

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 29 mars 2017 à 9 h 30

« Architecture du système de retraite et liens financiers entre régimes »

| |
|----------------------|
| Document N° 5 |
|----------------------|

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

Les transferts de compensation en 2015

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les transferts de compensation en 2015

Les transferts de compensation, dans le cadre de la compensation généralisée en matière de retraite, représentent pour certains régimes de base une part essentielle de leurs ressources. À l'inverse, pour d'autres régimes qui contribuent à la compensation, les transferts de compensation sont une dépense, qui dans certains cas représente une masse financière importante par rapport aux prestations versées et n'est pas sans conséquence sur les modalités de financement des régimes concernés.

Le Conseil d'orientation des retraites a consacré son dixième rapport adopté en octobre 2011 à la compensation (« Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation »). Les enseignements de ce rapport restent d'actualité puisque les modalités de calcul des transferts de compensation n'ont pas évolué depuis.

Après le rappel du fonctionnement 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 régimes de salariés (second étage), le document présente le détail du calcul des montants des transferts financiers correspondants pour l'année 2015, dernière année pour laquelle les transferts sont définitifs.

1. Le fonctionnement de la compensation

1.1 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.**

1.2. La compensation généralisée mise en place en 1974

C'est sur ces bases 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 base¹. 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 participants.

La compensation est calculée sur la base de cette prestation de référence pour déterminer 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.

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) dans le cadre de la compensation.

Pour pouvoir être appliquées, les règles de calcul de la compensation doivent permettre de disposer des statistiques nécessaires, lesquelles 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, il a été décidé en 1974 que la compensation entre les régimes de salariés regroupés en un bloc et chacun des régimes de non-salariés (second étage) serait établie en revanche sur une base strictement

¹ 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.

démographique, la répartition des charges étant fonction des effectifs de cotisants des régimes concernés.

2. Les montants des transferts de compensation en 2015

Les calculs conduisant aux montants des transferts de compensation généralisée sont les suivants (les données portent sur l'année 2015, dernière année pour laquelle les transferts sont définitifs).

2.1. 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 (1 994 euros) ;

- **les charges globales du régime de référence** sont ensuite calculées en multipliant la prestation de référence par la somme des effectifs 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 (14 798 236) : $1994 \times 14\,798\,236 = 29,51$ Mrds d'euros ;

- **le taux de cotisation d'équilibre du régime de référence** est obtenu en rapportant les charges globales du régime de référence (29,51 Mrds d'euros) à la masse salariale sous plafond cumulée de chacun des régimes de salariés participant à la compensation (663,15 Mrds d'euros) : $\frac{29,51}{663,15} = 4,45\%$;

- **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 2015 à :

$$\left(\underbrace{52,59 \text{ Mrds d'euros}}_{\text{Masse salariale sous plafond de la CNRACL}} \times \underbrace{4,45\%}_{\text{Taux de cotisation d'équilibre du régime fictif}} \right) - \left(\underbrace{1\,994 \text{ euros}}_{\text{Prestation de référence du régime fictif}} \times \underbrace{633\,911}_{\text{Effectif de retraités de droit direct de la CNRACL}} \right) = 1,08 \text{ Mrds d'euros}$$

La CNRACL a donc versé pour l'année 2015 un peu plus d'un milliard d'euros au titre de la compensation aux régimes déficitaires.

La formule de calcul permet de montrer qu'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 2015 (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 | 515 425 | 4,45% | 1 994 | 10 744 163 | 1511 |
| Salariés agricoles | 18 697 | | | 1 627 138 | -2413 |
| Fonctionnaires civils | 53 126 | | | 1 124 352 | 122 |
| Fonctionnaires militaires | 8 816 | | | 167 315 | 59 |
| FSPOEIE (ouvriers d'État) | 1 028 | | | 52 526 | -59 |
| CNRACL | 52 594 | | | 633 911 | 1076 |
| CANSSM (mines) | 63 | | | 123 156 | -243 |
| SNCF | 4 662 | | | 114 934 | -22 |
| RATP | 1 425 | | | 22 393 | 19 |
| ENIM (marins) | 596 | | | 48 595 | -70 |
| CNIEG | 4 938 | | | 80 810 | 59 |
| CRPCEN | 1 400 | | | 49 488 | -36 |
| Banque de France | 377 | | | 9 455 | -2 |
| Total | 663 148 | | 14 355 361 | 0 | |

Source : Commission de compensation.

2.2. 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-salariés², soit en 2015 celle du régime de retraite des commerçants³ (3 309 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 ($3\,309 \times 17\,719\,872 = 58,64$ Mrds d'euros), où 17 719 872 correspond à la somme des effectifs de retraités de droit direct âgés de 65 ans et plus de tous les régimes participant à la compensation, au nombre de cotisants de tous les régimes participant à la compensation ($30\,063\,640$) : $\frac{58,64 \text{ Mrds d'euros}}{30\,063\,640} = 1\,951 \text{ euros}$;

- 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 *prorata* de la masse salariale sous plafond.

En 2015, pour le bloc des régimes salariés, le transfert s'est établi à :

$$\left(\underbrace{27\,373\,140}_{\text{Effectif de cotisants des régimes salariés}} \times \underbrace{1\,951 \text{ euros}}_{\text{Cotisation moyenne d'équilibre du régime fictif}} \right) - \left(\underbrace{3\,309 \text{ euros}}_{\text{Prestation de référence du régime fictif}} \times \underbrace{14\,798\,236}_{\text{Effectif de retraités des régimes salariés}} \right) = 4,42 \text{ Mrds d'euros.}$$

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 2015 à :

$$\underbrace{4,42 \text{ Mrds d'euros}}_{\text{Transfert de compensation des régimes salariés}} \times \underbrace{\left(\frac{52,59}{663,15} \right)}_{\text{Rapport entre la masse salariale sous plafond de la CNRACL et la masse salariale sous plafond des régimes salariés}} = 351 \text{ millions d'euros.}$$

On peut montrer qu'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).

² Qui totalisent au moins 100 000 retraités de droit direct âgés de 65 ans et plus (depuis 2001).

³ Le régime de base des commerçants et celui des artisans, quoique gérés conjointement par le RSI, sont considérés comme des régimes distincts.

Compensation généralisée entre salariés et non-salariés en 2015 (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 | | 1 951 | 3 309 | | 515 425 | 3 436 | | |
| Salariés agricoles | | | | | | 18 697 | 125 | |
| Fonctionnaires civils | | | | | | 53 126 | 354 | |
| Fonctionnaires militaires | | | | | | 8 816 | 59 | |
| FSPOEIE (ouvriers d'État) | | | | | | 1 028 | 7 | |
| CNRA | | | | | | 52 594 | 351 | |
| CANSSM | | | | | | 63 | 0 | |
| SNCF | | | | | | 4 662 | 31 | |
| RATP | | | | | | 1 425 | 9 | |
| ENIM (marins) | | | | | | 596 | 4 | |
| CNIEG | | | | | | 4 938 | 33 | |
| CRPCEN | | | | | | 1 400 | 9 | |
| Banque de France | | | | | | 377 | 3 | |
| Total salariés | 27 373 140 | | | | | 14 798 236 | 663 148 | 4 421 |
| Exploitants agricoles | 485 436 | | | | | 1 297 304 | | -3 346 |
| RSI-commerçants | 743 951 | | | 808 062 | | -1 223 | | |
| RSI-artistes | 651 021 | | | 559 753 | | -583 | | |
| CNAVPL | 751 390 | | | 247 386 | | 647 | | |
| CNBF (avocats) | 58 702 | | | 9 131 | | 84 | | |
| Total non salariés | 2 690 500 | | | 2 921 636 | | -4 421 | | |
| Ensemble | 30 063 640 | | | 17 719 872 | | 0 | | |

Source : Commission de compensation.

2.3. 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 2015 à : $1,08 + 0,35 = 1,43$ Md d'euros.

Montant global des transferts de compensation généralisée en 2015 (en millions d'euros)

| | Premier étage (G1) | Deuxième étage (G2) | Total (G1+G2) |
|--------------------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------|
| CNAV | 1511 | 3 436 | 4 946 |
| Salariés agricoles | -2413 | 125 | -2 287 |
| Fonctionnaires | 181 | 413 | 593 |
| FSPOEIE (ouvriers d'État) | -59 | 7 | -52 |
| CNRACL | 1076 | 351 | 1 427 |
| CANSSM | -243 | 0 | -242 |
| SNCF | -22 | 31 | 9 |
| RATP | 19 | 9 | 28 |
| ENIM (marins) | -70 | 4 | -66 |
| CNIEG | 59 | 33 | 91 |
| CRPCEN | -36 | 9 | -27 |
| Banque de France | -2 | 3 | 0 |
| Total salariés | 0 | 4421 | 4421 |
| Exploitants agricoles | | -3 346 | -3 346 |
| RSI-commerçants | | -1 223 | -1 223 |
| RSI-artisans | | -583 | -583 |
| CNAVPL | | 647 | 647 |
| CNBF (avocats) | | 84 | 84 |
| Total non-salariés | | -4 421 | -4 421 |
| Ensemble | 0 | 0 | 0 |
| <i>Transferts + / -</i> | | | +7 825 / -7 825 |

Source : Commission de compensation.

Chiffres clés : la compensation généralisée en 2015

Les transferts financiers portent sur des masses importantes : 7,8 milliards €

Les principaux régimes contributeurs sont la CNAV (4,9 milliards €), la CNRACL (1,4 milliard €) et dans une moindre mesure la CNAVPL (0,6 milliard €) et le régime des fonctionnaires de l'État (0,6 milliard €).

Les principaux régimes bénéficiaires sont les exploitants agricoles (3,3 milliards €), les salariés agricoles (2,3 milliards €) et, dans une moindre mesure, les régimes de retraite du RSI (1,8 milliard € au total).