

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 16 septembre 2009 à 9 h 30

« Préparation du rapport de janvier 2010 : questions liées à la transition et premières simulations de la CNAV »

<b>Document N° 01</b>
-----------------------

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

## **Note de présentation générale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*

## **Questions liées à la transition vers un système de retraite en points ou en comptes notionnels et premières simulations de la CNAV relatives au passage à un régime en points**

La présente séance est consacrée à la préparation du prochain rapport du COR, relatif aux modalités techniques d'un passage éventuel vers un régime en points ou un régime en comptes notionnels, en réponse à la demande du parlement. Elle est l'occasion de présenter, d'une part, les questions liées à la transition d'un régime en annuités à un régime en comptes notionnels ou en points (**documents n°2**), d'autre part, les premiers résultats de simulations, demandées par le secrétariat général du COR à la CNAV, illustrant certains effets du passage à un système en points (**documents n°3**).

### **1. Questions liées à la transition d'un régime en annuités à un régime en comptes notionnels ou en points**

En France, le débat sur le passage à un système en comptes notionnels ou en points été alimenté récemment par plusieurs études, notamment celle publiée en 2008 par Antoine Bozio et Thomas Piketty<sup>1</sup>, qui a été suivie d'un article de Henri Sterdyniak répondant notamment à cette étude, et plus récemment d'une étude de Jacques Bichot.

Au-delà de ces travaux récents qui ont marqué le débat en France, la littérature économique sur les comptes notionnels est très riche<sup>2</sup>. Certaines de ces études peuvent être très utiles pour éclairer la réflexion du Conseil.

En particulier, parmi les questions posées par la mise en œuvre d'un régime en comptes notionnels ou en points, celle de la **transition** d'un système à un autre et de la conversion des droits acquis dans un système en annuités en droits dans le nouveau système (points ou capital virtuel) est particulièrement délicate. C'est pourquoi elle fait l'objet d'un document spécifique du dossier (**document n°2**). Ce document reprend très largement un papier de E. Palmer publié en 2006 : « Conversion to NDCs : Issues and models ».

La première question qui se pose en général lors du passage à un système en comptes notionnels est celle de la conversion des droits acquis par les assurés dans l'ancien système en annuités en droits dans le nouveau système. Un cas où cette conversion ne serait pas nécessaire est celui où le nouveau système ne s'appliquerait qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail, ce qui conduirait à une transition extrêmement longue : les premières pensions liquidées dans le nouveau système le seraient environ 40 ans après la mise en œuvre de la réforme (lorsque les nouveaux entrants sur le marché du travail au moment de la réforme arriveraient à l'âge de la retraite), et les dernières pensions de l'ancien système seraient versées plus de 60 ans après le début de la réforme (jusqu'au décès des assurés entrés sur le marché du travail juste avant la réforme). Pour estimer les droits acquis dans l'ancien

---

<sup>1</sup> A. Bozio et T. Piketty T. : « Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition. » Collections du Cepremap. Octobre 2008.

<sup>2</sup> Cf. par exemple l'ouvrage collectif de la Banque Mondiale coordonné par R. Holzmann et E. Palmer (2006) : « Pension Reform. Issues and Prospects for Non financial Defined Contributions (NDC) Schemes. » (Réforme des retraites. Questions et perspectives concernant les systèmes de comptes notionnels).

système, deux méthodes sont distinguées : la méthode des droits acquis et la méthode de la valorisation des cotisations passées.

La méthode des droits acquis consiste à estimer pour chaque assuré la somme actualisée des pensions qu'il aurait perçues pendant toute sa période de retraite dans l'ancien système. Cela suppose d'abord d'estimer le montant de la pension à la liquidation, ce qui nécessite de faire des hypothèses sur le reste de la carrière puis de convertir cette pension à la liquidation en droits acquis en cours de carrière. Par exemple, pour un assuré ayant cotisé 20 ans dans un régime dans lequel la durée d'assurance requise est de 40 ans, on pourrait considérer qu'il a acquis le droit à la moitié de la pension à taux plein qu'il aurait au bout de 40 ans (en supposant qu'il aurait liquidé à taux plein). Pour calculer la somme actualisée des pensions sur la période de retraite, il est enfin nécessaire d'estimer l'espérance de vie à la retraite. Ce montant de droit acquis une fois déterminé, il peut ensuite être converti pour chaque assuré en capital virtuel initial ou en nombre de points initial dans le nouveau système.

La méthode de la valorisation des cotisations part des cotisations versées dans l'ancien système pour estimer le capital virtuel initial de chaque assuré (on se place ici dans le cadre d'un système en comptes notionnels). Elle consiste à calculer (ou à estimer selon les informations disponibles), la somme actualisée des cotisations versées par chaque assuré comme cela aurait été fait dans un système de comptes notionnels s'il avait été en place depuis le début de la carrière de l'assuré. Elle nécessite de disposer de montants de cotisation (effectifs ou estimés) et de choisir un taux de revalorisation du capital virtuel (et le cas échéant un taux de cotisation).

Une autre question liée à la transition est celle du financement des engagements liés au déséquilibre démographique. Dans le cas, qui est celui de la France aujourd'hui, où la taille des générations approchant de la retraite est plus importante que celle des générations plus jeunes, et où des réserves suffisantes n'ont pas été accumulées, il est nécessaire de financer le déficit lié au déséquilibre démographique par une ressource supplémentaire prélevée sur des générations à déterminer.

La question de la durée de la transition fait apparaître un arbitrage entre la longueur de la période transitoire et le nombre d'individus dont les droits acquis sont affectés : si la réforme ne s'applique qu'aux jeunes entrant sur le marché du travail, aucun droit acquis n'est modifié, mais la transition dure plus de 60 ans. De ce point de vue, une transition progressive, avec une période pendant laquelle la pension est calculée comme une moyenne pondérée entre les pensions dans l'ancien système et dans le nouveau, peut paraître comme une solution intermédiaire.

L'examen de 5 pays ayant adopté des systèmes de comptes notionnels (Suède, Italie, Pologne, Lettonie, et Kirghiztan) montre comment ces différentes options pour la transition ont été mises en œuvre en pratique.

## 2. Premières simulations de la CNAV relatives au passage à un régime en points

La CNAV a réalisé, à la demande du secrétariat général du COR, de premières simulations illustrant certains effets du passage à un système en points (**document n°3**).

### 2.1. Quelques précisions importantes sur les simulations

Les effets du passage des régimes actuels en annuités à un régime en points ou en comptes notionnels comportent de multiples dimensions. Lors de la séance de mars du Conseil, les réactions des différents systèmes face à des chocs démographiques ou économiques ont été illustrées à partir d'une maquette simplifiée d'un régime de retraite. Cette approche, utile pour examiner les **effets intergénérationnels et le pilotage** des différents types de régimes, ne permet pas d'appréhender les **transferts intra-générationnels** pouvant être induits par le changement de mode de calcul des pensions. Or, comme cela a été souligné lors de la séance de mai du Conseil, consacrée aux mécanismes de solidarité du système actuel, il existe différents types de redistribution au sein du système actuel de retraite. Certains sont liés aux dispositifs dits non-contributifs, comme les droits familiaux ou le minimum contributif, d'autres résultent du « cœur du système » de calcul des pensions, comme les règles de décompte des trimestres (règle dite des « 200h SMIC ») ou le calcul du salaire annuel moyen<sup>3</sup>.

Pour examiner l'impact du passage à un mode de calcul des droits en points ou en comptes notionnels sur ces redistributions intra-générationnelles, il est nécessaire d'utiliser des modèles de micro-simulation qui permettent de prendre en compte la diversité des individus au sein de chaque génération. C'est pourquoi la CNAV, à l'aide du modèle PRISME, a simulé la transformation du régime général actuel en un régime en points<sup>4</sup>.

De telles simulations des effets individuels du passage à un calcul des droits en points ou en comptes notionnels nécessitent de faire de **nombreuses hypothèses**. Celles-ci portent sur les paramètres du nouveau régime qui en constituent « le cœur » (taux de cotisation, valeur du point, taux de revalorisation du capital virtuel pour le régime en comptes notionnels...) mais aussi sur les éléments de solidarité dans le nouveau système. Les simulations se sont en outre limitées aux pensions de droit propre, les pensions de réversion étant laissées de côté.

**Concernant les paramètres du nouveau système**, doivent-ils être fixés pour les simulations à des niveaux comparables à ceux du système actuel, ou à des niveaux permettant le retour vers l'équilibre du système de retraite ? Ce problème se pose avec d'autant plus d'acuité dans le cas des comptes notionnels, qui intègrent un mécanisme de retour à l'équilibre à long terme du régime.

**Concernant les éléments de solidarité du nouveau régime**, comment traduire les dispositifs existants dans des systèmes en points ou en comptes notionnels ? La réflexion sur la conversion de ces éléments dans un régime en points ou en comptes notionnels a été tout juste abordée lors de la séance de mai du Conseil. Elle renvoie à une discussion sur les objectifs de ces dispositifs, leur calibrage et leur financement.

---

<sup>3</sup> Comme cela a été montré lors de la séance de Mai, l'existence d'un régime de base et de régimes complémentaires contribue aussi à écarter le système de la contributivité pure.

<sup>4</sup> Des simulations du passage à un régime en comptes notionnels sont également en cours à la CNAV avec Prisme et à l'INSEE avec le modèle Destinie 2.

**Le choix qui a été fait dans la simulation présentée ici a été de se placer autant que possible « toutes choses égales par ailleurs »,** c'est-à-dire de retenir des hypothèses qui permettent une comparaison des effets redistributifs avec le régime actuel. En particulier, les paramètres des nouveaux régimes simulés sont les mêmes que dans le système actuel (taux de cotisation) ou ont été fixés de façon à reproduire le solde prévu du régime actuel. De même, les éléments de solidarité qui ont été modélisés par la CNAV dans le cadre du régime en points sont les plus proches possibles des dispositifs existant aujourd'hui au régime général. Une option alternative consisterait à simuler le système actuel et le nouveau dépourvus des éléments de solidarité, afin de comparer uniquement les « cœurs des systèmes ».

Le fait de se placer « toutes choses égales par ailleurs » justifie que la CNAV, pour l'analyse des situations individuelles, cherche à **comparer, pour chaque assuré, la pension du nouveau régime en points à la pension du régime actuel en annuités.** Cette approche est toutefois moins pertinente pour les plus jeunes générations dans la mesure où, si le changement de système a lieu, le régime actuel pris pour référence n'existera plus depuis longtemps lorsque ces générations partiront à la retraite (vers 2050 par exemple). Une autre approche aurait été d'examiner dans l'absolu la distribution des pensions du nouveau régime en points selon le profil des assurés (par sexe, par niveau de salaire...) et d'en apprécier le bien-fondé en soi.

Aussi, ce choix d'une approche « toutes choses égales par ailleurs » pour les simulations **ne signifie en rien que tout doit nécessairement rester égal dans le cas d'un passage à un système en points ou en comptes notionnels.** La question du retour à l'équilibre financier des régimes se posera dans tous les cas, que le régime soit en annuités, en points ou en comptes notionnels. A l'occasion de la conversion des éléments de solidarité dans un régime en points ou en comptes notionnels, il paraît également souhaitable de réexaminer l'ensemble de ces dispositifs, leurs objectifs et les évolutions possibles, comme cela a été fait dans le dernier rapport du COR pour les droits familiaux et conjugaux.

Les résultats présentés dans le document n°3 du dossier ne constituent de ce fait que des premiers éléments d'analyse. **Les modalités du régime en points simulé par la CNAV ne sont vraisemblablement pas celles qui seraient retenues dans le cas où un tel changement aurait effectivement lieu.** L'objectif de cette simulation est avant tout **pédagogique** : elle permet d'analyser les transferts induits par le seul fait de changer le mode de calcul des pensions, ce qui justifie de se placer « toutes choses égales par ailleurs ». La question pourra être débattue de savoir si des simulations basées sur d'autres hypothèses, plus réalistes, concernant la conversion des éléments de solidarité et les paramètres des régimes, de façon à chercher à concilier différents objectifs (équilibre financier, équité inter- et intra-générationnelles, lisibilité...), doivent être réalisées dans un deuxième temps pour éclairer la réflexion du Conseil.

## 2.2. Les principales hypothèses retenues dans les premières simulations de la CNAV

Comme cela a été souligné, le choix fait dans cette simulation, réalisée par la CNAV à l'aide du modèle PRISME, est de se placer le plus possible « toutes choses égales par ailleurs », notamment à solde du régime et taux de cotisation inchangés, et en conservant les éléments non contributifs actuels.

Les principales hypothèses retenues pour cette simulation sont les suivantes :

- le **taux de cotisation** est le même sur le passé que celui du régime général et il est maintenu à son niveau actuel en projection dans les deux régimes en points et en annuités (16,65% + 1,7% sur le salaire au-delà du plafond de la sécurité sociale)<sup>5</sup> ;
- le **nombre de points** accumulés par chaque individu est obtenu en divisant les cotisations versées eu cours d'une année par le salaire de référence (ou valeur d'achat du point) du régime cette année-là ;
- la **pension à la liquidation** est égale au nombre de points multiplié par la valeur de service du point l'année de la liquidation ;
- la **valeur de service du point** est fixée 1 € en 2004, et évolue comme les prix ; le **salaire de référence** (ou valeur d'achat du point) est fixé à 12€ en 2004 et évolue également comme les prix ; ce choix du salaire de référence permet en projection de retrouver approximativement la masse des pensions versées par le régime général et donc d'avoir un solde quasiment identique dans le régime en points et le régime actuel ;
- à ces points découlant des cotisations versées, s'ajoutent des **points acquis au titre de périodes non travaillées** qui donnent aujourd'hui droit à des trimestres (périodes assimilées, ...) : pour les périodes de chômage, de maladie et d'invalidité, le nombre de points attribués est calculé sur la base du nombre estimé de jours d'interruption et du salaire journalier moyen de l'année précédente ; pour l'AVPF, le calcul se fait sur la base d'un salaire forfaitaire égal à 20%, 50% ou 100% du SMIC selon l'activité de l'assuré ;
- d'autres éléments du régime actuel sont maintenus dans leur forme actuelle : la **durée d'assurance** au régime général et tous régimes, qui est toujours calculée, selon les règles actuelles, alors qu'elle n'est plus nécessaire en théorie dans un régime en points, la **décote**, qui reste déterminée en fonction de la durée d'assurance tous régimes, et non de l'âge comme c'est le cas dans la plupart des régimes en points ; le **minimum contributif**, qui est calculé selon les mêmes règles que dans le régime actuel, et non converti en un mécanisme de points gratuits comme cela pourrait être envisagé ; et la **MDA**, qui entre dans le calcul de la durée et ne sert en première hypothèse que pour la décote et le minimum contributif (une **variante liée à la MDA** a été effectuée qui consiste en plus à retranscrire la MDA sous la forme d'un bonus ajouté au nombre total de points acquis au moment de la liquidation) ; ceci permet de se rapprocher du système actuel, mais conduit à faire coexister des éléments relevant d'une logique en points et des éléments fonctionnant selon le principe du régime actuel en annuités ;
- dans la simulation, il est supposé que **l'âge de liquidation** de la pension est le même pour chaque individu dans le régime en points simulé que dans le régime actuel ;
- la **transition** entre le régime actuel en annuités et le régime en points concerne les générations 1952 à 1960 : la pension effective de ces générations est calculée comme une moyenne pondérée de la pension calculée en annuités sur toute la carrière et de la pension calculée en points sur toute la carrière également, avec des pondérations qui évoluent progressivement de 90% (régime actuel) -10% (régime en points) à 10% (régime actuel)-90%(régime en points). A partir de la génération 1961, les pensions sont calculées intégralement en points.

Ces hypothèses permettent de retrouver en projection pratiquement les mêmes masses de pension, et donc les mêmes pensions moyennes que dans le régime actuel.

---

<sup>5</sup> Il n'y a pas de taux d'appel.

### 2.3. Les principaux résultats des premières simulation de la CNAV

Le premier enseignement de cette étude est qu'il apparaît **possible de concevoir un régime en points dont les propriétés macroéconomiques imitent grandement celles du régime actuel** (même taux de cotisation, même solde, mêmes pensions moyennes, taux de rendements internes proches).

Toutefois, cette **apparente similarité masque des différences non négligeables au niveau individuel.**

- La pension moyenne des femmes serait ainsi légèrement plus faible (d'environ 1% à terme) dans le régime en point simulé que dans le régime actuel, alors que celle des hommes serait plus élevée que dans le régime actuel (environ 4% pour les assurés liquidant en 2050). Cette disparité entre hommes et femmes est toutefois fortement liée aux choix retenus pour la transposition de l'AVPF et de la MDA dans le régime en points : en effet, les trimestres d'AVPF sont moins bien valorisés (sur la base du SMIC et non du SAM) et la MDA ne sert qu'à réduire la décote ou ouvrir droit au minimum contributif dans le régime en points simulé. Aussi, dans la variante consistant en plus à retranscrire la MDA sous la forme d'un bonus ajouté au nombre total de points acquis au moment de la liquidation, les nouvelles règles engendreraient, pour les femmes, des pensions d'un niveau relativement élevé par rapport au régime actuel (seulement 11% des femmes à terme auraient une pension plus faible avec ces nouvelles règles).
- Parmi les assurés qui partent en retraite en 2050, ceux qui auraient une pension plus élevée avec les nouvelles règles par rapport au régime actuel représenteraient 60% chez les hommes et 41% chez les femmes, alors que ceux qui auraient une pension plus faible seraient 32% chez les hommes et 46% chez les femmes. Ces écarts par rapport à la pension du régime actuel s'élèveraient à environ +20% pour les assurés qui auraient une pension plus élevée avec les nouvelles règles et à environ -10% pour ceux qui auraient une pension plus faible. Là encore, ces résultats sont très sensibles aux hypothèses retenues puisque, dans la variante liée à la MDA, près de 80% des femmes auraient une pension plus élevée avec les nouvelles règles.
- Les assurés bénéficiant du minimum contributif seraient plus nombreux dans le régime en points simulé, du moins en début de période et la masse des prestations versées à ce titre serait plus élevée d'environ 10%.
- Il convient toutefois de rappeler ici qu'une simulation à coût constant conduit nécessairement à ce que, par rapport au régime actuel, certains assurés aient une pension plus élevée avec les nouvelles règles et d'autres une pension plus faible : l'objet de l'étude est justement d'analyser ces transferts.
  - De façon générale, les assurés qui auraient une pension plus faible avec les nouvelles règles sont par définition les assurés qui sont relativement avantagés par les règles du régime actuel. Ce sont en particulier les assurés qui bénéficient fortement de la règle de calcul du SAM sur les 25 meilleures années : le ratio entre le salaire moyen de carrière et le SAM calculé sur 25 ans est ainsi plus élevé (proche de 1) chez les

assurés qui auraient une pension plus élevée avec les nouvelles règles par rapport au régime actuel.

- A l'inverse, les assurés qui auraient une pension plus élevée avec les nouvelles règles – ce serait le cas en particulier pour 54% des pluripensionnés contre 41% des monopensionnés – sont ceux qui sont plutôt pénalisés par les règles actuelles.

Au total, les éléments qui apparaissent déterminants dans les transferts induits par le passage au régime en points simulés sont :

- les **durées** au régime général (validées comme cotisées) : les assurés dont la pension serait plus faible avec les nouvelles règles ont des durées validées plus longues en moyenne que les autres,
- le **ratio du salaire moyen sur toute la carrière au SAM calculé sur 25 ans du régime actuel** : les assurés dont la pension serait plus élevée avec les nouvelles règles présentent des valeurs relativement proches de 1, alors que les autres présentent des valeurs plus faibles,
- la **part des points validés sur la base des périodes de maladie et de chômage** sur l'ensemble des points : les assurés dont la pension serait plus faible avec les nouvelles règles présentent des ratios en général légèrement plus faibles que les autres,
- le fait de **bénéficier du minimum contributif** dans le régime actuel : le bénéfice du minimum contributif conduit le plus souvent à ce que la pension soit inchangée suite au passage au régime en points, dans la mesure où le minimum contributif est supposé attribué dans les mêmes conditions d'éligibilité et suivant les mêmes barèmes,
- la **part de l'AVPF** dans les points validés pour les femmes : celles dont la pension serait plus faible avec les nouvelles règles ont en moyenne une part plus importante de reports AVPF que les autres, du fait notamment des hypothèses retenues pour la transposition de l'AVPF et de la MDA comme le montre la variante liée à la MDA (dans cette variante, le fait d'avoir une part importante de reports AVPF dans la carrière conduirait moins fréquemment à une pension plus faible avec les nouvelles règles),
- la **pension initiale dans le régime actuel** : les assurés dont la pension serait plus faible avec les nouvelles règles ayant des pensions moyennes dans le régime actuel d'un niveau plus élevé que les autres.

Deux points peuvent être soulignés en conclusion. D'une part, les transferts induits par le régime en points simulé apparaissent plutôt orientés des pensions les plus élevées vers les pensions les plus faibles, abstraction faite de la différence entre les hommes et les femmes déjà évoquée : au sein de chaque catégorie examinée (hommes, femmes, monopensionnés ou pluripensionnés), ceux dont la pension serait plus faible avec les nouvelles règles par rapport au régime actuel ont en moyenne, avec le régime actuel, des pensions plus élevées que les autres<sup>6</sup>. D'autre part, l'exemple des femmes bénéficiaires de la MDA et de l'AVPF montre que la transposition en apparence à l'identique des dispositifs actuels ne garantit pas le maintien des droits des assurés concernés. La transposition des dispositifs de solidarité doit

---

<sup>6</sup> Ils auraient également le plus souvent des pensions plus élevées que les autres avec les nouvelles règles.



ainsi faire l'objet d'une attention particulière lors du passage à un régime en points ou en comptes notionnels.