels au regard de la logique économique de la compensation et de l'objectif recherché, puis en examinant différentes pistes d'évolution cohérentes, illustrées par les résultats de simulations. Il s'appuie en outre sur les réponses à un questionnaire, qui a été envoyé à l'ensemble des régimes de retraite participant à la compensation, ainsi que sur des auditions d'experts du sujet, conduites par le président et le secrétariat général du COR².

Le rapport est organisé en trois grandes parties.

La **première partie** décrit l'historique et le fonctionnement des mécanismes de compensation. Elle rappelle d'abord les objectifs visés à travers ces mécanismes et la mise en place de la compensation généralisée en 1974³. À cet égard, la référence de la loi du 9 novembre 2010 à une « *stricte solidarité démographique* » renvoie aux principes posés par la loi du 24 décembre 1974, selon lesquels « *la compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* »⁴. La première partie présente ensuite l'organisation de la compensation généralisée, qui comprend une compensation interne aux régimes de salariés (premier étage) et une compensation entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des

¹ Voir l'annexe 4.

² Voir les annexes 2 et 6.

³ Le rapport examine les mécanismes de la compensation généralisée. Sauf mention contraire, le terme « compensation » fait référence à la compensation généralisée.

⁴ Les auditions des sénateurs ayant été à l'initiative de l'amendement parlementaire ont confirmé que le rapport devait s'inscrire dans le cadre des principes posés en 1974.

régimes de salariés (second étage), et détaille les montants des transferts financiers correspondants. Enfin, elle revient sur la logique économique de la compensation, de façon à mieux faire comprendre les mécanismes à l'œuvre.

La **deuxième partie** fait le tour des principales questions posées par la compensation. Elles sont au nombre de trois. Les mécanismes de compensation sont-ils encore justifiés ? Les paramètres actuels sont-ils conformes à l'objectif de la compensation ? Faut-il revoir le périmètre de la compensation ? La première question est posée en préalable à la réflexion demandée par le législateur au COR. La deuxième conduit à examiner dans le détail les différents paramètres de la compensation : les prestations de référence, les effectifs de cotisants et de retraités, et les capacités contributives. Quant à la troisième, elle renvoie à la question de l'extension éventuelle de la compensation aux droits dérivés (les réversions) et aux régimes complémentaires, ainsi qu'à la question de la consolidation possible de certains régimes (régime des salariés agricoles et régime général notamment).

La **troisième partie** s'inscrit dans le prolongement des réponses apportées à ces questions et débouche sur l'analyse de plusieurs pistes d'évolution possible des mécanismes de compensation. Auparavant, elle énumère quelques principes de base qu'il conviendrait de respecter pour faire évoluer ces mécanismes. Ensuite, deux grandes voies de réforme sont examinées. La première, dans la continuité des mécanismes actuels, consiste à préserver le choix d'une prestation de référence forfaitaire autour de laquelle s'organise la compensation. La seconde, qui semble mieux répondre à l'objectif de la compensation, consiste à retenir une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière des retraités. Dans les deux cas, des simulations ont été réalisées.

FICHE 3 : LE FONCTIONNEMENT DE LA COMPENSATION

1. Les principes généraux de la compensation

Dans un système de retraite par répartition composé de plusieurs régimes, la compensation vise, en première approche, à neutraliser entre les régimes l'impact financier des écarts de rapports entre la masse des pensions des retraités et la masse des salaires des cotisants, en opérant des transferts financiers depuis les régimes dont ce rapport est le plus faible vers ceux dont il est le plus élevé. La compensation n'a donc pas pour objet d'assurer l'équilibre financier de chacun des régimes qui y participent.

Dans la mesure où les transferts de compensation ne visent pas à compenser l'impact financier de règles, en matière de droit à la retraite, plus ou moins favorables selon les régimes, ils doivent se fonder sur des règles de calcul des droits à la retraite minimales, communes à l'ensemble des régimes. Ces règles minimales définissent un régime « de référence » (ou « fictif »), dont le taux de cotisation est déterminé de telle sorte que le régime est à l'équilibre.

Pour chaque régime participant à la compensation, le transfert de compensation correspond simplement à son solde financier calculé selon les règles du régime de référence. Par construction, la somme des transferts de compensation est nulle.

2. La compensation généralisée mise en place en 1974

C'est sur cette base qu'a été institué par la loi n°74-1094 du 24 décembre 1974 un mécanisme de compensation généralisée à l'ensemble des régimes de retraite de base⁵. L'objectif est de « *remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* ».

Dans la compensation généralisée, le régime de référence est supposé forfaitaire, c'est-à-dire qu'il verse une prestation de référence unique (dont le montant est le même pour tous les bénéficiaires). L'application du principe de règles minimales a conduit à choisir, pour cette prestation de référence, la pension annuelle moyenne la plus faible des régimes participant.

La compensation est donc calculée sur la base de cette prestation, qui permet de calculer une masse de pension, ainsi que d'un taux de cotisation unique s'appliquant à la masse salariale ou d'une cotisation moyenne par tête s'appliquant aux effectifs de cotisants pour, dans les deux cas, en déduire une masse de cotisation. Ce taux de cotisation ou cette cotisation moyenne par tête sont calculés de façon à équilibrer le régime de référence, qui rassemble les cotisants et retraités (à partir de l'âge de 65 ans) de l'ensemble des régimes participant à la compensation.

⁵ Y participent les régimes de base obligatoires dont l'effectif des cotisants et des retraités âgés d'au moins soixante-cinq ans titulaires d'un droit propre est, au total, supérieur à 20 000 personnes au 1^{er} juillet de l'année considérée.

À partir de ces paramètres (prestation de référence et taux cotisation ou cotisation moyenne), chaque régime calcule la masse des cotisations « fictives » qu'il est censé recevoir et la masse des prestations « fictives » qu'il est supposé verser à ses retraités. La différence entre ces deux masses définit le transfert que le régime doit verser (si le solde est positif) ou recevoir (si le solde est négatif).

Cependant, pour pouvoir être appliquées, les règles de calcul de la compensation doivent être telles que l'on dispose des statistiques nécessaires, qui doivent être homogènes et comparables entre les régimes. C'est la raison pour laquelle la loi n°74-1094 du 24 décembre 1974 dispose que « *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* ».

Cela a conduit, en 1974, à la mise en place d'un mécanisme à deux étages : le premier organise une compensation entre régimes de salariés exclusivement ; le second comprend une compensation calculée entre les salariés (dont tous les régimes sont consolidées en un seul bloc) et les régimes de non-salariés pris chacun individuellement.

Dans la compensation entre les régimes de salariés (premier étage), la répartition des charges est fonction de la démographie, mais aussi des masses salariales plafonnées des régimes : on tient compte à la fois des écarts démographiques et des disparités de capacités contributives. En l'absence de données satisfaisantes sur les revenus des non-salariés, la compensation entre les régimes de salariés regroupés en un bloc et chacun des régimes de non-salariés (second étage) est établie en revanche sur une base strictement démographique, la répartition des charges étant fonction des effectifs de cotisants des régimes concernés.

Les calculs conduisant aux montants des transferts de compensation généralisée sont les suivants (les données portent sur l'année 2009).

a) Le premier étage : la compensation interne aux régimes de salariés

Le calcul de la compensation interne aux régimes de salariés comprend les étapes suivantes :

- **la prestation de référence** correspond à la plus faible des prestations annuelles moyennes des régimes de salariés, en l'occurrence celle du régime des salariés agricoles (2 015 euros) ;

- **les charges globales du régime de référence** sont ensuite calculées en multipliant la prestation de référence par l'effectif de retraités de droit direct des régimes de salariés participant à la compensation âgés de 65 ans et plus au 1^{er} juillet de l'année (12 379 715) : $2\,015 \times 12\,379\,715 = 24,95$ Mrds d'euros ;

- **le taux de cotisation d'équilibre du régime de référence** est obtenu en rapportant les charges globales du régime de référence (24,95 Mrds d'euros) à la masse salariale sous plafond cumulée de chacun des régimes de salariés participant à la compensation (583,67 Mrds d'euros) : $\frac{24,95}{583,67} = 4,27 \%$;

- **chaque régime calcule ensuite ses ressources et ses charges selon les règles du régime de référence.** Les ressources sont égales au produit de la masse salariale plafonnée par le taux

de cotisation d'équilibre et les dépenses sont égales au produit de la prestation de référence par l'effectif de retraités de droit direct du régime, âgés de 65 ans et plus au 1^{er} juillet de l'année ;

- **le montant du transfert** est alors égal à la différence entre les ressources et les dépenses ainsi calculées. Si ce montant est positif, le régime est excédentaire et doit reverser cet excédent aux régimes déficitaires. Si le montant est négatif, le régime est déficitaire et reçoit une compensation à due concurrence du solde négatif constaté.

Par exemple, pour la CNRACL, le montant du transfert au titre du premier étage de la compensation s'est établi en 2009 à :

$$\left(\underbrace{46,46 \text{ Mrds d'euros}}_{\text{Masse salariale sous plafond de la CNRACL}} \times \underbrace{4,27\%}_{\text{Taux de cotisation d'équilibre du régime fictif}} \right) - \left(\underbrace{2\,015 \text{ euros}}_{\text{Prestation de référence du régime fictif}} \times \underbrace{431\,994}_{\text{Effectif de retraités de droit direct de la CNRACL}} \right) = 1,12 \text{ Mrds d'euros}$$

Ainsi, au sein du premier étage de la compensation, un régime verse (reçoit) un montant financier au titre de la compensation si la part de la masse salariale du régime dans la masse salariale globale est supérieure (inférieure) à la proportion de retraités du régime dans l'ensemble des retraités.

Compensation généralisée interne aux régimes de salariés en 2009 (en millions d'euros)

	Masse salariale sous plafond	Taux de cotisation d'équilibre du régime fictif	Prestation de référence du régime fictif (en euros)	Effectif de retraités de droit direct	Solde (G1)
CNAV	446 148	4,27 %	2 015	8 900 883	1 132
Salariés agricoles	16 643			1 546 179	-2 405
Fonctionnaires civils	52 168			822 109	573
Fonctionnaires militaires	8 229			175 424	-2
FSPOEIE (ouvriers d'État)	1 405			47 716	-36
CNRACL	46 462			431 994	1 115
CANSSM (mines)	212			153 633	-301
SNCF	4 577			118 337	-43
RATP	1 357			20 625	16
ENIM (marins)	587			48 747	-73
CNIEG	4 273			68 478	45
CRPCEN	1 202			36 710	-23
Banque de France	411			8 880	-0,3
Total	583 672				12 379 715

Source : Commission de compensation.

b) Le second étage : la compensation entre régimes de non-salariés et régimes de salariés

Le calcul de la compensation entre salariés et non-salariés obéit à un schéma proche de celui de la compensation interne aux régimes de salariés, avec des adaptations sur trois points :

- la **prestation de référence** est la prestation la plus faible des régimes de non-salariés⁶, soit en 2009 celle du régime de retraite des commerçants (3 311 euros) ;

- le calcul des ressources du régime de référence, qui ne peut être effectué que sur une base démographique, repose sur la définition d'une **cotisation moyenne d'équilibre** par tête. Cette cotisation est obtenue en rapportant la masse des prestations du régime de référence ($3\,311 \times 15\,174\,200 = 50,25$ Mrds d'euros) au nombre des cotisants actifs de ce régime (28 493 389) :

$$\frac{50,25 \text{ Mrds d'euros}}{28\,493\,389} = 1\,764 \text{ euros ;}$$

- pour le calcul des montants des transferts à opérer, **les régimes des salariés forment un seul bloc**. Le montant global du transfert est ensuite réparti entre chaque régime de salariés au *pro rata* de la masse salariale sous plafond.

En 2009, pour le bloc des régimes salariés, le transfert s'est établi à :

$$\left(\underbrace{25\,987\,133}_{\text{Effectif de cotisants des régimes salariés}} \times \underbrace{1\,764 \text{ euros}}_{\text{Cotisation moyenne d'équilibre du régime fictif}} \right) - \left(\underbrace{3\,311 \text{ euros}}_{\text{Prestation de référence du régime fictif}} \times \underbrace{12\,379\,715}_{\text{Effectif de retraités des régimes salariés}} \right) = 4,83 \text{ Mrds d'euros .}$$

Le bloc des régimes de salariés, donc chaque régime de salariés, est débiteur au titre du second étage de la compensation (le transfert est positif).

Par exemple, pour la CNRACL, le montant du transfert au titre du second étage de la compensation s'est établi en 2009 à :

$$\underbrace{4,83 \text{ Mrds d'euros}}_{\text{Transfert de compensation des régimes salariés}} \times \underbrace{\left(\frac{46,46}{583,67} \right)}_{\text{Rapport entre la masse salariale sous plafond de la CNRACL et la masse salariale sous plafond des régimes salariés}} = 384,8 \text{ millions d'euros.}$$

Ainsi, au sein du second étage de la compensation, un régime verse (reçoit) un montant financier au titre de la compensation si sa part dans l'ensemble des cotisants est supérieure (inférieure) à sa part dans l'ensemble de retraités (dans ce cadre, les régimes de salariés sont regroupés en un seul bloc).

⁶ Qui totalisent au moins 100 000 retraités de droit direct âgés de 65 ans et plus (depuis 2001).

Compensation généralisée entre salariés et non-salariés en 2009 (en millions d'euros)

	Effectif de cotisants	Cotisation moyenne d'équilibre (en euros)	Prestation de référence du régime fictif (en euros)	Effectif de retraités de droit direct	Masse salariale sous plafond	Solde (G2)		
CNAV		1 764	3 311		446 148	3 695		
Salariés agricoles							16 643	138
Fonctionnaires civils							52 168	432
Fonctionnaires militaires							8 229	68
FSPOEIE (ouvriers d'État)							1 405	12
CNRACL							46 462	385
CANSSM							212	2
SNCF							4 577	38
RATP							1 357	11
ENIM (marins)							587	5
CNIEG							4 273	35
CRPCEN							1 202	10
Banque de France							411	3
Total salariés	25 987 133					12 379 715	583 672	4 834
Exploitants agricoles	537 223					1 494 524		-4 002
RSI-commerçants	743 216					678 585		-936
RSI-artistes	599 921			458 016		-459		
CNAVPL	577 756			157 955		496		
CNBF (avocats)	48 141			5 405		67		
Total non salariés	2 506 256			2 794 485		-4 834		
Ensemble	28 493 389			15 174 200		0		

Source : Commission de compensation.

c) Le montant global des transferts de compensation généralisée

Les transferts de compensation généralisée correspondent, au total, à la somme des transferts résultant des deux étages. Ainsi, pour la CNRACL, le transfert global de compensation généralisée s'est élevé en 2009 à : $1,12 + 0,38 = 1,50$ Mrd d'euros.

Montant global des transferts de compensation généralisée en 2009 (en millions d'euros)

	Premier étage (G1)	Deuxième étage (G2)	Total (G1+G2)
CNAV	1 132	3 695	4 827
Salariés agricoles	-2 405	138	-2 267
Fonctionnaires	571	500	1 072
FSPOEIE (ouvriers d'État)	-36	12	-24
CNRACL	1 115	385	1 500
CANSSM	-301	2	-299
SNCF	-43	38	-5
RATP	16	11	28
ENIM (marins)	-73	5	-68
CNIEG	45	35	80
CRPCEN	-23	10	-13
Banque de France	-0,3	3	3
Total salariés	0	4 834	4 834
Exploitants agricoles		-4 002	-4 002
RSI-commerçants		-936	-936
RSI-artisans		-459	-459
CNAVPL		496	496
CNBF (avocats)		67	67
Total non-salariés		-4 834	-4 834
Ensemble		0	0

Source : Commission de compensation.

Chiffres clés : la compensation généralisée en 2009

- > Les transferts financiers portent sur des masses importantes : 8,1 milliards €
- > Les principaux régimes contributeurs sont la CNAV (4,8 milliards €), la CNRACL (1,5 milliard €) et le régime des fonctionnaires de l'État (1 milliard €).
- > Les principaux régimes bénéficiaires sont les exploitants agricoles (4 milliards €), les salariés agricoles (2,3 milliards €) et, dans une moindre mesure, les régimes de retraite du RSI (1,4 milliard €).

FICHE 4 : SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DES SIMULATIONS

Deux séries de pistes d'évolution des mécanismes de compensation, qui, toutes deux, conduiraient à supprimer les deux étages, ont été simulées.

La première (simulations 1, 2 et 3) consiste à ne pas remettre en cause le caractère forfaitaire de la prestation de référence, en retenant la pension moyenne la plus faible des régimes participants, en l'occurrence la pension moyenne du régime des salariés agricoles.

La seconde (simulations 4 à 7 et 4bis à 7bis) consiste à retenir une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation et (uniquement pour les simulations 4 à 7) aux revenus de carrière des retraités, pour tenir compte du caractère contributif des régimes participants.

Toutes les simulations prennent en compte les différences de situations démographiques (rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants) entre les régimes. En revanche, elles se distinguent, d'une part, par la définition de la prestation de référence, d'autre part, par la prise en compte ou non des différences de capacités contributives (salaires ou revenus moyens) entre les régimes et par certains des paramètres retenus, en fonction de la disponibilité et de la fiabilité des données.

Les **simulations 1 à 3** correspondent à des transferts de compensation par rapport à une prestation de référence forfaitaire égale à la pension moyenne la plus faible des régimes participants (soit celle du régime des salariés agricoles égale à 2 015 euros en 2009).

La simulation 1 prend en compte les différences de capacités contributives entre les régimes de salariés mais pas celles entre les régimes de non-salariés, ni entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés. Pour cela, le revenu moyen des non-salariés, pour chaque régime, est supposé égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés. Cette simulation correspond à la compensation actuelle, mais en prenant la même prestation de référence pour les deux étages.

La simulation 2 ne prend pas en compte les différences de capacités contributives entre les régimes, ce qui revient à supposer implicitement que le salaire ou revenu moyen des cotisants est le même dans tous les régimes. Elle correspond à une compensation purement démographique.

La simulation 3 prend en compte les différences de capacités contributives entre tous les régimes. La capacité contributive des régimes de non-salariés est estimée par leur assiette de cotisations sous plafond de la sécurité sociale.

Les **simulations 4 à 7** correspondent à des transferts de compensation par rapport à une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière des retraités.

Pour les quatre simulations, la durée nécessaire au calcul du coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)) le plus faible est la durée validée écrêtée dans le régime et les écarts entre régimes de salaire ou de revenu moyen de carrière des retraités, faute d'informations pour plusieurs régimes, sont supposés égaux aux

écarts de salaire ou de revenu moyen des actifs. Le régime de référence correspond au régime pour lequel le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)) est le plus faible des régimes participant à la compensation.

Les simulations 4 et 5 prennent en compte les différences de capacités contributives entre tous les régimes (la capacité contributive des régimes de non-salariés est estimée par leur assiette de cotisations sous plafond). La prestation de référence est supposée proportionnelle, entre autres, à la durée cotisée écrêtée dans la simulation 4 et à la durée validées écrêtée dans la simulation 5.

Les simulations 6 et 7 prennent en compte les différences de capacités contributives entre les régimes de salariés mais pas celles entre les régimes de non-salariés, ni entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés (le revenu moyen des non-salariés, pour chaque régime, est supposé égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés). La prestation de référence est supposée proportionnelle, entre autres, à la durée cotisée écrêtée dans la simulation 6 et à la durée validées écrêtée dans la simulation 7.

Les **simulations 4bis à 7bis** se distinguent des simulations 4 à 7 uniquement par le fait que la prestation de référence est supposée proportionnelle uniquement à la durée d'affiliation et ne dépend donc pas des revenus de carrière des retraités.

Pour ces quatre simulations, la durée nécessaire au calcul du coefficient de proportionnalité (pension moyenne / durée moyenne) le plus faible est la durée validée écrêtée dans le régime. Le régime de référence correspond au régime pour lequel le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / durée moyenne) est le plus faible des régimes participant à la compensation.

Tableau de synthèse de présentation des simulations

Simulation	1	2	3	4	5	6	7	4bis	5bis	6bis	7bis	
Déséquilibre démographique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Capacités contributives des salariés	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Capacités contributives des non-salariés	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	
Paramètres intervenant dans le calcul de la prestation de référence												
Nature de la prestation de référence	Forfaitaire			× durée moyenne × salaire moyen de carrière				× durée moyenne				
Durée (1)	Non	Non	Non	Cotisée	Validée	Cotisée	Validée	Cotisée	Validée	Cotisée	Validée	
Salaire moyen de carrière	Non	Non	Non	Oui (2)	Oui (2)	Oui (2)	Oui (2)	Non	Non	Non	Non	

(1) Lorsqu'elle est prise en compte, la durée d'affiliation est écrêtée. Les durées moyennes validées sont utilisées pour déterminer le coefficient de proportionnalité le plus faible des régimes participants, mais les prestations de référence de chaque régime sont ensuite supposées proportionnelles aux durées indiquées dans le tableau.

(2) Les écarts entre régimes de salaire moyen de carrière des retraités sont supposés égaux aux écarts de salaire moyen des actifs.

Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation

Les montants des transferts de compensation obtenus dans les différentes simulations, ainsi qu'avec les mécanismes en vigueur, figurent dans le tableau ci-après. Les résultats varient fortement selon les simulations, car les transferts de compensation correspondent à des soldes financiers qui, par nature, sont très sensibles à de faibles variations de la masse des cotisations ou de la masse des pensions. On observe que le montant global des transferts serait plus faible qu'actuellement, à l'exception de la simulation 7.

Transferts de compensation dans les différentes simulations (données 2009)

	Actuel	1	2	3	4	5	6	7	4bis	5bis	6bis	7bis
Prestation de référence	Forfaitaire (s)				x durée x salaire moyen de carrière				x durée			
Régime(s) de référence	*	Salariés agricoles			CNAVPL		Exploitants agricoles		Exploitants agricoles			
Régime général	4 827,5	3 381,2	4 174,5	3 730,7	2 444,9	4 308,0	4 022,8	6 134,8	3 346,1	5 011,4	2 615,9	4 367,1
Salariés agricoles	-2 266,8	-2 320,7	-2 347,7	-2 307,7	-588,7	-952,0	-510,2	-858,6	-440,0	-774,4	-469,1	-798,5
Fonctionnaires civils	1 005,1	836,0	325,8	876,9	-978,7	-1 344,4	-742,5	-1 088,9	247,1	102,4	151,4	27,0
Fonctionnaires militaires	66,4	39,7	3,8	46,1	-74,7	-358,6	-39,3	-315,0	13,0	-216,7	-2,1	-228,6
Ouvriers État	-24,5	-29,0	-45,0	-27,9	-189,9	-212,0	-179,8	-201,2	-110,5	-123,3	-113,1	-125,3
CNRACL	1 500,2	1 349,6	1 279,8	1 386,0	2 114,9	1 964,0	2 257,7	2 120,0	2 212,6	2 197,3	2 127,4	2 130,2
Mines	-298,8	-299,5	-301,3	-299,3	-629,9	-630,0	-614,8	-614,8	-503,4	-502,9	-503,8	-503,3
CPRPSNCF	-4,9	-19,8	-64,4	-16,2	-390,1	-427,3	-362,5	-397,8	-215,3	-232,0	-223,7	-238,6
RATP	27,7	23,3	6,1	24,4	-14,4	-42,3	-8,5	-35,5	22,9	6,5	20,4	4,5
Marins	-68,3	-70,2	-67,9	-69,7	-85,6	-85,8	-81,2	-81,3	-93,6	-92,2	-94,7	-93,1
CNIEG	80,0	66,2	7,8	69,5	-116,4	-190,0	-96,2	-167,3	31,0	-9,1	23,1	-15,3
CRPCEN	-12,7	-16,6	-26,0	-15,6	4,3	-5,4	9,1	-0,1	22,6	18,0	20,4	16,3
Banque de France	3,1	1,7	-3,5	2,0	-29,0	-29,0	-26,6	-26,6	-10,6	-9,5	-11,3	-10,1
TOTAL SALARIÉS	4 833,9	2 941,9	2 941,9	3 399,1	1 466,8	1 995,3	3 627,9	4 467,6	4 522,0	5 375,4	3 540,8	4 532,5
EXPL. AGRICOLES	-4 001,6	-2 435,4	-2 435,4	-2 730,6	-2 062,9	-2 483,4	-4 308,9	-5 003,9	-4 724,5	-5 562,1	-4 160,2	-5 017,8
RSI-commerçants	-936,4	-569,9	-569,9	-778,5	-49,7	-95,3	2,3	-56,2	-433,9	-460,1	-11,6	-75,5
RSI-artistes	-458,7	-279,2	-279,2	-337,6	-39,5	-95,2	13,0	-45,9	-142,0	-169,2	1,4	-61,4
CNAVPL	495,8	301,8	301,8	385,9	590,2	584,2	591,2	567,0	673,0	707,2	558,7	552,0
CNBF (avocats)	67,0	40,8	40,8	61,7	95,2	94,5	74,5	71,4	105,4	108,8	70,8	70,2
TOTAL NON SALARIÉS	-4 833,9	-2 941,9	-2 941,9	-3 399,1	-1 466,8	-1 995,3	-3 627,9	-4 467,6	-4 522,0	-5 375,4	-3 540,8	-4 532,5
ENSEMBLE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RG + salariés agricoles	2 560,7	1 060,5	1 826,9	1 423,0	1 856,2	3 356,0	3 512,5	5 276,1	2 906,1	4 237,0	2 146,7	3 568,7
État + rég. subventionnés	702,7	480,5	-142,9	534,2	-2 363,3	-3 100,4	-2 028,5	-2 734,6	-639,8	-1 058,3	-765,6	-1 157,3
Montant global	8 072,7	6 040,2	6 140,2	6 583,3	5 249,5	6 950,7	6 970,5	8 893,1	6 673,8	8 151,6	5 589,6	7 167,3

* Salariés agricoles et RSI commerçants.

État + régimes subventionnés : régimes de la fonction publique d'État (civile et militaire), des ouvriers de l'État, des mines, de la SNCF, de la RATP et des marins.

Source : COR 2011.

FICHE 5 : CONCLUSION

Les mécanismes de la compensation généralisée ont été mis en place par la loi du 24 décembre 1974 avec un objectif bien défini : « *la compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* ».

Si les principes qui gouvernent la compensation sont généralement reconnus et acceptés, les mécanismes de cette compensation sont souvent regardés comme excessivement complexes. Dès l'origine, la mise en œuvre de la compensation généralisée s'est accompagnée de l'instauration de deux étages, entre régimes de salariés d'une part et régimes de salariés et de non-salariés d'autre part. Au fil du temps, l'institution d'une compensation spécifique, qui s'est traduite par des transferts complémentaires entre régimes spéciaux – et qui sera supprimée au 1^{er} janvier 2012 –, et l'évolution de certains paramètres (intégration des chômeurs dans les effectifs de cotisants de la CNAV et modification dans le même temps de la définition de la prestation de référence) ont pu susciter des incompréhensions et des critiques. En outre, la charge de la compensation repose principalement sur quelques régimes, qui versent à ce titre des montants importants relativement à la masse de leurs prestations (la CNAVPL par exemple) ou sont en déficit (le régime général en particulier) ; à l'inverse, la compensation est devenue une source essentielle de financement pour d'autres régimes, notamment les régimes agricoles et le régime des mines. La légitimité de la compensation n'a de ce fait pas toujours été perçue par les régimes contributeurs.

C'est dans ce contexte que le Parlement a demandé au COR de réfléchir à la rénovation des mécanismes de compensation et de présenter dans un rapport le résultat de ses délibérations.

Partant de l'objectif assigné à la compensation par la loi de 1974, le présent rapport a cherché à répondre, dans l'ordre, aux questions suivantes.

- a) Les mécanismes de compensation sont-ils encore justifiés ?
- b) Les paramètres et le champ actuels de la compensation sont-ils conformes à l'objectif recherché ?
- c) Peut-on, enfin, faire évoluer les mécanismes de compensation pour répondre au mieux à l'objectif recherché ?

a) S'agissant de la première question, la justification de la compensation ne fait guère de doute lorsqu'il s'agit de faire face aux conséquences financières, pour les régimes de retraite, d'évolutions structurelles telles que le déclin d'un secteur d'activité – par exemple, celui des mineurs ou le secteur agricole – au profit des autres. En revanche, sa généralisation à tous les secteurs d'activité peut être questionnée. Les différences de situation démographique entre régimes peuvent également être la conséquence d'évolutions plus temporaires, liées par exemple à des variations au cours du temps du nombre des recrutements dans les différents secteurs ; dans ce cas, une alternative à la compensation consisterait à opérer des transferts financiers dans la durée, *via* la gestion de réserves internes à chaque régime.

Il reste que la suppression de la compensation telle qu'elle existe aujourd'hui soulèverait des questions d'équité et poserait d'importantes difficultés. D'une part, les régimes participant à

la compensation n'ont pu, dès lors qu'ils ont été mis à contribution, constituer des réserves à la hauteur de leur situation financière hors compensation. D'autre part, la suppression de la compensation poserait d'importantes difficultés financières pour les régimes, principalement le régime des exploitants agricoles, qui en bénéficient actuellement.

La compensation est indispensable au financement des régimes en déclin démographique et reste le seul mécanisme disponible aujourd'hui pour transférer une partie des excédents des régimes favorisés démographiquement vers les autres régimes.

Enfin, sa légitimité découle du choix même d'un système de retraite financé en répartition et organisé sur une base socioprofessionnelle, ainsi que du principe d'autonomie financière de la sécurité sociale

Quant à son extension éventuelle aux régimes complémentaires, si elle peut se justifier sur le fond, elle poserait problème au motif que la plupart de ces régimes ont constitué des réserves pour faire face notamment aux conséquences financières de leurs évolutions démographiques. Elle soulèverait également un problème de principe, car les régimes complémentaires sont presque tous gérés de manière autonome par les partenaires sociaux.

b) Pour apprécier dans quelle mesure les paramètres actuels sont conformes à l'objectif recherché, il faut au préalable rappeler la logique économique de la compensation.

L'idée sous-jacente à la compensation est simplement d'opérer chaque année des transferts depuis les régimes pour lesquels le rapport entre la masse des pensions et la masse des salaires est relativement faible - et qui sont de ce fait relativement bien lotis sur le plan financier - vers les régimes pour lesquels ce rapport est plus élevé. La somme de ces transferts est nulle et la compensation laisse inchangée la situation financière globale du système de retraite (avant prise en compte des subventions d'équilibre qui viennent combler les déficits de certains régimes).

Dans la mesure où la compensation doit s'efforcer de ne pas mettre à la charge d'un régime des avantages de retraite supérieurs à ceux qu'il verse à ses ressortissants, les transferts doivent se fonder sur des règles de calcul des droits à la retraite minimales et communes à tous les régimes, qui définissent un régime de référence. Le transfert de compensation pour chaque régime correspond alors au solde financier du régime, calculé selon ces règles minimales.

Au regard de la logique économique de la compensation, les principales interrogations portent sur l'organisation de la compensation en deux étages, avec, d'une part, une compensation interne aux régimes de salariés et, d'autre part, une compensation purement démographique entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés (en l'absence de données satisfaisantes sur les revenus des non-salariés), ainsi que sur la définition des règles minimales et notamment le choix actuel d'une prestation de référence forfaitaire, correspondant à la pension moyenne la plus faible des régimes participant à chaque étage.

Les deux étages de la compensation peuvent se justifier par des considérations de principe liées à l'hétérogénéité des deux populations concernées (les salariés et les non-salariés) et à une histoire différente des régimes propres à chacune de ces populations. Certains membres du Conseil sont particulièrement attachés à ces considérations. Toutefois, l'existence de prestations de référence différentes entre les deux étages pose question.

En premier lieu, la coexistence de deux prestations de référence ne paraît pas se justifier au regard de l'objectif de la compensation, en ce qu'elle n'est pas cohérente avec l'application de règles minimales communes à tous les régimes. En effet, la compensation entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés s'effectue par rapport à une prestation de référence (la pension moyenne du régime des commerçants en 2009) supérieure à celle qui s'applique pour la compensation interne aux régimes de salariés (la pension moyenne du régime des salariés agricoles). Appliquer les mêmes règles minimales à tous les régimes participant à la compensation conduirait *de facto* à retenir un seul régime de référence et donc à supprimer les deux étages.

En particulier, si le choix d'une prestation de référence forfaitaire était conservé, l'application de règles minimales communes à tous les régimes participant à la compensation devrait conduire à retenir une seule prestation de référence, en l'occurrence la pension moyenne la plus faible de tous les régimes (celle du régime des salariés agricoles), et donc un seul étage.

Au demeurant, on peut constater qu'avec une même prestation forfaitaire retenue pour les deux étages, la mise en œuvre des mécanismes actuels de la compensation reviendrait à opérer directement (en un seul étage) une compensation entre tous les régimes, sur la base de leurs déséquilibres démographiques et de leurs capacités contributives, et avec l'hypothèse que le revenu moyen des non-salariés est égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés. C'est cette hypothèse qui est d'ailleurs retenue implicitement depuis 1974 au sein du second étage. Elle permet de neutraliser, dans le calcul des transferts de compensation, les écarts de capacités contributives entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés, en l'absence de données satisfaisantes sur les revenus des non-salariés.

Il va de soi que si les assiettes de cotisations sous plafond de la sécurité sociale fournies par les régimes de non-salariés étaient regardées aujourd'hui comme une bonne mesure des capacités contributives des régimes de non-salariés, cette hypothèse serait abandonnée et il conviendrait de prendre en compte ces assiettes de cotisations pour le calcul des transferts de compensation.

La suppression des deux étages contribuerait à simplifier et à clarifier les mécanismes de compensation.

S'agissant en second lieu de la définition des règles minimales, le système actuel soulève deux séries de questions.

D'une part, retenir la pension moyenne la plus faible des régimes participants comme prestation de référence, comme c'est le cas actuellement, ne répond pas complètement au souci d'appliquer pour la compensation des règles minimales. En effet, les règles des régimes de référence – le régime des salariés agricoles pour le premier étage et le régime des commerçants pour le second étage – sont alignées sur celles du régime général et ne peuvent être dès lors regardées comme minimales. La faiblesse des pensions servies par ces régimes s'explique, en réalité, par des durées d'affiliation relativement courtes.

D'autre part, comme les régimes participant à la compensation sont de nature contributive (les pensions sont proportionnelles à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière), il y aurait une cohérence certaine à ce que le régime de référence le soit également.

c) Dans le prolongement de ces réflexions, plusieurs pistes d'évolution possible des mécanismes de compensation ont été examinées. Toute évolution doit respecter quelques principes de base : des règles cohérentes, lisibles et équitables ; des règles applicables, fondées sur des données validées et ayant donné lieu à simulation ; un traitement approprié des données indisponibles ou peu fiables, en ce qui concerne notamment les revenus des non-salariés et les revenus de carrière des retraités ; enfin, un étalement dans le temps de la mise en œuvre des réformes afin d'atténuer dans un premier temps leur impact financier pour les régimes.

Deux approches, qui, toutes deux, conduiraient à supprimer les deux étages de la compensation, ont été envisagées. La première, qui s'inscrit dans la continuité des mécanismes actuels, consiste à ne pas remettre en cause le caractère forfaitaire de la prestation de référence, au motif que la pension moyenne la plus faible des régimes participants est facile à déterminer et qu'il n'est pas nécessaire de mobiliser de nouvelles données ; on pourrait donc se borner à supprimer le système à deux étages. La seconde, qui conduirait à rénover plus en profondeur les mécanismes de compensation et semble mieux répondre à l'objectif recherché, consiste à retenir une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière des retraités.

En pratique, cette seconde approche suppose de déterminer d'abord le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)) le plus faible parmi les régimes participants. Puis, la masse des prestations retenue pour le calcul de la compensation serait obtenue, pour chaque régime, comme le produit de ce coefficient minimal par la durée moyenne d'affiliation au régime et par le salaire moyen de carrière des retraités du régime.

Onze simulations ont été réalisées sur ces bases, d'une part, en fonction de la pension moyenne la plus faible des régimes participants pour la première approche (simulations 1 à 3), d'autre part, en fonction du critère de durée et de la fiabilité des données de revenus des non-salariés pour la seconde approche (simulations 4 à 7 et 4bis à 7bis).

Elles montrent la grande sensibilité du montant des transferts au choix des paramètres retenus. Par exemple, le versement du régime général au titre de la compensation varierait de 2,4 milliards d'euros à 6,1 milliards d'euros (4,8 milliards d'euros avec les règles actuelles) selon les hypothèses choisies dans ces simulations. Ce résultat n'est pas surprenant car les transferts de compensation correspondent à des soldes financiers qui, par nature, sont très sensibles à de faibles variations de la masse des cotisations ou de la masse des prestations.

Dans les simulations 4 à 7 et 4bis à 7bis, le régime de référence serait soit le régime des exploitants agricoles, soit la CNAVPL⁷, et non plus le régime des salariés agricoles ou celui des commerçants comme c'est le cas actuellement avec la compensation à deux étages. Il s'ensuit que, contrairement à ce qui se produirait avec les règles actuelles, une consolidation

⁷ Le Conseil s'est toutefois posé la question de savoir s'il ne convenait pas d'écarter, pour la détermination du régime de référence, la CNAVPL en raison des particularités de ce régime.

éventuelle du régime des salariés agricoles avec le régime général ou encore la fusion des deux régimes de retraite du RSI (artisans et commerçants) ne modifieraient pas les résultats de la compensation.

Ces simulations doivent être vues comme de premiers résultats. Compte tenu notamment de la sensibilité des résultats aux données utilisées, il serait nécessaire de conduire un travail approfondi avec les régimes, pour définir plus précisément les paramètres à retenir⁸ et assurer la cohérence et la qualité des données communiquées par les régimes. Ce travail, qui n'a pu être qu'esquissé dans le cadre de ce rapport, pourrait être confié à la Commission de compensation.

Il reviendrait toutefois au gouvernement, en concertation avec les régimes concernés, d'apprécier l'opportunité et le bien-fondé de toute évolution des mécanismes de compensation, qui modifierait sensiblement les montants des transferts entre les régimes et affecterait de ce fait les circuits de financement actuels.

Il importe, à cet égard, de ne jamais perdre de vue l'objectif de la compensation. La compensation n'a pas pour objet d'assurer l'équilibre financier de chacun des régimes qui y participent et n'apporte pas en soi de nouvelles ressources. Aussi, l'enjeu d'un aménagement plus ou moins substantiel de la compensation ne doit pas faire perdre de vue la question, non moins importante mais distincte, de l'équilibre du système de retraite.

En outre, comme la somme des transferts de compensation est nulle par construction, tout changement des règles conduit à des gagnants et des perdants, et peut difficilement être consensuel parmi les régimes participants. Le consensus est d'autant plus difficile à obtenir que les montants des transferts sont très sensibles au choix des paramètres retenus.

Enfin, il faut rappeler qu'aux termes de la loi de 1974, la compensation devait accompagner une harmonisation progressive des régimes. Plus de trente-cinq ans après sa création, force est de constater que tel n'a pas été le cas.

La réflexion sur la rénovation des mécanismes de compensation n'est donc pas sans lien avec la réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique de la prise en charge collective du risque vieillesse, qui devrait être engagée à partir du 1^{er} semestre 2013 conformément à la loi du 9 novembre 2010. Il est clair en effet que le rapprochement des règles des régimes faciliterait la définition des règles minimales sur la base desquelles la compensation devrait être opérée.

⁸ Il serait en particulier nécessaire d'expertiser la meilleure façon d'estimer les écarts de revenus de carrière des retraités, à défaut d'observations directes.