

Chapitre 3

La diversité des régimes de retraite, acceptée et souvent bienvenue, pose aujourd'hui de nouvelles questions

Le système de retraite français, aboutissement d'un long processus historique et politique, est organisé en régimes structurés par profession. Cette organisation permet de prendre en compte une diversité de situations et une variété de choix des différents groupes professionnels. Elle aboutit cependant à des différences de situations vis-à-vis de la retraite des ressortissants des régimes, qu'il est possible d'évaluer. Elle requiert par ailleurs la mise en place de mécanismes de solidarité financière entre régimes.

L'organisation du système d'assurance vieillesse par régime

On dénombre aujourd'hui une vingtaine de régimes principaux, que l'on peut regrouper en trois ensembles.

Le premier ensemble couvre les salariés du secteur privé et comprend deux régimes de base, le régime général des salariés de l'industrie et du commerce, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), et le régime des salariés agricoles, géré par la Mutualité sociale agricole (MSA). Ces deux régimes accordent les mêmes prestations et sont financièrement intégrés. Il comprend également des

régimes complémentaires obligatoires gérés paritairement, l'ARCCO pour tous les salariés et l'AGIRC pour les cadres.

Le second ensemble couvre les régimes autonomes de non salariés, correspondant essentiellement à quatre groupes professionnels : le régime des artisans, géré par la Caisse autonome nationale d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) ; celui des commerçants, géré par l'Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse des industriels et commerçants (ORGANIC) ; ces deux régimes sont alignés sur le régime général, ce qui signifie que les règles de calcul des cotisations et des prestations sont identiques à celles du régime général. Les deux autres régimes sont celui des professions libérales, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et celui des agriculteurs exploitants, géré par la Mutualité sociale agricole. Il faut citer en outre la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) qui gère le régime des avocats et la Caisse d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC) qui gère le régime des ministres des cultes.

Le troisième ensemble comprend les régimes spéciaux de salariés. La population couverte est composée essentiellement de fonctionnaires et de salariés des entreprises publiques. Les fonctionnaires de l'État relèvent du régime des pensions civiles et militaires et les fonctionnaires des collectivités locales et des établissements hospitaliers relèvent de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et hospitalières (CNRACL). Les principaux régimes spéciaux de salariés des entreprises publiques sont ceux d'EDF-GDF, de la SNCF, de la RATP, des Mines, des ouvriers de l'État, de la Banque de France, de l'Opéra, de la Comédie française. En outre, quelques régimes spéciaux couvrent des salariés d'entreprises privées (marins, clercs de notaires). Enfin, il faut citer le régime des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (IRCANTEC), qui n'est pas un régime spécial : c'est le régime complémentaire obligatoire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales et des établissements hospitaliers (qui relèvent, pour le régime de base, du régime général).

Les régimes de retraite et leurs avantages respectifs

Comparer la situation des ressortissants des différents régimes est une opération délicate. En toute rigueur, il faudrait tenir compte du contexte général, hors système de retraite, pour comparer deux catégories, en considérant les autres éléments propres à leurs statuts et à leurs conditions de vie et de travail à un moment donné, ainsi que les choix effectués sur les efforts contributifs. Ces contextes propres à un groupe ou à une profession peuvent évoluer dans le temps. On peut en donner deux exemples en partant des commerçants et artisans ou

Une comparaison rendue difficile en raison d'une grande diversité des règles et de la variété des situations des assurés

encore des régimes spéciaux : ainsi, sur plusieurs décennies, la place respective des pensions et des revenus du patrimoine des petits commerçants et artisans a pu s'inverser en raison de l'évolution de la valeur de revente des fonds de commerce. En même temps, les aspirations de ces groupes sociaux se sont rapprochées des aspirations des salariés. Cette double évolution a conduit à l'alignement des régimes d'artisans et commerçants sur le régime général, décidé en 1973. Par ailleurs, pour comparer les règles des différents régimes spéciaux et du régime général, de multiples éléments peuvent être pris en compte (sécurité d'emploi, carrières, niveau de rémunérations...). Il est délicat de comparer entre régimes un ou deux paramètres isolément sans en tenir compte. La retraite a été construite comme un élément plus ou moins central du statut de chaque groupe. Cela rend évidemment les comparaisons particulièrement difficiles.

D'un point de vue plus technique, la comparaison même des situations vis-à-vis de la retraite est difficile. En effet :

- Certaines professions sont couvertes par des régimes de base et des régimes complémentaires alors que d'autres sont couvertes par un régime unique qui assure à la fois la base et le complément (c'est le cas des régimes spéciaux).
- Les assiettes sur lesquelles portent les cotisations sont différentes. Pour les salariés du secteur privé, l'assiette comprend la rémunération brute, y compris l'essentiel des accessoires du salaire. Pour les non salariés, l'assiette est la rémunération nette de cotisations sociales. Pour les fonctionnaires, l'assiette est le traitement brut dont est exclu la plus grande partie des primes.
- Les règles de calcul des pensions sont diverses. Par exemple, certains régimes sont des régimes en points alors que d'autres sont en annuités. Certains régimes en annuités calculent la rémunération de référence sur les derniers salaires, d'autres sur les meilleurs salaires. Par ailleurs, il existe une grande diversité dans les droits à pension de réversion et dans les avantages familiaux.

Chacune des règles étant plus ou moins favorable selon les régimes, il est difficile de réaliser une comparaison synthétique de la situation des ressortissants des différents régimes.

Il existe des travaux de comparaison qui retiennent une approche globale visant à mettre en rapport les cotisations versées par les diverses catégories d'assurés au long de leur vie professionnelle et les prestations qu'ils perçoivent en retour durant la période de retraite. Ces travaux s'appuient sur des indicateurs de rendement. Pour l'instant, ces comparaisons sont limitées à certaines générations d'assurés et aux salariés des secteurs public et privé. Elles soulèvent de plus des questions méthodologiques assez délicates, s'appuyant sur une approche longitudinale et supposant l'actualisation des montants financiers considérés.

Pour procéder aux comparaisons entre régimes, à ce stade de ses travaux, le Conseil a retenu une approche plus analytique en examinant successivement :

- l'âge de cessation d'activité et l'âge d'ouverture du droit à pension ;
- le taux de remplacement du revenu d'activité professionnelle par la pension et l'indexation des pensions ;
- l'effort contributif ;
- les avantages familiaux.

L'âge de cessation d'activité
et l'âge de liquidation de la pension

Si les âges de cessation d'activité dans les différents régimes sont proches, l'âge d'ouverture du droit à pension va d'âges sensiblement inférieurs à 60 ans dans un certain nombre de régimes spéciaux à 65 ans dans le régime des professions libérales.

Des âges de cessation d'activité sensiblement proches au sein des différents régimes de salariés, mais un décalage entre l'âge moyen de cessation d'activité et l'âge moyen de liquidation de la pension de 2 ans et demi pour les salariés du secteur privé. Des liquidations plus tardives pour les non salariés

Malgré la diversité des règles applicables en matière d'âge de la retraite, les âges moyens de cessation d'activité sont proches pour les différentes catégories de salariés du secteur privé. Ils se situent, pour les générations nées entre 1932 et 1936, entre 57 et 58 ans. Au sein des salariés cependant, les cadres travaillent en moyenne plus longtemps que les employés (6 mois) et que les ouvriers et les professions intermédiaires (1 an 1/2).

Le décalage entre l'âge moyen de cessation d'activité et l'âge moyen de liquidation de la pension, très faible pour les salariés du secteur public, est de 2 ans 1/2 pour les salariés du secteur privé (pour les générations qui partent actuellement à la retraite), contre 1 an auparavant pour les générations nées en 1912.

Dans la fonction publique, l'âge de cessation d'activité, qui coïncide avec l'âge de liquidation de la pension, n'est pas très différent de celui des salariés du secteur privé, en raison des âges de départ précoces pour les militaires et de l'existence de catégories actives qui autorise certaines catégories à partir à 55 ans, voire 50 ans.

Pour les salariés du secteur privé, l'écart entre l'âge auquel le salarié quitte son emploi et l'âge de liquidation de la retraite est la conséquence de l'augmentation du nombre d'interruptions d'emploi en fin de carrière (chômage, préretraite, etc.). L'âge de liquidation de la pension des femmes (pour celles toujours présentes sur le marché du travail à 50 ans) est légèrement supérieur à celui des hommes, en raison de carrières plus courtes.

Les non salariés, agriculteurs, artisans et commerçants et professions libérales quittent leur emploi plus tard et partent sensiblement plus tard à la retraite que les autres catégories socioprofessionnelles.

Les taux de remplacement du revenu d'activité par la pension

Les règles applicables pour le calcul de la pension déterminant le niveau du taux de remplacement (rapport entre montant de la pension liquidée et dernier revenu d'activité) sont très variables selon les régimes.

Dans le régime général et les régimes alignés, la pension au taux plein est, pour une carrière complète dans le régime, égale à 50 % du salaire annuel moyen, ce dernier étant jusqu'à la réforme de 1993 calculé par rapport aux dix meilleures années et, à compter de 2008, par rapport aux vingt-cinq meilleures années. La pension est proratisée en 150^e en fonction du nombre de trimestres validés. Enfin, les pensions sont, depuis la fin des années 80, revalorisées selon l'évolution des prix à la consommation, et non plus en fonction de l'évolution du salaire moyen d'activité.

Les taux de remplacement aujourd'hui très voisins dans les différents régimes divergeront à l'avenir du fait des réformes engagées

Dans les régimes complémentaires obligatoires, le montant de la pension est égal au nombre de points acquis multiplié par la valeur du point.

Dans les régimes spéciaux de fonctionnaires, la pension est égale pour 37 annuités 1/2 de cotisation (portées à 40 annuités en cas de bonifications) à 75 % du traitement indiciaire des six derniers mois, lequel n'inclut pas les primes. Le montant de la pension est proportionnel au nombre d'annuités si le nombre de 37 annuités 1/2 n'est pas atteint. La pension est revalorisée en fonction de l'indice des traitements.

Dans la plupart des autres régimes spéciaux, la pension, égale à 75 % de la rémunération principale du dernier mois d'activité (y compris gratifications et une partie des primes), est revalorisée en fonction des traitements d'activité.

Dans le régime des professions libérales, la pension comprend une allocation de base calculée en fonction de l'allocation aux vieux travailleurs salariés ou non salariés, proratisée selon la durée d'assurance, ainsi qu'une partie complémentaire calculée soit sur une base forfaitaire, soit en fonction du revenu et complétée pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.

Dans le régime des exploitants agricoles, la pension comprend une partie égale à l'allocation aux vieux travailleurs salariés ou non salariés, éventuellement proratisée en fonction du nombre d'années d'assurance, et une partie variable dépendant du nombre de points, liée au revenu.

Les taux de remplacement du dernier revenu d'activité par la première pension liquidée sont actuellement assez proches dans les différents régimes.

Une étude réalisée, à partir de l'échantillon interrégimes des retraités, par la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité compare les taux de

remplacement dans le secteur privé et dans la fonction publique pour les retraités nés en 1930 et ayant effectué une carrière complète (37,5 ans). Dans les deux secteurs, les taux de remplacement baissent au fur et à mesure que le montant du dernier salaire s'élève. Dans le secteur privé, c'est en raison notamment du plafonnement de la pension du régime général, de l'existence d'un minimum contributif et parce qu'un grand nombre de personnes qui ont de bas salaires en fin de carrière ont en réalité un dernier salaire inférieur au salaire annuel moyen (leur rémunération ayant baissé en fin de carrière). Dans le secteur public, c'est en raison du poids des primes fréquemment plus important pour les salaires les plus élevés. À niveau de salaire équivalent, et pour cette génération 1930 non concernée par la réforme de 1993, les taux de remplacement sont proches dans les deux secteurs. Si le taux de remplacement moyen pour l'ensemble des salariés du privé est plus élevé (84 %) que le taux moyen pour l'ensemble des fonctionnaires (77 %), c'est en raison d'un effet de structure (en termes de qualification notamment) : parmi les fonctionnaires ayant 37,5 années de carrière, les bas salaires de fin de carrière, inférieurs à 10 000 F par mois, sont rares alors qu'ils sont fréquents dans le secteur privé. Comme les taux de remplacement sont plus élevés pour les bas salaires, la moyenne globale du secteur privé est ainsi, par rapport au secteur public, tirée vers le haut.

Taux de remplacement du dernier salaire par la retraite (net de cotisations sociales et de CSG)

En %

Montant du dernier salaire net (primes comprises) à temps complet, sur une année complète (en francs 1997)	Fonction publique civile d'État (hors militaires)	Secteur privé taux globaux (CNAV + ARRCO-AGIRC)
< 7 500 F (1 143 €)	-	100
7 500 F (1 143 €) à < 10 000 F (1 524 €)	-	91
10 000 F (1 524 €) à < 12 500 F (1 905 €)	80	84
12 500 F (1 905 €) à < 15 000 F (2 286 €)	77	76
15 000 F (2 286 €) à < 20 000 F (3 048 €)	79	72
20 000 F (3 048 €) et plus	69	59
Ensemble	77	84

Champ : salariés de la génération 1930 ayant effectué une carrière complète (au minimum 37,5 annuités validées).

Source : DREES – échantillon interrégimes de retraités 1997/DADS 1985 à 1996/fichiers de paye de la fonction publique 1985 à 1996.

NB : le nombre de fonctionnaires terminant une carrière complète avec un salaire à temps plein inférieur à 10 000 F (1 524 €) est très faible et, compte tenu du taux de sondage, non significatif.

Par ailleurs, le Conseil d'orientation des retraites a, en liaison avec les régimes de retraite, étudié plusieurs cas types. Si l'on tient compte du fait que le taux de remplacement net est par définition plus élevé que le taux de remplacement brut d'environ 10 points, les résultats des études menées sur cas types sont proches des résultats issus de l'enquête à partir de l'échantillon inter régimes. En brut, le taux de remplacement par rapport au dernier salaire d'activité, pour une carrière complète, est actuellement, pour les salariés du secteur privé (régimes complémentaires inclus) : pour une carrière toujours au salaire moyen ARRCO, de 71 %, et pour une carrière au salaire moyen AGIRC, de 63 %. Il est de 55 à 72 % pour les fonctionnaires (selon le taux de primes), de 42 à 58 % pour les exploitants agricoles et de 55 % pour les médecins.

Les taux de remplacement devraient toutefois diverger à l'avenir, compte tenu tant des réformes engagées dans le régime général et dans les régimes alignés que des mesures d'économie mises en place dans les régimes complémentaires. En effet, la réforme de 1993, en allongeant progressivement de 10 à 25 ans la période de référence sur laquelle est calculée la retraite du régime général et en modifiant les règles d'indexation des salaires entrant dans le calcul de la pension affectera le montant de la retraite de base pour une partie des salariés, réduisant ainsi le taux de remplacement par rapport au dernier salaire d'activité pour les générations 1934 et suivantes. Ainsi, pour les salariés du secteur privé, le taux de remplacement net se situerait en 2040 entre 58 % pour une carrière au salaire moyen AGIRC et 67 % pour une carrière au salaire moyen ARRCO, dans l'hypothèse du maintien des règles actuelles. Le taux de remplacement brut des salariés du secteur public resterait situé entre 60 et 80 %. L'écart entre les taux de remplacement du secteur public et ceux du secteur privé devrait ainsi s'amplifier si aucune mesure n'est prise.

L'effort contributif

Si l'on compare les efforts contributifs dans chacun des régimes, on constate des écarts.

Si l'on s'en tient à la comparaison des taux de cotisation dans les différents régimes, des différences importantes apparaissent entre les régimes, les taux réglementaires et conventionnels étant les suivants en 2000 :

Une comparaison, difficile à réaliser (les taux de cotisation ne sont pas directement comparables), révèle cependant des écarts importants d'un régime à l'autre

Taux de cotisation fixés par la réglementation ou les conventions collectives

Catégorie	Taux de cotisation part salariée en %	Taux de cotisation part employeur en %
Non cadres du privé	10,35	15,46
Cadres du privé	9,75	15,60
Non titulaires fonction publique	8,80	13,18
CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière)	7,85	25,60
Fonction publique d'État	7,85	-
Artisans Commerçants Professions libérales	22,35 20,30 Variable selon les professions *	

* Pour le régime de base, il existe un taux de 1,4 % et une cotisation forfaitaire variable selon les professions. Les régimes complémentaires sont propres à chaque profession.

Source : COR, premier rapport 2001.

Les taux de cotisation issus de la réglementation ne sont pas directement comparables. D'une part, les taux en vigueur ne s'appliquent pas à la même assiette en termes de rémunérations : dans le régime général, est retenue la rémunération brute ; dans les régimes de non salariés, est retenue la rémunération nette de cotisations sociales ; pour les fonctionnaires, ne sont pas prises en compte les rémunérations accessoires (primes).

D'autre part, ils ne concernent pas les mêmes périmètres, car dans certains régimes, les cotisations retraite couvrent aussi les risques invalidité ou cessation anticipée d'activité : les régimes de fonctionnaires et certains régimes spéciaux financent eux-mêmes la retraite à 55 ans, voire à 50 ans, pour les catégories actives, alors que les cessations anticipées d'activité (prétraitements et chômage dispensé de recherche d'emploi) des salariés du secteur privé ne sont pas financées par les régimes de salariés du secteur privé, mais par l'État ou l'assurance chômage.

En outre, certains régimes voient leurs charges de retraite financées partiellement par des recettes complémentaires allégeant d'autant ce qui est à financer par cotisation. Sont également à prendre en compte les transferts financiers résultant des compensations inter régimes.

Enfin, dans la fonction publique de l'État, il n'existe pas de cotisation employeur, à la différence de ce qui existe pour l'ensemble des autres catégories. Sur ce dernier point, le « jaune » du projet de loi de finances établit un taux de cotisation implicite de l'État, calculé en rapportant pour l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires la subvention d'équilibre de l'État à la masse des traitements de ces derniers, hors prise en compte des primes.

Pour établir des taux de cotisation comparables, il faut intégrer ces différents éléments, ce qui permet, après corrections, d'établir pour chaque

catégorie d'assurés des taux globaux additionnant la part employeur et la part salariée. Un travail de retraitement des données a été entrepris dont les premiers résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous. Dans ce tableau, les taux de cotisation sont corrigés des effets de champ de dépenses couvertes par les régimes, de certains transferts et de la non intégration des primes des fonctionnaires dans l'assiette des cotisations. En revanche, dans le tableau, on n'a pas corrigé l'effet tenant aux différences d'assiette entre salariés (assiette brute) et non salariés (assiette nette de cotisations sociales). Les travaux de comparaison du Conseil d'orientation des retraites doivent être complétés sur ce point.

Taux de cotisation corrigés des effets de champ et de l'effet prime des fonctionnaires

Catégorie	Taux globaux corrigés (employeur + salarié) en %
Sans les cessations anticipées d'activité :	
– non cadres du privé	25,7
– cadres du privé	25,0
Avec les cessations anticipées d'activité *	
– non cadres du privés	27,8
– cadres du privé	27,1
Non titulaires de la fonction publique	22,0
CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière)	
– avec surcompensation **	25,8
– sans surcompensation	21,7
Fonction publique de l'État	
– avec surcompensation	
civils	41,5
militaires	74,6
– sans surcompensation	
civils	38,6
militaires	81,9
Artisans	22,6
Commerçants	19,7
Professions libérales	1,4 + cotisation forfaitaire

* Est prise en compte ici une évaluation du coût des cessations anticipées d'activité des salariés du secteur privé (chômage dispensé de recherche d'emploi, préretraite). Ce coût, financé notamment par l'État et l'UNEDIC, est rapporté à la masse salariale et donne ainsi lieu à un équivalent en points de cotisation.

** Le calcul est présenté en intégrant ou non les transferts de la surcompensation qui alourdissent les charges des régimes de fonctionnaires (sur cette notion, voir page 62).

Source : COR, premier rapport 2001.

Dans le tableau on a distingué pour la fonction publique d'État civils et militaires. On notera, qu'après les corrections opérées, le taux calculé pour la fonction publique d'État est inférieur à celui qui figure dans le « jaune budgétaire » pour 2001.

Les avantages familiaux

La comparaison des avantages familiaux accordés par les différents régimes de retraite met en évidence à la fois des écarts entre les régimes et des différences de traitement selon le sexe.

Une grande diversité dans les conditions de prise en compte des situations familiales par les différents régimes de retraite

Si tous les régimes de retraite accordent des avantages familiaux permettant la prise en compte des situations familiales, il n'y a pas d'uniformité dans les avantages accordés par les différents régimes. Ces avantages sont notamment :

- La majoration de pension pour les personnes ayant élevé trois enfants est le plus ancien des avantages familiaux en matière de retraite. Elle existe dans la plupart des régimes.
- Des majorations de durée d'assurance sont prévues dans l'ensemble des régimes de base pour les femmes au titre de l'éducation des enfants.
- Les règles de réversion de pension au bénéfice du conjoint d'un assuré, qui permettent au conjoint, indépendamment de ses éventuels droits propres en matière de pension, de disposer de droits dérivés des droits de l'assuré, sont différentes d'un régime à l'autre (âge de versement, taux, montant maximum).
- La situation particulière du conjoint de l'assuré peut par ailleurs conduire à l'ouverture de droits à pension spécifiques au bénéfice de l'assuré. Ainsi, le régime général prévoit le versement d'un supplément de pension au titre du conjoint à charge.
- La prise en compte des enfants à charge justifie l'octroi d'avantages tels que la majoration de pension de réversion au titre des enfants à charge dans le régime général, dans les régimes spéciaux et dans les régimes complémentaires.
- Enfin, les salariés du public mères de trois enfants peuvent demander à liquider leur pension par anticipation après 15 ans de services.

Par ailleurs, des différences de traitement entre hommes et femmes existent dans l'octroi des avantages familiaux.

- Des avantages spécifiques sont reconnus aux femmes. Dans tous les régimes où sont prévues des majorations de durée d'assurance en fonction du nombre d'enfants élevés sans condition d'interruption d'activité, ces majorations sont réservées aux femmes. Dans le régime des fonctionnaires, le droit à jouissance immédiate de la pension tant en cas de maladie du conjoint qu'après 15 années de services effectifs est réservé aux femmes. Certains régimes spéciaux refusent par ailleurs tout droit à pension de réversion au veuf.
- Dans certains cas, même si les hommes ont accès aux mêmes droits que les femmes, les conditions d'accès sont différentes, au bénéfice des femmes. Dans le régime des fonctionnaires, les différences de traitement concernent

les règles de réversion, qui varient selon que le conjoint survivant est un homme ou une femme. Une évolution jurisprudentielle dans le sens d'une suppression des discriminations en faveur des femmes a été amorcée.

D'une façon générale la question de la diversité des avantages familiaux dans les régimes de retraite devrait faire l'objet d'une étude approfondie. Il est à noter qu'indépendamment de cette réflexion, est aujourd'hui posée la question de la compatibilité de certains de ces avantages au regard du principe d'égalité entre hommes et femmes, dans le cadre du droit communautaire. S'agissant des régimes spéciaux de fonctionnaires, la question de savoir si ces régimes relèvent des régimes légaux de sécurité sociale ou des régimes professionnels est pendante devant la Cour de justice des Communautés européennes²¹. En effet, si le droit communautaire n'interdit pas pour la retraite les discriminations liées à l'âge ou aux enfants dans les régimes légaux, dont relèvent le régime général et les régimes alignés, la marge de souplesse est beaucoup plus étroite pour les régimes professionnels, seules étant possibles dans ces régimes les différences de traitement « permettant d'assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes ».

Les questions nouvelles posées aujourd'hui par la diversité des régimes

La diversité des régimes de retraite n'est pas remise en cause aujourd'hui. La création d'un régime unique de retraite regroupant les différents régimes existants ne semble en effet pas plus d'actualité aujourd'hui qu'en 1945, même si de nombreux régimes de retraite sont désormais à maturité, contrairement à la situation prévalant à l'époque.

La diversité des régimes de retraite pose toutefois la question du traitement équitable des assurés relevant de régimes différents. Cette question bien soulevée, devient particulièrement sensible dès lors que des adaptations des règles des régimes sont engagées ou envisagées.

Des préoccupations nouvelles en matière d'égalité de traitement entre cotisants. Des distorsions entre pluripensionnés et unipensionnés

Par ailleurs, cette diversité pose des problèmes pratiques aux assurés qui effectuent leur carrière dans plusieurs régimes (appelés pluripensionnés). Cette question n'est pas anecdotique. Les pluripensionnés représentent plus d'un tiers des retraités. En 1997, sur 11,7 millions de retraités de 60 ans ou plus, 36,2 % ont cotisé à plusieurs régimes de base²² et parmi les individus ayant effectué des carrières complètes, 45 % sont pluripensionnés.

21. À noter, cependant, qu'un arrêt de la CJCE, intervenu après la rédaction de ce rapport (CJCE 29 novembre 2001 ; Joseph Griesmar / République française) s'est prononcé sur le caractère professionnel des régimes spéciaux de fonctionnaires.

22. Échantillon interrégimes des retraités, 1997.

Les proportions importantes de pluripensionnés doivent cependant être en partie relativisées car elles incluent les individus qui ont effectué l'essentiel de leur carrière dans un même régime et ont validé une durée très courte dans un autre (notamment au régime général) ; la situation de ces individus est très peu différente de celle des unipensionnés. Si peu d'informations sont aujourd'hui disponibles sur l'évolution probable du nombre de pluripensionnés au cours des vingt prochaines années, il est cependant possible de penser que ce nombre pourrait s'accroître, compte tenu d'une plus grande mobilité professionnelle des individus. En tout état de cause, les pluripensionnés continueront de former une population nombreuse dont il est nécessaire d'étudier les conditions d'acquisition et de calcul des droits à retraite.

La compensation financière entre les régimes

La pérennité de régimes organisés sur une base professionnelle est inévitablement menacée par la déformation au cours du temps de la structure de la population active résultant des évolutions économiques. Les régimes agricoles et certains régimes spéciaux, tels que, par exemple le régime des mines, ont ainsi vu fondre leurs effectifs de cotisants, pendant qu'ils conservaient un nombre important de pensions à servir. En sens inverse,

Des mécanismes de compensation pour tenir compte des inégalités de situation entre les régimes en termes démographique et de capacités contributives

le régime général, couvrant les salariés du secteur privé, a vu croître ses effectifs de cotisants sous l'effet du développement de l'industrie, des services et du mouvement de salarisation de l'après-guerre. Si l'on souhaite maintenir durablement une multiplicité de régimes, il est en conséquence nécessaire de prévoir des mécanismes financiers correcteurs, qui tiennent compte des inégalités de situation entre ces régimes en termes démographique d'une part et de capacités contributives d'autre part. Tel est l'objet des dispositifs de compensation financière institués à partir de 1974, au moment où le projet d'unification des régimes était, au moins provisoirement, abandonné au profit d'une démarche d'harmonisation. Ce principe de solidarité financière entre les régimes de retraite n'est plus aujourd'hui contesté. Cependant ses modalités de mise en œuvre sont critiquées sur divers points.

Les choix présidant à l'organisation des différents mécanismes de compensation

La mise au point de mécanismes de compensation est d'autant plus difficile à concevoir que les régimes concernés sont dissemblables. La diversité des règles qu'ils appliquent peut, en effet, refléter des choix sensiblement différents dans le niveau des droits ouverts et les efforts de cotisation consentis. Dans ces conditions, la mise en œuvre de

mécanismes de compensation exige de définir des règles pour établir les transferts qui, calculés sur une base comparable, évitent de faire financer des avantages propres à certains régimes par les cotisants d'autres qui n'en bénéficieraient pas. La base retenue dans ce cas est nécessairement minimale, alignée sur les droits les plus faibles ouverts dans le groupe de régimes considérés. Il en va différemment lorsque les régimes compensés sont homogènes, ou lorsqu'un objectif de convergence vers des règles harmonisées leur est assigné. Dans ce cas, il est possible d'organiser une solidarité financière sur la base des droits moyens accordés dans l'ensemble considéré. Ces remarques préliminaires éclairent la conception des différents niveaux de compensation existants entre les régimes de retraite.

La compensation généralisée assure une solidarité entre régimes de base de salariés et de non salariés. Elle est complétée par une surcompensation limitée aux principaux régimes spéciaux

Deux premiers niveaux de compensation sont organisés, entre les régimes d'assurance vieillesse de base, par la compensation généralisée instituée en 1974 :

- le premier niveau assure une solidarité financière entre l'ensemble des régimes de base de salariés et l'ensemble des régimes de base de non salariés. Les transferts se font à ce niveau en fonction de critères uniquement démographiques et ne corrigent pas les effets des écarts de capacité contributive entre salariés et non salariés. Ce choix était justifié en 1974 par la mauvaise connaissance des revenus des non salariés ;
- le deuxième niveau assure une solidarité plus large entre régimes de base de salariés, puisqu'elle tient compte des écarts aussi bien dans l'équilibre démographique des régimes que dans les facultés contributives de leurs cotisants.

Pour éliminer les différences de réglementation entre les régimes, les calculs se font, dans le cadre de la compensation généralisée, sur la base d'une prestation de référence qui est la prestation la plus faible servie soit, en 2001, la pension moyenne du régime des cultes dans la compensation entre salariés et non salariés et la pension moyenne du régime des salariés agricoles dans la compensation entre salariés. Par ailleurs et pour la même raison, les effectifs de retraités entrant dans le calcul de la compensation généralisée sont ceux des seuls retraités de droits directs âgés de 65 ans et plus. Sont ainsi exclues du calcul les pensions de réversion, soumises à des conditions d'accès et à des modes de calcul extrêmement différents selon les régimes. L'âge de 65 ans correspond à l'âge retenu dans le régime des professions libérales et le régime des cultes, à cet égard moins favorables que les autres.

À ces deux étages de la compensation généralisée, s'ajoute depuis 1986 une compensation spécifique dite surcompensation dont le champ est limité aux principaux régimes spéciaux. Cette compensation s'appliquant à des régimes supposés assez homogènes est calculée en tenant compte de leurs effectifs de retraités de 60 ans et plus, bénéficiaires d'une pension de droit direct ou titulaires d'une pension de réversion. La prestation de référence retenue est égale à la moyenne des pensions servies par les régimes

considérés. Les transferts effectués dans le cadre de la compensation spécifique sont limités à un certain pourcentage de montants théoriquement obtenus : 22 % à l'origine, portés à 38 % par la suite puis ramenés à 34 % en 2000 et 30 % en 2001. Ils ne peuvent excéder pour chaque régime 25 % des charges totales de pensions.

Il convient enfin de mentionner la compensation financière organisée de longue date entre les régimes complémentaires de non salariés regroupés au sein de l'ARRCO. Calculée sur la base du rendement retenu pour cible par l'ARRCO, elle s'inscrivait dans une perspective volontariste de convergence de ces régimes. À présent que les régimes sont alignés, elle a laissé la place à une intégration financière.

Le tableau suivant, présente, pour l'exercice 1999, les montants des transferts de compensation (généralisée et spécifique) pour les différents régimes participants.

Les montants des transferts de compensation pour 1999

En millions de francs

Exercice 1999	Compensation généralisée			Compensation spécifique (application à 38 %)	Transfert total
	Entre salariés	Entre non-salariés et salariés	Total		
Salariés du privé	2 836,9	22 457,6	25 294,5		25 294,5
Salariés agricoles	- 14 931,1	931,5	- 13 999,5		- 13 999,5
Fonctionnaires civils	7 865,3	3 701,8	11 567,1	13 307,4	24 874,5
Fonctionnaires militaires	- 282,1	490,9	208,8	- 4 737,7	- 4 528,9
Ouvriers de l'État	- 168,0	113,4	- 54,6	- 1 427,3	- 1 481,9
Fonctionnaires locaux et hospitaliers	7 145,5	2 589,8	9 735,3	10 076,6	19 811,9
Mines	- 2 142,9	40,6	- 2 102,3	- 9 975,2	- 12 077,5
SNCF	- 444,2	316,9	- 127,3	- 4 370,4	- 4 497,7
RATP	100,9	79,0	179,9	- 109,9	70,0
Marins	- 362,3	36,5	- 325,8	- 2 086,2	- 2 412,0
EGF	458,1	292,6	750,7	506,9	1 257,6
Clercs de notaire	- 84,8	67,6	- 17,2	- 343,7	- 360,9
Banque de France	8,6	29,6	38,2	- 53,8	- 15,6
SEITA				- 234,3	- 234,3
Chemins de fer secondaires				- 552,3	- 552,3
Exploitants agricoles		- 26 113,9	- 26 113,9		- 26 113,9
Commerçants		- 4 802,6	- 4 802,6		- 4 802,6
Artisans		- 1 967,2	- 1 967,2		- 1 967,2
Professions libérales		2 572,1	2 572,1		2 572,1
Avocats		288,2	288,2		288,2
Ministres des cultes		- 1 124,4	- 1 124,4		- 1 124,4

Note : un montant négatif signifie que le régime reçoit un transfert de compensation ; la somme de l'ensemble des transferts est nulle.

Source : commission de compensation, 2000.

En millions d'euros 1999

	Compensation généralisée			Compensation spécifique (application à 38 %)	Transfert total
	Entre salariés	entre non-salariés et salariés	Total		
Salariés du privé	432,5	3 423,6	3 856,1		3 856,1
Salariés agricoles	- 2 276,2	142,0	- 2 134,2		- 2 134,2
Fonctionnaires civils	1 199,1	564,3	1 763,4	2 028,7	3 792,1
Fonctionnaires militaires	- 43,0	74,8	31,8	- 722,3	- 690,4
Ouvriers de l'État	- 25,6	17,3	- 8,3	- 217,6	- 225,9
Fonctionnaires locaux et hospitaliers	1 089,3	394,8	1 484,1	1 536,2	3 020,3
Mines	- 326,7	6,2	- 320,5	- 1 520,7	- 1 841,2
SNCF	- 67,7	48,3	- 19,4	- 666,3	- 685,7
RATP	15,4	12,0	27,4	- 16,8	10,7
Marins	- 55,2	5,6	- 49,7	- 318,0	- 367,7
EGF	69,8	44,6	114,4	77,3	191,7
Clercs de notaire	- 12,9	10,3	- 2,6	- 52,4	- 55,0
Banque de France	1,3	4,5	5,8	- 8,2	- 2,4
SEITA				- 35,7	- 35,7
Chemins de fer secondaires				- 84,2	- 84,2
Exploitants agricoles		- 3 981,0	- 3 981,0		- 3 981,0
Commerçants		- 732,2	- 732,2		- 732,2
Artisans		- 299,9	- 299,9		- 299,9
Professions libérales		392,1	392,1		392,1
Avocats		43,9	43,9		43,9
Ministres des cultes		- 171,4	- 171,4		- 171,4

Note : un montant négatif signifie que le régime reçoit un transfert de compensation ; la somme de l'ensemble des transferts est nulle.

Source : commission de compensation, 2000.

Des modalités de mise en œuvre susceptibles d'amélioration

Le principe de la compensation entre les régimes est désormais largement accepté et sa nécessité, dans un système constitué d'une multiplicité de régimes, bien comprise. Cependant les modalités de calcul des divers transferts de compensation sont à certains égards critiquables et d'ailleurs critiquées. Les questions qu'elles soulèvent sont d'ordres divers. Les unes renvoient à de simples aménagements techniques dont l'incidence financière peut toutefois être considérable et qui, pour cette raison, nécessitent avant toute décision éventuelle, une instruction technique précise. Des travaux en ce sens ont d'ores et déjà été engagés dans le cadre de la Commission de compensation qui réunit des représentants de l'ensemble des régimes et seront disponibles en 2002. Les autres portent sur des choix de

principe, faits lors de la mise en place des différents dispositifs de compensation, qui méritent d'être réexaminés dans le contexte actuel. Les éléments de réflexion actuellement disponibles concernant ces différents sujets et sur lesquels la réflexion doit se poursuivre, au sein du Conseil d'orientation des retraites notamment, ont fait l'objet d'une étude détaillée réalisée à la demande du Conseil d'orientation des retraites par MM. Y. Ullmo et L.-P. Pelé. La présentation résumée de cette étude figure en annexe du présent rapport. Deux points feront l'objet de propositions dans la troisième partie du rapport : la surcompensation et l'articulation entre compensation et Fonds de réserve.