

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 05 juillet 2017 à 9 h 30

« Retour sur le 7^e rapport du COR - Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?

Options et modalités techniques »

Document N° 2
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?
Options et modalités techniques – Synthèse du rapport

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Retraites :

Annuités, points ou comptes notionnels ?

Options et modalités techniques

Synthèse

Septième rapport
Adopté le 27 janvier 2010

PREMIERE PARTIE - CHAPITRE 1

MULTIPLICITE DES REGIMES ET DIVERSITE DES RÈGLES

Au-delà des principes communs qui le gouvernent, le système de retraite français est un ensemble complexe marqué par la multiplicité des régimes et la diversité des paramètres de calcul de la pension. La comparaison avec les systèmes de retraite étrangers permet de mettre en perspective la situation française et d'observer notamment le caractère atypique de son architecture institutionnelle.

I - Une multiplicité de régimes de retraite

Le système de retraite français se caractérise par une multiplicité de régimes obligatoires en répartition structurés en fonction de critères d'appartenance socioprofessionnelle, rendant son organisation institutionnelle complexe et peu lisible. Cet éclatement du système s'est réalisé dans un double mouvement :

- d'une part, la juxtaposition d'une vingtaine de régimes de base, qui peuvent être regroupés en trois ensembles par grandes catégories professionnelles : les salariés du secteur privé et les non titulaires de la fonction publique, les non-salariés et, pour l'essentiel, les salariés du secteur public et des entreprises publiques ;
- d'autre part, la superposition à ces régimes de base de régimes complémentaires obligatoires. Tous les salariés et non-salariés du secteur privé sont désormais affiliés à au moins un régime complémentaire obligatoire en répartition.

Par ailleurs, la loi de 2003 a encouragé la constitution pour toute personne, à titre privé ou dans le cadre de son activité professionnelle, d'une épargne en vue de la retraite en complément des régimes de retraite obligatoires en répartition, ce qui conduit aujourd'hui à une grande variété de dispositifs.

II - La diversité des règles et des paramètres de calcul

À la multiplicité des régimes s'ajoutent des règles d'acquisition et de valorisation des droits à retraite différentes, principalement entre les régimes de base et les régimes complémentaires, et une diversité encore plus grande des paramètres de calcul de la pension. À l'exception des régimes de base des professions libérales et des non-salariés agricoles qui sont, en totalité ou pour partie, des régimes en points, les régimes de base français sont des régimes en annuités, alors que les régimes complémentaires sont tous des régimes en points.

Le montant total de la retraite est ainsi la somme des retraites de base et complémentaires, lesquelles obéissent à des modalités de calcul différentes. Alors que les régimes complémentaires sont en points, la plupart des régimes de base fonctionnent selon la technique des annuités mais leurs paramètres diffèrent (décompte de la durée, salaire de référence, âges de départ, taux de liquidation...). Les principales différences conduisent à distinguer, d'une part, les régimes des salariés et non-salariés du secteur privé et, d'autre part,

les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux. Toutefois, les réformes récentes ont favorisé une tendance à la convergence des principaux paramètres des régimes.

III - La situation française au regard des systèmes de retraite étrangers

L'examen des différents systèmes de retraite à l'étranger met en évidence des configurations très diversifiées en matière d'architecture institutionnelle. Trois grands ensembles se retrouvent toutefois dans la plupart des systèmes étrangers : les régimes de base légalement obligatoires et fonctionnant le plus souvent en répartition (représentant en moyenne plus de 70 % des revenus des retraités), les régimes professionnels privés en capitalisation et les dispositifs d'épargne retraite individuelle (ces deux derniers ensembles restent relativement marginaux dans la plupart des pays, à l'exception du Japon, des États-Unis, de l'Espagne ou du Canada dans lesquels ils représentent en moyenne entre 20 % et 40 % des revenus des retraités).

À la différence des systèmes de retraite existant à l'étranger, le système de retraite français se distingue, sur le plan institutionnel, par trois caractéristiques. La première tient à la configuration spécifique du premier ensemble, qui se traduit notamment par un nombre plus important de régimes de base structurés en fonction de critères d'appartenance socioprofessionnelle. La deuxième caractéristique du système français est la place particulière occupée par les régimes complémentaires, qui ne sont pas des régimes professionnels et constituent le deuxième étage du premier ensemble, eu égard à leur fonctionnement en répartition, alors que dans la plupart des systèmes étrangers, les régimes complémentaires privés de branches ou d'entreprises fonctionnent en capitalisation. La troisième caractéristique est la part relativement faible du troisième ensemble, qui regroupe les diverses formes d'épargne retraite individuelle, malgré le développement récent encouragé par la réforme de 2003.

L'État et les partenaires sociaux ont des rôles relativement proches en France et à l'étranger, le premier définissant la politique de retraite et assurant le pilotage des régimes de base et les seconds assurant la gestion des régimes complémentaires professionnels.

Une nuance doit toutefois être apportée concernant l'articulation entre les régimes de base et les régimes complémentaires professionnels. En France, les régimes complémentaires gérés par les partenaires sociaux occupent une place importante dans le système de retraite. Le principe d'autonomie par rapport aux régimes de base caractérise la gestion des régimes complémentaires. En outre, les partenaires sociaux tendent à prendre des mesures de bonne gestion en cohérence avec les évolutions intervenues dans les régimes de base. Dans les systèmes étrangers, la question de l'articulation entre le régime de base et les régimes complémentaires ne se pose pas exactement dans les mêmes termes, étant donné le caractère privé et facultatif des régimes professionnels de branche ou d'entreprise.

PREMIERE PARTIE - CHAPITRE 2

CONTRIBUTIVITE ET SOLIDARITE

Le système de retraite français exprime des liens de solidarité entre assurés d'une même génération à travers différents dispositifs ou mécanismes de redistribution. Il est ainsi fort éloigné d'un système purement contributif dépourvu de tout mécanisme de redistribution.

I - Contributivité, redistribution et solidarité

Il existe différentes acceptions plus ou moins restrictives de la notion de contributivité. On retiendra ici que la contributivité d'un système de retraite, dans son acception la plus stricte, peut se définir comme un lien de proportionnalité entre les cotisations versées durant la vie active et les pensions reçues durant la retraite. Si cette proportionnalité n'est pas vérifiée, le système de retraite opère une redistribution en faveur de certains assurés parmi les assurés d'une même génération. Cette définition de la contributivité prend en compte la durée espérée de retraite compte tenu de l'espérance de vie à l'âge de liquidation, qui dépend notamment du sexe et de la catégorie socioprofessionnelle.

Il faut se garder d'opposer contributivité et solidarité. Un système non purement contributif ne peut être jugé solidaire que si les transferts redistributifs s'effectuent bien en direction des catégories en faveur desquelles un objectif de solidarité est poursuivi.

Par ailleurs, indépendamment de cette redistribution, des taux de cotisation dégressifs en fonction du niveau de salaire conduisent à des inégalités de pension plus réduites que les inégalités de salaire, du fait d'un effort contributif plus important de la part des assurés à bas salaires : ces derniers cotisent davantage en proportion de leur salaire et obtiennent de ce fait des taux de remplacement plus élevés.

II - Les différents mécanismes de redistribution intragénérationnelle

La redistribution intragénérationnelle opérée par le système de retraite dans le cadre des droits propres passe par deux canaux.

Premièrement, une redistribution explicite est opérée par différents dispositifs de solidarité : droits familiaux (MDA, AVPF, majorations de pension...), périodes validées (chômage, invalidité...), minimum contributif ou garanti. Ces dispositifs représentent des montants importants, de l'ordre d'un cinquième des retraites de droits propres tous régimes, et bénéficient davantage aux femmes qu'aux hommes. Leur financement est pour partie externe, les régimes recevant des transferts en provenance d'autres organismes (FSV, CNAF, UNEDIC...), et pour partie interne aux régimes, relevant alors de la solidarité entre les assurés de chaque régime.

À ces dispositifs de solidarité viennent s'ajouter les pensions de réversion et le minimum vieillesse. La réversion opère, par nature, un transfert depuis les célibataires vers les couples

mariés et, de fait, depuis les hommes vers les femmes. Le minimum vieillesse réduit sensiblement la pauvreté parmi les retraités.

Deuxièmement, une redistribution implicite est opérée à travers le « cœur du système » (hors dispositifs de solidarité). Elle est liée aux règles de calcul des pensions dans chaque régime ou à la multiplicité des régimes.

III - Analyse des règles de calcul des pensions et de leurs effets redistributifs

La formule de calcul des pensions dans le « cœur » des régimes de base français en annuités (hors dispositifs de solidarité) s'écarte de la contributivité pure pour plusieurs raisons.

Premièrement, la règle des 25 meilleures années (régime général) ou des six derniers mois (dans la plupart des régimes spéciaux, dont ceux de la fonction publique) pour le calcul du salaire de référence s'écarte d'une logique contributive où le salaire de référence serait le salaire moyen de toute la carrière. Dans les régimes spéciaux, la règle bénéficie aux carrières ascendantes. Au régime général, compte tenu de multiples effets jouant en sens contraire, il apparaît que la règle serait plus favorable aux assurés ayant un niveau de salaire proche de la moyenne qu'aux assurés à bas salaires.

Deuxièmement, le taux appliqué au salaire de référence (égal au taux de liquidation lié à la décote/surcote multiplié par le coefficient de proratisation) n'est pas proportionnel à la durée cotisée, contrairement à une formule contributive. Quel que soit l'âge de liquidation, les règles en vigueur semblent avantager, parmi les générations liquidant actuellement leur retraite, les assurés ayant commencé à travailler vers 20 ans sans interruption d'activité ultérieure, lesquels ont en moyenne des salaires relativement élevés.

Troisièmement, au régime général, la règle des 200 heures au SMIC pour valider un trimestre, combinée avec celle de calcul du salaire de référence, apparaît favorable aux assurés ayant eu au moins 25 « bonnes » années (elle leur permet de valider des trimestres supplémentaires sans dégrader leur salaire annuel moyen), mais défavorable aux carrières courtes (moins de 25 ans) marquées par le travail à temps partiel et les épisodes de chômage.

Enfin, la superposition du régime de base et des régimes complémentaires dans le secteur privé conduit à des taux de remplacement moins élevés pour les salaires au-delà du plafond de la sécurité sociale, car le taux de cotisation global et le rendement des cotisations (au moins pour la génération 1948) y sont plus faibles. Pour les fonctionnaires de l'État non-enseignants, le taux de remplacement par rapport à la rémunération totale décroîtrait également avec le niveau de rémunération, car le taux de prime tendrait à augmenter avec le traitement ; ce n'est en revanche pas le cas pour les enseignants, dont le taux de prime est faible.

IV - Le bilan redistributif du système de retraite français

Grâce essentiellement aux dispositifs de solidarité (droits familiaux, périodes validées pour chômage ou invalidité, minimum contributif...), le système de retraite français opère une redistribution importante entre assurés d'une même génération : les inégalités de retraite (rapport interdécile) sont dans un rapport de 1 à 4 alors que les inégalités de carrière salariale (qui combinent les inégalités de niveau de salaire avec les inégalités de durée de carrière) sont

dans un rapport de 1 à 7. Les bénéficiaires de cette redistribution sont surtout les femmes, particulièrement celles qui ont des carrières courtes ou à bas salaires, ainsi que les invalides. En revanche, cette redistribution bénéficie moins aux hommes à bas salaires ainsi qu'aux carrières précaires.

Au contraire, il apparaît que la redistribution opérée par les règles actuelles non purement contributives du cœur du système, relatives au salaire de référence, au taux de liquidation et à la validation des trimestres, est peu lisible et opère des transferts qui ne bénéficient pas aux assurés à bas salaire et/ou à carrière courte, ainsi qu'à ceux qui ont commencé à travailler tôt. En revanche, la dégressivité des taux de cotisation effectifs en fonction du niveau de rémunération parmi les salariés du privé (en raison des régimes complémentaires) ou parmi les fonctionnaires non enseignants (en raison des taux de prime) conduit à une réduction de l'éventail des niveaux de retraite.

PREMIERE PARTIE - CHAPITRE 3

LES EVOLUTIONS RECENTES : CONVERGENCES ET SPECIFICITES

La diversité actuelle des régimes résulte du choix qui a été fait de prendre en compte les particularités de différents groupes professionnels, leurs aspirations, voire leurs conceptions différentes quant à la nature même de la retraite (assurancielle, patrimoniale ou statutaire).

Si cette diversité tend à s'estomper pour les régimes de base, du fait de l'extinction ou du regroupement de certains régimes et d'une certaine convergence réglementaire résultant notamment de la réforme de 2003, un certain nombre de règles spécifiques demeurent.

I - Un mouvement de convergence des régimes

Plusieurs des mesures prises depuis 2003 renforcent le mouvement de convergence des régimes entamé de longue date. Les règles de calcul des pensions des régimes de base se sont ainsi rapprochées avec la réforme de 2003 et celle plus récente des régimes spéciaux : alignement de la durée d'assurance, mécanismes de décote et de surcote, revalorisation sur les prix...

De même, les régimes complémentaires, généralisés dans le secteur privé depuis 2004, ont ajusté leurs paramètres (rendement et taux de cotisation) dans l'objectif de soutenir l'équilibre à long terme ; certains, comme le régime complémentaire des artisans et l'IRCANTEC, mettent d'ailleurs en place des règles précises de pilotage.

Les règles des régimes tendent aussi à interagir avec le développement d'une approche plus globale des droits à la retraite. Désormais, la durée d'assurance tous régimes est au cœur du mode de calcul des retraites de base et le montant de certaines prestations (minimum contributif, pension de réversion) est conditionné au montant de la retraite totale, tous régimes confondus.

II - La persistance de disparités

Cependant, plusieurs règles spécifiques subsistent et la multiplicité des régimes de base et complémentaires demeure une source de complexité, en particulier pour les assurés ayant relevé de plusieurs régimes au cours de leur carrière professionnelle.

Les régimes de retraite se distinguent encore par les modalités de calcul de leurs droits. La technique utilisée diffère : la plupart des régimes de base sont en annuités, mais celui des professions libérales (CNAVPL) et des non-salariés agricoles sont, en totalité ou pour partie, en points, comme les régimes complémentaires. La ligne de partage entre régime de base et régime(s) complémentaire(s) n'est pas la même selon les secteurs. Certaines règles restent spécifiques à la plupart des régimes spéciaux, dont ceux de la fonction publique, que ce soit le calcul du salaire de référence, les modalités de décompte des durées d'activité ou encore les bornes d'âge de la retraite.

L'effort contributif (taux et assiette de cotisation) constitue une autre source d'écart entre les régimes. Il reflète en partie les différentes conceptions de la nature même de la retraite (plutôt assurancielle pour les salariés du secteur privé, patrimoniale pour les non-salariés) et les écarts de périmètre des charges financées par les cotisations (financement de l'invalidité avant 60 ans dans les régimes vieillesse de la fonction publique, apports du FSV dans les régimes du secteur privé...). En outre, le régime de la fonction publique d'État est équilibré par l'ajustement du taux de cotisation de l'État employeur, alors que l'équilibre n'est pas nécessairement assuré dans les autres régimes.

Les dispositifs de solidarité, que ce soit les droits familiaux et conjugaux de retraite ou les minima de pension, diffèrent également selon les régimes.

Les règles de calcul des pensions des régimes de base (salaire de référence, durée d'assurance...) conduisent en outre à des inégalités de traitement entre ceux qui ont relevé d'un seul régime de base au cours de leur carrière (les monopensionnés) et ceux en ayant relevé de plusieurs (les polypensionnés). La permanence de règles différentes, conjuguée à la non-linéarité de la formule de calcul des pensions, fait que la pluriactivité continue à avoir des conséquences sur les droits à la retraite qui peuvent être, selon les cas, favorables ou défavorables par rapport à la situation des monopensionnés.

La multiplicité des régimes de base et des régimes complémentaires reste ainsi une source de complexité, d'autant que la prise en compte des différences professionnelles se fait parfois aux deux niveaux, base et complémentaire.

PREMIERE PARTIE - CHAPITRE 4

LE NIVEAU DES RETRAITES

I - La situation moyenne des retraités

La retraite totale tous régimes (y compris réversion) s'élevait à 1 288 € par mois en moyenne fin 2004. La retraite moyenne de droit propre représentait quant à elle 1 617 € par mois pour les hommes et 782 € pour les femmes, ces dernières percevant au total 1 011 € par mois y compris les pensions de réversion.

Le taux de remplacement net, qui rapporte la retraite totale à la liquidation au dernier salaire (les deux étant calculés nets de prélèvements sociaux), varierait, pour une large diversité de cas types représentatifs des salariés du secteur privé de la génération 1948 ayant eu des carrières continues, entre 44 % et 85 % selon la durée de carrière et le niveau de salaire. Par ailleurs, la retraite nette des retraités les plus jeunes (âgés de 65 à 74 ans) représentait 72,5 % du revenu d'activité net des actifs les plus âgés (âgés de 50 à 59 ans) en 2007.

Bien que les retraités aient en moyenne des revenus inférieurs aux actifs, leur niveau de vie, correspondant au revenu disponible par unité de consommation du ménage auquel ils appartiennent, est proche de celui des actifs. L'appréciation du niveau de vie relatif des retraités dépend des critères retenus pour le calculer : prise en compte ou non des revenus du patrimoine, choix de la statistique (moyenne ou médiane), et population de référence à laquelle les retraités sont comparés (population en emploi, active ou en âge de travailler).

Depuis 1996, le niveau de vie moyen des retraités progresse régulièrement, de sorte que la parité entre retraités et actifs se maintient à peu près. En effet, le niveau de vie moyen de l'ensemble des retraités – qui ne reflète pas l'évolution du niveau de vie de chaque retraité – s'élève assez régulièrement, car les générations les plus jeunes qui arrivent à la retraite ont des retraites plus élevées en termes réels que les générations qui décèdent, alors que le niveau de vie des actifs fluctue avec la conjoncture de l'emploi et des salaires. De fait, le rapport entre le niveau de vie moyen des retraités et celui des actifs n'a que légèrement fluctué sur la période récente.

Ces évolutions récentes font suite à une longue période pendant laquelle le niveau de vie des retraités progressait plus rapidement que celui des actifs, comblant l'écart important que l'on observait en 1970.

Alors qu'il est proche de celui des actifs en France, le niveau de vie des retraités est inférieur à celui des actifs dans la plupart des pays de l'OCDE. En outre, la France se singularise par le fait que les retraites obligatoires par répartition représentent l'essentiel des ressources des ménages âgés de plus de 65 ans (environ 85 %).

II - Les différences entre retraités

Les inégalités entre retraités, très importantes il y a quelques décennies, se sont considérablement réduites et tendent encore à se réduire : depuis 1996, le niveau de vie des

retraités les plus modestes continue de progresser plus rapidement que le niveau de vie médian et le nombre d'allocataires du minimum vieillesse de décroître. Le taux de pauvreté des personnes de 60 ans et plus, après avoir fortement baissé (il dépassait 30 % en 1970), se maintient entre 1996 et 2007 aux alentours de 10 %, soit un niveau inférieur à celui de l'ensemble de la population, contrairement à ce que l'on observe dans la majorité des pays de l'OCDE.

Le niveau des retraites présente toutefois des écarts importants selon le statut d'activité antérieur : en 2004, les salariés du secteur privé affiliés au régime général percevaient en moyenne une retraite totale égale à 1 065 € par mois ; les fonctionnaires et assurés des régimes spéciaux percevaient une retraite plus élevée (1 689 €) ; en revanche, les non-salariés percevaient beaucoup moins (671 €). Ces écarts reflètent d'abord des niveaux de diplôme ou de qualification différents ; en outre, à diplôme ou qualification identique, le statut a un impact sur la carrière (niveau de revenu d'activité, durée cotisée, périodes de chômage...) ; enfin, à carrière identique, les règles des différents régimes conduisent à des niveaux de pension différents.

Une simple comparaison des règles des différents régimes, comme le calcul de taux de remplacement à carrière identique, ne permet pas à elle seule de juger de l'égalité de traitement entre assurés ayant un statut d'activité différent. La question se pose en effet de ce qu'aurait été la carrière d'une personne et ses conditions de travail si elle avait relevé d'un autre statut.

III - Les perspectives de niveau des retraites

Les perspectives retracées ici s'appuient sur les résultats des projections à long terme du COR réalisées en 2005 et actualisées en partie en 2007.

Dans l'hypothèse conventionnelle d'un âge de départ à la retraite de 65 ans et après 40 ans de cotisations, la législation actuelle conduirait à une baisse des taux de remplacement au fil des générations dans le secteur privé, en raison essentiellement des effets de la réforme de 1993, et des accords de 1996 et de 2003 dans les régimes complémentaires, alors que, pour les fonctionnaires, la montée en charge du régime additionnel pourrait compenser la légère baisse de taux de remplacement du régime de la fonction publique due à l'allongement de la durée d'assurance de référence.

Ces résultats, obtenus sur cas types, ne tiennent cependant pas compte de l'évolution des carrières au fil des générations. L'évolution effective des taux de remplacement dans le futur dépendra en particulier des âges effectifs de départ à la retraite et des âges d'entrée sur le marché du travail. Or, la durée validée à un âge donné baisse au fil des générations.

Par ailleurs, si l'on considère la somme totale des pensions que peuvent espérer percevoir les assurés sur l'ensemble de leur période de retraite, il convient de tenir compte également, dans l'hypothèse d'un âge de départ à la retraite fixe, de la hausse de la durée de perception de la retraite liée à l'allongement de l'espérance de vie au fil des générations.

Les réformes récentes ont conduit à passer d'une revalorisation des pensions sur les salaires à une revalorisation sur les prix. Cela garantit le pouvoir d'achat des pensions face aux aléas de

la conjoncture mais entraîne, au cours de la période de retraite, un décrochage du pouvoir d'achat des pensions par rapport à celui des salaires.

Le niveau moyen des retraites devrait néanmoins continuer à augmenter à l'avenir en euros constants, donc au-delà de l'inflation, grâce à la progression des revenus d'activité au fil des générations entraînant celle des retraites (effet noria). Selon le scénario de base du COR de 2007, il progresserait en moyenne de 1,1 % par an entre 2006 et 2050, moins rapidement cependant que celui des revenus d'activité. Le rapport entre la retraite moyenne nette et le revenu d'activité moyen net baisserait ainsi de 9 % à l'horizon 2020 et de 23 % à l'horizon 2050.

Ces évolutions dépendent, entre autres, de l'hypothèse de croissance future de la productivité, qui détermine directement celle des revenus d'activité bruts, mais ne se répercute qu'à terme sur le niveau des retraites. Ainsi, dans l'hypothèse de gains de productivité de 1,5 % par an au lieu de 1,8 % par an dans le scénario de base, la baisse du rapport entre la retraite moyenne nette et le revenu d'activité moyen net serait limitée à 14 % à l'horizon 2050.

L'évolution future du niveau de vie des retraités dépendra non seulement de celle des retraites, mais aussi de l'évolution des structures familiales, ou encore de l'accumulation patrimoniale des générations successives. Cette évolution du niveau de vie relatif des retraités doit également être appréciée au regard de la durée de perception de la retraite, qui augmente entre 2006 et 2050 dans les projections réalisées par le COR en 2007.

PREMIERE PARTIE - CHAPITRE 5

LA SITUATION FINANCIERE DES REGIMES DE RETRAITE ET LA QUESTION DE L'EMPLOI DES SENIORS

Les données relatives à la situation actuelle et aux perspectives financières à court terme des régimes de retraite présentées dans ce chapitre sont issues du rapport d'octobre 2009 de la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) ainsi que du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'année 2010.

Les perspectives à long terme reprises ici sont celles qui ont été réalisées par le COR en 2007. Elles sont donc antérieures à la crise économique et financière qui a débuté en 2008. Le COR a prévu d'actualiser ces projections en 2010 pour tenir compte des effets de la crise.

I - La situation actuelle et les perspectives financières à court terme

La situation financière des régimes de retraite apparaît nettement plus dégradée à court terme que celle qui avait été prévue en 2007 dans le cadre des projections du COR. Cette dégradation s'explique principalement par la crise économique et financière, qui se répercute également sur les comptes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Elle intervient alors que les régimes sont structurellement déficitaires, du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby boom* depuis 2006 et de l'allongement continu de l'espérance de vie à 60 ans.

Déficitaire depuis 2005, le régime général (CNAV) a affiché en 2008 un solde de -5,6 Mds €. En 2009 et 2010, le déficit se creuserait très fortement, pour atteindre -10,7 Mds € en 2010, selon les prévisions associées au PLFSS pour 2010. Le déficit de la CNAV en 2009 serait avant tout structurel, à hauteur des 2/3, mais la dégradation très rapide entre 2009 et 2010 s'explique principalement par la crise économique qui réduit fortement les recettes assises sur les revenus d'activité. Par ailleurs, les hausses de cotisation de la CNAV gagées par des baisses de cotisation de l'UNEDIC qui étaient prévues ont été reportées. Au-delà de 2010, les perspectives pluriannuelles associées au PLFSS 2010 font état d'une dégradation supplémentaire d'environ 1 Md € à 1,5 Md € par an du solde de la CNAV, qui atteindrait -14,5 Mds € en 2013.

Les régimes de retraite complémentaires ont été touchés dès 2008 par la crise financière qui les a conduit à passer d'importantes provisions pour moins-values sur leurs réserves, et sont ainsi devenus déficitaires en 2008. En 2009 et 2010, l'ensemble ARRCO-AGIRC serait déficitaire de -1,5 Md € en 2009 et de -3,7 Mds € en 2010.

Le Fond de solidarité vieillesse (FSV), qui assure le financement de prestations vieillesse relevant de la solidarité nationale et dont les comptes sont très sensibles à la conjoncture, est redevenu déficitaire en 2009 (-3 Mds €) et le serait encore en 2010 (-4,5 Mds €).

En 2007, les transferts de compensation au titre de la retraite ont atteint 9,7 Mds €. Sur la période 2008-2010, ils se réduiraient pour atteindre 8,6 Mds € en 2010. Ces transferts portent ainsi sur des masses financières élevées, qui peuvent représenter une part importante

des dépenses ou ressources de certains régimes. Or, les conventions utilisées pour la compensation comportent de nombreuses limites, contribuent à rendre les transferts peu lisibles et suscitent régulièrement des demandes d'évolution.

II - Les perspectives financières à long terme des régimes de retraite

Les effets à plus long terme de la crise économique et financière sur les perspectives financières des régimes de retraite sont complexes. Ils dépendent en effet du scénario de sortie de crise et des conséquences éventuelles de la crise sur la croissance et le chômage à long terme. Le COR a prévu d'examiner cette question en 2010 et d'actualiser en conséquence ses projections à l'horizon 2050.

Pour mémoire, les dernières projections du COR, publiées en novembre 2007, faisaient apparaître pour le scénario de base du COR (fondé sur les projections de population active de l'INSEE, sur une hypothèse de retour à un taux de chômage de 4,5 % en 2015 et sur une croissance de la productivité de 1,8 % par an) un besoin de financement de l'ensemble du système de retraite, estimé en 2007 à 1 % du PIB en 2020 et 1,7 % du PIB en 2050.

L'abaque associé aux projections du COR consiste à mettre en relation les trois leviers d'action possibles pour assurer le retour à l'équilibre financier du système de retraite à un horizon donné (ici fixé à 2020) : le niveau relatif des pensions, les recettes des régimes et l'âge moyen effectif de départ à la retraite. En particulier, pour l'âge de départ effectif atteint en 2020 dans le scénario de base (soit l'âge effectif de 2006 plus un an), il résume les différentes combinaisons possibles : si tout l'ajustement est fait par la baisse des pensions, le ratio entre la pension moyenne nette et le revenu d'activité moyen net devrait diminuer de près de 20 % par rapport à 2006 ; si tout l'ajustement est réalisé par une hausse des prélèvements, le taux de prélèvement sur les revenus d'activité devrait augmenter de près de 4,5 points par rapport à 2006 ; la hausse du taux de prélèvement nécessaire à l'équilibre en 2020 dans le scénario de base du COR de 2007 serait plus faible (+2,3 points) car, dans le même temps, le ratio entre la pension moyenne nette et le revenu d'activité moyen net diminuerait de près de 10 % ; enfin, avec un recul de l'âge de départ effectif de 4 ans par rapport à 2006, une hausse de moins de 0,5 point du niveau de prélèvements suffirait à l'équilibre, à niveau relatif des pensions inchangé par rapport à 2006.

Le FRR a été affecté en 2008 par la crise financière : la performance annualisée du FRR depuis son démarrage est ainsi passée de +5,7 % au 31 mars 2008 à -1,2 % au 31 mars 2009. Du fait du rebond des marchés actions, elle était de +2,6 % au 30 septembre 2009. Au 31 décembre 2008, la valeur de marché des actifs du FRR s'élevait à 27,7 Mds €. Reste à savoir quel rôle on entend faire jouer précisément au FRR et, en conséquence, quelle politique d'abondement doit être adoptée au cours des prochaines années.

III - La question de l'emploi des seniors

Comme le COR l'a déjà souligné, les difficultés financières du système de retraite renvoient en particulier à la faiblesse des taux d'emploi en France, en particulier pour les seniors. Ce constat dépend toutefois des tranches d'âges considérées : ainsi, en 2008, le taux d'emploi des 55-64 ans était en France de 38,2 %, alors que la moyenne européenne (UE 27) était de l'ordre de 45 %, mais celui des 50-59 ans était en revanche légèrement supérieur au niveau

européen (68,4 % en France contre 67,5 % dans l'UE 27). Ces différences s'expliquent par le fait que le taux d'emploi des 50-54 ans est relativement élevé en France (80,5 % contre 75,5 % dans l'UE 27), alors que celui des 60-64 ans est extrêmement faible (16,3 % contre 30,1 % pour l'UE 27), le taux d'emploi des 55-59 ans étant quant à lui légèrement inférieur au niveau européen (56,3 % en France contre 59,0 % dans l'UE 27).

Face à ce constat, plusieurs trains de mesures en faveur de l'emploi des seniors ont été adoptés au cours des dernières années, dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel d'octobre 2005. Le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors adopté en 2006 a ainsi été prolongé par des mesures prises dans les différents projets de loi de financement de la sécurité sociale et cette politique de long terme n'a pas été remise en cause par la crise.

Le recul manque encore aujourd'hui pour apprécier pleinement les effets de ces différentes mesures, dont certaines ne sont effectives que depuis le début de l'année 2009.

Depuis 2003, le taux d'emploi des 55-64 ans a légèrement progressé, d'un peu plus d'un point, mais, pour capter les évolutions réelles de la situation de l'emploi des seniors, il est plus pertinent d'examiner les variations du taux d'emploi des 55-64 ans en supposant inchangée la structure par âge de cette population. Ce taux d'emploi a augmenté de façon plus significative, de près de 3 points depuis 2003, et de près d'un point par an au cours des deux dernières années. Ces évolutions, tout en étant modestes, vont dans le bon sens, mais il reste que, pour atteindre l'objectif fixé au niveau européen d'un taux d'emploi des seniors de 50 % en 2010, la hausse de l'emploi des seniors nécessaire serait de l'ordre d'un million.

PREMIERE PARTIE - CHAPITRE 6

LE PILOTAGE DES REGIMES DE RETRAITE

Des évolutions importantes sont intervenues en France, surtout depuis la réforme de 2003, en ce qui concerne non seulement le pilotage *institutionnel*, qui fixe le cadre général du pilotage (objectifs, méthode, rôle des acteurs), mais aussi le pilotage *financier*, qui renvoie aux outils mis en place pour assurer la pérennité du système par répartition.

I - Le pilotage institutionnel du système de retraite

La réforme des retraites de 2003 a installé les bases d'une démarche clarifiée de pilotage du système de retraite en fixant des orientations et en proposant une méthode avec un horizon de fixé à 2020. Elle repose sur quatre grandes orientations : assurer un haut niveau de retraite, par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance ; préserver l'équité et l'esprit de justice sociale des régimes de retraite ; permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix ; garantir le financement des retraites d'ici 2020.

Elle fait de la durée d'assurance tous régimes requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein la principale variable de pilotage du système de retraite à l'horizon 2020, tout en réservant d'ici-là des possibilités d'ajustement, par le biais de rendez-vous quadriennaux destinés à réexaminer les différents paramètres en fonction des données économiques, sociales, démographiques et financières.

La définition de la politique de retraite et le pilotage des régimes de retraite de base relèvent de l'État, qui est en particulier à l'initiative du contenu des rendez-vous prévus par la réforme de 2003, mais les partenaires sociaux occupent une position particulière dans le pilotage du système puisqu'en plus de leur participation à la concertation sur les régimes de base, ce sont les gestionnaires exclusifs des régimes complémentaires obligatoires. Le pilotage de l'ensemble du système de retraite a par ailleurs été renforcé avec la création en 2000 du Conseil d'orientation des retraites.

La méthode de pilotage adoptée en 2003 soulève toutefois plusieurs questions relatives, d'une part, à la définition des objectifs, des indicateurs associés et des instruments mobilisés, d'autre part, au principe des rendez-vous, à leur fréquence et à l'horizon fixé par la loi de 2003 (2020), enfin à la coordination entre les régimes de base et les régimes complémentaires gérés respectivement par l'État et les partenaires sociaux.

En particulier, alors que l'horizon de la loi de 2003 permettait de couvrir une quinzaine d'années au moment de son adoption, cet horizon s'est naturellement rapproché et l'option d'un horizon glissant, par exemple en phase avec les rendez-vous, mériterait d'être discutée. Au-delà de cet horizon glissant de moyen terme, le pilotage du système de retraite français pourrait être complété par la prise en compte d'un horizon de plus long terme.

Le pilotage du système de retraite français ne se démarque pas nettement de ce qui est fait à l'étranger où l'État a une place prépondérante, mais où les partenaires sociaux sont également associés dans le cadre des régimes complémentaires de branche et d'entreprise. D'une manière générale, dans des contextes institutionnels variés et à partir de traditions très diverses, l'ensemble des systèmes de retraite étrangers a mis en place des procédures et des organes de consultation permettant d'associer différents acteurs à la formation de la décision politique en matière de retraite.

II - Le pilotage financier pour assurer la pérennité de la répartition

Il est important, pour assurer la pérennité du système par répartition, de mettre en place des indicateurs visant à intégrer dans le pilotage du système de retraite la condition d'équilibre sur le long terme. Plusieurs mesures dans ce sens ont été prises en France ces dernières années.

L'instauration du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) en 1999 s'inscrit dans ce cadre puisque le FRR, même si son rôle précis et la politique d'abondement à venir doivent être clarifiés, vise à mieux répartir dans le temps et entre les générations les efforts financiers nécessaires pour assurer la pérennité des régimes bénéficiaires.

Certains régimes de retraite qui disposent de réserves ont par ailleurs mis en œuvre récemment des procédures de pilotage avec un objectif de couverture des engagements afin d'assurer leur équilibre financier sur le long terme.

Ainsi, depuis 2004, dans le régime complémentaire des commerçants, la revalorisation des pensions dépend du taux de couverture des engagements.

L'IRCANTEC a été réformée en 2008 afin d'assurer également la pérennité du régime. Il a été notamment décidé que le paiement des pensions devait être assuré sur une durée de trente ans par les cotisations futures et les réserves du régime, et que le montant des réserves à l'horizon de vingt ans devait être au moins égal à une année et demi de prestations. De plus, à compter de 2018, un mécanisme d'ajustement se déclenchera uniquement en l'absence de mise en place, par le Conseil d'administration, d'un plan quadriennal définissant l'évolution des paramètres du régime dans le cadre de ces deux règles prudentielles.

Depuis 2008, le régime complémentaire des artisans utilise un autre critère de pilotage visant à maîtriser le montant de ses réserves : le délai d'extinction des réserves ne peut être inférieur à l'espérance de vie à 60 ans de la génération atteignant cet âge à la date du calcul.

La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas étendre le principe de tels indicateurs de pilotage *financier* sur le long terme à l'ensemble des régimes de retraite en France.

Pour assurer la viabilité financière à long terme de leur système de retraite, certains pays ont réformé le mode d'acquisition des droits à la retraite en le faisant dépendre directement des facteurs démographiques et/ou économiques à l'origine des déséquilibres potentiels du système. La prise en compte de l'espérance de vie à 60 ans pour déterminer l'évolution de la durée d'assurance exigée pour le taux plein en France s'inscrit dans ce contexte, mais d'autres pays sont allés plus loin dans cette logique.

C'est en particulier le cas des pays qui ont décidé de transformer leur système de retraite en un système en comptes notionnels (Suède, Italie, Pologne...), dans lequel le montant de la pension à la liquidation dépend notamment de l'espérance de vie à la retraite. Cependant, des déséquilibres financiers peuvent apparaître et la Suède, bien que disposant de réserves importantes, a mis en place un mécanisme d'ajustement automatique conduisant à diminuer la revalorisation du capital virtuel et des pensions liquidées lorsque l'équilibre financier du régime à long terme est menacé. D'autres pays, comme l'Allemagne, le Canada et le Japon, dont les régimes de retraites ne sont pas en comptes notionnels, ont également mis en place des mécanismes d'ajustement automatiques.

L'application de ces mécanismes pose toutefois question dans le contexte d'une crise, car ils ont une action procyclique, en réduisant davantage les droits à la retraite, et interviennent quand la situation est déjà « sous tension ». Cela contribue à expliquer pourquoi l'Allemagne et la Suède ont décidé de reporter ou d'aménager la mise en œuvre de leurs mécanismes automatiques d'équilibre. Ces mécanismes jouent en tous les cas un rôle d'alerte en situation de crise, indiquant aux pouvoirs publics la nécessité de mettre en place des mesures d'ajustement.

DEUXIEME PARTIE - CHAPITRE 1

LES DIFFÉRENTES TECHNIQUES DE CALCUL DES DROITS À LA RETRAITE DANS UN RÉGIME EN RÉPARTITION

Les droits à la retraite dans un régime en répartition peuvent être déterminés selon trois techniques principales : les annuités, les points ou les comptes notionnels. La technique des annuités et celle des points notamment peuvent prendre des formes un peu différentes selon les régimes de retraite. Dans le rapport, sauf mention contraire, la technique des annuités se réfèrera à l'exemple des régimes en annuités français et celle des points à l'exemple des régimes complémentaires en points français.

I - Les régimes en annuités

Dans un régime en annuités, formule retenue par la plupart des régimes de base en France, la pension est calculée à partir de la durée d'assurance validée au régime et d'un salaire de référence qui dépend des revenus d'activité. Chaque année, l'assuré acquiert un montant de pension représentant un pourcentage (le taux d'annuité) du salaire de référence et, à la date de départ à la retraite, la pension est ainsi égale à une part du salaire de référence multipliée par la durée d'assurance. Les régimes en annuités affichent un objectif de revenu de remplacement.

Selon une formule équivalente, la pension est égale au produit de trois termes : le taux de liquidation, le coefficient de proratisation (rapport, dans la limite de 1, entre la durée d'assurance de l'assuré et une durée d'assurance maximale) et le salaire de référence. Le taux de liquidation peut être défini par rapport à un âge de référence (appelé « âge du taux plein ») et/ou par rapport à une durée d'assurance requise. Dans cette situation de référence, le taux de liquidation est égal au « taux plein ». Si un assuré liquide sa retraite avant l'âge du taux plein avec une durée inférieure à la durée requise, une minoration (décote) du taux de liquidation peut être appliquée. À l'inverse, en cas de départ après l'âge de référence ou avec une durée supérieure à la durée requise, une majoration (surcote) du taux de liquidation peut être appliquée.

II - Les régimes en points

Dans un régime en points, l'assuré acquiert des points qui vont se cumuler durant toute la carrière. La contrepartie monétaire de ces points n'est connue qu'à la date de liquidation, en fonction de la valeur de service du point à cette date. La valeur de service du point est généralement identique pour tous les assurés et permet donc de convertir les points en euros, à la liquidation mais aussi au cours de la retraite.

Le mode d'acquisition des points varie selon les régimes : dans les régimes complémentaires français, l'assuré acquiert chaque année un nombre de points égal au rapport entre les cotisations versées et la valeur d'achat du point qui est un paramètre du régime ; dans le régime de base allemand, le nombre de points acquis chaque année est égal au salaire sous

plafond de l'assuré divisé par le salaire moyen de la population assurée cette année-là, indépendamment donc des taux de cotisation.

Si l'assuré liquide trop tôt ses droits (par rapport à un âge de référence), il peut être appliqué au montant de la pension un coefficient d'anticipation (inférieur à 1). Au contraire, en cas de liquidation tardive, un coefficient d'ajournement (supérieur à 1) peut être retenu par le régime. Ces coefficients sont les équivalents de la décote et de la surcote dans les régimes en annuités.

III - Les régimes en comptes notionnels

Dans un régime en comptes notionnels, chaque assuré est titulaire d'un compte individuel sur lequel sont enregistrés ses droits à la retraite. Les cotisations versées au nom de l'assuré créditent chaque année son compte et augmentent son capital virtuel, qui correspond au cumul des cotisations versées dans le passé et revalorisées. Le capital est virtuel car le régime fonctionne en répartition (les cotisations collectées financent les dépenses de retraite de l'année courante) et il n'y a pas d'accumulation financière pour provisionner les engagements du régime. Le capital virtuel est revalorisé chaque année selon un indice, qui doit refléter au mieux le rendement implicite que le régime en répartition est capable d'offrir sans remettre en cause son équilibre financier sur le long terme (soit, en première analyse, le PIB, la masse salariale ou, dans un contexte de stabilité de l'emploi, le salaire moyen).

Le montant de la pension à la liquidation est proportionnel au capital virtuel qui a été accumulé et revalorisé jusqu'à la date de liquidation des droits à la retraite. Le coefficient de proportionnalité, appelé coefficient de conversion, dépend de l'âge effectif de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle appartient l'assuré, c'est-à-dire de la durée anticipée de la retraite. Il dépend également du taux de revalorisation de la pension pendant la période de retraite et du taux de rendement escompté du capital virtuel.

La formule du coefficient de conversion assure, pour chaque génération, l'égalité entre le cumul actualisé des cotisations qui ont été versées durant la période d'activité (le capital virtuel), c'est-à-dire les sommes versées assorties de leur revalorisation en fonction de l'indice retenu par les gestionnaires du régime, et le cumul actualisé des pensions qui seront reçues pendant la période de retraite, cumul qui dépend de la durée anticipée de la retraite, de l'indice de revalorisation des pensions pendant la période de retraite et du rendement escompté du capital virtuel. Le taux d'actualisation est égal, pour la chronique des cotisations, au taux de revalorisation du capital virtuel et, pour la chronique des pensions, au taux de rendement escompté du capital virtuel.

Si les pensions pendant la période de retraite sont revalorisées comme le capital virtuel, le coefficient de conversion correspond simplement à l'inverse de l'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite de la génération à laquelle appartient l'assuré.

Dans un régime en comptes notionnels, chaque assuré bénéficie, au moment de la liquidation de ses droits à la retraite, d'un montant de pension, donc d'un taux de remplacement, d'autant plus élevé que la durée anticipée de la retraite sera courte et/ou que le montant de la pension sera ensuite faiblement revalorisé.

DEUXIEME PARTIE - CHAPITRE 2

LES OBJECTIFS DES SYSTEMES DE RETRAITE

C'est au regard des objectifs poursuivis par le système de retraite que devront être appréciées les conséquences d'une évolution éventuelle vers un système en points ou en comptes notionnels. La France, à la différence de certains autres pays, s'est donnée jusqu'à présent, en matière de retraite, peu d'objectifs chiffrés définis sur la base d'indicateurs précis. Or, la définition d'indicateurs précis associés aux objectifs apparaît importante car, en leur absence, il est difficile d'apprécier si tel ou tel objectif est atteint.

I - Les principaux objectifs du système de retraite

La finalité d'un système de retraite est d'assurer aux retraités actuels et futurs un niveau de ressources satisfaisant, sécurisé et anticipé. Cela permet de dégager cinq grands objectifs assignés au pilotage d'un système de retraite, que l'on retrouve dans les réformes des retraites en France ou à l'étranger :

- la pérennité financière ;
- la lisibilité et la transparence ;
- l'équité intergénérationnelle ;
- la solidarité intragénérationnelle, c'est-à-dire entre les assurés d'une même génération ;
- l'articulation entre le système de retraite et d'autres objectifs économiques.

Ces objectifs font aujourd'hui l'objet d'un large consensus au sein du Conseil, même si des différences d'appréciation existent sur leur importance respective. L'ordre de présentation retenu ici ne reflète en rien une hiérarchie des objectifs.

1. La pérennité financière

Garantir la pérennité financière du système de retraite est une condition de survie plus qu'un objectif en soi puisqu'elle vise à assurer que le système de retraite sera en mesure de verser des retraites aux retraités actuels et futurs. La pérennité financière du système est ainsi au cœur du contrat de confiance entre les générations qui sous-tend un système par répartition.

2. La lisibilité et la transparence

La lisibilité et la transparence du système de retraite sont également nécessaires à la confiance des assurés dans le système. Les objectifs de lisibilité et de transparence ne s'appliquent pas uniquement aux règles actuelles du système : ils supposent également que les assurés aient une bonne visibilité sur les règles futures du système, telles qu'elles s'appliqueront lors de leur propre départ à la retraite.

3. L'équité intergénérationnelle

La question se pose, au fil des générations, du niveau des pensions qui leur sont servies, des prélèvements qu'elles ont à assumer et de l'équilibre entre la durée de leur période de retraite

et la durée de leur période d'activité. L'équité entre les générations suppose que chaque génération s'estime de ce point de vue justement traitée, ce qui est une condition de la confiance des différentes générations dans le système de retraite.

4. La solidarité intragénérationnelle et la redistribution

En pratique, les systèmes de retraite comprennent de nombreux éléments de solidarité. Ces derniers visent notamment les plus pauvres (minimum vieillesse principalement), les assurés ayant connu des accidents de parcours (maladie, chômage, invalidité) et les familles (droits familiaux).

5. La bonne articulation du système de retraite avec les autres objectifs économiques

Cet objectif part du constat que le système de retraite a des effets sur le reste de l'économie : l'existence même d'un système de retraite modifie les comportements des individus, qui peuvent alors arbitrer entre travail et retraite ou entre épargne privée et retraite, et les prélèvements qui le financent affectent le fonctionnement de l'économie. Ces multiples effets sur le reste de l'économie peuvent dans certains cas entrer en contradiction avec d'autres objectifs économiques importants, comme le taux d'emploi, la compétitivité des entreprises et plus généralement de l'économie, ou la réduction du déficit public.

II - Les indicateurs permettant de suivre la réalisation des objectifs

Si la définition des grands objectifs est relativement simple et consensuelle, il est beaucoup plus délicat de choisir des indicateurs permettant d'apprécier le respect de chacun d'entre eux.

1. Les indicateurs relatifs à la pérennité financière d'un régime de retraite en répartition

Deux grandes familles d'indicateurs renseignent sur la pérennité financière d'un régime de retraite : les indicateurs de solde instantané et les indicateurs dits actuariels.

Un solde équilibré année après année n'est pas toujours un objectif adapté dans la mesure où différents chocs démographiques ou économiques font que le système de retraite est susceptible de connaître des déviations durables par rapport à l'équilibre sans que sa pérennité soit forcément remise en cause. Il peut ainsi être justifié de fixer un objectif de retour à l'équilibre à un horizon suffisamment éloigné pour que le solde projeté à cette date puisse être considéré comme structurel, c'est-à-dire non affecté par les chocs conjoncturels.

Les indicateurs dits actuariels, indicateurs plus synthétiques que la chronique des soldes, visent à évaluer plus directement la situation financière du régime de retraite sur l'ensemble de la période future. Ces indicateurs actuariels restent néanmoins conventionnels et leurs limites découlent de leur ambition à vouloir ramener à un indicateur unique l'ensemble des déséquilibres futurs. C'est pourquoi le Conseil a considéré dans son quatrième rapport (2007) qu'ils ne pouvaient se substituer à l'examen des projections plus détaillées des besoins de financement futurs.

2. Les indicateurs permettant d'apprécier la lisibilité et la transparence du système de retraite

Un des objectifs dans la conception ou la réforme d'un système de retraite est d'être aussi lisible et transparent que possible pour les assurés. Cela suppose que chaque assuré ait à la fois une compréhension générale du fonctionnement et des enjeux du système et une connaissance de ses futurs droits à la retraite, ce qui peut être mesuré, entre autres, par des résultats d'enquêtes auprès des assurés ou par le degré de diffusion de documents informant les assurés sur leurs droits, tels que ceux envoyés par le GIP Info Retraite.

3. Les indicateurs liés à la situation des retraités et à l'équité inter et intragénérationnelle

Les objectifs d'équité inter et intragénérationnelle peuvent être appréciés à l'aide des mêmes indicateurs, utilisés dans des dimensions différentes (évolution au fil des générations ou comparaison entre catégories d'une même génération). On peut distinguer trois grands types d'indicateurs : les indicateurs de taux de remplacement, les indicateurs de niveau de vie et les indicateurs actuariels ou de rendement, qui prennent également en compte les durées de retraite et d'activité.

Le taux de remplacement permet de résumer l'évolution du revenu lors du passage de l'activité professionnelle à la retraite, mais il comporte des limites liées notamment aux choix qu'il est nécessaire de faire pour son calcul (indicateur global ou sur carrière type, définition du dernier revenu d'activité, taux brut ou net de prélèvements...). En outre, un même objectif de taux de remplacement ne peut être appliqué à tous les assurés, indépendamment du niveau de leurs revenus d'activité ou des caractéristiques de leur carrière.

Ainsi, la loi de 2003 vise « un haut niveau de retraite, de l'ordre en moyenne des deux tiers du revenu d'activité, à l'horizon 2020 » selon l'exposé des motifs et, pour les personnes ayant eu une carrière complète cotisée et à temps complet rémunérée au SMIC, un objectif de montant total de pension d'au moins 85 % du SMIC net en 2008. En Allemagne, le pilotage du système vise à garantir que le taux de remplacement net (après cotisations sociales, avant impôt) calculé sur la base d'une « carrière type » théorique (carrière complète au salaire moyen) reste supérieur ou égal à 46 % jusqu'en 2020 et à 43 % jusqu'en 2030.

En France, des indicateurs relatifs au niveau de vie relatif des retraités sont également mis en avant dans le cadre du Programme de qualité et d'efficacité « Retraites ». Il s'agit notamment du rapport entre le niveau de vie médian des personnes retraitées et le niveau de vie médian des personnes occupant un emploi, et de la proportion de personnes âgées de 60 ans et plus ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté.

Enfin, différents indicateurs sont usuellement mobilisés pour apprécier le bilan des cotisations versées puis des pensions reçues au titre de la retraite sur l'ensemble du cycle de vie des assurés : le délai de récupération, le taux de récupération et le taux de rendement interne. Il faut cependant être prudent dans l'utilisation et l'interprétation de ces indicateurs, qui ont tous des limites.

4. Les indicateurs relatifs à l'articulation du système de retraite avec d'autres objectifs économiques

Les indicateurs relatifs à l'articulation du système de retraite avec d'autres objectifs économiques peuvent prêter à discussion dans la mesure où ces objectifs économiques ne font

pas nécessairement consensus et où l'ampleur des effets du système de retraite sur les comportements individuels fait débat. En France, l'accent est mis, à travers le Programme de qualité et d'efficience « Retraites », sur les indicateurs en lien avec l'objectif de relèvement du taux d'emploi des seniors.

DEUXIEME PARTIE - CHAPITRE 3

LES OPTIONS RELATIVES À L'ARCHITECTURE DU SYSTEME DE RETRAITE

L'éventualité d'un changement du mode de calcul de la retraite ne peut être examinée sans réfléchir à l'architecture du système de retraite que l'on veut retenir. Le système actuel est complexe, pose des problèmes de cohérence et de lisibilité pour les assurés et rend difficile un pilotage global du système. Son architecture, avec différents régimes de base et des régimes complémentaires également obligatoires, est le reflet de l'histoire et de choix collectifs exprimant des conceptions parfois différentes de la retraite (assurancielle, statutaire, patrimoniale). Un rôle particulier est confié aux partenaires sociaux, qui participent à la gestion des régimes de base et sont responsables de celle des régimes complémentaires.

Dans le cadre d'un changement de système, plusieurs formules alternatives sont *a priori* envisageables et deux grands schémas sont esquissés dans le rapport.

Le premier consisterait à utiliser la même technique (points ou comptes notionnels) pour tous les régimes de base dont les règles seraient ainsi alignées, les régimes complémentaires étant inchangés. Le second consisterait en un rapprochement entre les régimes de base et les régimes complémentaires, la question d'un tel rapprochement pouvant être posée notamment dans le cas de la transformation du régime général en un régime en points (les régimes ARRCO et AGIRC étant déjà en points). D'autres schémas existent, notamment un rapprochement à la fois des régimes de base et des régimes complémentaires, pouvant aller jusqu'à un régime unique pour lequel le plafond serait à définir.

Le Conseil souligne néanmoins que les questions relatives à l'architecture générale du système de retraite ne sont pas de nature technique mais relèvent de choix essentiellement politiques. C'est pourquoi ce chapitre pose des questions et ébauche des options plus qu'il n'apporte de réponses.

I - Un rapprochement des règles des régimes de base

Une certaine convergence des règles dans les différents régimes de base a déjà été engagée. Ce rapprochement des règles a probablement vocation à se poursuivre, indépendamment du passage éventuel à un système en points ou en comptes notionnels.

L'existence de règles différentes pose des problèmes pratiques aux assurés qui effectuent leur carrière dans plusieurs régimes et contribue en outre à un sentiment, justifié ou non, d'inégalité de traitement voire d'absence d'équité, ce qui est préjudiciable à la confiance dans le système de retraite et à la capacité à accepter des réformes des droits à retraite. Il convient toutefois de rappeler que l'équité entre les assurés ne passe pas nécessairement par l'identité des règles et que des règles identiques appliquées à des publics différents ne sont pas toujours une garantie d'équité.

Finalement, compte tenu de la généralisation des régimes complémentaires dans le secteur privé, de l'alignement de certains régimes de base (MSA salariés, RSI) sur le régime général, et du nombre croissant de personnes changeant de secteur professionnel en cours de carrière, la question peut être posée de savoir s'il demeure justifié de distinguer les règles de calcul des retraites des régimes de base fondés sur des critères professionnels.

Différentes options existent pour rapprocher les règles des différents régimes de base, dans le cadre d'un passage à un calcul en points ou en comptes notionnels.

Une première option consisterait à maintenir l'architecture actuelle et à faire converger simplement les règles de calcul des pensions dans les différents régimes de base (ou dans certains d'entre eux seulement).

Cette option, appliquée à tous les régimes, suppose de répondre à certaines questions :

- Que faire pour les régimes, notamment de fonctionnaires, pour lesquels il n'existe pas de distinction entre régime de base et régime complémentaire ?
- Tous les paramètres du calcul des pensions doivent-ils être identiques, dans le cas du passage en points de tous les régimes par exemple, ou des différences peuvent-elles être justifiées ? En particulier, quel plafond retenir s'il doit s'appliquer à l'ensemble des régimes de base ?

En allant plus loin, une solution consistant à rassembler les régimes qui le souhaiteraient au sein d'un régime unifié permettrait d'accroître la mutualisation du risque et réduirait les transferts de compensation. Une telle unification peut s'envisager au niveau des régimes de base (comme dans le cas du regroupement des régimes de base de la CNAVPL). Dans le cas de tels rapprochements, il subsisterait donc au niveau professionnel seulement des régimes complémentaires et supplémentaires.

De telles perspectives posent de nombreuses autres questions, en particulier :

- Comment concilier au mieux le souhait d'égalité de traitement et d'équité entre tous les assurés et la prise en compte des particularités de différentes professions ?
- Le passage à un système en points ou en comptes notionnels, qui a conduit à l'étranger à la mise en place d'un système unique pour l'ensemble des assurés, aurait-il un sens s'il se faisait de façon indépendante pour chaque régime de base ou pour certains régimes seulement ?

En réponse à cette dernière question, le Conseil observe que le passage de quelques régimes seulement à un système en comptes notionnels poserait de sérieux problèmes de lisibilité et d'équité, et risquerait de réduire la portée des mécanismes d'autorégulation face aux évolutions démographiques et économiques qui sont propres aux comptes notionnels.

II - Un rapprochement entre régimes de base et régimes complémentaires

Le second schéma esquissé consiste à rapprocher les régimes de base et les régimes complémentaires associés. Il pourrait être préféré notamment si les spécificités de certaines professions, notamment la fonction publique, conduisaient à exclure un rapprochement des

régimes de base tel qu'esquissé précédemment. En effet, dans la perspective d'un rapprochement entre régimes de base et régimes complémentaires, le régime de la fonction publique pourrait être traité séparément et conserver des règles spécifiques. Une réflexion devrait être engagée à cet égard sur la coexistence du régime additionnel et du régime intégré de la fonction publique.

Outre la question du choix des paramètres pour un régime englobant les régimes de base et complémentaires des salariés du privé, plusieurs questions se poseraient, notamment :

- Quelle serait la gouvernance du nouvel ensemble ? Quel serait le rôle respectif des partenaires sociaux et de l'État dans la gestion et le pilotage du nouvel ensemble ?
- Comment seraient définis les éléments contributifs et non contributifs dans un ensemble fusionnant base et complémentaire ?
- Ce schéma s'appliquerait-il également aux non-salariés ?

DEUXIEME PARTIE - CHAPITRE 4

LA COMPARAISON DES DIFFÉRENTES TECHNIQUES DE CALCUL DES DROITS A LA RETRAITE

Au-delà des modalités de calcul différentes, le choix d'une technique (annuités, points ou comptes notionnels) n'est pas sans conséquence sur le mode de fonctionnement du régime de retraite et sur son pilotage. Il est important d'identifier les principales différences entre ces techniques, de préciser les conditions qui peuvent les rendre comparables et de les apprécier au regard des objectifs assignés au pilotage du système de retraite.

I - Principales différences entre les techniques liées à leurs paramètres et conditions permettant de les rendre comparables

Les techniques de calcul des droits en annuités, en points ou en comptes notionnels diffèrent notamment par les paramètres et les degrés de liberté qu'ils offrent pour le pilotage du régime. Malgré ces différences, elles peuvent être rendues équivalentes ou du moins comparables sous certaines hypothèses.

1. Les paramètres mobilisés par les différentes techniques

Le pilotage d'un régime de retraite peut être plus ou moins facile à mettre en œuvre selon la technique utilisée, puisque chaque technique mobilise des paramètres spécifiques avec des degrés de liberté différents et met davantage l'accent, par construction, sur certains objectifs.

	Annuités	Points	Comptes notionnels
Taux de cotisation	X	X	X
Taux d'appel		X	X (1)
Taux plein de liquidation	X		
Âge/durée du taux plein	X	X	
Âge minimum	X	X	X
Décote/surcote	X	X	(2)
Modalités de calcul du salaire de référence	X		
Revalorisation des salaires au compte	X		
Revalorisation des pensions	X	(3)	X
Valeur de service du point		X	
Valeur d'achat du point (4)		X	
Revalorisation du capital virtuel			X
Rendement escompté du capital virtuel			X (5)

(1) L'égalité pour chaque génération entre les prestations reçues et les cotisations versées ne serait cependant pas respectée.

(2) Le système de décote/surcote est implicite et renvoie aux coefficients de conversion.

(3) Les pensions sont revalorisées selon l'évolution de la valeur de service du point.

(4) Dans les régimes complémentaires français ce paramètre est également appelé salaire de référence sans que cela recoupe la notion de salaire de référence dans les régimes en annuités.

(5) Le rendement escompté du capital virtuel intervient dans le coefficient de conversion.

Les seuls paramètres d'action communs à tous les régimes sont le taux de cotisation, l'âge minimum de départ à la retraite et, bien qu'il soit en général contraint dans un régime en points, le taux de revalorisation des pensions.

Il est courant de qualifier les régimes en annuités de régimes à « prestations définies » et les régimes en points ou en comptes notionnels de régimes à « cotisations définies », mais dans le cadre d'un régime financé en répartition, cette qualification a cependant d'importantes limites.

2. La prise en compte de la carrière dans le calcul de la pension selon les différentes techniques

Les techniques se distinguent en outre dans la façon dont la carrière (durée, âge de liquidation et salaires) de l'assuré est prise en compte pour calculer la pension.

Si la durée d'activité intervient directement dans le calcul de la pension dans un régime en annuités, ce n'est pas le cas dans un régime en points ou en comptes notionnels où le mode d'acquisition est fondé sur les cotisations versées, indépendamment de la durée.

Les notions de retraite à taux plein, de décote et de surcote par rapport à une durée d'assurance n'ont pas leur place dans les régimes en comptes notionnels, et ne sont pas cohérents, au plan des principes, avec les régimes en points. En revanche, la pension peut être modulée en fonction de l'âge de liquidation explicitement dans un régime en points avec un âge de référence et des coefficients de minoration/majoration pour une liquidation avant/après cet âge, et l'est nécessairement, de manière implicite, dans un régime en comptes notionnels par le biais des coefficients de conversion. Il est en revanche impossible de moduler la pension en fonction de la durée d'assurance dans un régime de comptes notionnels.

Cela étant, les trois techniques permettent d'introduire un âge minimum de départ à la retraite.

Alors que les régimes en annuités prennent en compte de manière séparée la durée d'assurance (qui détermine notamment le taux de liquidation) et les salaires de la carrière (qui déterminent le salaire de référence), les régimes en points et les régimes en comptes notionnels ne distinguent pas ces deux notions. Dans ces régimes, tous les salaires de la carrière sont pris en compte, alors que, dans les régimes en annuités, le salaire de référence ne dépend pas nécessairement de tous les salaires de la carrière.

3. Le lien entre le taux de cotisation et les engagements du régime

Alors qu'une hausse du taux de cotisation dans un régime en annuités (ou dans le régime en points spécifique allemand) n'a pas d'incidence sur le niveau des droits accumulés par les cotisants, elle entraîne à l'inverse une augmentation des engagements dans un régime en comptes notionnels ou dans les régimes complémentaires en points français, lesquels ont instauré un taux d'appel pour déconnecter les recettes du régime des droits futurs à retraite.

4. Le lien entre le mode de revalorisation des pensions et le taux de remplacement à la liquidation

Le lien entre mode de revalorisation des pensions et taux de remplacement à la liquidation diffère selon la technique utilisée. Ces deux paramètres, qui déterminent conjointement la masse des prestations servies au cours de la période de retraite, sont en théorie indépendants

dans un régime en annuités même si, pour le régime général et les régimes alignés sur ce dernier, le même paramètre est utilisé pour revaloriser les pensions et les salaires portés au compte dont dépend la pension à la liquidation. Dans un régime en points, la valeur de service du point sert à déterminer le niveau des pensions à la liquidation et à fixer, chaque année, la valeur des pensions déjà liquidées. Enfin, l'arbitrage entre l'évolution des pensions liquidées et le niveau des pensions à la liquidation est explicite dans un régime en comptes notionnels, *via* le calcul du coefficient de conversion : plus le taux de revalorisation des pensions est élevé, plus le montant de la pension à la liquidation sera faible.

5. Les conditions de l'équivalence entre les techniques de calcul des droits à la retraite

Les modes d'acquisition des droits en annuités, points ou comptes notionnels peuvent être rendus comparables sous certaines hypothèses. Ainsi, à taux de cotisation constant, les régimes en points et en comptes notionnels peuvent être assimilés à des régimes en annuités particuliers, dans lesquels le salaire de référence prend en compte la totalité des salaires de la carrière et le taux d'annuité est variable (fonction de l'âge de départ à la retraite dans les régimes en points, fonction de l'âge de départ à la retraite et de la génération de l'assuré dans les régimes en comptes notionnels).

II - L'adéquation entre le choix de la technique de calcul des droits et l'atteinte des objectifs assignés au pilotage du système de retraite

Les différentes techniques de calcul des droits à la retraite peuvent être comparées selon leur capacité à atteindre les différents objectifs assignés au pilotage du système de retraite.

Aucune technique ne permet en elle-même d'assurer le retour à l'**équilibre financier** d'un régime de retraite déséquilibré. Dans tous les cas, celui-ci repose sur trois leviers : le niveau des ressources, le niveau des pensions et l'âge moyen effectif de départ à la retraite. Cela étant, dans les régimes en comptes notionnels, les chocs économiques ou démographiques conduisent à un ajustement spontané des paramètres du régime qui atténue, voire résorbe à terme, les déséquilibres financiers induits par le choc, même si l'équilibre de court et moyen terme n'est pas nécessairement assuré. Les régimes en annuités et en points paraissent offrir davantage de marges de manœuvre pour piloter le régime au fil de l'eau, car le nombre de paramètres y est plus grand, mais la contrepartie est le risque de s'écarter durablement de l'équilibre en voulant poursuivre d'autres objectifs.

La **lisibilité** d'un régime en points ou en comptes notionnels provient du fait que tout droit donne lieu à un supplément de pension, ce qui n'est pas toujours le cas dans un régime en annuités tel que le régime général. De plus, les droits octroyés, à génération, âge de liquidation et année d'ouverture du droit identiques, représentent le même nombre de points ou la même valeur de capital notionnel et donc la même pension future pour tous les bénéficiaires. Ce n'est pas le cas au régime général où toute validation de durée a une incidence différente sur le montant de la pension selon le profil de carrière. Cependant, la lisibilité peut également s'apprécier au regard des objectifs visés à travers le régime de retraite et un régime en annuités pourra paraître plus lisible lorsqu'il s'agit d'afficher un objectif de taux de remplacement.

Les régimes en annuités mettent explicitement en avant un objectif de **taux de remplacement** du salaire de référence par la première pension. Si les régimes en points et en comptes

notionnels ne se réfèrent pas à ce type d'objectif, ils peuvent néanmoins en pratique afficher un taux de remplacement comme c'était le cas initialement à l'AGIRC et à l'ARRCO.

Apprécier le critère d'**équité intergénérationnelle** suppose de savoir sur quelles générations porte le poids des ajustements. La question se pose, au fil des générations, du niveau des pensions qui leur sont servies, des prélèvements qu'elles ont à assumer et de l'équilibre entre la durée de leur période de retraite et la durée de leur période d'activité. En théorie, à durée de cotisation donnée et face à un choc démographique ou économique, le retour à l'équilibre passe, dans les régimes en annuités, par un relèvement du taux de cotisation qui concerne les seuls actifs, et, dans un régime en points, par un ajustement de la masse des pensions *via* la valeur de service du point, qui affecte les retraités et les actifs. En pratique cependant, dans ces deux types de régime, d'autres mesures peuvent être prises, avec des effets différents sur les générations successives. Une des caractéristiques des régimes en comptes notionnels est que les effets inter-générationnels sont connus : il n'y a pas de mutualisation entre générations des effets de chocs démographiques, en particulier l'allongement de l'espérance de vie est supporté par chacune d'elles, et les chocs économiques affectent les actifs, à travers le taux de revalorisation de leur capital virtuel, ainsi que les retraités, lorsque les chocs sont anticipés, à travers le rendement escompté du capital virtuel qui intervient dans le calcul des pensions.

Le degré de **solidarité intragénérationnelle** dans un régime de retraite relève avant tout de choix politiques. Dès lors, toutes les techniques permettent d'intégrer, sous des formes différentes, des dispositifs de solidarité, que ce soit la valorisation des périodes d'interruption d'activité (chômage, maladie...), les droits liés à la famille (aux enfants ou au conjoint) ou les minima de pension. Par ailleurs, il est facile dans les régimes en points ou en comptes notionnels d'identifier les cotisations à affecter au titre des dispositifs de solidarité et d'en clarifier ainsi le financement, car ces techniques rendent explicite la contrepartie en termes de cotisation de tous les droits accordés au moment du fait générateur.

Enfin, un système de retraite a des effets sur l'ensemble de l'économie, en particulier sur les comportements en matière d'épargne, d'offre et de demande de travail, qui peuvent entrer en contradiction avec d'autres objectifs, comme l'accroissement des taux d'emploi, l'amélioration de la compétitivité des entreprises et plus généralement de l'économie, ou encore la réduction des déficits publics. La question de la **bonne articulation** d'un régime de retraite **avec les autres objectifs économiques** est alors posée.

Ainsi, le prolongement de l'activité est encouragé dans les régimes de retraite en points ou en comptes notionnels dans la mesure où tout travail donne des droits (points ou capital virtuel) supplémentaires, ce qui n'est pas toujours le cas dans les régimes en annuités. La poursuite de l'activité est même doublement encouragée dans les régimes de retraite en comptes notionnels puisqu'elle conduit à accroître non seulement le capital virtuel mais aussi le coefficient de conversion de ce capital en pension.

Par ailleurs, les régimes en points et en comptes notionnels, contrairement aux régimes en annuités, sont souvent définis comme des régimes dans lesquels les ajustements portent sur le niveau des prestations, à âge de départ à la retraite inchangé, ou sur la durée d'activité, à taux de remplacement inchangé, et non sur le niveau des cotisations ; ces régimes s'articuleraient alors plus facilement avec un objectif de stabilité des prélèvements obligatoires. En pratique, cependant, rien n'exclut dans ces régimes des hausses de cotisation.

DEUXIEME PARTIE - CHAPITRE 5

LE PILOTAGE DU SYSTEME SELON LES DIFFERENTES TECHNIQUES DE CALCUL DES DROITS A LA RETRAITE

Le choix d'un système en annuités, en points ou en comptes notionnels a des implications pour le pilotage du système de retraite. En effet, tous les systèmes ne réagissent pas nécessairement de la même façon à des chocs démographiques, tels que le *baby boom* ou l'allongement de l'espérance de vie, ou économiques, comme un ralentissement de la productivité. De plus, les trois leviers disponibles en répartition pour piloter un retour vers l'équilibre financier, à savoir le niveau des cotisations, le niveau des pensions et l'âge moyen effectif de départ à la retraite, n'ont pas toujours les mêmes effets selon que le régime est en annuités, en points, ou en comptes notionnels.

I - Les effets de chocs démographiques et économiques dans un système de retraite en annuités, en points ou en comptes notionnels

1. Les effets des gains d'espérance de vie et du baby boom dans les différents systèmes

Selon les projections de l'INSEE, l'espérance de vie à 60 ans devrait augmenter d'environ un an tous les dix ans pour atteindre plus de 28 ans en 2050, contre 24 ans en 2006 (graphique 1).

Les effets de l'allongement de l'espérance de vie à la retraite diffèrent sensiblement entre les systèmes en annuités ou en points d'une part, et les systèmes en comptes notionnels d'autre part. Même si l'équilibre financier instantané du régime n'y est pas parfaitement assuré face à un allongement continu de l'espérance de vie, les gains d'espérance de vie à la retraite conduisent dans un système en comptes notionnels à des déficits relativement contenus, alors qu'ils entraînent un déséquilibre financier durable et plus important dans un système en annuités ou en points, à âge effectif de départ à la retraite et autres paramètres du système inchangés. Cela tient au fait que le niveau des pensions, à âge de départ à la retraite fixé, s'ajuste spontanément à la baisse face aux gains d'espérance de vie à la retraite dans un système en comptes notionnels, alors que ce n'est pas le cas dans un système en annuités ou en points, où de tels ajustements supposent de modifier les paramètres du régime.

De façon analogue, il est possible d'isoler les effets liés au *baby boom* sur le solde financier dans les trois systèmes (graphique 2).

Ces effets sont un peu moins importants dans un système en comptes notionnels si le capital virtuel est revalorisé selon les évolutions de la masse salariale, car le taux de remplacement fluctue alors au fil des générations, ce qui amortit en partie les effets du *baby boom* sur le solde financier. En revanche, si le capital virtuel est revalorisé selon les évolutions du salaire moyen, les effets du *baby boom* dans un système en comptes notionnels sont les mêmes que dans un système en annuités ou en points. Dans tous les systèmes, l'effet négatif du *baby boom* sur le solde financier est maximal vers 2035 et se réduit ensuite progressivement sans s'annuler à l'horizon 2050.

Les effets combinés des gains d'espérance de vie à 60 ans prévus sur la période 2006-2050 et du *baby boom* ont également été simulés dans les différents systèmes (graphiques 3 et 3 bis).

2. Les effets de chocs économiques dans les différents systèmes

Un ralentissement de la productivité a le même type d'effets dans un système en annuités ou en points. Son impact est d'abord négatif sur le solde financier du fait d'une croissance plus faible des salaires et donc des cotisations. Puis, les plus faibles gains de productivité conduisent à un ralentissement des pensions, du fait de carrières salariales moins dynamiques, ce qui atténue les effets négatifs sur le solde.

Dans un système en comptes notionnels, les effets d'un ralentissement de la productivité diffèrent selon que le choc de productivité est parfaitement anticipé ou non. Dans le cas où le choc est anticipé, les effets sur le solde financier sont amortis par un ajustement spontané du niveau des pensions en amont au ralentissement anticipé de la productivité. En revanche, si le ralentissement de la productivité n'est pas anticipé, ses effets sur le solde dans un système en comptes notionnels sont plus importants et plus proches de ceux observés dans un système en points ou en annuités.

II - Les leviers de pilotage et leurs effets dans les différents systèmes

Les trois leviers disponibles pour piloter un retour vers l'équilibre du système de retraite en répartition (taux de cotisation, taux de remplacement et âge moyen effectif de départ à la retraite) ont des effets différenciés selon le système.

1. Les effets d'une hausse du taux de cotisation dans les trois systèmes

Les effets d'une hausse du taux de cotisation diffèrent entre le système en annuités et les systèmes en points (de type français) ou en comptes notionnels dans lesquels existe un lien direct entre le niveau des cotisations et celui des pensions. Dans un système en annuités, le taux de cotisation n'a pas d'effet direct sur le niveau des pensions et son ajustement permet d'équilibrer le système. Dans un système en points ou en comptes notionnels, une hausse du taux de cotisation réduit les déficits à court terme, mais conduit à long terme à une hausse du niveau des pensions qui pèse alors sur le solde du régime. Pour éviter cet effet à long terme, la hausse du taux de cotisation doit s'accompagner, dans un système en points, d'une variation similaire de la valeur d'achat du point. De façon équivalente, on peut introduire un taux d'appel des cotisations non générateur de droits dans un système en points. C'est également possible dans un système en comptes notionnels, mais l'égalité par génération entre les cotisations versées et les pensions reçues n'est alors plus vérifiée.

2. Les effets d'une modification des taux de remplacement dans les trois systèmes

Le deuxième levier pour équilibrer un système de retraite en répartition est le niveau des pensions ou le taux de remplacement offert par le régime.

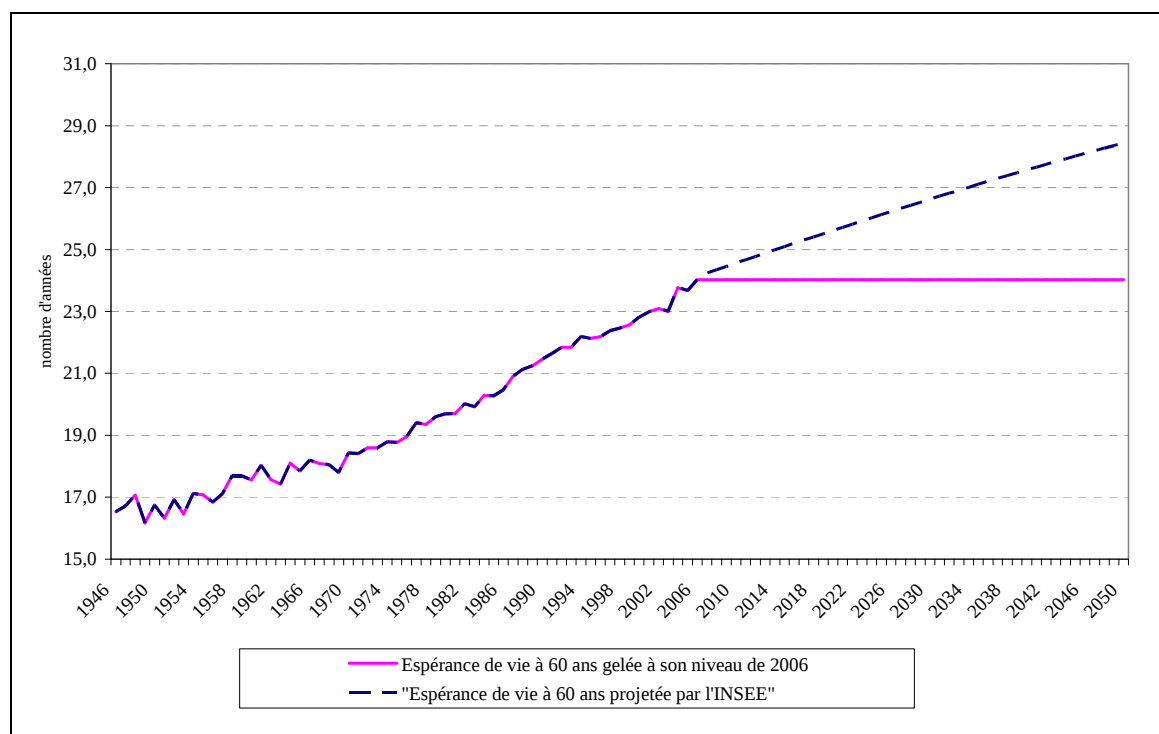
Pour équilibrer un système en annuités, il est possible de modifier le taux de remplacement à âge donné en faisant varier le taux de liquidation ou les conditions d'obtention du taux plein ou encore les règles de calcul du salaire de référence. Pour équilibrer un système en points, le taux de remplacement à âge donné peut être ajusté en faisant varier la valeur d'achat ou la

valeur de service du point. Si les pensions liquidées sont revalorisées selon la valeur de service du point, ces ajustements ont aussi un effet sur les évolutions des pensions liquidées. Dans un système en comptes notionnels, le taux de remplacement à âge donné varie automatiquement face à certains chocs, notamment face à l'allongement de l'espérance de vie, et il est délicat de ce fait de l'ajuster au fil de l'eau.

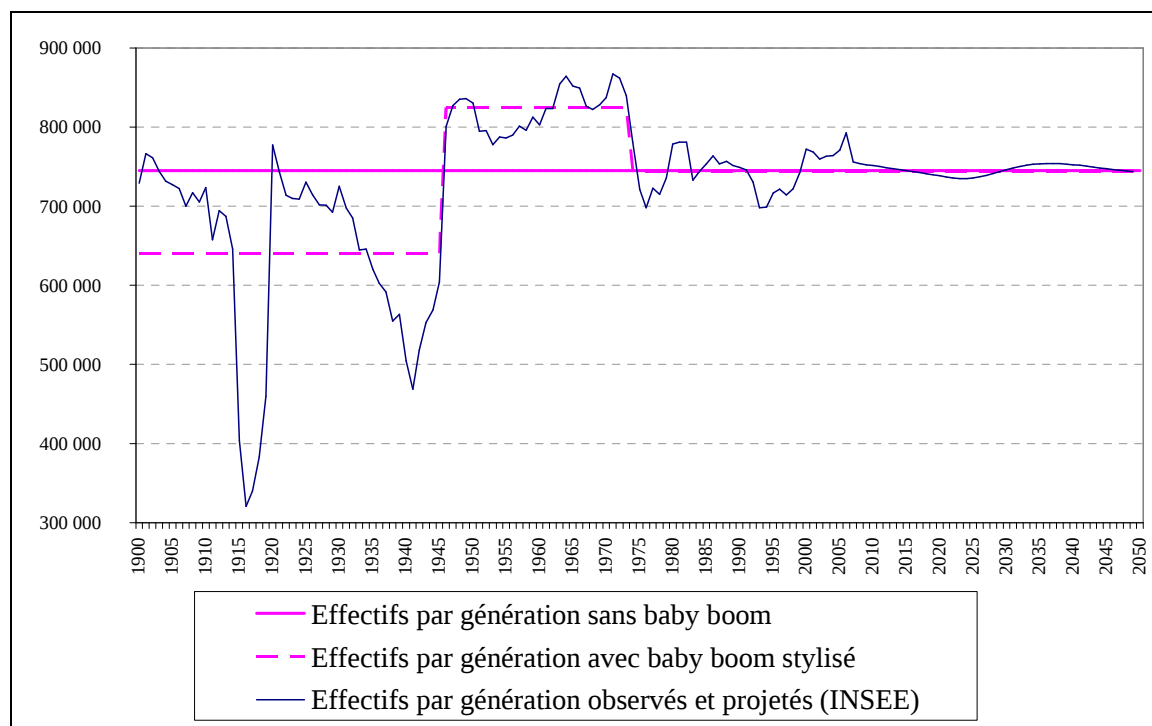
3. Les effets d'une hausse de l'âge moyen effectif de départ à la retraite dans les trois systèmes

Le troisième levier pour équilibrer un système de retraite en répartition est l'âge moyen effectif de départ à la retraite.

Les effets d'une hausse de l'âge moyen effectif de départ à la retraite diffèrent entre les systèmes en annuités, en points et en comptes notionnels. D'une part, dans les systèmes en points et en comptes notionnels, le recul de l'âge moyen effectif de départ à la retraite conduit directement à accroître les droits, et donc les pensions, du fait d'années de cotisations supplémentaires pendant lesquelles davantage de points ou de capital virtuel est accumulé ; dans un système en annuités, ce n'est pas nécessairement le cas, sauf notamment par le biais d'un système de décote et de surcote. D'autre part, dans un système en comptes notionnels, le recul de l'âge moyen effectif de départ à la retraite entraîne une hausse supplémentaire de la pension liée à la baisse en conséquence de l'espérance de vie à la retraite et, à long terme, les effets sur le solde financier s'annulent.

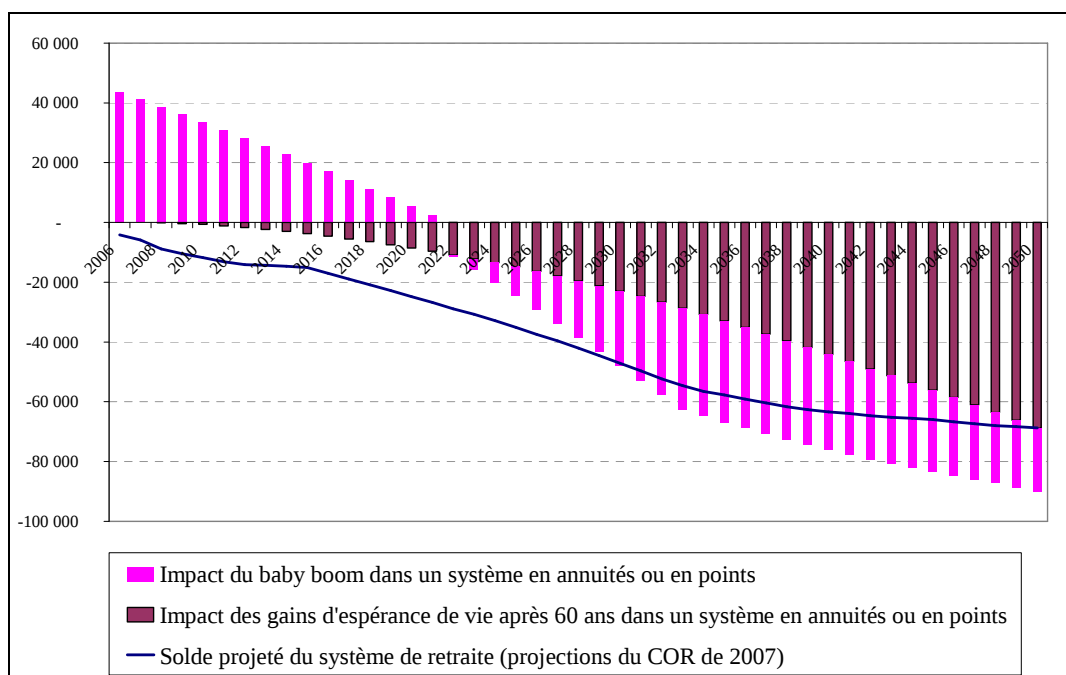
Graphique 1 : Espérance de vie moyenne à 60 ans (en années)

Source : INSEE, tables de mortalité par sexe et âge, France métropolitaine.

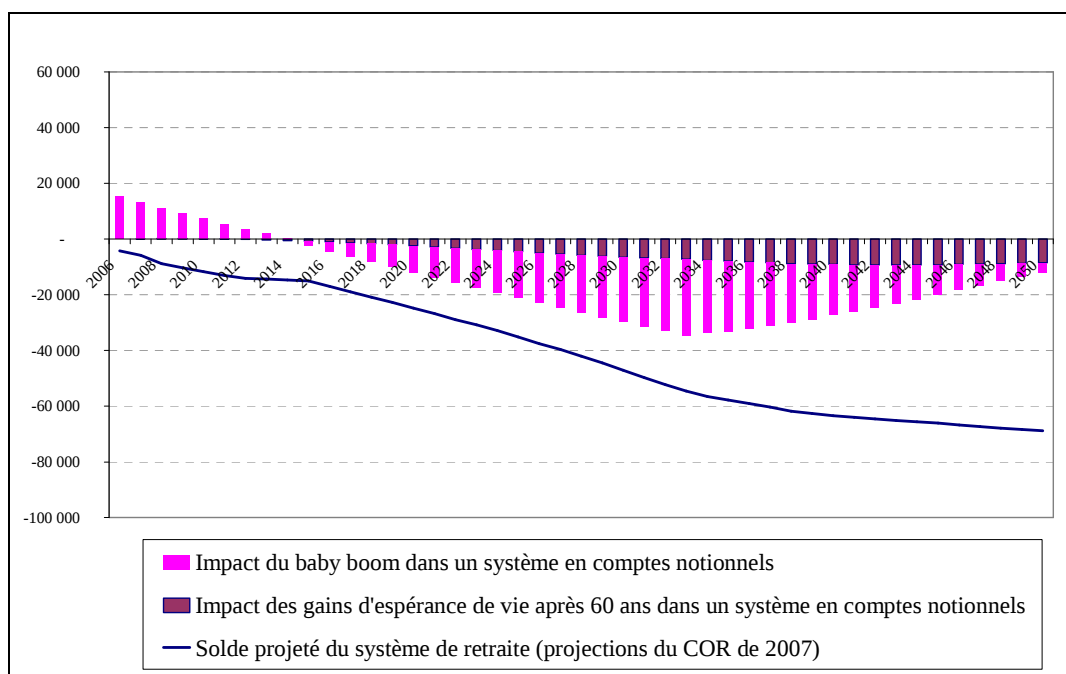
Graphique 2 : Effectifs par génération à la naissance (avec et sans baby boom)

Source : INSEE et maquette stylisée du COR.

Graphique 3 : Effets du *baby boom* et des gains d'espérance de vie sur les soldes financiers projetés dans un système en annuités ou en points (en M€ 2006)



Graphique 3bis : Effets du *baby boom* et des gains d'espérance de vie sur les soldes financiers projetés dans un système en comptes notionnels (en M€ 2006)



TROISIEME PARTIE - CHAPITRE 1

LA TRANSITION DE L'ANCIEN VERS LE NOUVEAU REGIME DE RETRAITE

Lorsque l'on souhaite transformer un régime de retraite en annuités en un régime de retraite en comptes notionnels ou en points, la question de la transition de l'ancien vers le nouveau régime est particulièrement délicate à traiter. Pour éclairer les choix relatifs aux modalités de la transition, il est utile de se référer notamment aux solutions retenues dans les quelques pays qui ont transformé leur régime de retraite en un régime en comptes notionnels (Suède, Italie, Pologne, Kirghizstan et Lettonie).

I - La transition peut être immédiate ou progressive

Une première forme de transition consiste à n'appliquer les nouvelles règles qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail. La période de transition est alors extrêmement longue et la gestion de plusieurs systèmes de retraite en parallèle peut être relativement coûteuse et complexe, d'où l'intérêt de réfléchir à des formes de transition plus rapides.

La transition immédiate consiste à fermer l'ancien régime et à recalculer à cette date l'intégralité des droits en cours de constitution dans l'ancien régime sous forme de points ou de capital virtuel. Les assurés continuent ensuite à acquérir, jusqu'à la date de liquidation de leurs droits à la retraite, du capital virtuel ou des points dans le nouveau régime. La Lettonie (pour le passage aux comptes notionnels) et l'Allemagne (pour le passage en points) ont adopté ce mode de transition.

La transition progressive consiste à faire coexister pendant quelques temps l'ancien et le nouveau régime. On distingue deux types de transition progressive selon que les générations de la transition sont simultanément affiliées à l'ancien et au nouveau régime, la pension étant alors une somme pondérée des pensions acquises dans chacun des deux régimes selon une pondération évoluant au fil des générations (comme en Suède ou en Pologne), ou successivement affiliées à l'ancien puis au nouveau régime, en gelant les droits acquis dans l'ancien régime à la date de mise en place du nouveau régime (comme au Kirghizstan ou en Italie).

II - La valorisation des droits en cours d'acquisition : maintien des « droits acquis » ou valorisation des cotisations passées ?

Dans le cas de la transition immédiate ou de la transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime, deux méthodes sont possibles pour convertir les droits constitués par le passé en capital virtuel ou en points dans le nouveau régime : la méthode du maintien des « droits acquis » (comme en Pologne), selon la terminologie utilisée par les comptables pour valoriser les engagements d'un régime de retraite, et la méthode de la valorisation des cotisations passées (comme en Lettonie et en Suède).

La méthode du maintien des « droits acquis » consiste à calculer la pension acquise dans l'ancien régime à la date de transformation et à la convertir en nombre de points ou en capital virtuel initial. Cette méthode est particulièrement appropriée dans le cas de la transition immédiate. Elle pose cependant des difficultés d'estimation puisqu'elle nécessite de faire des hypothèses sur les conditions de liquidation dans le régime en annuités (salaire de référence, durée d'assurance, âge de départ à la retraite...) alors que la carrière n'est pas achevée.

La méthode de la valorisation des cotisations passées consiste à accorder des droits dans le nouveau régime (un capital virtuel ou un nombre de points) en fonction des cotisations correspondant à la période d'activité passée dans l'ancien régime. Cette méthode est particulièrement appropriée dans le cas de la transition progressive avec affiliation simultanée. Elle nécessite de disposer d'un historique des cotisations ou rémunérations individuelles ou, à défaut, d'utiliser des *proxies* (reconstitutions approximatives) pour calculer le capital virtuel initial ou le nombre de points sur la base de carrières individuelles approchées. Lorsque le taux de cotisation a beaucoup augmenté dans le passé, cette méthode peut conduire à attribuer de faibles pensions aux salariés les plus âgés ; un taux de cotisation plus élevé (par exemple celui du nouveau régime en points ou en comptes notionnels), combiné à l'historique des rémunérations passées, peut alors être retenu pour appliquer la méthode.

III - Le financement du déséquilibre démographique

Dans le contexte de vieillissement de la population, marqué par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby boom* et par l'allongement de l'espérance de vie, la transition vers un nouveau mode de calcul des droits à retraite pose la question des conditions de retour à l'équilibre du nouveau régime. À moins qu'un fonds de réserve de taille suffisante n'ait été mis en place dans l'ancien régime, des ajustements de recettes et de dépenses seront nécessaires puisque le seul changement de technique de calcul des pensions ne permet pas le retour à l'équilibre du nouveau régime.

À défaut d'avoir constitué des réserves dans la phase passée où les générations nombreuses étaient actives, la technique des comptes notionnels ne permet pas en elle-même de financer les conséquences du *papy boom* mais, contrairement à la technique des points, elle intègre dans le calcul des pensions les effets de l'allongement de l'espérance de vie. Par ailleurs, dans un régime en comptes notionnels, la condition d'équilibre par génération contraint les différents paramètres du régime qui ne peuvent être ajustés librement au fil de l'eau. Cette contrainte n'existe pas dans les régimes en points puisque l'on peut agir année après année sur la valeur d'achat du point et/ou la valeur de service du point pour faire face aux besoins de financement entraînés par le vieillissement de la population.

La mise en place d'un fonds de réserve destiné à faire face aux conséquences du *papy boom* sur le régime de retraite est donc particulièrement recommandée dans le cas de l'introduction des comptes notionnels ; c'est ce qui a été fait en Suède. À défaut, on est conduit à s'écarter de la technique pure des comptes notionnels pour ajuster les recettes et les dépenses, par exemple en instaurant une cotisation additionnelle non génératrice de droits, en réduisant les coefficients de conversion du capital virtuel en pension ou en faisant appel à un financement externe.

IV - Les options ouvertes dans l'hypothèse d'un passage à un régime en points ou en comptes notionnels dans le cas de la France

Si la France décidait de transformer les régimes de base en annuités en un régime en points ou en comptes notionnels, il serait nécessaire de définir le mode de transition retenu : immédiate ou progressive. Le choix du mode de transition renvoie à différentes préoccupations qui seraient d'autant plus importantes que le basculement concernerait simultanément plusieurs régimes, voire l'ensemble des régimes.

Si l'on souhaitait ne pas modifier trop fortement les droits en cours d'acquisition des générations proches de la retraite, la transition immédiate supposerait de retenir la méthode des « droits acquis » avec les règles de l'ancien régime en annuités. Cette méthode nécessiterait de faire des hypothèses sur les conditions de liquidation des personnes en cours de carrière et, dans l'hypothèse où certains régimes ne seraient pas concernés par la réforme, de continuer à calculer une durée d'assurance.

Une transition progressive obligerait dans tous les cas à conserver pendant la phase de transition les paramètres de calcul de l'ancien régime. Dans le cas de la transition progressive avec affiliation simultanée, cette complexité de gestion serait accrue par la nécessité de disposer d'un historique de cotisations individuelles ou, à défaut, de le reconstituer pour estimer les droits constitués sur le passé dans le nouveau régime. Ce type de transition dépend donc de manière cruciale des données disponibles sur le passé.

Il serait également nécessaire de préciser la durée de la transition. La transition progressive avec affiliation simultanée présente l'intérêt de pouvoir moduler très facilement la durée de la transition, en agissant sur les coefficients de pondération affectés aux pensions de l'ancien et du nouveau régime au fil des générations. Une alternative simple serait de n'appliquer le nouveau régime qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail mais, dans ce cas, la durée de la transition serait extrêmement longue.

Enfin, il faudrait également déterminer la façon dont on envisage de financer le déficit du système actuel. Pour cela, il serait utile d'estimer la part des besoins de financement liés à l'allongement de l'espérance de vie que la technique des comptes notionnels est susceptible de résorber de manière automatique. La simulation d'un passage à un régime en comptes notionnels doit alors permettre d'apprécier l'ampleur des besoins de financement permettant de faire face notamment aux conséquences du *papy boom* sur le nouveau régime de retraite et dans quelle mesure le Fonds de réserve pour les retraites peut y répondre. Le débat est *in fine* renvoyé au choix des différents leviers d'action permettant le retour à l'équilibre (hausse des ressources, baisse relative des pensions et recul de l'âge moyen effectif de départ à la retraite), selon des modalités qui peuvent être spécifiques à la nouvelle technique (points ou comptes notionnels), dans le respect de l'équité intergénérationnelle.

TROISIEME PARTIE - CHAPITRE 2

LES MECANISMES DE PRISE EN COMPTE DE LA SOLIDARITE

Changer le mode d'acquisition des droits à la retraite conduirait à modifier le cœur du système et, de ce fait, à remettre en question un pan de la redistribution intragénérationnelle opérée par le système de retraite actuel. Il faudrait de plus définir des dispositifs de solidarité adaptés à la logique des régimes en points et en comptes notionnels. Ce pourrait plus largement être l'occasion de remettre à plat les différents dispositifs de solidarité pour répondre au mieux aux objectifs.

La définition des objectifs de solidarité relève davantage de choix politiques que de considérations relatives à la technique de calcul de la retraite.

I - La logique des régimes en points ou en comptes notionnels quant à la prise en compte de la solidarité

Dans le système de retraite actuel, la durée d'assurance est un paramètre central. Dans un régime en points ou en comptes notionnels, le niveau de la pension est directement lié au montant total des cotisations versées, quelle que soit, en première analyse, la durée de versement de ces cotisations. Les régimes en points et en comptes notionnels ne distinguent donc pas, en première approche, les notions de salaire et de durée de cotisation, et prennent en compte, par le biais des cotisations versées, l'intégralité de la carrière.

Ainsi, l'exclusion des salaires les plus faibles de la carrière pour le calcul des droits à la retraite, comme c'est le cas par exemple au régime général par le biais du mode de calcul du salaire de référence, n'est pas dans la logique des régimes en points ou en comptes notionnels. Une règle telle que la validation d'un trimestre à partir de 200 heures de SMIC n'aurait également guère de sens dans de tels régimes. De même, les notions de « taux plein », de décote et de surcote par rapport à une durée d'assurance n'ont pas leur place dans les régimes en comptes notionnels, où la pension est modulée en fonction de l'âge de liquidation par le biais des coefficients de conversion, et ne sont pas cohérents, au plan des principes, avec la logique des points.

Au total, le passage à un régime en points ou en comptes notionnels conduirait de fait à revoir le cœur du système actuel (définition du taux plein et du système de décote / surcote par rapport à la durée d'assurance, calcul du salaire de référence, décompte de la durée) et donc à remettre en cause la redistribution opérée par celui-ci, laquelle d'ailleurs manque de lisibilité et ne bénéficie pas aux assurés à bas salaire ou à carrière courte ainsi qu'à ceux qui ont commencé à travailler tôt.

Un tel passage conduirait à accorder des points ou du capital virtuel au titre des droits liés à la solidarité, ce qui confère à ces droits trois propriétés qu'ils n'ont pas nécessairement dans les régimes français en annuités :

- tous les droits accordés au titre de la solidarité sous forme de points ou de capital virtuel conduisent, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter *in fine* la pension de leurs bénéficiaires (ils sont donc « utiles ») ;
- tout point ou tout euro de capital virtuel accordé au même moment à deux personnes appartenant à la même génération et partant à la retraite au même âge a pour contrepartie le même montant de supplément de pension ;
- enfin, il est aisé de déterminer, au moment du fait générateur du droit lié à la solidarité (chômage, naissance d'un enfant...), la contrepartie, sous forme de montant de cotisation, du capital virtuel ou des points attribués à ce titre.

Cette dernière propriété suggère qu'un financement externe au régime, donc explicite, peut être institué dans un régime en points ou en comptes notionnels, tout au moins qu'il est facile à concevoir, puisque la contrepartie financière des droits attribués au titre de la solidarité est aisément identifiable. Ces droits font dans ce cas l'objet d'un versement de cotisation formel par un tiers (État, autre régime social...), voire en partie par l'assuré lui-même.

Le passage à la technique des points ou des comptes notionnels peut alors être une occasion de mettre à plat le mode de financement des différents droits attribués au titre de la solidarité et de le réformer si besoin pour en renforcer la transparence et la lisibilité.

II - L'adaptation des dispositifs de solidarité à un régime en points ou en comptes notionnels

Il serait possible de transposer tels quels dans un régime en points ou en comptes notionnels **les majorations de pension pour trois enfants et plus** et **les dispositifs de réversion**. Pour ces deux dispositifs, il suffirait d'appliquer les formules de calcul actuelles à des montants de pension déterminés sur la base d'un nombre de points ou d'un capital virtuel. La conversion de **l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)** en points ou en capital virtuel serait également possible sans difficulté puisqu'à ce dispositif est associé un salaire, en pourcentage du SMIC. La transposition des autres dispositifs actuels attribués au titre de la solidarité serait plus délicate et conduirait à en modifier la portée pour leurs bénéficiaires, ne serait-ce que parce que ces droits, dans un régime en points ou en comptes notionnels, deviendraient nécessairement « utiles » contrairement à la situation actuelle. Le passage à la technique des points ou des comptes notionnels serait alors l'occasion de réexaminer les fondements de ces droits et de les redéfinir en conséquence.

La conversion **des périodes assimilées (chômage, maladie, invalidité)** dans un régime en points ou en comptes notionnels nécessiterait de leur adjoindre un salaire qui, couplé à la durée de la période d'inactivité, permettrait de calculer le nombre de points ou la valeur du capital virtuel correspondants.

Le passage à la technique des points ou des comptes notionnels nécessiterait également de revoir **le dispositif de majoration de durée d'assurance pour enfant (MDA)**. De fait, ce dispositif ne pourrait s'appliquer en l'état dans un régime en points ou en comptes notionnels dans la mesure où il n'est pas dans leur nature de valider une durée d'assurance sans la lier à un salaire. Le nombre de points ou le capital virtuel qui seraient attribués à ce titre pourraient alors l'être sur la base d'un salaire fictif à l'instar des périodes assimilées ou de l'AVPF.

Ils pourraient aussi l'être de façon forfaitaire ou encore sous la forme d'une majoration de pension. La redéfinition de la MDA serait alors l'occasion de revoir l'articulation entre ce dispositif et l'AVPF, qui, selon le 6^e rapport du COR, pose différents problèmes et mériterait d'être améliorée.

De même, s'il est possible techniquement d'adapter un dispositif de minimum de pension dans un régime en points ou en comptes notionnels en accordant, sous des conditions à définir, des points ou une valeur de capital virtuel aux assurés qui ont en accumulé peu, **le dispositif du minimum contributif**, associé à la notion de taux plein et consistant à majorer les droits des personnes qui ont cotisé sur une période longue mais à des niveaux de salaire faibles, est mal adapté aux systèmes en points ou en comptes notionnels, qui prennent en compte le montant des cotisations versées quelle que soit la durée d'assurance. Il devrait alors être aménagé, en posant notamment la question de son articulation avec **le minimum vieillesse**.

Enfin, il n'existe aucune difficulté technique pour intégrer **un dispositif de réversion** dans un régime en points ou en comptes notionnels. La pension de réversion pourrait être attribuée dans les mêmes conditions (de ressources, de non cumul avec une pension de droit propre...) et selon la même formule (fraction de la pension du conjoint décédé) que la pension de réversion du régime actuel en annuités. Toutefois, le passage à un régime en points ou en comptes notionnels relancerait l'intérêt d'approfondir la réflexion, engagée dans le 6^e rapport du COR, sur **une formule de partage des droits à la retraite au sein de chaque couple**, car ce partage, pouvant venir en remplacement de la réversion, serait alors techniquement plus facile à mettre en œuvre.

TROISIEME PARTIE - CHAPITRE 3

LA FAISABILITE TECHNIQUE ET JURIDIQUE

Les questions relatives à la faisabilité technique du passage éventuel à un régime en points ou en comptes notionnels sont largement liées au choix du mode de transition et de la durée de la phase de transition, ainsi qu'à la nécessité de récupérer les données de carrière passées. Par ailleurs, le passage d'un régime à un autre implique que soient examinées les diverses questions juridiques relatives au respect des règles constitutionnelles, à la distinction entre les pensions liquidées et les droits en cours d'acquisition, et aux diverses problématiques liées au changement de situation des assurés.

I - Les problématiques techniques et de gestion

Les modalités techniques de passage d'un régime en annuités à un régime en points ou en comptes notionnels sont étroitement liées aux choix retenus quant aux modalités de transition.

La transition immédiate consiste à changer instantanément de technique, moyennant l'élaboration de dispositions réglementaires permettant d'estimer le montant des droits constitués en cours de carrière selon les règles de l'ancien régime. La transition progressive avec affiliation successive à l'ancien puis au nouveau régime est la plus longue puisque les droits de l'ancien régime de toutes les générations actives au moment du passage au nouveau régime sont conservés, sauf à prévoir que les générations ayant acquis peu de droits dans l'ancien régime basculent totalement dans le nouveau régime. Enfin, la durée de la transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime peut être facilement ajustée en fonction du choix des coefficients de pondération affectés à l'ancien et au nouveau régime.

Or, plus la période de transition est longue, plus le changement de technique nécessitera de gérer en parallèle deux systèmes. Cela peut se révéler complexe, surtout pour les gestionnaires et éventuellement pour les assurés, et relativement coûteux en termes de moyens humains et informatiques. La transition immédiate limiterait dans le temps les lourdeurs administratives et techniques induites par la transition. Une fois le basculement opéré, il ne serait plus nécessaire d'avoir deux systèmes de valorisation des droits en parallèle et l'activité des gestionnaires en serait facilitée. La contrepartie est de devoir gérer une surcharge d'activité significative au moment du passage à un nouveau régime.

Une autre question technique concerne la disponibilité des données nécessaires pour opérer un tel changement et, à défaut, des délais pour les récupérer en interrogeant le cas échéant directement les assurés.

La transition immédiate suppose de récupérer, pour les personnes en cours de carrière au moment de la transition, des données de carrière passée pour opérer des liquidations « par anticipation » en référence aux règles actuelles (durée de cotisation, salaire de référence...). Or, les paramètres ne sont généralement connus qu'au moment de la liquidation des droits. La transition progressive avec affiliation simultanée suppose *a priori* de reconstituer l'historique

des cotisations individuelles versées année après année. Toutefois, tous les régimes ne disposent pas d'applications informatiques et d'outils de gestion permettant de recueillir et de conserver ces informations. En particulier, les régimes de la fonction publique ne peuvent pas aujourd'hui reconstituer cet historique des cotisations individuelles, au regard de la mise en œuvre très progressive des comptes individuels de retraite. Dans le cadre de la transition progressive avec affiliation successive, la problématique de la récupération des données de carrière ne se poserait pas, puisque les droits constitués sur le passé seraient gérés comme actuellement.

De manière générale et quel que soit le type de transition, il serait nécessaire, en amont, de faire évoluer les systèmes d'information afin de disposer, avant la mise en œuvre de la transition, d'outils informatiques de gestion intégrant les règles de calcul du nouveau régime et permettant de collecter les données nécessaires. Le basculement vers un nouveau système exigerait également un effort important de formation et de sensibilisation des gestionnaires ainsi que d'importantes mesures d'accompagnement à destination des assurés. Il serait enfin nécessaire de renforcer la coordination des systèmes d'information des différents régimes.

II - Les problématiques juridiques

L'examen de la faisabilité juridique du passage à un nouveau régime soulève des problématiques communes à l'ensemble des régimes de retraite.

Il est d'abord important de rappeler que les dispositions légales et réglementaires en matière de retraite ne prévoient pas une définition juridique de la notion de « droits acquis », qui revêt principalement une dimension politique et sociale. Une distinction doit être opérée entre les droits à pension liquidés, visés à l'article L. 351-1 et suivants du code de la sécurité sociale, et les droits en cours d'acquisition, visés seulement en termes de droit à l'information (art. L. 161-17 du code de la sécurité sociale) et qui ne sont acquis définitivement que lors de la liquidation de la pension. Cette distinction permet ainsi de mieux appréhender la portée juridique de ces différents droits et leurs modalités d'aménagement dans le cadre d'un éventuel changement de système.

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le principe d'intangibilité des droits liquidés n'est pas un principe constitutionnel et ne revêt qu'un caractère législatif. Par ailleurs, dans sa décision DC n° 2003-483 du 14 août 2003 relative à la loi portant réforme des retraites, le Conseil constitutionnel n'énonce pas de restriction de portée générale à l'application, dans la fonction publique, de règles nouvelles de liquidation des pensions, laissant au législateur une importante marge d'appréciation pour aménager les dispositions applicables.

Toutefois, il ne peut être totalement exclu que les changements de situation individuelle induits par d'éventuelles modifications des règles d'acquisition et de valorisation des droits puissent donner lieu à des recours individuels d'assurés s'estimant lésés par la mise en place d'un nouveau régime. Il reste que, comme dans le régime actuel, la portée de ces recours serait très limitée au regard de la faculté dont dispose le législateur pour mettre en vigueur et aménager les lois qu'il juge nécessaires pour « *réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général* » (CEDH, premier protocole additionnel, article 1^{er}).

Les différentes modalités de transition peuvent ainsi être appréciées par rapport à ces considérations : l'étalement dans le temps du passage à un nouveau système vise notamment à répondre au souci de ne pas remettre en cause les droits constitués dans l'ancien régime par les générations proches de la retraite et à réduire ainsi les risques de recours individuels.

La transition immédiate nécessiterait, pour opérer des liquidations « par anticipation », d'élaborer de nouvelles dispositions réglementaires, qui devraient être définies dans la mesure du possible en référence aux règles actuelles afin de limiter l'éventualité de recours individuels d'assurés qui s'estimeraient pénalisés par ces nouvelles dispositions réglementaires. La transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime peut également conduire à modifier les droits passés pour les générations de la transition (une part de ces droits est calculée avec les règles du nouveau régime), ce d'autant plus que la période de transition est courte. En revanche, les risques de recours individuels semblent très faibles, voire inexistants, dans le cas de la transition progressive avec affiliation successive à l'ancien puis au nouveau régime, puisque seuls les droits futurs, et non les droits passés, sont modifiés.

De plus, dans l'hypothèse du passage vers un nouveau régime, un aménagement des dispositions réglementaires encadrant le droit à l'information pourrait s'avérer nécessaire, durant une phase transitoire, pour permettre aux régimes de mieux fiabiliser l'information délivrée aux assurés et de développer des mesures d'accompagnement visant à expliciter les modalités du changement de régime.

Enfin, les règles communautaires de coordination ne constituent pas un obstacle juridique au passage vers un nouveau régime aboutissant à la suppression d'une référence à une durée d'assurance.

TROISIEME PARTIE - CHAPITRE 4

CHOIX DES PARAMÈTRES ET SIMULATIONS

Quelle que soit la technique de calcul utilisée, le retour à l'équilibre d'un système de retraite en répartition, face notamment au vieillissement de la population, repose dans tous les cas sur trois leviers : le niveau des ressources, le niveau des pensions et l'âge moyen effectif de départ à la retraite. Dans un contexte où la situation financière du système de retraite apparaît dégradée, les conséquences pour les assurés, cotisants et retraités actuels et futurs, d'une réforme des retraites dépendront davantage des modalités de redressement financier retenues que du choix d'un mode de calcul en annuités, en points ou en comptes notionnels.

Les effets sur les comptes du régime et sur le niveau des retraites du passage à un calcul en points ou en comptes notionnels dépendent ainsi du choix des paramètres qui seront retenus : taux de cotisation, valeurs d'achat et de service du point dans un régime en points, taux de revalorisation des cotisations et des pensions liquidées dans un régime en comptes notionnels... Or, les choix relatifs à ces paramètres ne sont pas d'ordre technique.

Dans ces conditions, simuler les effets possibles d'une réforme consistant à passer à un système en points ou en comptes notionnels supposerait de connaître les choix politiques qui seront faits. À défaut, il a été nécessaire de faire des hypothèses, nécessairement *ad hoc*. Les simulations réalisées dans le cadre de ce rapport visent ainsi à illustrer les mécanismes à l'œuvre et non à simuler les effets d'une réforme éventuelle, qui reste à définir.

Le choix qui a été fait pour ces simulations a été de se placer autant que possible « toutes choses égales par ailleurs », pour permettre une comparaison des effets redistributifs avec le régime actuel. En particulier, les paramètres retenus sont les mêmes que dans le système actuel (c'est le cas du taux de cotisation) ou ont été fixés dans la mesure du possible de façon à reproduire le niveau moyen des pensions et donc le solde financier du régime actuel. De même, pour la transposition des éléments de solidarité, il a été choisi soit d'en faire abstraction, l'analyse se concentrant alors sur la comparaison des coûts des systèmes, soit de les définir en points ou en comptes notionnels de façon à être les plus proches possibles des dispositifs actuels.

Le choix technique d'une approche « toutes choses égales par ailleurs » pour les simulations n'implique toutefois en rien que tout doive rester égal dans le cas d'un passage à un régime en points ou en comptes notionnels. La question du redressement financier des régimes se posera dans tous les cas, que le régime soit en annuités, en points ou en comptes notionnels. La conversion des éléments de solidarité dans un régime en points ou en comptes notionnels est également une occasion pour réexaminer l'ensemble de ces dispositifs.

I - Le choix des principaux paramètres

Certains des paramètres sont communs à un régime en points et en comptes notionnels, d'autres sont spécifiques à chaque type de régime.

Le premier paramètre commun est le taux de cotisation, ou plus exactement le niveau (taux et assiette) des prélèvements finançant les retraites. Les simulations, réalisées à l'aide de la maquette stylisée du système de retraite élaborée par le secrétariat général du COR ou du modèle DESTINIE 2 de l'INSEE, montrent que dans un régime en comptes notionnels (comme dans un régime en points) le choix du taux de cotisation a un effet à court et moyen terme sur le solde du régime mais aussi, à la différence d'un régime en annuités, un effet à long terme sur le niveau des pensions : un taux de cotisation plus élevé peut permettre de dégager initialement des excédents mais se traduit à long terme par un niveau de pensions plus élevé.

Les paramètres spécifiques à un régime en points sont la valeur d'achat du point, qui sert à convertir les cotisations versées en nombre de points acquis à chaque période, et la valeur de service du point, qui détermine le montant de pension à partir du total des points acquis. Les simulations réalisées par la CNAV à l'aide du modèle PRISME montrent la sensibilité du solde du régime et du niveau des pensions à ces paramètres.

Dans un système de retraite en comptes notionnels, la pension à la liquidation est égale au produit du capital virtuel accumulé par l'assuré et d'un coefficient de conversion, qui dépend notamment de la génération de l'assuré et de son âge de liquidation. Les coefficients de conversion d'un système en comptes notionnels ont été calculés pour la France sur la base des tables de mortalité de l'INSEE, qui fournissent pour chaque année les probabilités de survie à chaque âge. Avec un rendement escompté de 1,8 % et des pensions indexées sur les prix, le coefficient de conversion pour une liquidation à 60 ans passerait ainsi de 5,1 % pour la génération 1950 à 4,6 % pour la génération 1980. Pour bénéficier du même coefficient de conversion, les générations successives devraient partir de plus en plus tard à la retraite. Avec le même jeu d'hypothèses que précédemment, la génération 1980 devrait ainsi liquider sa retraite à l'âge de 64 ans en moyenne pour obtenir le même coefficient de conversion que celui de la génération 1950 à l'âge de 60 ans.

II - Quelques résultats de simulations d'un régime en points

Sous les hypothèses retenues dans les simulations d'un régime en points pour le régime général réalisées par la CNAV, le niveau moyen des pensions et le solde du régime sur la période 2006-2050 seraient les mêmes que dans le régime actuel en annuités, ce qui montre qu'il est possible, moyennant toutefois des hypothèses *ad hoc*, de reproduire dans un régime en points les caractéristiques globales du régime actuel.

Néanmoins, au niveau individuel, le changement de mode de calcul des retraites conduit nécessairement à modifier les droits à retraite des assurés.

Les simulations confirment d'abord que les résultats au niveau individuel dépendent beaucoup des choix relatifs à la transposition des dispositifs de solidarité. Elles suggèrent également que les assurés dont la pension serait plus élevée dans le régime en points simulé sont plutôt ceux dont la pension dans le régime actuel est faible. Ce résultat, en apparence paradoxal pour un régime en points *a priori* plus contributif, semble s'expliquer notamment par le fait que certaines règles de calcul des retraites qui sont au cœur du régime actuel en annuités (comme le calcul du salaire de référence sur les 25 meilleures années) bénéficient relativement moins aux assurés à bas salaire ou à carrière courte.

III - Quelques résultats de simulations d'un système en comptes notionnels

Le propre d'un système en comptes notionnels est d'intégrer un mécanisme d'ajustement du niveau des pensions, par le biais du coefficient de conversion, visant le maintien d'un équilibre pour chaque génération entre la somme des cotisations versées et la somme des pensions perçues. Cette condition d'équilibre par génération a pour contrepartie de contraindre les différents paramètres du régime, qui ne peuvent de ce fait être ajustés librement au fil de l'eau, sauf à s'écarter d'un système pur. C'est la raison pour laquelle dans les simulations réalisées à partir des modèles de microsimulation de la CNAV et de l'INSEE, il n'a pas été possible de répliquer avec un système en comptes notionnels le solde du système actuel, comme cela a pu être fait par la CNAV dans le cas d'une transformation du régime général en un régime en points. Comme il n'est pas possible de se placer « toutes choses égales par ailleurs », il est délicat de comparer les niveaux des pensions entre le système actuel et le système en comptes notionnels.

Un premier enseignement des simulations réalisées est ainsi que le solde financier d'un système de retraite fonctionnant en comptes notionnels se prête moins facilement à un « pilotage au fil de l'eau » qu'un système en annuités ou en points, du fait des contraintes sur le choix des paramètres imposées par la condition d'équilibre par génération entre cotisations et prestations.

Les nouvelles règles opéreraient par ailleurs, par rapport aux règles actuelles, une redistribution parmi les assurés. Sous les hypothèses retenues dans les simulations de la CNAV relatives au régime général, et comme dans le cas du régime en points simulé, elles seraient relativement favorables aux assurés ayant les pensions les plus faibles dans le système actuel, au détriment des assurés ayant des pensions élevées. En particulier, sous l'hypothèse retenue d'âges de départ à la retraite inchangés, les assurés partant dès 60 ans à la retraite seraient pénalisés par le calcul du coefficient de conversion dans le régime en comptes notionnels ; or ces assurés ont, au régime général, des pensions plus élevées en moyenne que ceux qui partent plus tard à la retraite.

Dans le cas où les âges de départ à la retraite seraient inchangés par rapport à ceux que l'on observerait dans le système actuel, les hypothèses retenues dans les simulations d'un système en comptes notionnels réalisées par l'INSEE conduisent à des pensions plus faibles et donc à un déficit moindre qu'avec le système actuel. Dans le cas, également simulé par l'INSEE, où les âges de liquidation s'ajusteraient suite aux changements du mode de calcul des retraites de façon à maintenir le niveau des pensions inchangé, l'âge moyen de départ à la retraite augmenterait alors avec le système en comptes notionnels.

TROISIEME PARTIE - CHAPITRE 5

LES EXPERIENCES ETRANGERES

I - Modes d'acquisition et de valorisation des droits dans les régimes de retraite obligatoire : panorama international

Selon les travaux de l'OCDE, dans la plupart des pays étudiés, le régime de base des assurés est un régime assuranciel public en répartition qui fonctionne, très majoritairement, en annuités.

Parmi les pays recensés, six pays seulement – Argentine, Australie, Chili, Danemark, Mexique et Pays-Bas – ne disposent pas d'un régime public en répartition, mais uniquement de régimes privés en capitalisation. Parmi les autres qui disposent d'un régime public en répartition, seuls quatre pays – Allemagne (depuis 1992), France (régimes complémentaires), Norvège et Slovaquie – ont des régimes en points et trois pays seulement ont mis en place des régimes en comptes notionnels et ce depuis peu – l'Italie depuis 1995, la Suède depuis 1998 et la Pologne depuis 1999 (la Lettonie et le Kirghizstan notamment, pays non membres de l'OCDE, disposent aussi d'un régime en comptes notionnels).

II - Modalités de transition pour les pays ayant changé de système de retraite

1. Modalités de transition vers un régime en points : l'exemple de l'Allemagne

L'Allemagne a transformé son régime de retraite en annuités en un régime en points en 1992 :

- la formule de calcul de la pension de retraite appliquée entre 1957 et 1992 utilisait un taux d'annuité fixe à 1,5 % du salaire moyen de l'ensemble de la carrière (et non des meilleures ou des dernières années), et les droits accumulés et les pensions liquidées évoluaient comme les salaires bruts ;
- en 1992, la formule de calcul de la pension a été modifiée pour prendre sa forme actuelle, sans que le montant des pensions soit modifié au moment de la transition (la valeur du point représente la part de pension mensuelle accordée pour une année de cotisation avec une rémunération égale au salaire moyen), mais la valeur du point est indexée sur les salaires nets depuis cette date.

Cette transition instantanée, qui ne nécessitait pas de dispositif particulier de reconnaissance des droits acquis dans l'ancien système, a été possible car le salaire de référence du régime en annuités correspondait au salaire moyen de l'ensemble de la carrière.

Le régime en points allemand se différencie, en particulier, des régimes complémentaires en points français, au sens où le nombre de points acquis au cours d'une période est calculé à partir des salaires perçus et non des cotisations versées.

Des réformes intervenues en 2001 et 2004 ont en outre fait évoluer la valeur du point de retraite allemand sur la base de l'évolution des salaires nets, corrigée par un mécanisme

d'équilibre prenant en compte l'évolution du rapport démographique du régime (nombre de cotisants / nombre de retraités) : il était donc possible que les pensions évoluent négativement en cours de service. Toutefois, la formule n'a jamais été entièrement appliquée, même si la valeur du point a été gelée pendant trois ans entre 2004 et 2006. Une loi de 2008 garantit dorénavant la valeur nominale du point.

Enfin, le pilotage du système allemand vise à garantir trois objectifs principaux : un montant minimum de réserves, un taux de remplacement minimum et un taux de cotisation maximum.

2. Modalités de transition vers un régime en comptes notionnels : l'exemple de l'Italie et de la Suède

Parmi les cinq premiers pays qui ont opté pour la technique des comptes notionnels, seule la Lettonie a choisi une transition immédiate et estimé un capital virtuel initial sur toute la carrière des assurés. La Pologne et la Suède ont fait le choix de calculer un capital virtuel initial sur une partie de la carrière des assurés et ont opté pour une transition relativement rapide. L'Italie et le Kirghizstan ont fait le choix de ne pas calculer de capital virtuel initial et ont adopté, par conséquent, une transition relativement lente.

2.1. L'exemple de la Suède

Le nouveau système est introduit progressivement au fil des générations (avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime pour les générations de la transition) et il coexistera pendant plusieurs années encore avec l'ancien système, même si la transition est assez rapide (sur dix-sept générations) : les Suédois nés en 1954 – âgés de 44 ans au moment de la réforme (en 1998) – relèvent uniquement du nouveau système.

La Suède remplissait plusieurs des conditions facilitant une transition relativement rapide de l'ancien système vers le nouveau régime en comptes notionnels, en particulier du fait de l'existence d'informations sur l'historique des rémunérations (permettant de valoriser les droits sur la base des cotisations passées) et de réserves financières relativement importantes, correspondant à cinq ans de prestations au moment de la réforme.

Dans le nouveau régime en comptes notionnels, le capital virtuel est revalorisé chaque année selon la croissance du revenu d'activité moyen des assurés des trois dernières années. L'âge minimal de départ à la retraite a été relevé de 60 à 61 ans, avec une suppression de l'âge maximal de départ à la retraite à 70 ans qui existait dans l'ancien régime.

Le rendement escompté du capital virtuel intervenant dans le coefficient de conversion de ce capital en pension est fixé à 1,6 %.

Les pensions, en termes réels (soit hors inflation), sont revalorisées chaque année suivant l'évolution réelle du revenu d'activité moyen des assurés – soit l'indice de revalorisation du capital virtuel – amputée d'un taux de 1,6 %, considéré comme la tendance à long terme de la croissance réelle du revenu moyen. Elles sont donc indexées sur l'inflation en moyenne, mais peuvent évoluer plus ou moins vite selon les années.

De plus, la Suède a instauré en 2001 un mécanisme automatique d'équilibre qui se déclenche dès que le rapport entre les réserves financières augmentées des cotisations à recevoir par le régime (soit les recettes actuelles et futures) et les engagements de pension du régime (soit les

dépenses actuelles et futures) est inférieur à 1. Le ratio de solvabilité du régime de retraite suédois est inférieur à 1 pour la première fois depuis 2009. Cette dégradation tient surtout à la baisse des réserves liée à la crise financière. Les autorités suédoises ont décidé de changer le mode de valorisation des réserves financières (moyenne de la valeur des réserves sur les trois dernières années plutôt que leurs valeurs en $n-1$) afin de lisser les évolutions du ratio d'équilibre. Ce changement entraîne une hausse du ratio d'équilibre qui atténue la baisse nominale des pensions pour l'année 2010 (3 % au lieu de 4,5 % sans changement de la valorisation des réserves financières).

2.2. L'exemple de l'Italie

Au début des années quatre-vingt-dix, l'Italie disposait d'un système de retraite par répartition fortement éclaté et hétérogène, offrant en matière de droits à la retraite des conditions considérées comme très avantageuses bien que disparates selon les régimes. Le système de retraite était déficitaire dès les années quatre-vingt-dix et n'avait pas accumulé de réserves. Après une première réforme paramétrique en 1992, les autorités italiennes ont instauré un nouveau régime de retraite en comptes notionnels visant notamment à unifier les différents régimes existants.

Dans le nouveau régime en comptes notionnels, le capital virtuel est revalorisé chaque année selon la croissance du PIB des cinq dernières années. Avec le nouveau système, l'assuré peut partir à la retraite au sein d'une plage allant de 57 ans à 65 ans.

Le rendement escompté du capital virtuel intervenant dans le coefficient de conversion de ce capital en pension est fixé à 1,5 % par an ; l'évaluation de l'espérance de vie intervenant dans le coefficient de conversion, initialement décennale, est triennale depuis la réforme Prodi de 2007.

Les pensions, une fois liquidées, sont revalorisées chaque année suivant l'évolution des prix.

Les Italiens ont prévu une période transitoire extrêmement longue, de plus de quarante ans. La population des assurés a été répartie en trois groupes :

- les assurés ayant validé plus de 18 annuités en 1995 relèvent en totalité de l'ancien système de calcul des droits à la retraite ;
- les nouveaux assurés, entrant sur le marché du travail à partir de 1996, relèvent entièrement du nouveau système ;
- les assurés ayant validé moins de 18 annuités en 1995 relèvent d'un système mixte : les droits acquis jusqu'au 31 décembre 1995 seront liquidés selon les règles de l'ancien système et les droits acquis après cette date seront liquidés selon la nouvelle législation.

Enfin, l'Italie n'a pas prévu de mécanisme de rééquilibrage du système se déclenchant en cas de déséquilibre financier. Dans la mesure où la part des retraites servies sur la base des droits acquis dans l'ancien système est encore très importante, le système de retraite italien reste structurellement déficitaire.

La soutenabilité du nouveau système ne pourra vraiment s'apprécier qu'au moment où les premières pensions « mixtes » seront versées (au plus tôt en 2012) et davantage encore lorsque les nouvelles pensions servies ne relèveront que du nouveau système (au plus tôt en 2036).