

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 13 mai 2009 à 9 h 30

« Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite français et étrangers »

Document N°19

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

**Transposition et modalités de financement des droits non contributifs
dans un système en points ou en comptes notionnels**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

De nombreux dispositifs distendent le lien entre les cotisations versées et les pensions reçues au sein du système de retraite français (voir les documents 11 et 17 pour une présentation plus détaillée).

Dans le cas du régime général en particulier, on peut distinguer:

- les questions de décote / surcote et du couple âge / durée pour l'atteinte du taux plein ;
- le mode de détermination du salaire de référence sur la base d'une durée définie ;
- la règle des 200 heures de SMIC pour valider 1 trimestre ;
- les validations de durée pour inactivité ;
- les droits familiaux (MDA, AVPF et majoration de pension pour 3 enfants).
- les pensions de réversion ;
- et le minimum contributif.

Ces dispositifs sont-ils transposables (et sous quelles formes) dans un régime en points ou en comptes notionnels ?

Nous verrons que leur transposition pose le problème de la prise en compte de la notion de durée dans un régime en annuités qui est différente dans un régime en points ou en comptes notionnels. Or, mis à part l'AVPF (qui reporte un salaire au compte) et la majoration de pension pour 3 enfants, tous les dispositifs cités reposent sur une notion de validation de durée.

De même, se pose la question des droits effectivement ouverts par ces dispositifs et de leur financement.

Enfin, nous présentons des pistes possibles de transposition de ces différents dispositifs dans un régime en points ou en comptes notionnels.

1. Les différentes notions de durée dans les régimes en points et en comptes notionnels

1.1 La notion de durée d'assurance

Au régime général c'est sous une double condition de durée d'assurance et d'âge de départ à la retraite que se détermine le bénéfice d'une retraite à taux plein.

Dans un régime en points ou en comptes notionnels, la notion de durée d'assurance disparaît *a priori* puisque le niveau de la pension est directement lié à l'effort contributif, c'est-à-dire au montant des cotisations versées quelle que soit, en première analyse, la durée de versement de ces cotisations.

Dans ce type de régime, chaque actif est titulaire d'un compte individuel qui est crédité annuellement sur la base des cotisations versées, de points ou de capital notionnel supplémentaires. Ainsi, toute cotisation versée donne lieu à un supplément de pension, ce qui n'est pas toujours le cas au régime général pour certaines validations de durée.

Par conséquent, les notions de retraite à taux plein, et donc de décote et surcote, par rapport à une durée d'assurance s'adaptent mal avec la logique des régimes en points et en comptes

notionnels. En revanche, la pension peut être modulée en fonction de l'âge de liquidation, explicitement dans un régime en points avec un âge du taux plein et un système de décote/surcote autour de cet âge, implicitement dans un régime en comptes notionnels par le biais des coefficients de conversion du capital notionnel en pension.

Toutefois, au delà de ce cadre théorique, la plupart des régimes en points existants intègrent une notion de durée dans :

- le mode de détermination des pensions :
 - o par référence aux règles du régime général, les régimes complémentaires français intègrent une notion de durée d'assurance pour calculer les pensions – il est possible pour un assuré de se voir appliquer un coefficient minorant sa pension s'il ne respecte pas une condition d'âge et de durée d'assurance ;
- les conditions d'ouverture des droits :
 - o le régime de base en points allemands permet aux assurés ayant été affiliés pendant 45 ans de pouvoir partir à la retraite sans condition d'âge ou dès 63 ans s'ils ont validé 35 ans moyennant une décote¹ :
 - une année est considérée comme validée en Allemagne à partir du moment où l'assuré a acquis des points au cours de celle-ci (un assuré n'a pas d'obligation d'assurance et donc d'acquisition de points s'il dispose d'un revenu mensuel inférieur à 325 € et s'il travaille moins de 15 heures par semaine, ou s'il est en emploi à durée déterminée de moins de 2 mois) ;
 - o le régime en point norvégien calcule la pension sur la base de la moyenne annuelle d'acquisition de points des 20 meilleures années de carrière pour un assuré justifiant de 40 années d'assurance :
 - une année est considérée comme validée en Norvège à partir du moment où un assuré a acquis des points au cours de celle-ci.

Toutes ces règles impliquent d'intégrer au régime une notion de durée en compartimentant les points acquis en unités temporelles.

Il n'en est pas de même dans les régimes de comptes notionnels.

Il est possible d'intégrer des conditions de durée, par exemple minimale, dans un régime en comptes notionnels comme en Suède où le bénéfice de certains mécanismes de solidarité (liés aux enfants en particulier) est conditionné à la validation de 5 années d'assurance au cours de la carrière sur la base d'une cotisation minimale : elle est fixée à la cotisation pour un salaire équivalent à deux fois le montant de base soit environ 800 € par mois. Une année cotisée à un salaire moindre ne sera pas considérée comme validée et ces années ne sont pas cumulables entre elles pour atteindre le seuil de 5 ans

Mais il est impossible de moduler la pension en fonction de la durée d'assurance dans un régime de comptes notionnels car cela remettrait en cause le principe d'égalité entre les cotisations versées par l'assuré durant sa vie active et les prestations qu'il recevra durant sa période de retraite : dans ce cadre, seul l'âge de la retraite importe pour déterminer le montant de pension qui permettra de respecter cette égalité pour une espérance de vie évaluée par génération.

¹ En outre, tous les assurés ayant validés moins de 5 ans ne sont pas éligibles à une pension.

Ainsi, la transposition d'une règle visant à convertir en durée d'assurance les revenus soumis à cotisation (comme la règle des 200 heures de SMIC pour valider un trimestre au régime général) peut être en théorie concevable dans un régime en points qui comporterait une notion de durée d'assurance dans la détermination de la pension mais pas dans un régime de comptes notionnels.

1.2 Minimum contributif et durée cotisée

En ce qui concerne le minimum contributif au régime général, sa transposition dans un régime en points ou en comptes notionnels nécessiterait de se référer à une notion de durée de contribution pour déterminer les conditions de son obtention : avoir une référence de droits accumulés minimaux serait inopérante dans la mesure où elle renverrait à une multitude de situations entre des assurés qui auraient cotisé sur une durée assez longue mais avec des revenus faibles (cible du minimum contributif) et des assurés qui auraient cotisé peu de temps mais avec des salaires élevés (qui ne devraient pas relever de ce type de dispositif).

Les deux types de régimes pouvant intégrer une notion de durée en compartimentant les points acquis ou le capital notionnel en unité temporelle (sur la base d'un relevé de points annuels ou d'un relevé de contribution au compte notionnel de l'assuré), il serait possible d'instaurer ce type de minimum que ce soit :

- annuellement, sur la base d'une garantie d'octroi minimal de points ou de capital virtuel pour un assuré ayant accumulé des droits sous diverses conditions possibles (la garantie minimale de point de l'AGIRC est une forme de ce type de garantie, liée au statut de l'assuré et à sa rémunération) ;
- ou en fin de carrière sur la base du calcul d'un nombre d'années où l'assuré a accumulé des droits.

1.3 Les validations de durée

Au régime général en particulier, il est possible de valider des droits aux assurés sous la forme d'une validation de durée sans porter de salaire au compte de l'assuré (cas de la majoration de durée d'assurance pour enfants -MDA-), ce qui n'aurait guère de sens dans un régime en points (sauf à conserver la notion de durée pour la définition du taux plein) et encore moins dans un régime de comptes notionnels.

En Allemagne, pour octroyer un droit « non contributif » à un assuré, il est nécessaire de définir une durée et un salaire qui, couplés, serviront de base à la détermination du nombre de point attribué. Par exemple, en ce qui concerne les droits octroyés à l'un des parents pour la naissance d'un enfant, le régime va créditer le compte du parent bénéficiaire (au choix du couple) d'un point, c'est-à-dire d'une année de cotisation pour un revenu équivalent au salaire moyen. Dans le cas d'une période de chômage indemnisé, le bénéficiaire se verra octroyer des points équivalant à 80 % de son dernier revenu d'activité.

Dans le régime suédois de comptes notionnels, il en est de même pour déterminer la valeur de capital notionnel qui est créditée virtuellement sur le compte de l'assuré au titre de certaines périodes d'inactivité : les périodes de service militaire sont validées à hauteur d'un revenu fictif équivalent à 50% du salaire moyen, les périodes d'études à hauteur de 138% de l'allocation d'éducation, les périodes de chômage sur la base de l'allocation chômage perçue par l'assuré...

Ainsi, le passage à un régime en points ou en comptes notionnels rend de fait explicite le coût en termes de cotisations de tous les droits « non contributifs » accordés au moment du fait générateur, ce qui n'est pas le cas au régime général (les trimestres de MDA peuvent par exemple ne donner *in fine* aucun droit supplémentaire si l'assuré a validé hors MDA la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein des l'âge de 60 ans).

Toute validation de durée au régime général, en particulier dans le cadre de droits non contributifs, a une incidence différente sur le montant des pensions des individus selon leurs profils de carrière. Cela n'est pas le cas dans les régimes en points ou en comptes notionnels où 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.

Ainsi, s'il est possible que des dispositifs non contributifs ne donne pas de droits supplémentaires dans un régimes en annuités, ce n'est jamais le cas dans un régime en points ou en comptes notionnels où tout droit donne lieu à un supplément de pension.

2. La question des droits ouverts par les dispositifs et de leur financement

La question des droits ouverts par les dispositifs « non-contributifs » ne se pose pas dans les régimes en points et en comptes notionnels dans la mesure où ils sont, par nature, bien identifiés au moment où ils sont attribués : en affectant un salaire fictif aux droits octroyés, il est possible de déterminer précisément, dès la génération de ce droit sur le compte de l'assuré, les contributions nécessaires permettant la fourniture du supplément de pension lié au bénéficiaire de ce droit.

Ce n'est pas le cas au régime général où, comme nous l'avons vu, les droits effectivement ouverts par les dispositifs non contributifs ne seront connus qu'à la liquidation des droits par les assurés bénéficiaires, ce qui rend délicat leur préfinancement.

Toutefois, au-delà de l'identification précise du montant à préfinancer, se pose la question du financeur.

2.1 Financement des dispositifs dans un régime en points

Dans un régime en points, les droits accordés peuvent être pris en charge par l'Etat (directement par son budget ou via une branche de la sécurité sociale) intégralement ou conjointement avec l'assuré sur la base des droits validés : c'est le cas en Allemagne où les périodes de chômage qui donnent lieu au versement d'une prestation d'indemnisation sont validées à hauteur de 80% du dernier salaire mensuel brut de l'assuré. C'est l'agence du travail allemande qui paye des cotisations et l'assuré, au chômage indemnisé, cumule des points à retraite (voir **Document 18-1**).

Il serait également possible que l'assuré percevant une prestation sociale par exemple contribue en partie aux cotisations générant les points supplémentaires.

Il est possible aussi que cela soit le régime qui prenne en charge ces droits supplémentaires en octroyant des points sans percevoir de cotisations – que cela soit au titre de droits non

contributifs liés à une période d'inactivité, d'une majoration de pension ou du versement d'une pension de réversion. Toutefois, le fait d'octroyer des points « gratuitement » réduit le rendement d'équilibre des points octroyés dans la mesure où, en accordant plus de points qu'il ne recevrait de cotisations, le régime augmenterait ses dépenses sans augmenter ses recettes – c'est le cas notamment en France où les régimes complémentaires peuvent accorder des points ou des majorations de pension sans contrepartie de cotisation.

Tant que le régime est équilibré financièrement, le fait que le régime prenne en charge le coût de ces droits induit, *in fine*, à ce que le financement de ces dispositifs soit supporté par l'ensemble des assurés.

Si le régime est déséquilibré et qu'il nécessite une contribution publique pour servir les pensions, tout ou partie du financement de ces dispositifs serait supporté par les contribuables et non plus seulement par les assurés du régime.

2.2 Financement des dispositifs dans un régime de comptes notionnels

Dans un régime de comptes notionnels, le problème se pose dans des termes différents dans la mesure où, quel que soit les cas de figure envisagés, le respect de la règle d'égalité entre les cotisations reçues et les pensions versées par génération induit toujours une différence entre un financement par le régime et un financement publique.

Dans un régime en comptes notionnels, les droits accordés peuvent être pris en charge par l'Etat (directement par son budget ou via une branche de la sécurité sociale) intégralement ou partiellement avec l'assuré sur la base des droits validés, comme c'est le cas pour un régime en points : c'est le cas en Suède où les périodes d'inactivité (chômage, maladie, service militaire, éducation et éducation des enfants) font l'objet d'un octroi de capital virtuel dont le coût est pris en charge intégralement par l'Etat (par exemple pour la maladie) ou partiellement en prévoyant le concours de l'assuré (par exemple pour certains droits familiaux) - voir **Document 18-10**.

Un régime de comptes notionnels pourrait aussi prendre en charge le coût de ces droits supplémentaires (droits non contributifs liés à une période d'inactivité, majoration de pension ou versement d'une pension de réversion) en majorant le capital notionnel des bénéficiaires sans percevoir de cotisations.

Mais, contrairement à un régime en points, le coût de ces droits ne pourrait pas être mutualisé par l'ensemble des assurés mais uniquement entre les assurés d'une même génération. De fait, pour respecter la règle d'égalité entre les cotisations reçues et les pensions versées par génération, le régime devrait intégrer ces octrois de capital notionnel supplémentaire dans le coefficient de conversion du capital notionnel en pension, ce qui tendrait à réduire le rendement des pensions pour la génération concernée.

C'est le cas en Italie, par exemple, pour l'intégration du coût de la réversion dans le calcul du coefficient de conversion : le régime de retraite italien évalue une probabilité de versement de réversion pour tout droit accumulé, ce qui tend à réduire les droits à pension. Le calcul de cette « probabilité de réversion » se fait pour chaque génération d'assurés.

Donc, dans un régime en comptes notionnels, il n'y a pas de mutualisation de prise en charge de ces dispositifs au-delà de la génération du bénéficiaire si le dispositif est financé par le régime (sauf en cas de déséquilibre financier nécessitant l'intervention de l'Etat).

Il existe des différences dans la mutualisation possible des droits « non-contributifs » dans les régimes en annuités et celles des régimes en points ou en comptes notionnels quand les dépenses sont prises en charge exclusivement par les régimes : la solidarité peut s'exercer sur l'ensemble des assurés dans un régime en annuités ou en points et uniquement sur les assurés d'une même génération dans les régimes de comptes notionnels.

Nous présentons dans le tableau suivant des pistes possibles de transposition des différents dispositifs non contributifs du régime général dans un régime en points ou en comptes notionnels. Ce travail a pour objet de constituer des pistes de réflexion et ne prétend pas à l'exhaustivité.

Règles ou dispositifs non contributifs dans le régime en annuités français	Mode de transposition dans un régime en points	Mode de transposition dans un régime en comptes notionnels
Décote / surcote / taux plein à 65 ans	Décote/surcote sont définies par rapport à un âge de référence, plutôt qu'à une durée d'assurance	La pension (et donc la décote/surcote) ne peut dépendre que de l'âge de départ à la retraite (et donc de l'espérance de vie à la retraite) afin de respecter l'équilibre entre les cotisations versées et les prestations reçues par les assurés d'une même génération.
Calcul du salaire de référence sur une partie de la carrière	Peu naturel dans un régime en points - Possible néanmoins comme en Norvège où le nombre de points servant au calcul de la pension est calculé sur la base des 20 meilleures années de contributions.	Non pertinent car cela remettrait en cause le principe d'égalité entre les cotisations versées et les prestations reçues.
Règle des 200 heures de SMIC pour valider 1 trimestre	Validation d'un nombre minimal de points par tranche d'accumulation de points. Par exemple, tous les assurés ayant acquis entre 1 et 5 points se verraient créditer de 5 points.	Validation d'un capital notionnel minimal par tranche d'accumulation de droit. Par exemple, tous les assurés ayant acquis entre 100 et 500 € de capital se verraient créditer de 500 €
Minimum contributif	Instauration d'un seuil minimal de points pour tous les assurés ayant validé des points au cours d'une durée de référence. Par exemple, tous les assurés ayant acquis au moins 5 points (ou même 1 point) par an pendant 40 ans verraient leur nombre de point porté à un seuil minimal de 400 points.	Instauration d'un seuil minimal de capital notionnel pour tous les assurés ayant accumulé du capital pendant une durée de référence. Par exemple, tous les assurés ayant acquis entre 100 et 500 € de capital notionnel par an pendant 40 ans (ou au moins 10 euros) verraient leur capital notionnel porté à un seuil minimal de 20 000 €

Règles ou dispositifs non contributifs dans le régime en annuités français		Mode de transposition dans un régime en points	Mode de transposition dans un régime en comptes notionnels
Droits acquis pour des périodes d'inactivité et droits familiaux	Périodes assimilées (chômage, maladie...)	Attribution d'un nombre de points sur la base d'un salaire fictif (comme en Allemagne)	Attribution d'un capital virtuel correspondant à ces périodes calculé sur la base d'un salaire fictif et versement par un financeur (Etat...) de cotisations correspondantes (comme en Suède)
	MDA	Attribution d'un certain nombre de points au titre des enfants de façon forfaitaire ou sur la base d'un salaire fictif ou transformation en suppléments de pension. <i>A titre d'exemple, l'IRCANTEC fait bénéficier les mères d'une bonification de point égale à la moyenne annuelle de points accumulés par les assurées mères pour chacun des enfants qu'elles ont eus en étant affiliées aux régimes.</i>	Attribution d'un capital virtuel au titre des enfants sur la base d'un salaire fictif et versement par un financeur de cotisations correspondantes ou transformation en suppléments de pension.
	AVPF	Attribution d'un nombre de points correspondant au salaire porté au compte.	Attribution d'un capital virtuel correspondant au salaire porté au compte des assurés.
	Majoration de pension pour 3 enfants	Majoration de pension de la même forme.	Majoration de pension de la même forme.
Les pensions de réversion		Possibilité de maintien de la pension de réversion dans sa forme actuelle comme dans les régimes complémentaires français ou en Allemagne.	Possibilité de maintien de la pension de réversion dans sa forme actuelle comme en Italie par exemple.