

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 22 mars 2018 à 9h30

« Contributivité, redistributions et solidarité : une mise à plat »

<b>Document n° 13</b>
-----------------------

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

**Solidarité entre les régimes de base :  
réflexions sur le devenir de la compensation démographique**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## **Solidarité entre les régimes de base : réflexions sur le devenir de la compensation démographique**

Outre les redistributions opérées par le système de retraite entre les assurés, implicitement (voir la **partie II** du présent dossier) ou explicitement (voir la **partie III** du présent dossier), des transferts sont également à l'œuvre entre les régimes de base avec la compensation démographique généralisée, traduisant une solidarité financière notamment des régimes ayant une démographie favorable vers ceux ayant une démographie défavorable.

On rappelle dans une première partie les caractéristiques actuelles de la compensation. Le devenir possible de cette solidarité entre les régimes dans la perspective d'un système universel est esquissé dans une seconde partie.

### **1. Les mécanismes actuels de compensation**

Les mécanismes de compensation ont été mis en place par la loi du 24 décembre 1974 afin de « *remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* ». Leur légitimité découle du choix d'un système de retraite financé en répartition et organisé sur une base socioprofessionnelle. Concrètement, la compensation se traduit par d'importants transferts financiers entre les régimes de retraite de base, déterminés à partir d'une prestation de référence.

Y participent uniquement les régimes de base obligatoires dont l'effectif des cotisants et des retraités âgés d'au moins soixante-cinq ans titulaires d'un droit propre est, au total, supérieur à 20 000 personnes au 1<sup>er</sup> juillet de l'année considérée. Les régimes complémentaires en sont en particulier exclus.

L'impossibilité de définir les capacités contributives des non-salariés dans les mêmes conditions que celles des salariés a conduit, en 1974, à la mise en place d'un mécanisme à deux étages : le premier organise une compensation entre régimes de salariés exclusivement ; le second comprend une compensation calculée entre les salariés (dont tous les régimes sont consolidées en un seul bloc) et les régimes de non-salariés pris chacun individuellement.

Dans la compensation entre les régimes de salariés (premier étage), la répartition des charges est fonction de la démographie, mais aussi des masses salariales plafonnées des régimes : on tient compte à la fois des écarts démographiques et des disparités de capacités contributives. En l'absence de données jugées pertinentes concernant les capacités contributives des non-salariés, la compensation entre les régimes de salariés regroupés en un bloc et chacun des régimes de non-salariés (second étage) est établie en revanche sur une base strictement démographique, la répartition des charges étant fonction des effectifs de cotisants des régimes concernés<sup>1</sup>.

Enfin, afin de ne pas pénaliser un régime en mettant à sa charge des avantages supérieurs à ceux qu'il verse à ses propres bénéficiaires, ni avantager injustement un régime, en le finançant au-delà de ses propres charges, la prestation de référence retenue pour le calcul des

---

<sup>1</sup> Au sein du bloc des régimes de salariés, les transferts sont ensuite répartis entre les régimes au *pro rata* de la masse salariale des cotisants de chaque régime.

transferts au niveau de chacun des deux étages est, par principe, la plus faible des prestations moyennes de droit direct offertes par les régimes concernés.

Les transferts de compensation représentent pour certains régimes de base une part essentielle de leurs ressources. Pour d'autres régimes qui contribuent à la compensation, ils représentent une masse financière importante par rapport aux prestations versées et n'est pas sans conséquence sur les modalités de financement des régimes concernés.

Les mécanismes de compensation sont souvent regardés comme excessivement complexes et leur évolution au fil du temps a pu susciter incompréhensions et critiques. C'est la raison pour laquelle la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a prévu, dans son article 4, issu d'un amendement parlementaire, que « *dans un délai d'un an suivant la promulgation de la présente loi, le Conseil d'orientation des retraites remet au Gouvernement et au Parlement un rapport sur la rénovation des mécanismes de transfert de compensation démographique entre régimes d'assurance vieillesse afin d'assurer la stricte solidarité démographique entre ces régimes.* ». Les principaux enseignements du dixième rapport du COR adopté en octobre 2011 sont rappelés en annexe. Ils n'ont pas conduit jusqu'alors à modifier dans ses principes les mécanismes de compensation. Une illustration récente des imperfections de la compensation généralisée est l'impact important de la liquidation unique entre les régimes alignés (LURA) sur ces transferts, sans que cet impact ne se justifie eu égard aux objectifs de la compensation<sup>2</sup>.

## **2. La question de la compensation entre les régimes dans la perspective d'un système universel**

Il faut rappeler qu'aux termes de la loi du 24 décembre 1974, la compensation devait accompagner une harmonisation progressive des régimes et le COR concluait son dixième rapport en faisant référence à la réflexion nationale qui était alors prévue par la loi portant réforme des retraites de 2010 : « *La réflexion (...) n'est donc pas sans lien avec (...) les caractéristiques d'une réforme systémique (...). Il est clair en effet que le rapprochement des règles des régimes faciliterait la définition des règles minimales sur la base desquelles la compensation devrait être opérée* ».

La compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes de retraite. L'idée est de corriger ces inégalités, qui ne sont pas de la responsabilité des gestionnaires des régimes et doivent être pris en charge par la collectivité des régimes (à défaut d'avoir un régime unique). La situation financière de chaque régime, après transfert de compensation, correspond alors à la « vraie » situation financière du régime qui découle uniquement de l'application des règles de calcul des pensions prévalant dans le régime. Si cette situation fait apparaître un besoin de financement, les gestionnaires du régime seront conduits à modifier ces règles pour rétablir l'équilibre financier.

Dès lors que les règles des régimes sont identiques (formule de calcul de la pension et taux de cotisation) dans le cadre du système universel, les gestionnaires, au niveau de chaque régime, n'ont pas la maîtrise de ces règles qui sont définies au niveau national et il n'est pas besoin de mettre en place des transferts de compensation permettant de révéler la « vraie » situation

---

<sup>2</sup> Voir le document n° 8 de la séance du COR du 29 mars 2017.

financière de chaque régime. En pratique, les excédents et les besoins de financement des différents régimes devraient être agrégés pour apprécier la situation financière de l'ensemble du système de retraite et sa viabilité à long terme. Si la pérennité financière de l'ensemble du système de retraite est menacée, des mesures visant à la restaurer devront être prises et s'appliquer à tous les régimes, dont les règles doivent être par construction identiques.

Dans l'hypothèse où seuls les taux de cotisation peuvent varier selon les régimes, le maintien de transferts de compensation ne paraît pas non plus justifié à long terme<sup>3</sup>, sauf à remettre en cause la libre fixation des taux de cotisation<sup>4</sup>. Dans le cas de régimes contributifs – en points ou en comptes notionnels – où le montant de la retraite dépend directement du montant des cotisations versées et en particulier du taux de cotisation, le taux de cotisation détermine avant tout la taille du régime, en termes de ressources et de dépenses, mais pas la situation financière du régime sur longue période et donc sa viabilité. Celle-ci dépend en premier lieu des autres paramètres (notamment valeurs d'achat et de service du point ou revalorisation des droits en comptes notionnels) qui, dans le cadre du système universel, seraient définis au niveau national.

Il reste que, durant la phase de transition, la question de la compensation entre les régimes continue de se poser et les principes de la solidarité entre régimes gagneraient à s'inspirer du constat, toujours d'actualité, réalisé par le COR dans son dixième rapport.

---

<sup>3</sup> Sur le long terme, dans un système purement contributif, le choix d'une baisse de taux de cotisation dans un régime se traduira également par une baisse des pensions en son sein. La décision prise par un groupe professionnel ne devrait finalement pas peser financièrement sur les autres. Par contre, à court terme, cette baisse du taux de cotisation ne serait pas immédiatement compensée par une baisse des pensions (du fait de l'inertie de ces dernières) et un mécanisme de compensation transitoire serait nécessaire pour neutraliser les effets de choix différents en matière de couverture retraite.

<sup>4</sup> Car les transferts de compensation, en révélant la « vraie » situation financière de chaque régime, n'ont comme but que d'inciter les gestionnaires à modifier le cas échéant les règles du régime, en l'occurrence le taux de cotisation qui est le seul paramètre qu'ils maîtrisent.

## **Annexe. La rénovation des mécanismes de compensation : rappel du dixième rapport du COR**

La compensation généralisée comprend une compensation interne aux régimes de salariés (premier étage) et une compensation entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés (second étage).

Nous rappelons ici les principes et les limites de la compensation généralisée, en reprenant les analyses du dixième rapport du COR.

### **1. Les principes généraux de la compensation**

Dans un système de retraite par répartition composé de plusieurs régimes, la compensation vise, en première approche, à neutraliser entre les régimes l'impact financier des écarts de rapports entre la masse des pensions des retraités et la masse des salaires des cotisants, en opérant des transferts financiers depuis les régimes dont ce rapport est le plus faible vers ceux dont il est le plus élevé. La compensation n'a donc pas pour objet d'assurer l'équilibre financier de chacun des régimes qui y participent.

Dans la mesure où les transferts de compensation ne visent pas à compenser l'impact financier de règles, en matière de droit à la retraite, plus ou moins favorables selon les régimes, ils doivent se fonder sur des règles de calcul des droits à la retraite minimales, communes à l'ensemble des régimes. Ces règles minimales définissent un régime « de référence » (ou « fictif »), dont le taux de cotisation est déterminé de telle sorte que le régime est à l'équilibre. Ce régime de référence est supposé forfaitaire, c'est-à-dire qu'il verse une prestation de référence unique (dont le montant est le même pour tous les bénéficiaires). L'application du principe de règles minimales a conduit à choisir, pour cette prestation de référence, la pension annuelle moyenne la plus faible des régimes participant.

Pour chaque régime participant à la compensation, le transfert de compensation correspond simplement à son solde financier calculé selon les règles du régime de référence. Par construction, la somme des transferts de compensation est nulle.

Dans la compensation entre les régimes de salariés (premier étage), la répartition des charges est fonction de la démographie, mais aussi des masses salariales plafonnées des régimes : on tient compte à la fois des écarts démographiques et des disparités de capacités contributives. En l'absence de données satisfaisantes sur les revenus des non-salariés, la compensation entre les régimes de salariés regroupés en un bloc et chacun des régimes de non-salariés (second étage) est établie en revanche sur une base strictement démographique, la répartition des charges étant fonction des effectifs de cotisants des régimes concernés.

### **2. Les limites de la compensation généralisée**

Si les principes qui gouvernent la compensation sont généralement reconnus et acceptés, les mécanismes de cette compensation sont souvent regardés comme excessivement complexes. Dès l'origine, la mise en œuvre de la compensation généralisée s'est accompagnée de l'instauration de deux étages, entre régimes de salariés d'une part et régimes de salariés et de non-salariés d'autre part. Au fil du temps, l'institution d'une compensation spécifique, qui

s'est traduite par des transferts complémentaires entre régimes spéciaux – et qui a été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2012 –, et l'évolution de certains paramètres (intégration des chômeurs dans les effectifs de cotisants de la CNAV et modification dans le même temps de la définition de la prestation de référence) ont pu susciter des incompréhensions et des critiques. En outre, la charge de la compensation repose principalement sur quelques régimes, qui versent à ce titre des montants importants relativement à la masse de leurs prestations (la CNAVPL par exemple) ou sont en déficit (le régime général en particulier) ; à l'inverse, la compensation est devenue une source essentielle de financement pour d'autres régimes, notamment les régimes agricoles et le régime des mines. La légitimité de la compensation n'a de ce fait pas toujours été perçue par les régimes contributeurs.

C'est dans ce contexte que le Parlement a demandé au COR de réfléchir à la rénovation des mécanismes de compensation et de présenter dans un rapport le résultat de ses délibérations. Partant de l'objectif assigné à la compensation par la loi de 1974, le dixième rapport du COR a cherché à répondre, dans l'ordre, aux questions suivantes.

- a) Les mécanismes de compensation sont-ils encore justifiés ?
- b) Les paramètres et le champ actuels de la compensation sont-ils conformes à l'objectif recherché ?
- c) Enfin, peut-on faire évoluer les mécanismes de compensation pour répondre au mieux à l'objectif recherché ?

a) S'agissant de la première question, la justification de la compensation ne fait guère de doute lorsqu'il s'agit de faire face aux conséquences financières, pour les régimes de retraite, d'évolutions structurelles telles que le déclin d'un secteur d'activité – par exemple, celui des mineurs ou le secteur agricole – au profit des autres. En revanche, sa généralisation à tous les secteurs d'activité peut être questionnée. Les différences de situation démographique entre régimes peuvent également être la conséquence d'évolutions plus temporaires, liées par exemple à des variations au cours du temps du nombre des recrutements dans les différents secteurs ; dans ce cas, une alternative à la compensation consisterait à opérer des transferts financiers dans la durée, *via* la gestion de réserves internes à chaque régime.

Il reste que la suppression de la compensation telle qu'elle existe aujourd'hui soulèverait des questions d'équité et poserait d'importantes difficultés. D'une part, les régimes participant à la compensation n'ont pu, dès lors qu'ils ont été mis à contribution, constituer des réserves à la hauteur de leur situation financière hors compensation. D'autre part, la suppression de la compensation poserait d'importantes difficultés financières pour les régimes, principalement le régime des exploitants agricoles, qui en bénéficient actuellement.

La compensation est indispensable au financement des régimes en déclin démographique et reste le seul mécanisme disponible aujourd'hui pour transférer une partie des excédents des régimes favorisés démographiquement vers les autres régimes.

Enfin, sa légitimité découle du choix même d'un système de retraite financé en répartition et organisé sur une base socioprofessionnelle, ainsi que du principe d'autonomie financière de la sécurité sociale.

Quant à son extension éventuelle aux régimes complémentaires, si elle peut se justifier sur le fond, elle poserait problème au motif que la plupart de ces régimes ont constitué des réserves pour faire face notamment aux conséquences financières de leurs évolutions démographiques.

Elle soulèverait également un problème de principe, car les régimes complémentaires sont presque tous gérés de manière autonome par les partenaires sociaux.

**b)** Pour apprécier dans quelle mesure les paramètres actuels sont conformes à l'objectif recherché, il faut au préalable rappeler la logique économique de la compensation.

L'idée sous-jacente à la compensation est simplement d'opérer chaque année des transferts depuis les régimes pour lesquels le rapport entre la masse des pensions et la masse des salaires est relativement faible - et qui sont de ce fait relativement bien lotis sur le plan financier - vers les régimes pour lesquels ce rapport est plus élevé. La somme de ces transferts est nulle et la compensation laisse inchangée la situation financière globale du système de retraite (avant prise en compte des subventions d'équilibre qui viennent combler les déficits de certains régimes).

Dans la mesure où la compensation doit s'efforcer de ne pas mettre à la charge d'un régime des avantages de retraite supérieurs à ceux qu'il verse à ses ressortissants, les transferts doivent se fonder sur des règles de calcul des droits à la retraite minimales et communes à tous les régimes, qui définissent un régime de référence. Le transfert de compensation pour chaque régime correspond alors au solde financier du régime, calculé selon ces règles minimales.

Au regard de la logique économique de la compensation, les principales interrogations portent sur l'organisation de la compensation en deux étages, avec, d'une part, une compensation interne aux régimes de salariés et, d'autre part, une compensation purement démographique entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés (en l'absence de données satisfaisantes sur les revenus des non-salariés), ainsi que sur la définition des règles minimales et notamment le choix actuel d'une prestation de référence forfaitaire, correspondant à la pension moyenne la plus faible des régimes participant à chaque étage.

L'existence de prestations de référence différentes entre les deux étages pose question. En premier lieu, la coexistence de deux prestations de référence ne paraît pas se justifier au regard de l'objectif de la compensation, en ce qu'elle n'est pas cohérente avec l'application de règles minimales communes à tous les régimes. En effet, la compensation entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés s'effectue par rapport à une prestation de référence (la pension moyenne du régime des commerçants en 2009) supérieure à celle qui s'applique pour la compensation interne aux régimes de salariés (la pension moyenne du régime des salariés agricoles). Appliquer les mêmes règles minimales à tous les régimes participant à la compensation conduirait *de facto* à retenir un seul régime de référence et donc à supprimer les deux étages.

En particulier, si le choix d'une prestation de référence forfaitaire était conservé, l'application de règles minimales communes à tous les régimes participant à la compensation devrait conduire à retenir une seule prestation de référence, en l'occurrence la pension moyenne la plus faible de tous les régimes (celle du régime des salariés agricoles), et donc un seul étage.

Au demeurant, on peut constater qu'avec une même prestation forfaitaire retenue pour les deux étages, la mise en œuvre des mécanismes actuels de la compensation reviendrait à opérer directement (en un seul étage) une compensation entre tous les régimes, sur la base de leurs déséquilibres démographiques et de leurs capacités contributives, et avec l'hypothèse que le revenu moyen des non-salariés est égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés. C'est



cette hypothèse qui est d'ailleurs retenue implicitement depuis 1974 au sein du second étage. Elle permet de neutraliser, dans le calcul des transferts de compensation, les écarts de capacités contributives entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés, en l'absence de données satisfaisantes sur les revenus des non-salariés.

Il va de soi que si les assiettes de cotisations sous plafond de la sécurité sociale fournies par les régimes de non-salariés étaient regardées aujourd'hui comme une bonne mesure des capacités contributives des régimes de non-salariés, cette hypothèse serait abandonnée et il conviendrait de prendre en compte ces assiettes de cotisations pour le calcul des transferts de compensation.

S'agissant en second lieu de la définition des règles minimales, le système actuel soulève deux séries de questions. D'une part, retenir la pension moyenne la plus faible des régimes participants comme prestation de référence, comme c'est le cas actuellement, ne répond pas complètement au souci d'appliquer pour la compensation des règles minimales. En effet, les règles des régimes de référence pour 2017 – le régime des salariés agricoles pour le premier étage et le régime des commerçants pour le second étage – sont alignées sur celles du régime général et ne peuvent être dès lors regardées comme minimales. La faiblesse des pensions servies par ces régimes s'explique, en réalité, par des durées d'affiliation relativement courtes.

D'autre part, comme les régimes participant à la compensation sont de nature contributive (les pensions sont proportionnelles à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière), il y aurait une cohérence certaine à ce que le régime de référence le soit également.

c) Dans le prolongement de ces réflexions, plusieurs pistes d'évolution possible des mécanismes de compensation ont été examinées. Toute évolution doit respecter quelques principes de base : des règles cohérentes, lisibles et équitables ; des règles applicables, fondées sur des données validées et ayant donné lieu à simulation ; un traitement approprié des données indisponibles ou peu fiables, en ce qui concerne notamment les revenus des non-salariés et les revenus de carrière des retraités ; enfin, un étalement dans le temps de la mise en œuvre des réformes afin d'atténuer dans un premier temps leur impact financier pour les régimes.

Deux approches, qui, toutes deux, conduiraient à supprimer les deux étages de la compensation, ont été envisagées. La première, qui s'inscrit dans la continuité des mécanismes actuels, consiste à ne pas remettre en cause le caractère forfaitaire de la prestation de référence, au motif que la pension moyenne la plus faible des régimes participants est facile à déterminer et qu'il n'est pas nécessaire de mobiliser de nouvelles données ; on pourrait donc se borner à supprimer le système à deux étages. La seconde, qui conduirait à rénover plus en profondeur les mécanismes de compensation et semble mieux répondre à l'objectif recherché, consiste à retenir une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière des retraités.

En pratique, cette seconde approche suppose de déterminer d'abord le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)) le plus faible parmi les régimes participants. Puis, la masse des prestations retenue pour le calcul de la compensation serait obtenue, pour chaque régime, comme le produit de ce coefficient minimal par la durée moyenne d'affiliation au régime et par le salaire moyen de carrière des retraités du régime.

Onze simulations ont été réalisées sur ces bases, d'une part, en fonction de la pension moyenne la plus faible des régimes participants pour la première approche, d'autre part, en fonction du critère de durée et de la fiabilité des données de revenus des non-salariés pour la seconde approche. Elles montrent la grande sensibilité du montant des transferts au choix des paramètres retenus. Ce résultat n'est pas surprenant car les transferts de compensation correspondent à des soldes financiers qui, par nature, sont très sensibles à de faibles variations de la masse des cotisations ou de la masse des prestations.

En outre, comme la somme des transferts de compensation est nulle par construction, tout changement des règles conduit à des gagnants et des perdants, et peut difficilement être consensuel parmi les régimes participants. Le consensus est d'autant plus difficile à obtenir que les montants des transferts sont très sensibles au choix des paramètres retenus.