

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 28 janvier 2009 – 9 h 30

« Les différents modes d'acquisition des droits à la retraite en répartition : description
et analyse comparative des techniques utilisées »

Document N°1

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

La séance de janvier 2009 du Conseil porte sur les différents modes d'acquisition des droits à la retraite dans un régime en répartition, à savoir les annuités, les points et les comptes notionnels. Elle s'inscrit dans le cadre d'une réflexion du Conseil en 2009 sur les caractéristiques du système de retraite français et de la préparation du rapport demandé par le parlement pour 2010 sur les modalités techniques du remplacement des régimes de base actuels, qui sont en annuités, par un régime en points ou un régime de comptes notionnels.

Comme le rappelle le **document n°2**, il n'est pas aisé de comparer différents systèmes de retraite, qui résultent d'histoires et de cultures diverses, et s'intègrent dans un ensemble plus vaste de protection sociale et de fiscalité. La comparaison du mode d'acquisition des droits n'est qu'un aspect d'une telle mise en regard. Cette approche par la technique de calcul des pensions est toutefois utile et permet d'aborder, comme on le verra, des questions plus larges, comme celle des mécanismes de solidarité ou du pilotage du système de retraite.

D'autres typologies des régimes de retraite existent. En particulier, les systèmes beveridgiens, qui visent à garantir un niveau minimum de pension, sont souvent opposés aux systèmes bismarckiens, qui cherchent à assurer un taux de remplacement des revenus d'activité. Cette opposition est à l'évidence trop simpliste, la plupart des systèmes d'inspiration bismarckienne incorporant des éléments non contributifs, de type plutôt beveridgien, et elle ignore l'existence de régimes universels qui se fondent sur la durée de résidence et non sur un critère d'activité. La décomposition des systèmes de retraite en piliers, popularisée notamment par les travaux de la Banque Mondiale¹, distingue un pilier minimum non contributif (type minimum vieillesse), un pilier contributif public financé en répartition, et deux piliers relevant de la capitalisation : les régimes professionnels (ou obligatoires) et l'épargne retraite individuelle. Elle apparaît toutefois peu adaptée pour décrire le système de retraite français, qui est pour l'essentiel financé en répartition. La typologie de l'OCDE, rappelée dans le **document n°10**, est probablement la plus détaillée (cf. infra).

Une autre grille d'analyse parfois utilisée consiste à distinguer les régimes à cotisations définies et les régimes à prestations définies. Cette distinction, qui s'applique d'abord aux régimes privés et permet de préciser qui supporte les risques, peut également être étendue aux régimes publics financés en répartition. Ainsi, les régimes en annuités seraient plutôt à prestations définies et les régimes en points ou en comptes notionnels à cotisations définies. Une telle catégorisation a toutefois ses limites : ainsi, le souci de maintenir constant le taux de cotisation peut conduire à ajuster plutôt les prestations, en modifiant la durée du taux plein par exemple, dans un régime en annuités à « prestations définies ». À l'inverse, rien n'interdit d'augmenter le taux de cotisation dans un régime en points, voire dans un régime en comptes notionnels, même si ce n'est pas dans la « logique » du système : les droits acquis seront simplement modifiés en conséquence.

Ces exemples montrent que les questions structurantes pour caractériser un régime ne se limitent pas au mode d'acquisition des droits dans le régime ou à son mode de financement, par répartition ou capitalisation. Elles portent aussi sur le champ couvert par le système de retraite (résidents, ensemble des travailleurs, salariés du privé, plafond), sur le rôle des différents acteurs (État et sécurité sociale, employeurs, partenaires sociaux, institutions financières), sur le périmètre de la solidarité mise en œuvre par le système, c'est-à-dire

¹ (Holzmann-Hinz, 2005).

l'importance des droits qui ne découlent pas directement de cotisations à la charge des assurés et des employeurs... En outre, si un système de retraite assure par définition contre le risque de revenus insuffisants aux âges élevés et contre l'incertitude sur la durée de vie, cela ne dispense pas dans un système en répartition de préciser la nature du contrat sous-jacent : maintien d'un certain taux de remplacement, garantie d'un revenu minimum et/ou garantie d'un taux de prélèvement constant sur les actifs pour financer les retraites. Enfin, le mode de pilotage du système de retraite diffère selon les systèmes, et cet aspect mérite d'être pris en compte eu égard à la nécessité d'adapter les régimes de retraite face aux risques démographiques ou économiques.

Au-delà de la simple description des différents modes d'acquisition des droits, en annuités, en points ou en comptes notionnels, cette séance permet d'aborder ces différentes questions, notamment les mécanismes de solidarité, et le mode de pilotage associé à chaque système.

Dans un premier temps, chacune des méthodes de calcul des droits est rappelée rapidement (documents n°2 à 6). Dans un second temps, des éléments de comparaison des systèmes sont présentés (documents n°7 à 9). Enfin, les modes d'acquisition des droits retenus par les principaux régimes en France (documents n°10 à 14) et à l'étranger (documents n°15 à 17) sont examinés.

1. Régimes en annuités, en points et en comptes notionnels

Sans revenir en détail sur le calcul des pensions dans un régime en annuités, en points et en comptes notionnels, qui est présenté respectivement dans les documents n° 3, n°4, et n°6 du dossier et, de façon synthétique, dans le document n°9, les différents mécanismes sont rappelés brièvement ici.

1.1. Régime en annuités

La pension dans un régime en annuités repose sur trois données de base : le taux d'annuité du régime, le salaire de référence de l'assuré (salaire annuel moyen, ou dernier salaire par exemple), et la durée d'assurance de l'assuré – la pension à la liquidation étant simplement le produit des trois.

Les pensions liquidées sont ensuite revalorisées à un taux qui peut être basé sur l'évolution des prix, ce qui garantit le maintien du pouvoir d'achat des pensions, ou sur les salaires par exemple, ce qui permet de faire profiter aux retraités des gains de productivité des actifs.

Le taux d'annuité est souvent exprimé comme le rapport d'un taux de liquidation et d'une durée d'assurance de référence, et la pension est alors le produit du taux de liquidation, du salaire de référence de l'assuré et du « coefficient de proratisation », qui rapporte la durée d'assurance de l'assuré à la durée d'assurance de référence. En outre, le taux de liquidation peut incorporer une décote et une surcote par rapport à un taux plein, lui-même défini en référence à une durée de cotisation et/ou un âge de référence.

Par ailleurs, les cotisations sont égales à chaque période au produit du taux de cotisation et du salaire. Il n'y a pas de lien automatique entre le taux de cotisations et le niveau des pensions, si ce n'est par le biais de la condition d'équilibre du régime en répartition, qui impose que les cotisations perçues une période donnée soient égales aux pensions versées la même période.

1.2. Régime en points

À toute date, la pension servie par un régime en points est égale au produit du nombre de points acquis par l'assuré et de la valeur de service du point à cette date. Dans ce cas, les pensions liquidées évoluent donc comme la valeur de service du point.

Le nombre de points acquis une année donnée est égal aux cotisations génératrices de droits divisées par la valeur d'achat du point.

Le rendement d'un régime est le montant de pension acquis une année donnée en contrepartie du versement d'un euro de cotisation cette année-là. Dans un régime en points, le rendement théorique est simplement égal au rapport entre les valeurs de service et d'achat du point de l'année considérée.

Il existe donc une relation directe entre le montant de la retraite et les cotisations versées. En pratique, l'introduction d'un taux d'appel des cotisations² permet toutefois de relâcher le lien entre le nombre de points acquis et les cotisations versées : le taux de cotisation effectif est ainsi le produit du taux de cotisation utilisé pour le calcul des points (appelé parfois taux contractuel) et du taux d'appel.

1.3. Régime en comptes notionnels

Les comptes notionnels reposent sur le principe d'équilibre actuariel en niveau entre les cotisations versées et les pensions reçues par chaque génération³.

Chaque assuré accumule au cours de sa carrière un capital virtuel correspondant à la somme des cotisations versées, actualisées à un certain taux.

La pension à la liquidation se calcule comme le produit du capital virtuel acquis par l'assuré et d'un coefficient de conversion applicable à sa génération et à son âge de départ. Le coefficient de conversion dépend plus précisément de l'espérance de vie moyenne de la génération de l'assuré à cet âge, c'est-à-dire du nombre moyen d'années restant à vivre au moment du départ en retraite, et du taux de revalorisation des pensions, de façon à égaliser la somme actualisée des pensions et des cotisations. Le montant de la pension liquidée est ainsi d'autant plus faible que le taux de revalorisation des pensions est élevé.

Les pensions liquidées sont revalorisées à un taux qui peut être lié aux prix ou aux salaires.

² Le taux ou coefficient d'appel est appliqué au taux de cotisations utilisé pour le calcul des points afin de majorer (taux d'appel supérieur à un) ou de minorer (taux d'appel inférieur à un) les cotisations versées sans effet sur le nombre de points acquis pour le calcul de la retraite.

³ C'est-à-dire que la somme des cotisations versées par chaque génération, actualisée à un certain taux, est égale à la somme actualisée des prestations qu'elle recevra.

2. Comparaison des différents systèmes

Il existe de nombreuses façons de comparer les différents systèmes. Trois éclairages complémentaires sont présentés ici, sans viser à être exhaustifs.

2.1. Sous l'angle de l'équivalence entre les systèmes

Les modes d'acquisition des droits dans les différents systèmes diffèrent à première vue, mais ils peuvent être rendus équivalents ou du moins comparables, sous certaines hypothèses (**document n°7**).

Ainsi, dans un régime en points, il est possible de définir un taux d'annuité, mais ce taux d'annuité est instantané, c'est-à-dire qu'il est susceptible de varier au cours du temps. De même, il est possible, si ce taux d'annuité est constant au cours du temps, de définir le taux de remplacement d'un régime en points, comme le produit de ce taux d'annuité et du nombre d'années de cotisations. À l'inverse, il est possible de calculer le rendement brut effectif d'un régime en annuités, qui s'exprime comme le rapport entre le taux d'annuité et le taux de cotisation.

De façon un peu moins directe, le taux de remplacement dans un régime en comptes notionnels peut s'exprimer (sous certaines hypothèses simplificatrices) comme le produit du taux de cotisation et de la durée d'activité, rapporté à l'espérance de vie de la génération de l'assuré lors de son départ en retraite. Et le taux d'annuité dans un tel système est le produit du taux de cotisation et du coefficient de conversion, qui permet de passer du capital virtuel à la pension, et qui dépend de l'âge et de la génération. Ce coefficient de conversion peut ainsi être vu comme le rendement brut d'un système en comptes notionnels. Sa spécificité est de dépendre de la génération et de l'âge de l'assuré à la liquidation.

Par rapport aux régimes en annuité, où le taux d'annuité est constant, et aux régimes en points, où le taux d'annuité est instantané, c'est-à-dire susceptible de varier au cours du temps, le taux d'annuité dans un régime de comptes notionnels varie ainsi avec l'âge de départ à la retraite et la génération de l'assuré.

2.2. Sous l'angle de l'impact des différents paramètres dans chaque système

Les paramètres disponibles pour « piloter » le régime de retraites ne sont pas les mêmes dans les différents systèmes. Le **document n°8** analyse l'impact de chaque paramètre sur les cotisants, les retraités actuels et futurs et sur les dépenses et recettes des régimes dans un système en annuités, en points et en comptes notionnels.

2.3. Sous l'angle des implications pour les pensions et pour le pilotage du système de retraite

Enfin, une analyse des implications des différents modes d'acquisition des droits sur les conditions de liquidation des pensions (prise en compte des carrières, éléments non contributifs, âge et durée...) et sur le pilotage des régimes est présentée dans le **document n°9**.

3. Les régimes en France et à l'étranger

Les régimes de retraite sont nombreux en France. À partir du recensement des principaux régimes réalisé par le GIP Info retraite, le **document n°10** tente de classer chaque régime selon le mode d'acquisition des droits à retraite qui le caractérise. La plupart des régimes de base en France sont en annuités et les régimes complémentaires en points, les uns et les autres étant financés en répartition. Il existe toutefois des régimes de base en points : le régime des professions libérales – la CNAVPL – depuis 2003, et le régime des artisans et commerçants avant 1973.

Une différence notable existe dans l'organisation de ces régimes : pour les salariés du secteur privé, le régime de base et le(s) régime(s) complémentaire(s) sont gérés par deux organismes distincts (la CNAV et une caisse ARRCO), voire trois pour les cadres (caisse AGIRC en plus) ; pour les non salariés par exemple, la même caisse gère souvent le régime de base et le régime complémentaire (exemple du régime social des indépendants -RSI-).

Pour les principaux régimes (CNAV, régimes de la fonction publique, ARRCO et AGIRC), l'évolution passée et récente des principaux paramètres des régimes est présentée dans les **documents n°11 à 14**.

À la CNAV, les évolutions récentes des paramètres renforcent le lien entre les cotisations et le montant de la pension servie et incitent à la poursuite d'activité aux âges élevés (voir **document n°11**). Suite à la réforme de 1993, le salaire annuel moyen est calculé à partir des 25 meilleurs salaires, et non plus seulement les 10 meilleurs ; il se rapproche ainsi du salaire moyen de carrière. Par ailleurs, la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein augmente, passant de 150 trimestres à plus de 160 trimestres à partir de la génération 1949 ; pour prétendre à un niveau donné de pension, les assurés doivent donc valider davantage de trimestres. En outre, la majoration de pension (surcote) introduite en 2004 pour valoriser les périodes d'activité au-delà de l'âge de 60 ans et de la durée du taux plein, a été augmentée, passant de 3 % à 5 % par année cotisée. Enfin, les pensions étant indexées (depuis 1987) sur les prix à la consommation hors tabac, les pensions après liquidation augmentent moins vite que les salaires.

Le régime de la fonction publique d'État a été créé en 1853, celui de la CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière) en 1945 (voir **document n°12**). Depuis la création de la CNRACL, les régimes de la fonction publique n'ont connu qu'une réforme majeure en 2003. Ainsi, de 1948 à 2003, les principaux paramètres relatifs au service de la pension sont restés inchangés : âge minimal de liquidation, traitement de référence correspondant aux six derniers mois, taux de liquidation de 2 % par annuité dans la limite de 75 %, règles d'indexation des pensions. Seules les limites d'âge ont été abaissées en 1975 et 1984 après avoir été relevées en 1954. Par conséquent, l'équilibre des deux régimes de la fonction publique a été assuré en ajustant le taux de cotisation employeur, le taux de cotisation salarié étant demeuré entre 6 et 8 %. À la CNRACL, le taux de cotisation employeur, fixé à environ 20 % dans les années cinquante, est descendu à environ 10 % dans les années quatre-vingt grâce à un rapport démographique favorable ; depuis, il a été progressivement relevé pour atteindre 27 % dans les années récentes. Pour la Fonction publique d'État, le taux de cotisation employeur est implicite dans la mesure où les retraites sont directement financées sur le budget de l'État. Cependant depuis 2006, dans le cadre de la LOLF, ce taux est fixé officiellement et il s'élève rapidement à cause des nombreux départs en retraite entre 2006 et 2011 : ainsi, pour la

fonction publique de l'État hors militaires, il est passé de 49,9 % en 2006 à 60,14 % en 2009, et devrait probablement dépasser 70 % en 2011.

En ce qui concerne les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, le **document n°13** présente l'évolution des paramètres et le **document n°14** une approche plus historique du pilotage des régimes. Selon l'accord du 13 novembre 2003 en vigueur jusqu'au 1er avril 2009, la valeur de service du point évolue comme l'indice des prix à la consommation hors tabac, et celle de la valeur d'achat du point comme le salaire moyen AGIRC-ARRCO. Dans la mesure où le salaire moyen progresse plus vite que les prix, l'accord en cours conduit à une baisse du rendement des régimes complémentaires. Cette évolution s'inscrit dans un contexte où, depuis 2004, les charges augmentent tendanciellement plus rapidement que les ressources. Si les régimes complémentaires restent globalement excédentaires, l'excédent technique se réduit chaque année en niveau et plus encore en poids relatif ; il représentait 13 % des prestations en 2004, 5 % en 2007 et devrait diminuer encore en 2008.

Une analyse transversale des différents régimes existant à l'étranger, réalisée à partir des travaux de l'OCDE, est présentée dans le **document n°15**. Ce panorama montre que les régimes en annuités sont de loin le type de régime majoritaire dans les pays étudiés mais aussi que chacun des types de régimes s'est développé sur des bases qui peuvent être assez différentes suivant les pays.

Elle est complétée par une présentation détaillée :

- du régime en points allemand (**document n°16**) qui est intéressant à étudier car il est de nature différente des régimes en points ARRCO et AGIRC par exemple ;
- et du système suédois qui est une synthèse des présentations des intervenants du dernier colloque du COR sur le sujet (**document n°17**).