

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 08 avril 2009 à 9 h 30

« Les régimes de retraite des indépendants : les problématiques spécifiques »

Document N°9

Document de travail, n'engage pas le Conseil

Les régimes de retraite complémentaires du régime social des indépendants

Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI)

RSI – REGIMES COMPLEMENTAIRES

1. LA REPARTITION PROVISIONNEE DANS LES REGIMES COMPLEMENTAIRES DU RSI

Le RSI gère pour ses assurés deux régimes complémentaires vieillesse qui fonctionnent par points. Il s'agit du régime complémentaire des artisans, créé en 1979, et du régime complémentaire des commerçants, beaucoup plus récent puisqu'il a été créé en 2004.

Les régimes de retraite complémentaire des artisans et des commerçants fonctionnent suivant un système de répartition largement original en France puisqu'il est provisionné.

La constitution de réserves est au cœur de ce dispositif. L'objectif poursuivi dépasse celui qui consisterait à étaler dans le temps l'effort contributif des assurés nécessaire pour faire face à des dépenses sans cesse croissantes. Il est de constituer un véritable fonds de réserve dont les produits financiers permettent, le moment venu, de faire face aux besoins de financement du régime. L'idée est de bâtir un système dans lequel les risques financiers sont mutualisés entre les différentes générations.

Pour que le système soit efficace, le taux de rendement de la réserve qui est accumulée progressivement doit être supérieur au taux de croissance des revenus qui servent d'assiette aux cotisations. L'idée est simple : si les actifs de cette réserve sont suffisamment performants - ce qui n'est pas en contrepartie sans risque -, ce taux de rendement peut atteindre 3 à 4% par an en termes réels, alors que la croissance des revenus des artisans et des commerçants a été dans le passé, et risque encore à l'avenir, d'être nettement plus faible. Ainsi, en demandant aux actifs d'aujourd'hui de cotiser un peu plus qu'ils ne le feraient dans un système de répartition pure, on peut investir ces contributions additionnelles dans des secteurs plus dynamiques que ceux qui sont à l'origine de ces cotisations. Sur plusieurs décennies, un faible écart de rendement a un impact financier important, qui permet, en théorie, de stabiliser à terme le taux de cotisation du régime en dessous du niveau nécessaire à une répartition non provisionnée.

Le système a donc du sens, et tout particulièrement dans les secteurs artisanaux et commerciaux, pour les raisons qui viennent d'être expliquées. Mais il est aussi plus complexe à gérer qu'un système de répartition pure. Il faut veiller à ce que le rendement technique du régime (valeur de service du point rapporté à sa valeur d'achat) soit correctement proportionné à ses perspectives démographiques et qu'il ne soit pas trop généreux comparativement à la sur-cotisation qui est demandée au départ. Il faut également déterminer les paramètres de fonctionnement du régime de façon à ce que les ponctions qui seront opérées pour assurer le paiement des pensions ne viennent pas à entamer la réserve. Et il faut aussi, bien sûr, que la gestion financière de cette réserve tienne son engagement de performance qui est d'obtenir un rendement élevé, sans risque excessif de perte en capital.

Un tel système implique donc de la part de ses gestionnaires tout à la fois la volonté de s'inscrire dans une perspective de long terme, mais aussi celle de vérifier, pratiquement en permanence, que l'évolution constatée et prévue du régime est bien conforme aux attentes de départ. Il s'agit en effet de pouvoir, quand cela s'avère nécessaire, corriger le tir avant que le surcroît des dépenses ou l'insuffisance des cotisations ne soit trop sensible.

Enfin, deux autres facteurs viennent encore compliquer ce pilotage. Le premier tient aux durées d'assurance, parfois très courtes, des assurés de ces régimes. Bien qu'une forte minorité de retraités ait fait l'essentiel de sa carrière comme indépendant (c'est tout

particulièrement le cas chez les artisans), il y a, à l'autre extrême, nombre d'assurés qui n'ont travaillé en indépendants que peu de temps durant leur vie active.

En moyenne, ces durées d'activité sont, aujourd'hui, de 15 ans environ pour les commerçants retraités et de 17 ans pour les artisans retraités, la tendance étant clairement, du moins sur les dernières années, à la diminution. Ainsi, on peut affirmer, même s'il ne s'agit encore une fois que d'une moyenne, que les retraités des régimes du RSI ont passé la plus grande partie de leur carrière dans un autre régime, au régime général le plus souvent, et rien n'indique que cette situation puisse s'inverser, du moins à court terme.

La question du niveau approprié des retraites des artisans et des commerçants dépasse donc celle des pensions servies par le RSI et ne peut être traitée sans prendre en compte le niveau actuel et futur des droits acquis sous un statut de salarié. Ceci justifie que le régime social des indépendants garde toujours en point de repère l'évolution du rendement des régimes de salariés et doive se positionner de façon claire par rapport aux perspectives offertes par ces régimes. Sur un autre plan, plus immédiat, il est évident que toute réforme engagée au régime général et ayant pour effet de décaler l'âge de départ à la retraite des salariés, aura de façon mécanique des conséquences importantes sur les régimes complémentaires du RSI.

Ainsi, l'avenir des régimes complémentaires du RSI ne peut s'envisager indépendamment de celui des régimes de salariés. Mais l'avenir de ces régimes reste étroitement conditionné par leur autonomie, et notamment leur autonomie financière, à l'égard du reste de la protection sociale. Cette volonté d'autonomie caractérise le pilotage de ces régimes. Elle est clairement assumée par les administrateurs du RSI sur qui repose la responsabilité de la gestion, mais elle contraint leurs marges de manœuvre financière, puisque ces régimes, au contraire des régimes de base, doivent impérativement se financer eux-mêmes sans pouvoir faire appel à une quelconque forme de solidarité. Le choix d'un système de répartition provisionnée pour le RSI répond à cette volonté d'autonomie.

Dans quelle situation se trouvent aujourd'hui le régime complémentaire des artisans et celui des commerçants ?

2. LES PERSPECTIVES FINANCIERES DE LONG TERME DES REGIMES COMPLEMENTAIRES

2.1 La réforme du RCO Artisans

Le régime complémentaire vieillesse des artisans (RCO) a connu depuis 1997 une série de réformes qui lui ont permis de redresser significativement ses résultats sans toutefois assurer complètement son équilibre à long terme. Le bilan fait en 2007 a montré que, compte tenu des dispositions prises lors du plan quinquennal arrêté en 2002, les réserves du régime seraient épuisées à partir de 2032. A cette date, le régime serait donc dans l'incapacité de servir la totalité des prestations de ses retraités. Les administrateurs ont une nouvelle fois pris des mesures pour renforcer l'équilibre du régime. Au total, la réforme de 2007 devrait permettre de reculer de plusieurs années la date d'extinction des réserves, respectant ainsi les nouveaux critères de pilotage du régime (voir plus loin).

Bilan des réformes passées

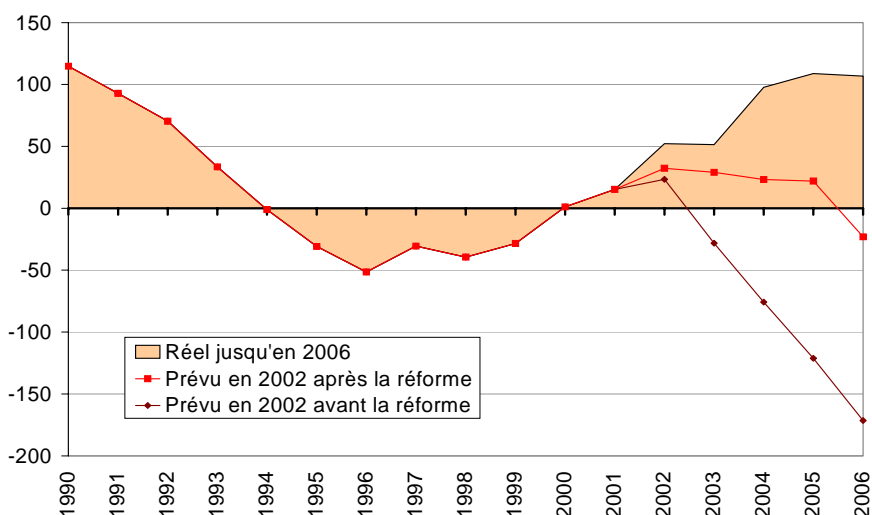
En 1996, les administrateurs du régime AVA ont souhaité que soit établi tous les cinq ans (aujourd'hui porté à six ans) un rapport complet sur la gestion du régime, afin d'effectuer un pilotage pertinent visant à assurer l'équilibre et la pérennité du régime à long terme. Les mesures adoptées en 2002 lors du dernier plan étaient les suivantes :

- un taux de cotisation progressivement réévalué, fixé à 7% depuis 2005 ;
- un taux de rendement ramené progressivement de 8,3% en 2002 à 7% en 2005 ;
- une stabilisation de la valeur de service du point de retraite jusqu'en 2005 puis une revalorisation de cette valeur à compter de 2006 en fonction de l'évolution la plus faible entre l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et le revenu artisanal.

Les mesures prises en 2002 ont produit les effets attendus à court terme grâce, d'une part, à l'augmentation du taux de cotisation qui a permis une augmentation des ressources du régime et, d'autre part, aux efforts consentis par les retraités qui ont permis un ralentissement des prestations payées. Ainsi, entre 2001 et 2006 la valeur du point de retraite n'a évolué que de 2,2 % alors que, si elle avait suivi l'inflation, son évolution aurait été de 9,4 %. En revanche, la baisse du taux de rendement n'a pas encore produit d'effet significatif sur l'évolution du nombre de points moyens acquis des nouveaux retraités.

Cette réforme a ainsi pu améliorer de façon significative le résultat technique (différence entre les cotisations et les prestations) du régime et ses effets devraient être amplifiés à plus long terme par la baisse du rendement.

Résultat technique du RCO après les réformes de 1996 et 2002 (en millions d'euros constants)



Source : RSI- Actuariat

Cependant, l'équilibre du régime sur le long terme n'était pas encore assuré, malgré ses 6,9 milliards d'euros de réserve au 31/12/2006 (7,0 milliards au 31/12/2007). Aussi les deux orientations arrêtées en 2007 par la section professionnelle pour le plan 2008-2013 visent à modifier les règles actuelles de gouvernance du régime de retraite complémentaire obligatoire et à arrêter des mesures concourant au rééquilibrage à long terme du régime.

Une nouvelle réforme touchant à la fois aux cotisations et aux prestations

Il est communément admis que pour assurer l'équilibre d'un régime de retraite, seuls trois choix sont possibles : baisser le niveau des pensions, augmenter les cotisations ou augmenter l'âge de départ en retraite. Or, comme la prise de retraite au régime complémentaire des artisans dépend des conditions du régime vieillesse de base, une réforme du RCO ne peut prétendre seule à modifier les comportements de départ en retraite. Par conséquent, les administrateurs du RSI ont choisi tout un éventail de mesures portant à la fois sur les prestations et sur les cotisations afin de ne pas faire porter le poids de la réforme uniquement sur les cotisants d'aujourd'hui et de demain :

Mesures destinées à accroître les ressources :

- hausse du taux de cotisation de 0,2 point en deux ans ;
- création d'un taux de cotisation de 0,4% sur une tranche B artisanale¹ ;
- régularisation des² cotisations suivant les mêmes conditions qu'au régime vieillesse de base².

Mesures prises pour modérer l'évolution des pensions :

- baisse de 0,4 point du rendement du régime par une augmentation de la valeur d'achat du point en 2009 et en 2010 ;
- revalorisation des droits gratuits à un tiers de l'inflation ;
- revalorisation des droits cotisés avant 1997 pour les pensions liquidées après le 01/01/2008 à la moitié de l'inflation ;
- application des conditions de ressources pour les réversions mais alignement de la condition d'âge sur le régime de base.

A très court terme, ces dispositions se traduisent par une augmentation rapide des ressources du régime et donc par une reconstitution de ses réserves et un accroissement des produits financiers. Mais ce relèvement de cotisations est lui-même générateur de droits. Les cotisants du régime étant en moyenne âgés de 45 ans, le contre-choc est presque complet sur la pyramide des retraités au bout de 25 ans. C'est pourquoi la hausse de cotisation s'est accompagnée d'une baisse du taux de rendement afin de ne pas seulement reculer les problèmes d'une vingtaine d'années.

Nouvelles règles de gouvernance du RCO

Au titre des exercices 2008 et suivants, la section des professions artisanales délibère tous les six ans sur les règles d'évolution des valeurs du revenu de référence et de service du point applicables pour les six années à venir.

Un bilan d'étape est effectué à l'issue des trois premières années de ce plan de six ans, ce bilan pouvant conduire à des mesures d'ajustement des règles initialement retenues.

Ces règles seront déterminées de telle sorte que le délai prévisionnel d'épuisement des réserves ne puisse être inférieur à l'espérance de vie de la génération atteignant l'âge légal de départ en retraite (60 ans aujourd'hui), au moment de l'élaboration de ces règles (Article D.635-8 du code la sécurité sociale).

¹ Le plancher de cette tranche a été fixé initialement au niveau du plafond de la sécurité sociale puis il est revalorisé comme la valeur du revenu de référence (calculé à rendement constant). Son plafond correspond à quatre fois le plafond de la sécurité sociale.

² A partir de 2010, l'appel provisionnel d'une année N est calculé par rapport aux revenus N-2 ; une régularisation définitive est effectuée en N+1 lorsque les revenus N sont connus.

Les effets attendus de la réforme

Grâce à cette réforme, le premier déficit technique (lorsque que les cotisations ne sont plus suffisantes pour financer les prestations) ne devrait pas apparaître avant 2011.

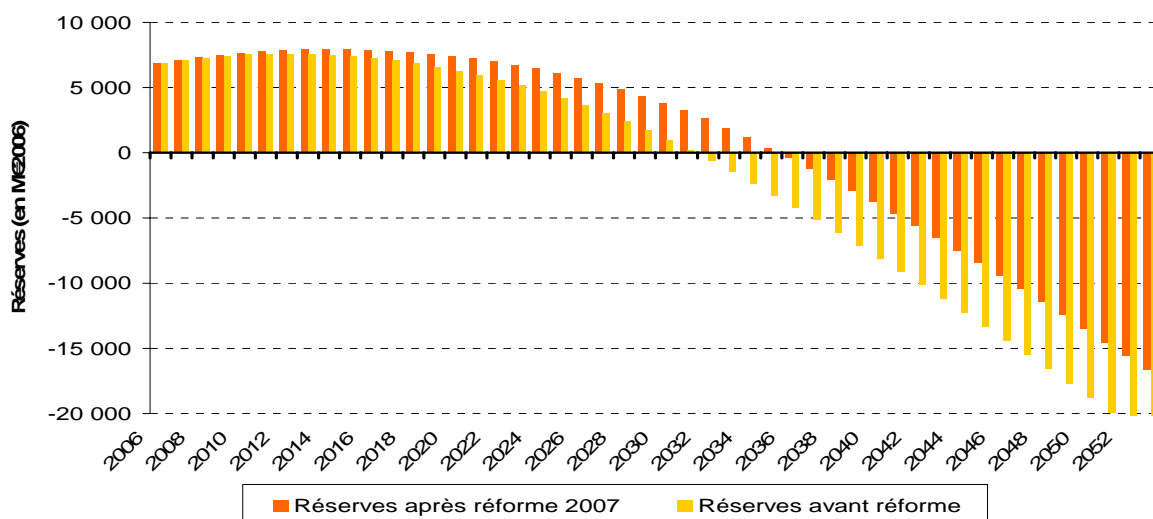
Le RCO fonctionnant en répartition provisionnée, sa viabilité repose aussi sur ses réserves financières.

Ainsi entre 2011 et 2015, les produits financiers couvriraient le déficit. A partir de cette date, les prestations devraient être payées en puisant dans la réserve financière.

En adoptant ces mesures, le RSI prolonge ainsi de plusieurs années la durée de vie du régime, repousse l'apparition du déficit et l'utilisation des réserves.

On estime dans le cadre des hypothèses retenues en projection (voir ci-après) que les réserves du régime devraient s'épuiser en 2036. La réforme permet dès 2007 un respect des nouvelles contraintes de pilotage du régime avec un délai d'épuisement des réserves équivalent à l'espérance de vie à 60 ans de la génération 1947 (soit 29 ans pour une population composée à 80% d'hommes).

Projection des réserves du régime complémentaire des artisans fin 2007



Source : RSI- Actuariat

Malgré cette nouvelle réforme, l'équilibre du régime sur le long terme n'est toujours pas assuré. De plus, la réforme en cours sur le régime vieillesse de base ne sera pas sans conséquence sur le régime complémentaire vieillesse des artisans. On peut supposer que les mesures prises pour retarder l'âge de départ en retraite devraient à terme modifier le comportement des assurés et améliorer l'équilibre des régimes. Cependant, le recul n'est pas encore suffisant pour étudier les premiers effets de la réforme de 2003.

Paramètres du RCO au 1^{er} janvier 2009

Au 1^{er} janvier 2009, la valeur d'achat du point du RCO s'élève à 4,207€ (la valeur d'achat est le revenu de référence, c'est-à-dire le montant de cotisation qui donne droit à l'inscription d'un point de retraite). La valeur de service du point s'élève à 0,29770€ (valeur annuelle). Cela correspond à un taux de rendement de 7 % (valeur de service/revenu de référence).

2.2 Les perspectives du NRCO commerçants

Le nouveau régime complémentaire obligatoire pour les commerçants (NRCO), mis en place le 1^{er} janvier 2004, s'est substitué au régime complémentaire dit des conjoints (RCO), qui versait un complément de retraite aux assurés mariés, remplissant certaines conditions de durée d'assurance, de mariage et de ressources.

Le nouveau régime reprend l'ensemble des droits acquis ou en cours d'acquisition dans le régime des conjoints au jour de sa fermeture le 31 décembre 2003. Cela est valable non seulement pour les assurés ayant liquidé leur pension avant la date de fermeture définitive du RCO mais également pour ceux qui n'avaient pas encore liquidé leur pension. Les prestations de l'ancien régime dépendaient de la pension du régime vieillesse de base. Les droits repris s'ajoutent aux droits acquis à partir du 1^{er} janvier 2004 dans le nouveau régime complémentaire obligatoire, en contrepartie des cotisations versées à ce régime.

En plus, le NRCO crée un droit nouveau, le compte minimum de points (CMP) pour tous les adhérents célibataires, veufs, divorcés ou mariés depuis moins de deux ans au jour de la liquidation de leur droit de base, à jour dans leurs cotisations et qui ont au moins 15 années d'activité commerciale effective au 31 décembre 2003. Ce nouvel avantage ne constitue pas un droit de l'ancien régime. Il s'agit bien d'un droit particulier créé dans le NRCO à partir des cotisations versées dans l'ancien régime. Le CMP n'ouvre pas droit à une pension de réversion.

Des prestations au titre des droits repris qui perdurent

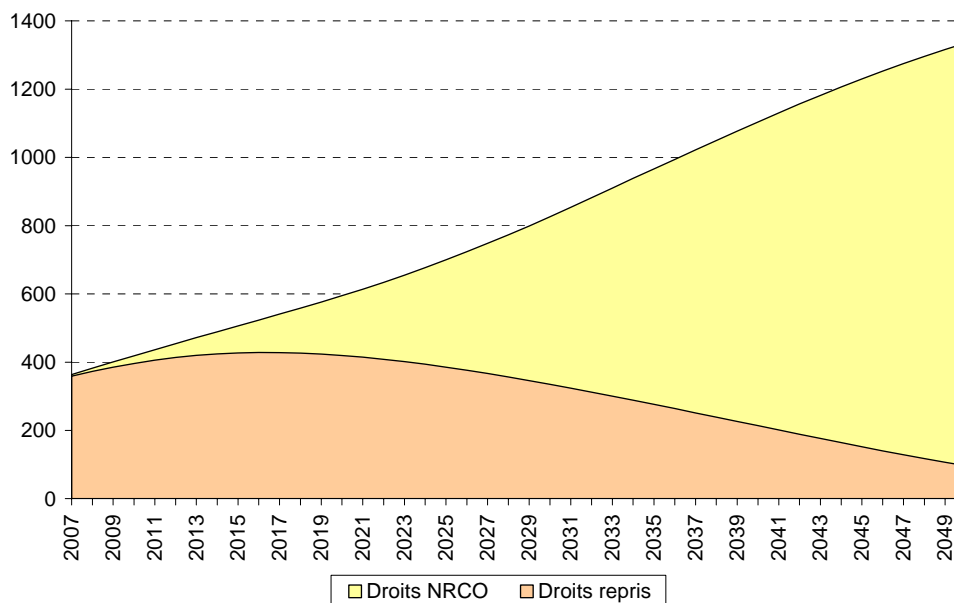
Les prestations servies par le régime découlent à la fois des points acquis grâce aux cotisations payées dans le nouveau régime et des points repris de l'ancien régime des conjoints.

Le poids de ces droits repris reste très important jusqu'en 2030 (il passe de 97% à 41% de l'ensemble des prestations le long de cette période) pour devenir négligeable en fin de projection (2050) en laissant la place à la montée en charge des droits nouveaux. L'évolution des prestations peut se décomposer en deux phases :

2006-2020 : le début de la montée en charge des nouveaux droits. Les taux de progression des prestations sont très élevés ; en moyenne de l'ordre de 35% par an, mais les charges des droits nouveaux représentent une faible part des cotisations avec 8% en moyenne. Cette période permet donc au régime de constituer des réserves.

2021-2050 : la pleine montée en charge des nouveaux droits. Les taux de progression sont en moyenne de 7,1% par an, mais la charge augmente pour représenter environ 20% des cotisations en moyenne.

Projection de la masse des prestations servies par le régime complémentaire des commerçants (en millions d'euros constants) fin 2007



Source : RSI- Actuariat

Rapport de solvabilité 2007 du NRCO

Le pilotage du régime complémentaire des commerçants repose sur l'élaboration d'un rapport de solvabilité. Dans ce cadre, le règlement du NRCO définit d'une part les hypothèses de projection du régime et d'autre part un critère de revalorisation des pensions dépendant de la couverture des engagements que le régime a pris à l'égard de ses assurés.

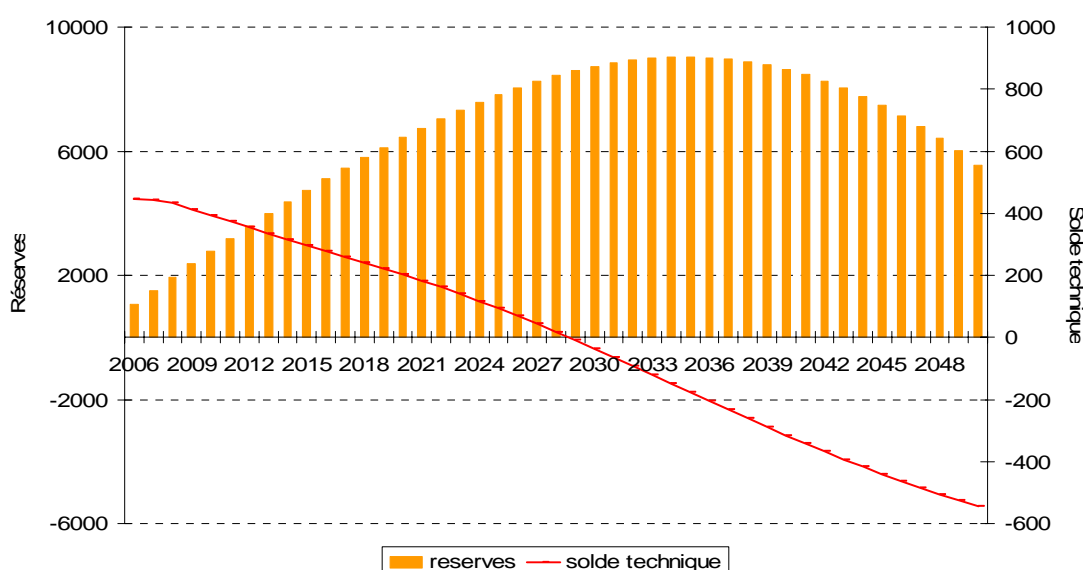
Il s'agit à la fois des engagements pris à l'égard des cotisants (c'est-à-dire les points qui ont été acquis par ceux-ci et qu'il faudra honorer quand ils seront à la retraite) et à l'égard des retraités (c'est-à-dire les points qui leur sont servis aujourd'hui et qu'il faudra continuer à leur servir jusqu'à leur décès). Pour une revalorisation au moins égale à l'évolution des prix, la réserve doit couvrir au moins la moitié des engagements contractés depuis le 1er janvier 2004.

Au 31/12/2007, le taux de couverture du NRCO s'élevait à 54,7%, avec une réserve comptable qui s'élevait à 1540 millions d'euros. Le taux de couverture estimé au 31/12/2008 à partir des hypothèses réglementaires s'élève à 53,3% ce qui permet une revalorisation en 2009 de la valeur du point au plus égale à l'évolution des prix hors tabac. Au 1^{er} janvier 2009, la valeur d'achat du point NRCO s'élève à 14,809 €, la valeur de service du point à 1,073 €, ce qui correspond à un rendement de 7,2%.

Le régime dispose au 31 décembre 2006 de 1,1 milliard d'euros de réserves (1,4 milliard au 31/12/2007) soit l'équivalent de 3 années de prestations. Le ratio réserves/montant de prestations est de 3,1 au 31/12/2006. Ce régime devrait poursuivre sa montée en charge au terme de laquelle, à l'horizon 2050, les charges de prestations devraient quadrupler.

Le premier déficit technique apparaîtrait en 2029. À cette date, le montant des prestations dépasserait en effet le montant des cotisations. Les déficits devraient dépasser les produits financiers et entamer les réserves dès 2035. En effet, le nouveau régime complémentaire vieillesse des commerçants fonctionne en répartition provisionnée, ce qui signifie qu'il intègre dans le calcul des équilibres financiers futurs les produits financiers qui sont engendrés dans l'objectif de couvrir les prestations à servir.

**Projection du régime complémentaire des commerçants
(résultat technique et réserves en millions d'euros constants) fin 2007**



Source : RSI- Actuariat

Le régime complémentaire vieillesse des commerçants apparaît en situation relativement confortable. La projection reposant sur des hypothèses comparables à celles des artisans permet de mettre en perspective les deux régimes et montre que la date d'extinction des réserves du régime complémentaire des commerçants est beaucoup plus lointaine que celle du régime des artisans, qui se situe après la réforme de fin 2007 au milieu des années 2030. La sensibilité des projections à un horizon plus éloigné est naturellement très forte. Mais, quels que soient les scénarios qui ont été étudiés, le NRCO démontre sa capacité à rester équilibré dans les cinquante prochaines années.

Cadre des projections des régimes complémentaires du RSI faites fin 2007

La projection des régimes complémentaires du RSI est effectuée à l'aide d'un modèle générationnel flux-stock classique, développé en interne. Pour chaque génération, la transition du statut de personne (personne active, radié, conjoint survivant, retraité) au statut de l'année suivante est calculée en utilisant des probabilités de transition (taux de mortalité, taux de départ à la retraite, taux de cessation d'activité artisanale...).

Les projections financières du régime complémentaire des commerçants et des artisans reposent sur des hypothèses relativement proches :

- ✓ un effectif de cotisants stable,
- ✓ le maintien du pouvoir d'achat du revenu des indépendants,
- ✓ un âge moyen de liquidation de 62,5 ans pour les commerçants et 61,5 ans pour les artisans,
- ✓ un rendement des réserves de + 2,5 % par an en termes réels,
- ✓ une mortalité qui suit la table par génération de 1993.

Les projections sont sensibles aux hypothèses faites. Des tests de sensibilité sont effectués pour chaque hypothèse afin de s'assurer de la robustesse des résultats. Ainsi, les variantes sont, pour la réflexion sur l'avenir du système de retraite, aussi importantes que le scénario de base. Elles permettent d'apprécier en particulier l'incertitude entourant les projections à différents horizons. Ainsi, pour le NRCO le montant des prestations pourrait représenter de 800 à 870 millions d'euros en 2030, et de 1248 à 1400 millions d'euros en 2050.