

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 25 novembre 2009 à 9 h 30
« Préparation du rapport de janvier 2010 : Simulations de régimes en points
et en comptes notionnels »

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Simulations de régimes en points et en comptes notionnels

Dans le cadre de la préparation du prochain rapport du Conseil sur les modalités de passage à un système de retraite en points ou en comptes notionnels, les documents de cette séance présentent des simulations de régimes en points ou en comptes notionnels, réalisées à la demande du secrétariat général du COR par la CNAV et l'INSEE.

- 1 - Un premier résultat général qui ressort de ces simulations est que les effets sur l'équilibre financier du régime et sur le niveau des pensions du passage d'un système en annuités à un système en points ou à un système en comptes notionnels dépendent pour une très large part des modalités retenues pour le nouveau système, c'est-à-dire des paramètres du nouveau régime – notamment le taux de cotisation et les taux de revalorisation ou de rendement – et des mécanismes de solidarité (droits familiaux, minima de pension, droits au titre des périodes non cotisées...). C'est la raison pour laquelle les différentes simulations présentées ici fournissent seulement des indications des effets sur le solde financier du régime et le niveau des pensions qu'aurait la mise en place éventuelle de tel ou tel système selon les modalités retenues dans chaque simulation. Or les choix qui seront faits le cas échéant sur ces différentes modalités (paramètres du régime et éléments de solidarité) ne sont pas des choix de nature technique. Il est vraisemblable qu'ils seront différents de ceux retenus pour les simulations. Ces dernières permettent toutefois de mieux comprendre le fonctionnement des différents systèmes et d'éclairer les mécanismes en jeu.

Dans le cas du passage à un régime en points pour la CNAV (document n°3), les simulations présentées ici conduisent à revoir certains premiers résultats examinés lors de la séance de juillet : il apparaissait dans un premier temps que les pensions des femmes étaient plus faibles dans un régime en points, car la majoration de durée d'assurance pour enfants (MDA), qui bénéficie aux mères, n'avait pas été transposée telle quelle dans le régime en points simulé. La simulation présentée dans ce dossier remédie à cette limite et présente un système en points qui accorde des droits équivalents à la MDA tout en restant à coût global inchangé. Elle montre que les effets sur les niveaux des pensions du passage à un régime en points avec des éléments non contributifs répliquant ceux qui existent aujourd'hui (MDA, AVPF, Minimum contributif, validation en cas de chômage, maladie...) ne sont pas tout à fait ceux qui seraient attendus d'un régime en points dont le caractère contributif défavoriserait en principe les carrières courtes et accidentées. En effet, à coût global inchangé, les assurés dont la pension serait plus élevée dans le système en points simulé seraient d'après les simulations réalisées ceux dont la pension est faible dans le système actuel, et qui ont à la fois des faibles durées d'assurance et des salaires annuels moyens plus faibles que la moyenne. Ce résultat s'explique par le fait que certaines des règles actuelles ne bénéficient pas aux carrières courtes : c'est le cas notamment de la règle de calcul du salaire annuel moyen sur les 25 meilleures années, qui ne procure pas d'avantage à un assuré ayant une carrière de moins de 25 ans, par rapport à un calcul sur toute la carrière.

Dans le cas du passage à un régime en comptes notionnels (document n°2), le niveau et l'évolution des taux de remplacement au fil des générations dépendent également directement du choix des taux de cotisation, du taux d'actualisation des cotisations et du taux de revalorisation des pensions liquidées. Les coefficients de conversion d'un système en comptes notionnels ont été calculés dans le contexte français, sous différentes hypothèses, et les taux de remplacement associés ont été simulés. Il en ressort que le niveau mais aussi les

évolutions au fil des générations des taux de remplacement reflètent notamment les choix retenus pour les taux de cotisation du système, en projection et sur le passé (i.e. pour le calcul du capital virtuel initial). Si le taux de cotisation est supposé constant sur le passé et en projection, la hausse de l'espérance de vie entraîne dans un système en comptes notionnels une baisse des taux de remplacement à un âge donné (par exemple 60 ans) au fil des générations. Si au contraire, le taux de cotisation retenu pour le calcul du capital virtuel initial est croissant sur le passé (comme il l'a été à la CNAV, par exemple), les taux de remplacement peuvent augmenter au fil des générations, du fait de l'augmentation du capital virtuel accumulé, qui dépend des cotisations versées.

- 2 - Un second enseignement de ces différents travaux est que le solde technique d'un système de retraite fonctionnant en comptes notionnels se prête moins facilement à un « pilotage au fil de l'eau » qu'un système en annuités ou en points. Le propre d'un système en comptes notionnels est en effet d'intégrer un mécanisme d'ajustement du niveau des pensions (par le biais du coefficient de conversion) visant le maintien d'un équilibre pour chaque génération entre la somme des cotisations versées et la somme des pensions perçues. Cette condition d'équilibre par génération a pour contrepartie de contraindre les différents paramètres du régime, qui ne peuvent de ce fait être ajustés librement au fil de l'eau, sauf à s'écarter d'un système pur. C'est la raison pour laquelle dans les simulations réalisées à partir de modèles de micro-simulation comme Destinie 2 ou Prisme, il n'a pas été possible de répliquer avec un système en comptes notionnels le solde du régime actuel, comme cela a été fait dans le cas d'un régime en points par le biais de l'ajustement de la valeur de service du point.

De plus, les simulations réalisées à l'aide d'une maquette stylisée d'un système de retraite en comptes notionnels calibrée sur données françaises illustrent le fait que, **face à un allongement continu de l'espérance de vie, un système de retraite en comptes notionnels n'est pas spontanément à l'équilibre financier instantané (document n°2).** Si les coefficients de conversion sont calculés à partir des tables de mortalité par année, qui sous-estiment les gains futurs d'espérance de vie, le système est en déficit permanent (en l'absence d'autres chocs). A l'inverse, si les coefficients de conversion étaient calculés de façon exacte, c'est-à-dire en prenant bien en compte les gains futurs d'espérance de vie, le système en comptes notionnels présenterait un solde excédentaire en permanence, du fait du décalage entre la date où les pensions commencent à baisser en anticipation des gains d'espérance de vie, et la date où ces gains d'espérance de vie pèsent complètement sur la masse des pensions.

Dans un système en comptes notionnels, le baby boom conduit quant à lui à des excédents en début de période, suivis de déficits significatifs qui se résorbent progressivement à partir du moment où toutes les générations nombreuses sont parties à la retraite. Dans un système en comptes notionnels où les cotisations entrant dans le capital virtuel sont revalorisées selon l'évolution de la masse salariale (ou du PIB), le taux de remplacement offert par le régime fluctuerait au fil des générations du fait du baby boom. Si les cotisations entrant dans le calcul du capital virtuel étaient revalorisées selon le taux de croissance moyen des salaires, et non celui de la masse salariale, les résultats seraient différents : le taux de remplacement resterait alors constant sur toute la période, les excédents seraient plus importants en début de période, et le retour vers l'équilibre plus lent. La chronique des soldes du régime serait alors exactement la même que dans un régime en annuités ou en points dont les paramètres ne seraient pas ajustés face au baby boom.

- 3 - Enfin, les simulations réalisées à partir de modèles de micro-simulation donnent une première idée des effets sur les niveaux des pensions individuelles susceptibles d'être engendrés par le passage à un système en comptes notionnels. Les simulations de la CNAV concernent le seul régime général, alors que celles de l'INSEE concernent l'ensemble des régimes. Autre différence importante, les simulations de l'INSEE concernent seulement le cœur du système de retraite (sans éléments de solidarité) alors que celles de la CNAV comparent au système actuel un régime en comptes notionnels avec des éléments de solidarité. Enfin, les choix des paramètres (taux de cotisation passés, rendement prospectif du régime de comptes notionnels, notamment) diffèrent entre les deux simulations. Comme cela a déjà été souligné, il n'est pas possible de simuler un régime en comptes notionnels qui reproduise les soldes (ou la masse des pensions) du système actuel. De ce fait, il est délicat de comparer les niveaux des pensions entre le système actuel et le système en comptes notionnels.

La CNAV a simulé en projection à l'horizon 2050 le passage du régime actuel à un régime en comptes notionnels (document n°4), avec une période de transition de dix ans : les assurés nés avant 1951 relèveraient du régime actuel tandis que les assurés nés après 1961 relèveraient intégralement du nouveau régime. Ce régime en comptes notionnels intégrerait des éléments de solidarité, en répliquant le mieux possible les droits non contributifs du régime général (droits familiaux, périodes assimilées, minimum contributif) : le capital virtuel des assurés serait ainsi alimenté à la fois par les cotisations assises sur les salaires et par des abondements au titre des droits non contributifs (pouvant être financés par des tiers extérieurs). Le taux de cotisation appliqué aux salaires serait fixe en projection (égal au taux de cotisation du régime général actuellement en vigueur), mais il correspondrait pour les cotisations passées à la chronique effective des taux de cotisation passés du régime général, qui ont sensiblement augmenté entre 1970 et 1990.

Le régime ainsi défini présente un solde moins déficitaire que le régime actuel, et verserait en conséquence des pensions en moyenne moins élevées. Ce résultat est fortement lié au taux de cotisation retenu, qui détermine la générosité à terme du régime en comptes notionnels, ainsi qu'à une hypothèse de travail retenue dans l'exercice de simulation : l'âge de liquidation est supposé être le même dans le régime en comptes notionnels que dans le régime actuel.

Les nouvelles règles opéreraient par ailleurs, par rapport aux règles actuelles, une redistribution parmi les assurés : compte tenu des choix de modélisation retenus, elles seraient relativement favorables aux femmes ainsi qu'aux assurés ayant les pensions les plus faibles dans le système actuel, au détriment des hommes et des assurés ayant des pensions élevées.

L'INSEE a effectué un exercice analogue de simulation de passage en comptes notionnels en projection à l'horizon 2050 (document n°5). L'exercice porte ici sur l'ensemble du système de retraite (principaux régimes de base et complémentaires), avec l'hypothèse que le changement de système aboutit à un régime unique à taux de cotisation uniforme. Contrairement à l'exercice de simulation de la CNAV, seul le « cœur » du système (hors droits non contributifs) est ici simulé, pour le système actuel comme pour les comptes notionnels, afin d'éviter de formuler des hypothèses sur la transposition des droits non contributifs. Les modalités de transition retenues par l'INSEE diffèrent de celles retenues par la CNAV sur deux points : la transition est immédiate pour l'ensemble des liquidants à compter de 2010 ; le taux de cotisation retenu pour le calcul du capital virtuel est supposé fixe non seulement en projection mais aussi sur le passé (22%, soit celui du « cœur » du système

actuel en 2006). Enfin, à ce stade, l'INSEE retient comme la CNAV l'hypothèse de travail selon laquelle le changement de système n'a pas d'impact sur l'âge de liquidation.

Compte tenu des hypothèses retenues, le système en comptes notionnels verserait des pensions moins élevées que le système actuel aux assurés nés après 1950, et de ce fait il deviendrait moins déficitaire une fois que ces assurés représenteront la majorité des retraités, c'est-à-dire à partir de 2025.

Du point de vue redistributif, sous les hypothèses retenues, le système en comptes notionnels conduirait à rapprocher les taux de remplacement ou d'annuité des différentes catégories (notamment le taux de remplacement décroîtrait moins en fonction du niveau de qualification). Mais ceci résulte en partie de l'hypothèse d'un régime à taux de cotisation uniforme.