

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Retraites : La rénovation des mécanismes de compensation

Dixième rapport
Adopté le 19 octobre 2011

SOMMAIRE

<u>Introduction</u>	5
<u>I. Historique et fonctionnement des mécanismes de compensation</u>	7
1) Les objectifs de la compensation et sa mise en place en 1974	11
2) Le fonctionnement et les données de la compensation généralisée	15
3) La logique économique de la compensation	27
<u>II. Les questions posées par la compensation</u>	33
1) Les mécanismes de compensation sont-ils encore justifiés ?	37
2) Les paramètres actuels sont-ils conformes à l'objectif de la compensation ?	43
3) Faut-il revoir le périmètre de la compensation ?	57
<u>III. Pistes d'évolution et résultats des simulations</u>	63
1) Respecter quelques principes de base pour l'évolution des mécanismes de compensation	67
2) Envisager des pistes d'évolution s'inscrivant dans la continuité des mécanismes actuels	71
3) Rénover en profondeur les mécanismes de compensation pour répondre au mieux à l'objectif recherché	75
<u>Conclusion</u>	91
<u>Annexes</u>	97
Annexe 1 - Synthèse des réponses au questionnaire sur la compensation	99
Annexe 2 - Présentation formalisée de la compensation	105
Annexe 3 - Synthèse des résultats des simulations	113
Annexe 4 - Bibliographie	117
Annexe 5 - Le Conseil d'orientation des retraites	119
Annexe 6 - Remerciements	125

Introduction

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites prévoit, 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. Sur la base de ce rapport, le Gouvernement consulte la commission de compensation entre régimes de sécurité sociale définie à l'article L. 114-3 du code de la sécurité sociale sur un projet de réforme de ces mécanismes.* ».

Il y a dix ans déjà, en 2001, MM. Pelé et Ullmo remettaient un rapport au Conseil d'orientation des retraites intitulé « *Rapport sur les mécanismes de compensation entre régimes de retraite et sur le fonds de réserves* ». Une quinzaine d'années auparavant, en 1987, le rapport du groupe présidé par Pierre Bougon avait fait le point sur le fonctionnement de l'ensemble des mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale. Depuis, plusieurs autres rapports¹ ont traité de la question des mécanismes de compensation et de leurs éventuelles évolutions. Celui réalisé en 2004 dans le cadre de la Commission de compensation par MM. Le Normand et Pelé, « *Rapport d'audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoires légaux de sécurité sociale* », fait désormais référence, par l'étendue des questions qu'il aborde et le grand nombre de simulations qui y sont présentées.

Le présent rapport s'appuie, entre autres, sur les enseignements de ces travaux antérieurs. Il va plus loin, en mettant à plat l'ensemble des mécanismes actuels au regard de la logique économique de la compensation et de l'objectif recherché, puis en examinant différentes pistes d'évolution cohérentes, illustrées par les résultats de simulations. Il s'appuie en outre sur les réponses à un questionnaire, qui a été envoyé à l'ensemble des régimes de retraite participant à la compensation, ainsi que sur des auditions d'experts du sujet, conduites par le président et le secrétariat général du COR².

Le rapport est organisé en trois grandes parties.

La **première partie** décrit l'historique et le fonctionnement des mécanismes de compensation. Elle rappelle d'abord les objectifs visés à travers ces mécanismes et la mise en place de la compensation généralisée en 1974³. À cet égard, la référence de la loi du 9 novembre 2010 à une « *stricte solidarité démographique* » renvoie aux principes posés par la loi du 24 décembre 1974, selon lesquels « *la compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* »⁴. La première partie présente ensuite l'organisation de la compensation généralisée, qui 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), et détaille les montants des transferts financiers

¹ Voir l'annexe 4.

² Voir les annexes 2 et 6.

³ Le rapport examine les mécanismes de la compensation généralisée. Sauf mention contraire, le terme « compensation » fait référence à la compensation généralisée.

⁴ Les auditions des sénateurs ayant été à l'initiative de l'amendement parlementaire ont confirmé que le rapport devait s'inscrire dans le cadre des principes posés en 1974.

correspondants. Enfin, elle revient sur la logique économique de la compensation, de façon à mieux faire comprendre les mécanismes à l'œuvre.

La **deuxième partie** fait le tour des principales questions posées par la compensation. Elles sont au nombre de trois. Les mécanismes de compensation sont-ils encore justifiés ? Les paramètres actuels sont-ils conformes à l'objectif de la compensation ? Faut-il revoir le périmètre de la compensation ? La première question est posée en préalable à la réflexion demandée par le législateur au COR. La deuxième conduit à examiner dans le détail les différents paramètres de la compensation : les prestations de référence, les effectifs de cotisants et de retraités, et les capacités contributives. Quant à la troisième, elle renvoie à la question de l'extension éventuelle de la compensation aux droits dérivés (les réversions) et aux régimes complémentaires, ainsi qu'à la question de la consolidation possible de certains régimes (régime des salariés agricoles et régime général notamment).

La **troisième partie** s'inscrit dans le prolongement des réponses apportées à ces questions et débouche sur l'analyse de plusieurs pistes d'évolution possible des mécanismes de compensation. Auparavant, elle énumère quelques principes de base qu'il conviendrait de respecter pour faire évoluer ces mécanismes. Ensuite, deux grandes voies de réforme sont examinées. La première, dans la continuité des mécanismes actuels, consiste à préserver le choix d'une prestation de référence forfaitaire autour de laquelle s'organise la compensation. La seconde, qui semble mieux répondre à l'objectif de la compensation, consiste à retenir une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière des retraités. Dans les deux cas, des simulations ont été réalisées.

I. Historique et fonctionnement des mécanismes de compensation

- 1) Les objectifs de la compensation et sa mise en place en 1974**
- 2) Le fonctionnement de la compensation généralisée**
- 3) La logique économique de la compensation**

Les mécanismes de compensation ont été mis en place, en réponse à l'évolution au cours du temps de la répartition de la population active et des revenus entre secteurs économiques et donc entre régimes de retraite organisés sur une base socioprofessionnelle. La compensation généralisée s'est substituée aux compensations bilatérales qui existaient précédemment.

Cette première partie rappelle les objectifs des mécanismes de compensation et les conditions de l'instauration en 1974 de la compensation généralisée. Elle détaille ensuite les modalités de calcul des transferts de compensation généralisée ainsi que les données et les résultats du dernier exercice définitif (2009). Enfin, dans un souci de clarification, elle revient sur la présentation des mécanismes de compensation en mettant davantage en avant leur logique économique.

I.1. Les objectifs de la compensation et sa mise en place en 1974

1.1. Les objectifs des mécanismes de compensation

L'évolution de l'économie s'accompagne d'une modification de la répartition de la population active entre secteurs économiques, qui affecte l'équilibre des régimes de retraite organisés sur une base socioprofessionnelle. Les régimes qui recouvrent des secteurs en déclin démographique (l'agriculture par exemple) présentent un ratio de dépendance démographique (nombre de retraités/nombre de cotisants) très défavorable ; à l'inverse, des régimes qui appartiennent à des secteurs ayant connu une croissance plus récente (les collectivités locales par exemple), ont un ratio beaucoup plus favorable.

De cette diversité des rapports démographiques, il résulte que, même si l'équilibre financier du système de retraite était globalement vérifié (l'ensemble des cotisations permettant de financer l'ensemble des prestations), l'équilibre ne serait pas atteint au niveau de chaque régime. C'est ce qui justifie la mise en place d'un mécanisme de compensation financière entre les régimes, depuis les régimes ayant un faible ratio « nombre de retraités sur nombre de cotisants » au profit des régimes ayant un ratio plus élevé. La légitimité de la compensation découle de ce fait directement du choix d'un système de retraite financé en répartition et organisé sur une base socioprofessionnelle.

Ainsi, la compensation vise à répartir les ressources entre les régimes, en fonction de leurs charges de retraite relatives. Elle consisterait, dans sa forme la plus simple et seulement dans l'hypothèse où l'équilibre global est réalisé, à transférer des ressources entre les régimes de façon à assurer l'équilibre financier de chacun.

Mais si ce principe paraît à la fois logique et simple, sa mise en œuvre n'est pas évidente. En effet, de tels transferts peuvent être mis en œuvre aisément entre des régimes qui fonctionnent selon des règles identiques, ce qui suppose qu'ils versent les mêmes prestations pour des cotisations identiques.

Mais, dans la réalité, les régimes de retraite ne fonctionnent pas selon des règles similaires. Les choix de couverture sont différents, conduisant à des règles de cotisations et de calcul des prestations spécifiques à chaque régime. Dans ces conditions, les écarts entre les résultats financiers des régimes ne dépendent pas uniquement des différences de situations démographiques, et il ne serait pas équitable, ni d'ailleurs possible (sauf si l'ensemble du système est à l'équilibre), d'équilibrer l'ensemble des régimes en redistribuant aux régimes déficitaires les excédents des autres régimes. La mise en œuvre de la compensation exige donc de définir des règles en vue d'établir sur une base équitable des transferts entre les régimes.

Les données et les paramètres qui influencent la situation financière des régimes de retraite sont multiples :

- la situation démographique, caractérisée par les effectifs de cotisants et de retraités ;
- les règles de cotisation : assiette, taux, etc. ;
- les règles de liquidation des pensions : montant, avantages accessoires, etc.

Les régimes de retraite déterminent eux-mêmes un certain nombre de ces paramètres, comme les règles de cotisation et de liquidation, ou l'âge de la retraite. En revanche, les régimes ne maîtrisent pas certaines données, comme l'évolution des affiliations dans les générations successives ou l'évolution des revenus servant de base aux cotisations.

Dans une logique d'équité, ce sont précisément les facteurs que les régimes ne maîtrisent pas que la compensation a pour vocation de prendre en compte. L'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale précise, au début de son 3^e alinéa, les objectifs des mécanismes de compensation : « *la compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* ».

Les déséquilibres démographiques, qui renvoient aux ratios « nombre de retraités sur nombre de cotisants », et les capacités contributives, qui dépendent des revenus d'activité, sont bien des données que les régimes ne maîtrisent pas et qui ont été affectés par les évolutions socio-économiques : changements de la structure de la population active, donc des bases cotisantes des régimes ; baisse des masses salariales dans certains secteurs en déclin. Surtout, les déséquilibres démographiques et les capacités contributives sont les données qui déterminent les conditions d'équilibre d'un régime de retraite par répartition puisque le rapport entre la masse des pensions et la masse des salaires, qui dépend directement de ces données, correspond au taux de cotisation d'équilibre du régime⁵.

Cependant, il ne suffit pas de définir les objectifs de la compensation – corriger les conséquences sur les régimes des évolutions de la structure socio-économique. Il faut aussi évaluer financièrement les transferts correspondants.

Pour ne compenser que les effets des inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives, il faut pouvoir mesurer dans les comptes des régimes l'impact de ces seules inégalités en neutralisant les effets des autres paramètres.

Si une telle compensation a été relativement facile à mettre en place entre les caisses de retraite complémentaire de l'ARRCO, fonctionnant selon des règles très similaires (en points), sa mise en œuvre est autrement plus compliquée entre les régimes de retraite de base, qui ont des règles de fonctionnement très diverses (assiette de cotisations, âges de la retraite, calcul des prestations, etc.). C'est pourquoi les transferts de compensation entre régimes de base ne sont pas déterminés en fonction des situations financières réelles des régimes, mais sont calculés en référence à une situation fictive, dans laquelle les règles des régimes sont uniformisées et appliquées à la structure socio-économique (en termes de déséquilibre démographique et de capacité contributive) de chaque régime.

Une des conséquences de ce principe est que le calcul des transferts de compensation est tout à fait indépendant de la situation financière des régimes et qu'un régime déficitaire, par exemple, peut verser à la compensation, ce qui dégrade davantage sa situation financière.

1.2. La mise en place de la compensation généralisée en 1974

La loi n°74-1094 du 24 décembre 1974 a institué un mécanisme de compensation généralisée dont l'objectif est de « *remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* ». Comme l'indique

⁵ Voir I.3.

Jean-François Chadelat⁶, « *la compensation généralisée pourrait être considérée comme l'aboutissement logique de la suite des compensations bilatérales qui ont été progressivement instaurées jusqu'en 1972*⁷ ». Elle a été qualifiée de « généralisée » dans le sens où, d'une part, elle s'appliquait aux risques maladie-maternité et vieillesse, ainsi qu'aux charges de famille⁸, et, d'autre part, elle impliquait non seulement les régimes de salariés mais aussi les régimes de non-salariés.

Y participent 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^{er} juillet de l'année considérée.

Compte tenu de cet effectif « plancher », les régimes concernés sont :

- **pour les régimes de salariés** : la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), le régime des salariés agricoles, le régime des fonctionnaires civils et militaires, le fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire (CRPCEN) et le régime spécial de la Banque de France ;

- **pour les régimes de non-salariés** : le régime des exploitants agricoles, le régime social des indépendants – assurance vieillesse de l'industrie et du commerce (RSI-AVIC), le régime social des indépendants – assurance vieillesse artisanale (RSI-AVA), la caisse nationale d'assurance vieillesse de professions libérales (CNAVPL), la caisse nationale des barreaux français et, jusqu'en 2005, la caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC)⁹.

Cette compensation doit permettre de corriger les déséquilibres financiers de certains régimes de base, légalement obligatoires, provoqués par les mutations socio-économiques et le déplacement de la population active entre les secteurs professionnels.

Cela étant, pour pouvoir être appliquées, les règles de calcul de la compensation doivent être telles que l'on dispose des statistiques nécessaires, qui doivent être homogènes et comparables entre les régimes. C'est la raison pour laquelle la loi n°74-1094 du 24 décembre 1974 dispose que « *tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques* ». Dans ces conditions, toujours selon Jean-François Chadelat, « *la formule qui a été retenue était certainement une des plus simples que l'on pouvait choisir et le passage à une formule plus élaborée entraînerait des difficultés d'application pratique souvent insurmontables* ».

⁶ « La compensation », *Droit Social* n°9-10, septembre-octobre 1978.

⁷ Compensation État-SNCF, compensation Régime général-Mines, compensation État-Mines...

⁸ Cette compensation des charges de famille a été remplacée le 1^{er} janvier 1983 par une compensation de la CNAF.

⁹ La CAVIMAC a été rattachée au régime général (CNAV) par l'article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et ne participe donc plus, en tant que telle, aux mécanismes de compensation.

Bien que les députés aient exprimé de nombreuses réserves et multiplié les critiques, amendant parfois profondément le texte gouvernemental dans un sens qui va au-delà de la simple mise en œuvre d'un mécanisme de compensation, ils finirent par voter le texte de loi, avec l'idée que le mécanisme de compensation avait un caractère transitoire, en attendant de pouvoir mener à bien l'harmonisation des régimes de sécurité sociale. En effet, la mise en place d'un régime unique conduirait *de facto* à supprimer les mécanismes de compensation.

Ainsi, l'article 1^{er} de la loi 74-1094 du 24 décembre 1974 indique qu'« *un système de protection sociale commun à tous les français sera institué au plus tard le 1^{er} janvier 1978 dans les trois branches : assurance maladie-maternité, vieillesse, prestations familiales* » et que « *pour réaliser cet objectif, les régimes de base obligatoires légaux de sécurité sociale seront progressivement harmonisés* ».

Toutefois, en ajoutant que « *ces mesures d'harmonisation ne pourront mettre en cause les avantages acquis par les différents régimes, ni porter atteinte à l'existence d'institutions de protection sociale propres aux différents groupes socio-professionnels qui en sont actuellement dotés* », le législateur a considérablement limité l'objectif d'harmonisation et le caractère transitoire de la compensation.

Par ailleurs, comme le rappelle en 1987 le rapport Bougon¹⁰, le système n'a été accepté que parce qu'une contrepartie financière avait été accordée à l'origine. En effet, afin de ne pas faire supporter aux travailleurs salariés l'essentiel de la compensation, l'État s'était engagé à rembourser le régime général du montant mis à sa charge (à l'exception des compensations en faveur du régime des mines et de la caisse des anciens chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local – ex-CAMR – antérieurement supportées par la CNAV). Ce remboursement a eu lieu jusqu'en 1978. De même, les transferts versés par la CNAVPL ont été remboursés jusqu'à cette date.

Désormais, les charges de compensation reposent sur les ressources propres des régimes. Cela étant, pour les régimes de retraite dont l'équilibre est assuré par des subventions de l'État (certains régimes spéciaux) ou la contribution sociale de solidarité des sociétés – C3S – (les régimes du RSI), la compensation n'affecte pas les comptes propres des régimes, qui sont par nature équilibrés, mais a en revanche un impact indirect sur le déficit global du système de retraite. De ce point de vue, les mécanismes de financement des régimes de retraite ont évolué depuis 1974.

Enfin, il est à noter que la compensation généralisée a été complétée en 1985 (loi n°85-1403 du 30 décembre 1985) par un mécanisme dit de « compensation spécifique » réservé aux seuls régimes spéciaux d'assurance vieillesse. Ce dispositif, qui s'ajoute au précédent (c'est la raison pour laquelle il est également appelé « surcompensation »), est en voie d'extinction et sera totalement supprimé au 1^{er} janvier 2012. Cette extinction progressive s'est traduite par un accroissement de charges pour l'État (au titre des subventions et contributions aux régimes de retraite) de 895 millions d'euros en 2009 ; ce montant devrait atteindre 2,4 milliards d'euros en 2012.

¹⁰ *Évaluation des mécanismes de la compensation entre régimes de sécurité sociale*, rapport du groupe présidé par Pierre Bougon, Commission des comptes de la sécurité sociale, La documentation française, mars 1987.

I.2. Le fonctionnement de la compensation généralisée

Comme les régimes de retraite ne fonctionnent pas selon des règles identiques, les écarts entre leurs résultats financiers ne dépendent pas uniquement de situations démographiques et de capacités contributives différentes. En particulier, si l'ensemble du système de retraite était équilibré, il ne serait alors pas équitable de redistribuer aux régimes déficitaires les excédents des autres régimes.

C'est la raison pour laquelle les montants des transferts de compensation sont calculés dans un cadre « fictif », au sein duquel les paramètres des régimes sont uniformisés, à l'exception de ceux que l'on veut compenser. Dans ce cadre « fictif », tous les régimes sont censés verser la même prestation (dite de « référence ») et prélever des cotisations dans des conditions identiques.

On ne tient pas compte, dans cette présentation et dans la suite du rapport, des frais de gestion et des frais financiers liés aux mécanismes de compensation, mais qui sont, en tout état de cause, très faibles par rapport aux masses financières concernées par les transferts.

2.1. Les paramètres utilisés et les modalités générales de calcul des transferts

La compensation est calculée sur la base d'une prestation de référence unique (dont le montant est le même pour tous les bénéficiaires), qui permet de calculer une masse de pension, ainsi que d'un taux de cotisation unique s'appliquant à la masse salariale ou d'une cotisation moyenne par tête s'appliquant aux effectifs de cotisants pour, dans les deux cas, en déduire une masse de cotisation. Ce taux de cotisation ou cette cotisation moyenne par tête sont calculés de façon à équilibrer le régime « fictif », qui rassemble les cotisants et retraités (à partir d'un certain âge) de l'ensemble des régimes participant à la compensation.

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 est, par principe, la plus faible des prestations moyennes de droit direct offertes par les régimes concernés. Dans le même esprit, l'âge retenu pour le décompte des retraités est l'âge de départ à la retraite à partir duquel tous les actifs peuvent obtenir le taux plein, soit soixante-cinq ans.

À partir de ces paramètres (prestation de référence et taux cotisation ou cotisation moyenne), chaque régime calcule la masse des cotisations « fictives » qu'il est censé recevoir et la masse des prestations « fictives » qu'il est supposé verser à ses retraités. La différence entre ces deux masses définit le transfert que le régime doit verser (si le solde est positif) ou recevoir (si le solde est négatif). Comme le régime fictif est, par construction, équilibré, la somme des transferts est nulle (la somme des excédents est égale à la somme des déficits).

Les calculs de compensation sont effectués sous le contrôle de la Commission de compensation, organisme institué auprès du ministre en charge de la sécurité sociale et présidé par un magistrat désigné par le Premier président de la Cour des comptes. La Commission de compensation comprend des représentants des régimes de sécurité sociale qui participent à la compensation et des représentants des ministres en charge de la sécurité sociale et du budget, ainsi que des ministres de tutelle des différents régimes. Elle est consultée pour avis sur la fixation des transferts de la compensation et, éventuellement, sur le

versement des acomptes¹¹. Par ailleurs, elle contrôle les données fournies par les régimes pour servir de base aux calculs.

2.2. Les deux étages de la compensation généralisée

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 concernés¹².

2.2.1. Le premier étage : la compensation interne aux régimes de salariés

Le calcul de la compensation interne aux régimes de salariés comprend les étapes suivantes :

- **la prestation de référence** correspond à la plus faible des prestations annuelles moyennes des régimes de salariés, en l'occurrence celle du régime des salariés agricoles (2 015 euros en 2009). Elle est calculée en rapportant la masse des pensions de droit direct servies par le régime des salariés agricoles à ses bénéficiaires âgés de soixante-cinq ans et plus au nombre de retraités du régime des salariés agricoles bénéficiaires d'un droit direct et âgés de soixante-cinq ans et plus au 1^{er} juillet de l'année de référence ;

- **les charges globales du régime fictif** sont ensuite calculées en multipliant la prestation de référence (2 015 euros) par l'effectif de retraités de droit direct des régimes de salariés participant à la compensation âgés de soixante-cinq ans et plus au 1^{er} juillet de l'année de référence (12 379 715) : $2\,015 \times 12\,379\,715 = 24,95$ Mrds d'euros en 2009 ;

- **le taux de cotisation d'équilibre du régime fictif** est obtenu en rapportant les charges globales du régime fictif (24,95 Mrds d'euros) à la masse salariale sous plafond cumulée de chacun des régimes de salariés participant à la compensation (583,67 Mrds d'euros) :

$$\frac{24,95}{583,67} = 4,27 \% ;$$

- **chaque régime calcule ensuite ses ressources et ses charges selon les règles du régime fictif**. Les ressources sont égales au produit de la masse salariale plafonnée par le taux de

¹¹ Les montants des transferts de compensation relatifs à un exercice ne sont calculés définitivement qu'à la fin de l'année suivante. Sans attendre ces calculs définitifs, des transferts financiers entre les régimes sont opérés en cours d'exercice sur la base de montants prévisionnels. Ces transferts constituent des acomptes et sont suivis d'une régularisation lorsque les montants définitifs sont connus.

¹² Au sein du bloc des régimes de salariés, les transferts sont ensuite répartis entre les régimes au *prorata* de la masse salariale des cotisants de chaque régime.

cotisation d'équilibre et les dépenses sont égales au produit de la prestation de référence par l'effectif de retraités de droit direct du régime, âgés de soixante-cinq ans et plus au 1^{er} juillet de l'année de référence ;

- **le montant du transfert** est alors égal à la différence entre les ressources et les dépenses ainsi calculées. Si ce montant est positif, le régime est excédentaire et doit reverser cet excédent aux régimes déficitaires. Si le montant est négatif, le régime est déficitaire et reçoit une compensation à due concurrence du solde négatif constaté.

Par exemple, pour la CNRACL, le montant du transfert au titre du premier étage de la compensation s'est établi en 2009 à :

$$\left(\underbrace{46,46 \text{ Mrds d'euros}}_{\text{Masse salariale sous plafond de la CNRACL}} \times \underbrace{4,27 \%}_{\text{Taux de cotisation d'équilibre du régime fictif}} \right) - \left(\underbrace{2\,015 \text{ euros}}_{\text{Prestation de référence du régime fictif}} \times \underbrace{431\,994}_{\text{Effectif de retraités de droit direct de la CNRACL}} \right) = 1,12 \text{ Mrds d'euros}$$

Ainsi, au sein du premier étage de la compensation, un régime verse (reçoit) un montant financier au titre de la compensation si la part de la masse salariale du régime dans la masse salariale globale est supérieure (inférieure) à la proportion de retraités du régime dans l'ensemble des retraités.

Compensation généralisée interne aux régimes de salariés en 2009 (en millions d'euros)

	Masse salariale sous plafond	Taux de cotisation d'équilibre du régime fictif	Prestation de référence du régime fictif (en euros)	Effectif de retraités de droit direct	Solde (G1)
CNAV	446 148	4,27 %	2 015	8 900 883	1 132
Salariés agricoles	16 643			1 546 179	-2 405
Fonctionnaires civils	52 168			822 109	573
Fonctionnaires militaires	8 229			175 424	-2
FSPOEIE (ouvriers d'État)	1 405			47 716	-36
CNRACL	46 462			431 994	1 115
CANSSM (mines)	212			153 633	-301
SNCF	4 577			118 337	-43
RATP	1 357			20 625	16
ENIM (marins)	587			48 747	-73
CNIEG	4 273			68 478	45
CRPCEN	1 202			36 710	-23
Banque de France	411			8 880	-0,3
Total	583 672			12 379 715	0

Source : Commission de compensation.

2.2.2. Le second étage : la compensation entre les régimes de non-salariés et les régimes de salariés

Le calcul de la compensation entre salariés et non-salariés obéit à un schéma proche de celui de la compensation interne aux régimes de salariés, mais avec des adaptations sur trois points :

- la **prestation de référence** est celle du régime de retraite des commerçants RSI-AVIC (3 311 euros en 2009). Depuis 2001, la prestation de référence, pour cet étage de compensation, est la prestation la plus faible des régimes de non-salariés qui totalisent au moins 100 000 retraités de droit direct âgés de soixante-cinq ans et plus¹³ ;

- le calcul des ressources du régime fictif, qui ne peut être effectué que sur une base strictement démographique, repose sur la définition d'une **cotisation moyenne d'équilibre** par tête. Cette cotisation est obtenue en rapportant la masse des prestations du régime fictif ($3\,311 \times 15\,174\,200 = 50,25$ Mrds d'euros) au nombre des cotisants actifs du régime fictif (28 493 389) : $\frac{50,25 \text{ Mrds d'euros}}{28\,493\,389} = 1\,764 \text{ euros}$;

- pour le calcul des montants des transferts à opérer, **les régimes des salariés forment un seul bloc**. Le montant global du transfert est ensuite réparti entre chaque régime de salariés au *pro rata* de la masse salariale sous plafond.

En 2009, pour le bloc des régimes salariés, le transfert s'est établi à :

$$\left(\underbrace{25\,987\,133}_{\text{Effectif de cotisants des régimes salariés}} \times \underbrace{1\,764 \text{ euros}}_{\text{Cotisation moyenne d'équilibre du régime fictif}} \right) - \left(\underbrace{3\,311 \text{ euros}}_{\text{Prestation de référence du régime fictif}} \times \underbrace{12\,379\,715}_{\text{Effectif de retraités des régimes salariés}} \right) = 4,83 \text{ Mrds d'euros}.$$

Le bloc des régimes de salariés, donc chaque régime de salariés, est débiteur au titre du second étage de la compensation (le transfert est positif).

Par exemple, pour la CNRACL, le montant du transfert au titre du second étage de la compensation s'est établi en 2009 à :

$$\underbrace{4,83 \text{ Mrds d'euros}}_{\text{Transfert de compensation des régimes salariés}} \times \underbrace{\left(\frac{46,46}{583,67} \right)}_{\text{Rapport entre la masse salariale sous plafond de la CNRACL et la masse salariale sous plafond des régimes salariés}} = 384,8 \text{ millions d'euros}.$$

Ainsi, au sein du second étage de la compensation, un régime verse (reçoit) un montant financier au titre de la compensation si sa part dans l'ensemble des cotisants est supérieure (inférieure) à sa part dans l'ensemble de retraités (dans ce cadre, les régimes de salariés sont regroupés en un seul bloc).

¹³ Cette mesure est destinée à écarter les régimes jugés non représentatifs de l'ensemble des organismes en présence.

Compensation généralisée entre salariés et non-salariés en 2009 (en millions d'euros)

	Effectif de cotisants	Cotisation moyenne d'équilibre (en euros)	Prestation de référence du régime fictif (en euros)	Effectif de retraités de droit direct	Masse salariale sous plafond	Solde (G2)
CNAV		1 764	3 311		446 148	3 695
Salariés agricoles					16 643	138
Fonctionnaires civils					52 168	432
Fonctionnaires militaires					8 229	68
FSPOEIE (ouvriers d'État)					1 405	12
CNRACL					46 462	385
CANSSM					212	2
SNCF					4 577	38
RATP					1 357	11
ENIM (marins)					587	5
CNIEG					4 273	35
CRPCEN					1 202	10
Banque de France					411	3
Total salariés	25 987 133			12 379 715	583 672	4 834
Exploitants agricoles	537 223			1 494 524		-4 002
RSI-commerçants	743 216			678 585		-936
RSI-artisans	599 921			458 016		-459
CNAVPL	577 756			157 955		496
CNBF (avocats)	48 141			5 405		67
Total non salariés	2 506 256			2 794 485		-4 834
Ensemble	28 493 389			15 174 200		0

Source : Commission de compensation.

2.2.3. Le montant global des transferts de compensation généralisée

Les transferts de compensation généralisée correspondent, au total, à la somme des transferts résultant des deux étages.

Ainsi, pour la CNRACL, le transfert global de compensation généralisée s'est élevé en 2009 à :

$$1,12 + 0,38 = 1,50 \text{ Mrd d'euros .}$$

Montant global des transferts de compensation généralisée en 2009 (en millions d'euros)

	Premier étage (G1)	Deuxième étage (G2)	Total (G1+G2)
CNAV	1 132	3 695	4 827
Salariés agricoles	-2 405	138	-2 267
Fonctionnaires	571	500	1 072
FSPOEIE (ouvriers d'État)	-36	12	-24
CNRACL	1 115	385	1 500
CANSSM	-301	2	-299
SNCF	-43	38	-5
RATP	16	11	28
ENIM (marins)	-73	5	-68
CNIEG	45	35	80
CRPCEN	-23	10	-13
Banque de France	-0,3	3	3
Total salariés	0	4 834	4 834
Exploitants agricoles		-4 002	-4 002
RSI-commerçants		-936	-936
RSI-artisans		-459	-459
CNAVPL		496	496
CNBF (avocats)		67	67
Total non-salariés		-4 834	-4 834
Ensemble		0	0

Source : Commission de compensation.

2.3. Les montants des transferts de compensation généralisée

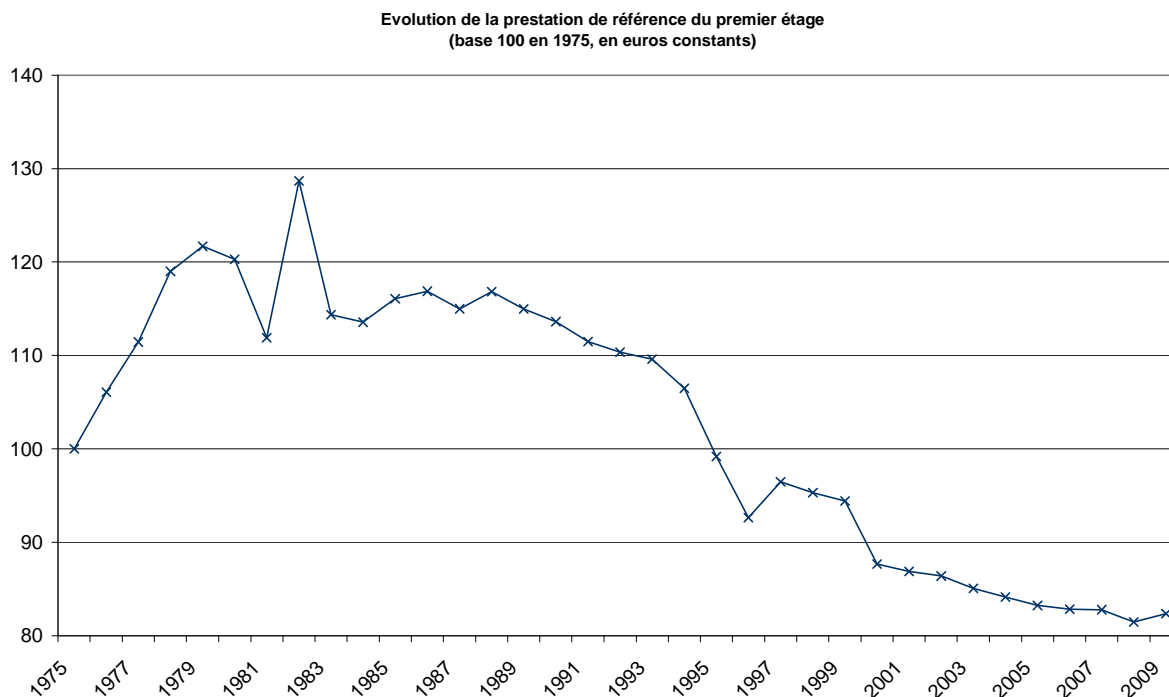
Les transferts de compensation généralisée portent sur des masses financières élevées. L'essentiel de ces masses financières est concentré sur un nombre restreint de contributeurs et de bénéficiaires, ce qui, pour ces régimes, représente une part importante de leurs dépenses ou ressources.

2.3.1. L'évolution des prestations de référence

Les transferts de compensation sont établis en proportion d'une prestation de référence, qui correspond à la prestation moyenne la plus faible des régimes participants (les régimes de salariés pour le premier étage, et les régimes de non-salariés ainsi que le bloc des régimes de salariés pour le second étage).

a) La prestation de référence du premier étage

Depuis 1975, la prestation de référence du premier étage a toujours été celle du régime des salariés agricoles.



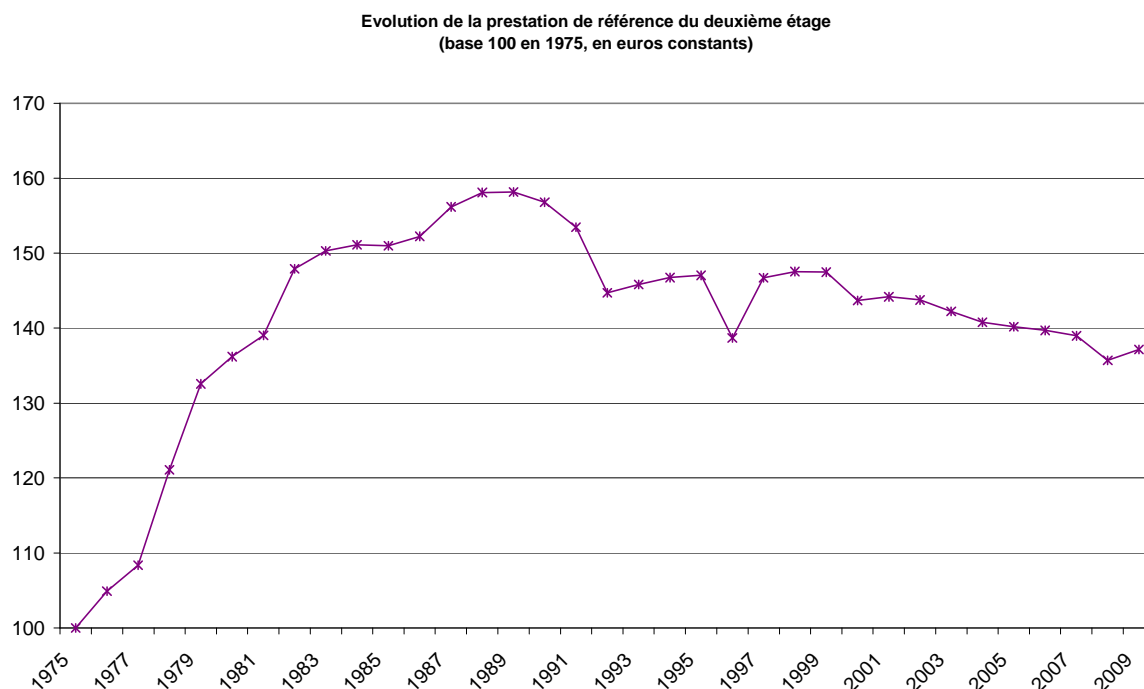
Sources : fascicules de la Commission de compensation et INSEE

Elle a diminué en euros constants depuis le début des années 1980, ce qui est vu comme une diminution du niveau de solidarité entre les régimes de salariés, alors que la pension moyenne de l'ensemble des régimes progresse sous l'effet notamment du renouvellement des générations à la retraite. La baisse de la prestation de référence (donc celle de la pension moyenne des salariés agricoles) s'explique principalement par la diminution de la durée d'assurance validée au régime des salariés agricoles. En outre, les variations parfois fortes d'une année sur l'autre de la prestation de référence (par exemple +15 % en 1982 et -7 % en 2000) se traduisent, toutes choses égales par ailleurs, par des variations équivalentes des montants des transferts qui sont proportionnels à la prestation de référence.

b) La prestation de référence du deuxième étage

Depuis 1975, la prestation de référence du deuxième étage a été soit la prestation moyenne du régime des commerçants (de 1992 à 1994, en 1998 puis à partir de 2000), soit la prestation moyenne versée par le régime des exploitants agricoles (jusqu'en 1991 et de 1995 à 1997), sauf en 1999 où c'est la prestation de la CAVIMAC qui a servi de prestation de référence¹⁴.

¹⁴ Depuis 2000, la prestation de référence est la plus basse des pensions moyennes des seuls régimes qui totalisent au moins 100 000 retraités de droit direct de 65 ans ou plus, ce qui exclut *de facto* la CAVIMAC.



Sources : fascicules de la Commission de compensation et INSEE

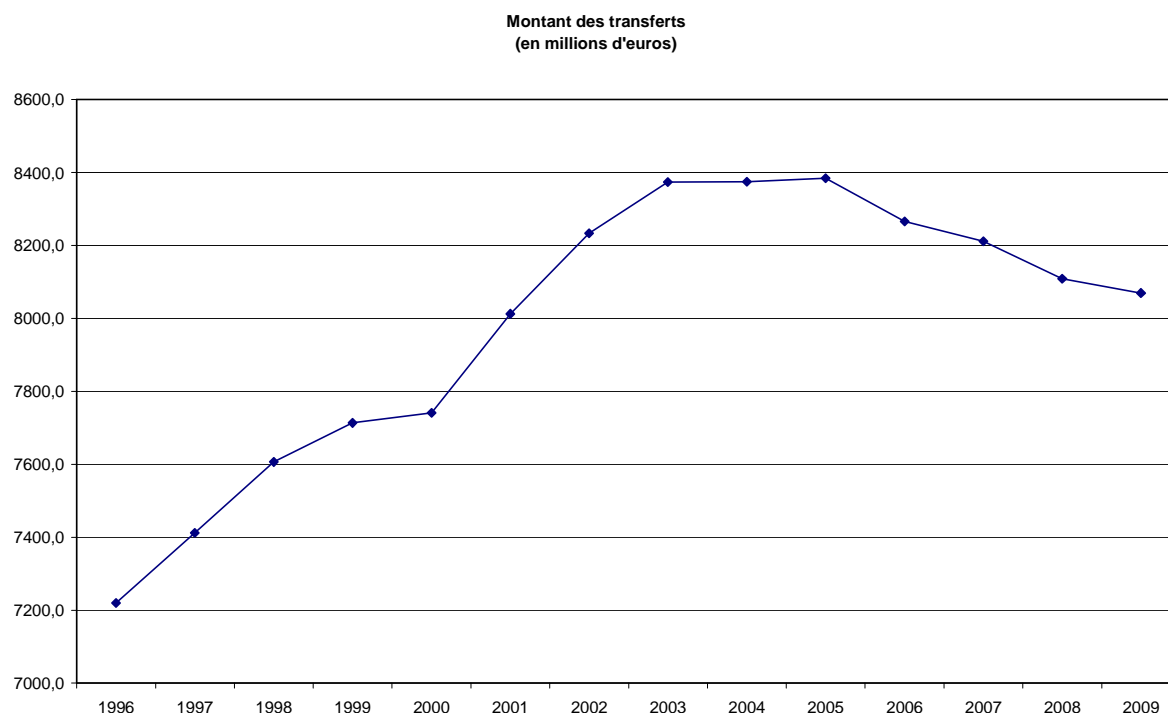
Depuis la fin des années 1980, la prestation de référence, en euros constants, du deuxième étage a également diminué (moins toutefois que celle du premier étage), tendance qui, là encore, est interprétée comme une diminution du niveau de solidarité entre les régimes de non-salariés et le bloc des régimes de salariés, dans un contexte de hausse de la pension moyenne de l'ensemble des régimes. Contrairement au premier étage, la prestation de référence du second étage n'a pas toujours été la prestation moyenne du même régime, ce qui peut expliquer certaines des variations du montant de la prestation de référence (prestation moyenne du régime des exploitants agricoles de 1974 à 1991 et de 1995 à 1997, de la CAVIMAC en 1999, enfin du régime des commerçants en 1992, 1993, 1994, 1998 et depuis 2000). Mais, même sans changement de régime, la prestation de référence du second étage, comme celle du premier étage, a varié assez fortement certaines années (-6 % en 1996).

2.3.2. Les montants des transferts

a) Des transferts portant sur des masses financières élevées

Les flux financiers correspondant aux transferts de compensation généralisée vieillesse ont atteint 8,1 milliards d'euros en 2009¹⁵.

¹⁵ Il s'agit plus précisément des transferts définitifs au titre de 2009. Ces transferts correspondent donc à la somme des acomptes comptabilisés en 2009 et des régularisations *N-1* comptabilisées en 2010.



Source : Commission de compensation.

Après avoir fortement augmenté depuis 1996 et atteint un sommet en 2005 (8,4 milliards d'euros), le montant des transferts diminue depuis.

b) Une forte concentration sur un nombre restreint de contributeurs et de bénéficiaires

En 2009, la compensation généralisée vieillesse a été financée à près de 92 % par trois régimes : la CNAV (60 %), la CNRACL (19 %) et le régime des fonctionnaires de l'État (13 %).

Les régimes contributeurs à la compensation généralisée vieillesse en 2009

	Montants en millions d'euros	Part en %
CNAV (régime général)	4 827	60
Fonctionnaires civils	1 005	12
Fonctionnaires militaires	66	1
CNRACL	1 500	19
RATP	28	0
CNIEG	80	1
Banque de France	3	0
CNAVPL	496	6
CNBF (avocats)	67	1
Total	8 073	100

Source : Commission de compensation.

Les régimes bénéficiaires de la compensation généralisée vieillesse en 2009

	Montants en millions d'euros	Part en %
Salariés agricoles	2 267	28
FSPOEIE (ouvriers d'État)	24	0
CANSSM (mines)	299	4
SNCF	5	0
ENIM (marins)	68	1
CRPCEN (clercs de notaire)	13	0
Exploitants agricoles	4 002	50
RSI-AVIC (commerçants)	936	12
RSI-AVA (artisans)	459	6
Total	8 073	100

Source : Commission de compensation.

On observe que les régimes agricoles (salariés et exploitants) sont destinataires de près de 80 % des transferts de la compensation généralisée en 2009. Le RSI-AVIC et le RSI-AVA arrivent loin derrière avec respectivement environ 12 % et 6 %.

Au total, le bilan des flux des mécanismes de compensation généralisée fait apparaître **huit régimes contributeurs nets**, dont certains représentant une part significative de leurs produits en 2009 :

- la CNAV (4,8 milliards d'euros, soit 5,2 % de ses produits) ;
- la CNRACL (1,5 milliard d'euros, soit 9,6 % de ses produits) ;
- l'État au titre de la fonction publique (1,1 milliard d'euros, soit 2,4 % des charges de pensions du budget de l'État) ;
- la CNAVPL (496 millions d'euros, soit près de 30,6 % de ses produits) ;
- la CNIEG (80 millions d'euros, soit 1,3 % de ses produits) ;
- la CNBF (67 millions d'euros, soit près de 28,8 % de ses produits) ;
- la RATP (près de 28 millions d'euros, soit 3,0 % de ses produits) ;
- la Banque de France (3 millions d'euros, soit 0,3 % de ses produits).

Tous les autres régimes sont bénéficiaires nets. Pour certains d'entre eux, les revenus réels tirés de la compensation représentent une part importante, voire déterminante de leurs produits :

- les exploitants agricoles (4,0 milliards d'euros, soit 48,4 % de ses produits) ;
- les salariés agricoles (2,3 milliards d'euros, soit 38,3 % de ses produits) ;
- le RSI-AVIC (936 millions d'euros, soit 22,6 % de ses produits) ;
- la CANSSM (299 millions d'euros, soit 16,2 % de ses produits) ;
- le RSI-AVA (459 millions d'euros, soit 13,8 % de ses produits) ;
- l'ENIM (près de 68,5 millions d'euros, soit 6,0 % de ses produits) ;
- la SNCF (près de 5,0 millions d'euros, soit 0,1 % de ses produits) ;
- le FSPOEIE (24,5 millions d'euros, soit 1,4 % de ses produits) ;
- la CRPCEN (plus de 12,5 millions d'euros, soit 2,3 % de ses produits).

Parmi les régimes contributeurs, on observe que, depuis 1996, les montants versés par la CNAV, la CNAVPL et la CNBF ont augmenté de façon significative (de 40 à 90 %) alors que ceux versés par l'État, au titre de la fonction publique, la CNIEG et la Banque de France ont diminué (de 30 à 60 %). Les montants versés par la CNRACL et la RATP sont quant à eux restés relativement stables sur la période.

**Les montants versés par les régimes depuis 1996
(en millions d'euros)**

	1996	2001	2006	2009
CNAV	3 421	4 163	4 880	4 827
CNRACL	1 440	1 488	1 457	1 500
État	1 831	1 774	1 329	1 072
CNAVPL	351	404	429	496
CNIEG	116	106	82	80
CNBF	35	51	62	67
RATP	26	26	26	28
Banque de France	6	5	3	3

Source : Commission de compensation.

En ce qui concerne les régimes bénéficiaires, on constate que les montants reçus ont significativement augmenté (au moins 8 %) sur la période 1996-2011, à l'exception des régimes des Mines où les transferts sont demeurés relativement stables et de la SNCF où les montants reçus ont considérablement chuté (-88 %). Il est également à noter qu'après avoir connu une croissance substantielle sur la période 1996-2006 (+13 %), les montants reçus par le régime des exploitants agricoles ont diminué de presque 6 % entre 2006 et 2011. Ces variations montrent la sensibilité du montant des transferts aux paramètres (dont la prestation de référence). En effet, le montant des transferts étant obtenu à partir de la différence entre deux masses financières importantes (la masse des cotisations « fictives » et la masse des prestations « fictives »), une variation de 1 % de ces masses se traduit par une variation bien plus importante sur le montant des transferts.

**Les montants reçus par les régimes depuis 1996
(en millions d'euros)**

	1996	2001	2006	2009
Exploitants agricoles	3 721	4 135	4 236	4 002
Salariés agricoles	2 022	2 197	2 231	2 267
RSI-AVIC	670	773	936	936
RSI-AVA	234	330	452	459
CANSSM	318	321	310	299
ENIM	45	55	62	68
SNCF	41	8	11	5
FSPOEIE	7	19	24	25
CRPCEN	3	4	6	13

Source : Commission de compensation.

c) Quelques éléments en projection

En projection¹⁶, la tendance à la réduction des disparités de situation démographique au cours du temps conduit à réduire la valeur relative de ces flux par rapport aux masses de prestations et de cotisations. Ainsi, à réglementation des transferts inchangée, les montants versés par la CNAV et ceux reçus par les exploitants agricoles, par exemple, diminueraient d'ici 2050. En effet, pour la CNAV, le montant versé passerait de 5,1 milliards d'euros en 2003 à 3,4 milliards d'euros en 2050 et, pour les exploitants agricoles, le montant reçu passerait de 4,3 à 0,3 milliards d'euros sur la même période.

¹⁶ Voir le troisième rapport du COR (2006), *Retraites : perspectives 2020 et 2050*.

I.3. La logique économique de la compensation

L'opacité des mécanismes est l'un des principaux problèmes mentionnés par les régimes dans leur appréciation de la compensation¹⁷. Si les mécanismes de compensation se sont révélés complexes dès leur mise en place en 1974, avec l'instauration de deux étages notamment, leur opacité a été renforcée au fil du temps par différentes évolutions, au point parfois d'en perdre de vue l'objectif initial.

La légitimité de la compensation n'a d'ailleurs pas toujours été perçue par les régimes contributeurs, alors que cette 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 qui justifie que les transferts soient internes au système de retraite.

Dans ce contexte et pour clarifier les mécanismes de compensation, il est donc nécessaire de revenir sur cet objectif et d'en comprendre la logique économique.

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 et applicables à l'ensemble des régimes. La détermination de ces règles minimales, qui définissent un régime « de référence » (plutôt que « fictif » – qualificatif donnant le sentiment d'un mécanisme éloigné de la réalité), pose de nombreuses difficultés, compte tenu des règles parfois très disparates selon les régimes.

Enfin, à la difficulté de définir les règles du régime de référence, s'ajoute celle de récupérer les données de chaque régime correspondant aux paramètres utiles aux calculs des transferts.

3.1. La complexité des mécanismes de compensation occulte la logique économique qui la sous-tend

La construction à deux étages de la compensation (compensation interne aux régimes de salariés et compensation entre les régimes de non-salariés et salariés) et la référence à un régime « fictif » (renvoyant à des règles minimales) font de ce système un mécanisme peu compréhensible, complexe et, de ce fait, critiqué, au moins dans ses modalités.

Certaines évolutions du dispositif, parfois du fait de leurs modalités de mise en œuvre, sont venues renforcer cette impression.

Tout d'abord, la loi de finances pour 1986 a institué des transferts spécifiques entre régimes spéciaux, qui s'ajoutent aux transferts de la compensation généralisée et obéissent à des règles

¹⁷ Voir l'annexe 1.

différentes. Afin de préserver l'équilibre financier de la CNRACL, qui était l'un des principaux contributeurs de la compensation spécifique, ces transferts ont été réduits en leur appliquant un coefficient inférieur à 100 %, qui a évolué au fil du temps, avant finalement d'être progressivement supprimés (ce sera définitivement le cas en 2012).

En 2003, il a été décidé, avec sans doute une concertation insuffisante - choix de ce fait contesté voire incompris -, de modifier notamment le décompte du nombre de cotisants du régime général, en y ajoutant les effectifs de chômeurs, pour déterminer les transferts de compensation. Dans le même temps, la définition de la prestation de référence a été modifiée avec désormais l'exclusion des majorations de pension prises en charge par le FSV pour estimer la pension moyenne la plus faible des régimes participants.

En outre, la grande sensibilité du montant des transferts au niveau des paramètres pris en compte (prestations de référence, effectifs de cotisants et de retraités, et masses salariales) engendre des variations parfois importantes de ces transferts d'une année sur l'autre et donne l'impression d'un mécanisme instable.

La situation financière de certains régimes, la CNRACL en particulier, a conduit à faire évoluer les règles de la compensation (par exemple, avec la création puis la suppression de la compensation spécifique), au point de perdre de vue l'objectif initial, qui est de remédier aux inégalités résultant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacité contributive entre les régimes. Ce sont d'ailleurs des préoccupations analogues, liées au déficit du régime général ou des régimes agricoles, qui s'expriment aujourd'hui pour remettre en cause ces règles. D'ailleurs, plusieurs des régimes participant à la compensation estiment que le principe de la compensation est actuellement fragilisé par le déficit structurel des régimes contributeurs, l'un d'entre eux considérant que les charges versées au titre de la compensation ne devraient pas pouvoir rendre déficitaire un régime excédentaire¹⁸.

Or, comme on l'a rappelé, la compensation n'a pas pour objet d'assurer l'équilibre financier des régimes qui y participent. Les transferts de compensation se font « à somme nulle » et laissent inchangée la situation financière globale du système de retraite, laquelle reste déséquilibrée si tel était le cas avant que ces transferts soient mis en œuvre. La question de l'équilibre des différents régimes de retraite se pose, une fois ces régimes mis « sur un pied d'égalité » par le biais de la compensation.

3.2. Les déséquilibres démographiques et les disparités de capacités contributives entre les régimes se résument aux écarts de ratios « masse des pensions/masse des salaires »

L'article 2 de la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 dispose que « *la compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* ». Il s'agit donc de neutraliser l'impact de ces déséquilibres et disparités sur les comptes de chaque régime de retraite.

Dans un régime financé en répartition, l'équilibre financier une année donnée peut s'apprécier en comparant la masse des cotisations et la masse des pensions. La masse des cotisations correspond au produit du taux de cotisation et de la masse salariale (salaire moyen × nombre de cotisants) et la masse des pensions, au produit de la pension moyenne et du nombre de retraités.

¹⁸ Voir l'annexe 1.

$$\begin{aligned} \text{Masse des cotisations} &= \text{Taux de cotisation} \times \text{Salaire moyen} \times \text{Nombre de cotisants} \\ \text{Masse des pensions} &= \text{Pension moyenne} \times \text{Nombre de retraités} \end{aligned}$$

Le régime est à l'équilibre lorsque ces deux éléments sont égaux ; il est déficitaire si la masse des prestations est supérieure à la masse des cotisations et excédentaire dans le cas inverse.

Condition d'équilibre du régime en répartition

$$\text{Taux de cotisation} \times \text{Masse des salaires} = \text{Masse des pensions}$$

Une année donnée, le taux de cotisation d'équilibre d'un régime se détermine par le rapport entre la masse des pensions (produit de la pension moyenne et du nombre de retraités) et la masse salariale (produit du revenu moyen des cotisants et du nombre de cotisants).

Taux de cotisation d'équilibre

$$Te = \text{Masse des pensions} / \text{Masse des salaires}$$

$$Te = (\text{Pension moyenne} \times \text{Nombre de retraités}) / (\text{Salaire moyen} \times \text{Nombre de cotisants})$$

$$Te = (\text{Nombre de retraités} / \text{Nombre de cotisants}) \times (\text{Pension moyenne} / \text{Salaire moyen})$$

Le rapport entre la masse des pensions et la masse salariale, une année donnée, est un indicateur pertinent pour apprécier la situation financière d'un régime en répartition dans la mesure où il dépend directement de la situation démographique du régime (rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants) et de sa capacité contributive (masse salariale).

L'idée de la compensation est simplement d'opérer chaque année des transferts depuis les régimes dont le rapport entre la masse des pensions et la masse salariale est relativement faible - et qui sont de ce fait relativement avantagés sur le plan financier - vers les régimes pour lesquels ce rapport est plus élevé.

Il s'agit plus précisément encore d'apprécier le niveau de ce rapport pour chaque régime participant à la compensation par rapport à celui calculé globalement sur l'ensemble des régimes considérés. Les régimes dont le rapport est inférieur à ce rapport moyen seront considérés comme relativement avantagés, compte tenu notamment de leur situation démographique et de leur capacité contributive, et inversement.

La compensation vise ainsi à opérer des transferts depuis les régimes dont le rapport entre la masse des pensions et la masse salariale est inférieur à la moyenne, vers ceux dont ce rapport est supérieur à la moyenne. Autrement dit, elle vise à opérer des transferts depuis les régimes dont le taux de cotisation d'équilibre est inférieur à celui calculé pour l'ensemble des régimes considérés, vers ceux dont le taux de cotisation d'équilibre lui est supérieur.

3.3. Le transfert de compensation pour un régime correspond, dans son principe, au solde de ce régime lorsqu'on lui applique le taux de cotisation d'équilibre du système de retraite

La question est de savoir à quelle hauteur doivent s'opérer ces transferts.

L'idée est de se ramener à une situation d'équilibre du système de retraite entendu comme l'ensemble des régimes participant à la compensation, en considérant le taux de cotisation d'équilibre du système, puis de calculer le solde de chaque régime (différence entre la masse des cotisations et la masse des pensions) avec ce taux.

On montre que ce solde est égal à l'écart entre le taux de cotisation d'équilibre du système et celui du régime considéré, multiplié par la masse salariale du régime. En particulier, un solde positif signifie que le taux de cotisation d'équilibre du régime est inférieur à celui calculé globalement, et un solde négatif que le taux de cotisation d'équilibre du régime lui est supérieur.

Ce solde correspond dans son principe au montant du transfert de compensation. S'il est positif, le régime verse cet excédent dans le cadre de la compensation ; s'il est négatif, il reçoit l'équivalent de ce déficit.

Montant du transfert de compensation

Masse des salaires : MS (ensemble des régimes) et MS_i (régime i)

Masse des pensions : MP (ensemble des régimes) et MP_i (régime i)

Taux de cotisation d'équilibre : $te=MP/MS$ (ensemble des régimes) et $te_i=MP_i/MS_i$ (régime i)

Transfert de compensation du régime i : $T_i = te \times MS_i - MP_i$ soit $T_i = (te - MP_i / MS_i) \times MS_i$

D'où $T_i = (te - te_i) \times MS_i$

On vérifie que la somme des transferts de compensation est nulle. D'un côté, l'addition des masses salariales multipliées, pour chaque régime, par le taux de cotisation d'équilibre de l'ensemble du système de retraite correspond simplement à la masse des pensions de l'ensemble du système de retraite. De l'autre, l'addition des masses salariales multipliées, pour chaque régime, par le taux de cotisation d'équilibre du régime correspond à l'addition des masses de pension de chaque régime, donc également à la masse des pensions de l'ensemble du système de retraite.

La somme des transferts de compensation est nulle

$Somme \{T_i\} = Somme \{(te - te_i) \times MS_i\} = Somme \{te \times MS_i\} - Somme \{te_i \times MS_i\}$

$Somme \{T_i\} = te \times Somme \{MS_i\} - Somme \{MP_i\} = te \times MS - MP = 0$

Dans la mesure où les transferts se font à somme nulle, ils n'ont aucun impact sur la situation financière globale du système de retraite constitué des régimes participant à la compensation. Si le système de retraite est en déficit, il le reste après l'application des transferts de compensation, ce qui implique que certains régimes au moins restent déficitaires.

Le solde du régime après transfert de compensation est égal à l'écart entre le taux de cotisation effectif du régime considéré et le taux de cotisation d'équilibre du système de retraite, multiplié par la masse salariale du régime.

Solde du régime après transfert de compensation

Taux de cotisation effectif : t_i (régime i)

$SoldeAprèsTransfert_i = SoldeAvantTransfert_i - T_i = (t_i \times MS_i - MP_i) - (te \times MS_i - MP_i)$

$SoldeAprèsTransfert_i = (t_i - te) \times MS_i$

Dans l'hypothèse où le système de retraite est à l'équilibre et où le taux de cotisation est identique pour tous les régimes, on montre également que le transfert de compensation pour chaque régime correspond simplement à son solde effectif (puisque que le taux de cotisation d'équilibre du système correspond au taux de cotisation effectif de chaque régime). Dans ce cas, la compensation conduit simplement à combler les déficits des régimes déficitaires par les excédents des régimes excédentaires de telle sorte qu'après transferts, tous les régimes soient à l'équilibre.

3.4. Le solde du régime qui détermine le transfert de compensation doit être calculé selon des règles minimales

Les définitions précédentes s'appliquent rigoureusement dans l'hypothèse où tous les régimes participant à la compensation ont les mêmes modalités de calcul des droits à la retraite.

Les mécanismes de compensation sont toutefois rendus plus complexes par le fait que les modalités de calcul des droits à la retraite peuvent différer d'un régime à l'autre et que celles-ci ont un impact sur le rapport entre la masse des pensions et la masse salariale. Nous avons vu que ce rapport dépend de la situation démographique du régime (rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants) et de sa capacité contributive (masse salariale), mais aussi de la pension moyenne des retraités qui est liée aux règles de calcul des droits à la retraite.

En particulier, un régime pourra avoir un rapport élevé et apparaître ainsi relativement désavantagé sur le plan financier, si la pension moyenne y est relativement élevée en raison d'un calcul des droits à la retraite plutôt favorable pour les assurés ou d'une assiette de cotisations large¹⁹.

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 et applicables à l'ensemble des régimes. La définition de ces règles minimales présente de nombreuses difficultés, compte tenu des règles parfois très disparates selon les régimes.

Elle nécessite de retenir, parmi les régimes participant à la compensation, l'assiette de cotisation minimale et les règles de calcul de la pension les moins favorables pour les assurés. Les masses de pensions et de salaires, qui entrent dans les calculs des transferts de compensation, doivent alors être évaluées selon cette assiette et ces règles, qui définissent un régime de référence, et en fonction des données propres à chaque régime.

La nature du régime de référence est par construction proche de celle des régimes participant à la compensation. Mais on mesure les difficultés de cette approche si les régimes sont de nature relativement disparate (certains pouvant être forfaitaires et d'autres contributifs notamment). De même, l'assiette de cotisation du régime de référence devrait refléter, dans la mesure du possible, l'assiette la moins large des régimes participants.

3.5. Les données des régimes qui répondent à la logique économique de la compensation ne sont pas toujours disponibles

À la difficulté de définir les règles du régime de référence, s'ajoute celle de récupérer les données de chaque régime correspondant aux paramètres utiles aux calculs des transferts. Pour chaque régime, ces données portent sur le nombre de cotisants, le nombre de retraités, le salaire moyen et tous les autres paramètres qui interviennent dans le mode de calcul de la pension du régime de référence, et sont déterminées selon des conditions propres au régime de référence (l'âge d'ouverture des droits à la retraite pour le nombre de retraités ou un plafond pour le salaire moyen).

¹⁹ Dans cette présentation simplifiée, nous avons supposé que l'assiette de cotisations correspondait à la masse salariale. Si l'assiette de cotisations du régime correspond à la masse salariale sous un plafond, le rapport à considérer est le rapport entre la masse des pensions et la masse salariale sous plafond.

Dans la compensation actuelle, le régime de référence est un régime forfaitaire, qui verse une prestation unique égale à la pension moyenne la plus faible des régimes participants. Le mode de calcul de la pension du régime de référence ne fait donc pas intervenir de paramètres propres à chaque régime. En revanche, le nombre de cotisants, le nombre de retraités et le salaire ou revenu d'activité moyen sont nécessaires aux calculs des transferts de compensation.

Cependant, dès 1974, les données sur les revenus d'activité pour les régimes de non-salariés étaient jugées insuffisamment fiables. Il a donc été décidé de ne pas les prendre en compte dans les calculs. Pour pallier l'absence de ces données, une compensation à deux étages a été mise en place. Le premier étage organise une compensation entre les régimes de salariés exclusivement, prenant en compte la démographie et les masses salariales plafonnées. Le second étage comprend une compensation strictement démographique entre les régimes de salariés, consolidés en un seul bloc, et les régimes de non-salariés pris chacun individuellement ; le transfert à la charge du bloc des régimes de salariés est réparti entre les régimes de salariés *au prorata* de leurs masses salariales plafonnées.

La compensation strictement démographique du second étage revient à supposer que le revenu d'activité moyen des cotisants de chaque régime de non-salariés est identique au salaire moyen des cotisants des régimes de salariés²⁰. Cette hypothèse est justifiée à partir du moment où l'on considère ne pas suffisamment bien connaître les revenus des non-salariés. En effet, elle conduit à ne pas biaiser les résultats de la compensation en faveur de tel ou tel groupe de régimes en neutralisant dans le calcul des transferts les disparités de capacité contributive qui résulteraient des écarts de revenus moyens d'activité.

²⁰ Les effectifs de cotisants se substituent dans les formules de calcul aux masses de salaires ou revenus d'activité, or la masse des salaires ou revenus d'activité est le produit des effectifs de cotisants par le salaire ou le revenu moyen.

II. Les questions posées par la compensation

- 1) Les mécanismes de compensation sont-ils encore justifiés ?**
- 2) Les paramètres actuels sont-ils conformes à l'objectif de la compensation ?**
- 3) Faut-il revoir le périmètre de la compensation ?**

Les principales questions posées par les mécanismes de compensation sont les suivantes :

- 1) Les mécanismes de compensation sont-ils encore justifiés ?
- 2) Les paramètres actuels sont-ils conformes à l'objectif de la compensation ?
- 3) Faut-il revoir le périmètre de la compensation ?

La première question est posée en préalable à la réflexion demandée par le législateur au COR. La deuxième conduit à examiner dans le détail les différents paramètres de la compensation : les prestations de référence, les effectifs de cotisants et de retraités, et les capacités contributives. Quant à la troisième, elle renvoie à la question de l'extension éventuelle de la compensation aux droits dérivés (les réversions) et aux régimes complémentaires, ainsi qu'à la question de la consolidation possible de certains régimes (régime des salariés agricoles et régime général notamment).

Ces trois séries de questions n'épuisent pas toutes les interrogations qui entourent les mécanismes actuels de la compensation (par exemple, la question des modalités des acomptes n'est pas abordée dans le rapport), mais elles constituent les principaux points qui méritent d'être traités en priorité.

II.1. Les mécanismes de compensation sont-ils encore justifiés ?

La complexité des mécanismes de compensation et les contestations qu'ils soulèvent, notamment de la part des régimes participants²¹, conduisent à poser la question de leur légitimité et de leur maintien. Même si tous les régimes adhèrent au principe de la compensation, cette question est un préalable à la réflexion, demandée par le législateur au Conseil, portant sur la rénovation des mécanismes de compensation.

Pour éclairer la question, il est intéressant dans un premier temps d'examiner s'il existe, et dans quelles conditions, des mécanismes analogues à l'étranger.

Dans un deuxième temps, on s'interrogera sur les conditions qui peuvent justifier le maintien d'une compensation entre régimes de retraite et, à l'inverse, sur les conséquences de son éventuelle suppression.

Enfin, il est nécessaire de discuter le bien-fondé de l'argument avancé par certains régimes notamment, selon lequel les transferts de compensation se justifieraient moins aujourd'hui, au moins dans leurs modalités actuelles, compte tenu de leur impact jugé excessif sur la situation financière de certains régimes²². Cet argument doit-il conduire à revoir les modalités de ces transferts (si ce n'est les supprimer), par exemple en instaurant des plafonds pour en limiter l'importance ?

1.1. Parmi les pays examinés par le COR, seule l'Allemagne aurait mis en place un mécanisme de compensation, au profit du régime des mineurs

Les pays, dont le COR suit régulièrement les systèmes de retraite, peuvent être scindés en deux groupes :

- les pays qui, à l'instar de la France, ont un système public de retraite composé de plusieurs régimes, assurant les individus selon leur catégorie socioprofessionnelle (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie et Japon) ;
- les pays qui disposent d'un système public de retraite commun à tous les citoyens (Canada, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, Suède).

La question de l'existence de mécanismes analogues à ceux de la compensation ne se pose que pour les pays ayant plusieurs régimes de retraite par répartition, soit ceux du premier groupe. Or, selon les informations recueillies par l'OCDE à la demande du COR, seule l'Allemagne aurait mis en place un dispositif de compensation démographique, mais uniquement entre le régime de base des salariés du secteur privé et des non-salariés (*Deutsche Rentenversicherung* ou DRV) et le régime des mineurs²³.

²¹ Voir l'annexe 1.

²² Voir l'annexe 1. Selon le rapport Domeizel et Leclerc (2006), l'apparition durable de déficits dans les comptes du régime général interdit *de facto* toute modification des règles de la compensation qui aggraverait cette situation et il serait nécessaire de faire basculer les régimes en voie d'extinction (notamment le régime des mines, qui est financé pour une grande part par la compensation) vers la solidarité nationale.

²³ Le système de retraite public allemand est composé du régime DRV, plus couramment appelé l'« assurance légale allemande », auquel sont affiliés les salariés du secteur privé, les indépendants et les agents non titulaires de la fonction publique (d'État et territoriale), d'un régime des mineurs (rattaché administrativement au DRV), ainsi que de plusieurs régimes spécifiques à certaines professions (fonctionnaires, agriculteurs, certaines professions libérales). Voir COR (2010), « L'architecture des systèmes de retraite étrangers au regard des

Ainsi, le régime DRV paie une compensation démographique (*Wanderungsausgleich*) au régime spécifique des mineurs, en raison de la perte de cotisants à laquelle ce régime fait face au profit du régime DRV. Cette compensation a été instaurée dans le contexte de l'unification des régimes de retraite de l'ex-RFA et de l'ex-RDA (*Rentenüberleitungsgesetz*) après la chute du Mur de Berlin, en juillet 1991.

Elle est calculée chaque année, pour les Länder de l'ouest et pour les Länder de l'est considérés séparément, en multipliant la perte de cotisants au régime des mineurs depuis le 1^{er} janvier 1991 par le salaire annuel moyen des assurés et par le taux de cotisation au régime DRV.

Ainsi, en 2009, compte tenu de la baisse, depuis le 1^{er} janvier 1991, du nombre de cotisants au régime des mineurs évaluée à 133 000 pour les Länder de l'ouest et à 221 000 pour les Länder de l'est, d'un salaire annuel moyen estimé respectivement à 30 500 euros et 26 600 euros dans ces Länder et du taux de cotisation du régime DRV de 19,9 %, la compensation a représenté près de 2 milliards d'euros²⁴.

En raison de la perte continue de cotisants du régime des mineurs, le montant de cette compensation devrait continuer d'augmenter dans les années à venir. Il est cependant très faible en comparaison des différents transferts de l'État fédéral allemand, qui représentent environ 80 milliards d'euros par an, soit plus de 30 % des recettes de l'ensemble constitué par le régime DRV et celui des mineurs.

Dans les autres pays étudiés dont le système public de retraite est composé de plusieurs régimes et où n'existeraient pas de dispositifs de compensation, les régimes de retraite peuvent bénéficier d'importants transferts financiers directs de l'État, comme au Japon (un cinquième des dépenses) ou en Italie (un sixième des dépenses)²⁵.

1.2. La compensation entre les régimes de base est particulièrement justifiée dans le cas d'évolutions structurelles

Les régimes ne maîtrisent pas complètement un déterminant important de leur équilibre financier, le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants. Ce rapport est sensible aux évolutions socio-économiques qui modifient la répartition de la population entre les différents secteurs d'activité. Dans les secteurs en déclin, le nombre de cotisants décroît par rapport à ce qu'il était dans les générations antérieures ; inversement, dans les secteurs en expansion, on peut trouver de nombreux cotisants et encore peu de retraités.

Pour simplifier, seuls les déséquilibres démographiques sont considérés ici mais il conviendrait de tenir compte également des évolutions salariales ; un secteur économique qui perd des cotisants peut faire des gains de productivité qui lui permettent d'accroître les salaires. Or la compensation vise, en première approche, à neutraliser entre les régimes l'impact financier des écarts de rapports entre la masse des pensions et la masse des salaires²⁶.

catégories socioprofessionnelles », *document de travail* n° 7, Paris. Accessible à l'adresse <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1401.pdf>.

²⁴ $(133\,000 \times 30\,500 + 221\,000 \times 26\,600) \times 19,9\%$.

²⁵ Voir COR (2010), « La situation financière des régimes publics en répartition à l'étranger », *document de travail* n° 3, Paris. Accessible à l'adresse <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1397.pdf>.

²⁶ Voir I.3.

Comme le montre l'exemple allemand, la compensation peut être une réponse adaptée pour faire face aux conséquences financières pour les régimes de retraite d'évolutions structurelles telles que le déclin d'un secteur (celui des mines dans le cas de l'Allemagne) au profit des autres.

Il s'agit alors de compenser chaque année les effets financiers de la diminution du nombre des cotisants (et de la hausse du rapport « retraités / cotisants ») dans les régimes en déclin, en mettant à contribution les régimes qui, en contrepartie, bénéficient d'une évolution plus soutenue du nombre de leurs cotisants.

Toutefois, les évolutions du rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants pour un régime ne résultent pas seulement de l'évolution structurelle de la répartition de la population entre secteurs d'activité en déclin et secteurs d'activité en expansion. Elles peuvent également être liées à des évolutions plus temporaires (liées par exemple à un *baby boom* ou à des variations au cours du temps du nombre des recrutements dans les différents secteurs), dont les conséquences sur l'équilibre financier de chaque régime par répartition peuvent être maîtrisées par la constitution de réserves lorsque les générations actives sont nombreuses et par leur utilisation pour financer une partie des pensions lorsque ces générations sont à la retraite.

Pour faire face à ces évolutions temporaires, une alternative à la compensation consisterait à opérer des transferts financiers intertemporels, internes à chaque régime, *via* la gestion de réserves ; alors que la compensation renvoie à un mode de gestion instantané des déséquilibres financiers des régimes de retraite, avec des transferts à une date donnée, la constitution de réserves s'inscrit dans un mode de gestion dynamique, conduisant à des flux financiers dans le temps.

En tout état de cause, la suppression de la compensation ou l'exclusion de certains régimes des mécanismes de compensation poserait d'importantes difficultés.

Dans un contexte marqué en particulier par l'existence des transferts de compensation depuis près de quarante ans, il est un fait que les régimes participant à la compensation n'ont pas constitué des réserves à la hauteur de leur situation financière hors compensation ; ils n'ont pas pu le faire dès lors qu'ils ont été mis à contribution dans le cadre de la compensation.

En outre, il est difficile de distinguer dans les évolutions du rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants pour un régime ce qui relève d'évolutions structurelles, qui pourraient être traitées par la compensation, et ce qui relève d'évolutions plus temporaires, qui pourraient justifier la constitution de réserves. En tout état de cause, les régimes rattachés à des secteurs tels que les mines ou l'agriculture, qui sont confrontés à un déclin principalement structurel, ne pourraient gérer de manière autonome l'impact financier de leurs évolutions démographiques sans une modification drastique de leurs paramètres.

Enfin, il faut rappeler que la mise en œuvre de la compensation en France est la résultante du choix 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.

1.3. La suppression de la compensation poserait d'importantes difficultés financières pour les régimes qui en bénéficient actuellement et soulèverait des questions d'équité

La suppression des transferts de compensation conduirait mécaniquement à aggraver la situation financière des régimes qui en bénéficient actuellement et, inversement, à améliorer celle des régimes qui aujourd'hui versent à la compensation, sans modifier la situation financière globale du système de retraite. Elle soulèverait en outre des questions d'équité et pourrait conduire à une hausse de dépenses publiques en direction des régimes actuellement bénéficiaires de la compensation.

Pour les régimes bénéficiaires de la compensation, dont la situation financière serait dégradée et qui, en pratique, sans autre ajustement, seraient déficitaires – notamment les régimes agricoles et le régime des mines –, la question du retour à l'équilibre se poserait avec davantage d'acuité. Elle remettrait en cause des circuits de financement (subventions d'équilibre, C3S...), qui, au fil du temps, se sont complexifiés.

La réponse qui consisterait à faire supporter la charge du financement par les ressortissants de ces régimes (cotisants ou retraités) paraîtrait injuste en faisant supporter par les agriculteurs et les mineurs les conséquences pour leurs régimes du déclin des secteurs agricole et minier.

Une autre réponse pourrait être de faire supporter la charge du financement sur la collectivité, via l'impôt ou le déficit public, au titre de la solidarité nationale. Serait-ce toutefois justifié ? Certains régimes contributeurs à la compensation, en particulier la CNAVPL, génèreraient d'importants excédents en l'absence de la compensation, qui bénéficieraient *in fine* aux ressortissants de ces régimes sous forme de baisse de cotisations ou de hausse de prestations. Si la situation démographique relativement favorable de la CNAVPL résulte pour partie d'évolutions structurelles, il ne serait pas justifié que les professionnels libéraux en tirent l'intégralité du bénéfice pour leur régime de retraite.

Plus généralement, la généralisation du principe de répartition à l'ensemble des régimes de base revient à considérer que c'est l'ensemble des cotisations des actifs qui doit être répartie entre l'ensemble des retraités et on peut alors juger légitime que des transferts financiers soient opérés entre les régimes pour corriger l'impact des évolutions démographiques. Dans cette optique, la compensation répond à un objectif d'équité entre les assurés des différents régimes.

Ces justifications de la compensation pourraient toutefois être remises en cause si l'on juge que les approximations effectuées pour calculer les transferts, en l'absence notamment de données fiables, et l'opacité des mécanismes conduisent finalement à s'écarter de l'objectif d'équité entre les assurés des différents régimes ou, pour le moins, à être dans l'incapacité d'affirmer que cet objectif est bien atteint.

1.4. Les déficits des régimes contributeurs et l'importance des transferts ne justifient pas une modification, voire la suppression, des mécanismes de compensation

L'impression que les mécanismes de compensation ne remplissent pas aujourd'hui l'objectif d'équité pour lequel ils ont été mis en œuvre est renforcée par le fait que leur impact sur la situation financière de certains régimes apparaît excessif : des régimes fortement contributeurs à la compensation, en particulier la CNAV, sont déficitaires avant même le versement des transferts de compensation, et certains régimes contributeurs, en premier lieu la CNAVPL,

versent des montants de transferts jugés trop importants par rapport à la masse des pensions qu'ils servent ; à l'inverse, d'autres régimes, principalement les régimes agricoles et le régime des mines, sont de fait financés pour une part très importante par les transferts de compensation.

Ces différentes situations permettent-elles d'affirmer que l'objectif initial de la compensation n'est plus atteint ?

La compensation n'a pas pour objet d'assurer l'équilibre financier des régimes qui y participent, mais de remédier aux inégalités résultant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacité contributive entre les régimes. La question de l'équilibre financier se pose une fois que les transferts de compensation, qui visent à mettre les régimes « sur un pied d'égalité », ont été effectués.

Ainsi, un régime peut être déficitaire et devoir verser un montant de transfert de compensation parce que sa situation démographique est plus favorable que celle des autres régimes. Le fait qu'il soit déficitaire, malgré un rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités relativement élevé, peut être lié à une situation démographique globalement défavorable (dans ce cas, le système de retraite pris globalement est lui-même déficitaire et certains régimes le sont davantage que le régime considéré) ou à des avantages en matière de retraite qui lui sont spécifiques (taux de cotisation plus faible que dans les autres régimes ou règles de calcul de la pension plus favorables aux retraités).

Si les modalités de calcul de la compensation répondent bien à l'objectif visé, le déficit du régime après compensation, qui est ici augmenté par le jeu des transferts, reflète l'ampleur des ajustements à réaliser qui doivent être supportés par les assurés de ce régime, éventuellement par la collectivité au titre de la solidarité nationale.

Il n'y a également pas de limite *a priori* au montant des transferts de compensation. Ceux-ci sont liés à l'ampleur des inégalités résultant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacité contributive entre les régimes.

En particulier, le montant du transfert de compensation versé par un régime, dont la situation en termes de démographie et de capacité contributive est particulièrement favorable, peut être en théorie supérieur à la masse des pensions qu'il verse à ses propres retraités. Dans un cadre simplifié, on montre que c'est le cas lorsque le rapport entre la masse des pensions et la masse des salaires du régime considéré est inférieur à 50 % du même rapport calculé pour l'ensemble des régimes participant à la compensation²⁷. Cela signifie que l'essentiel des cotisations des actifs du régime sert alors à financer le transfert de compensation et non à payer les pensions servies par le régime²⁸. Ainsi, la CNBF, la CNRACL et la CNAVPL versent des montants de transfert importants par rapport à la masse de leurs pensions, car le rapport entre le nombre de retraités de droits directs de 65 ans et plus et le nombre de cotisants y est particulièrement faible (respectivement 11,2 %, 21,6 % et 27,3 % en 2009) par rapport à l'ensemble des régimes (53,3 %). Un important effort de pédagogie est dans ce cas nécessaire pour faire accepter cette situation, généralement mal comprise par les assurés du régime.

²⁷ Voir la démonstration en annexe 2.

²⁸ On suppose que le régime est équilibré une fois effectué le versement de la compensation.

De même, le montant du transfert de compensation reçu par un régime, dont la situation en termes de démographie et de capacité contributive est particulièrement défavorable, peut être en théorie supérieur à la masse des cotisations qu'il reçoit de ses propres cotisants. Sous certaines hypothèses, on montre que c'est le cas lorsque le rapport entre la masse des pensions et la masse des salaires du régime considéré est supérieur à deux fois le même rapport calculé pour l'ensemble des régimes participant à la compensation²⁹. Le transfert de compensation peut alors représenter plus de la moitié des cotisations du régime. Ainsi, les régimes des mines, des exploitants agricoles et des salariés agricoles reçoivent des montants de transfert importants par rapport à la masse de leurs cotisations, car le rapport entre le nombre de retraités de droits directs de 65 ans et plus et le nombre de cotisants y est particulièrement élevé (respectivement 1 980 %, 278 % et 216 % en 2009) par rapport à l'ensemble des régimes (53,3 %).

Au total, l'importance des transferts, que le régime soit contributeur ou bénéficiaire du système, n'est pas en soi une raison suffisante pour remettre en cause les mécanismes de compensation, à condition que l'on s'assure que leurs modalités de calcul sont en adéquation avec l'objectif visé.

De ce fait, le COR n'est pas favorable à l'idée de plafonner les montants de transferts de compensation, car une telle mesure, qui serait justifiée par des préoccupations financières, reviendrait à ne pas compenser l'intégralité des inégalités résultant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacité contributive entre les régimes, et relèverait d'une logique différente de celle de la compensation.

²⁹ Voir la démonstration en annexe 2.

II.2. Les paramètres actuels sont-ils conformes à l'objectif de la compensation ?

La compensation fait intervenir trois types de paramètres : les prestations de référence autour desquelles s'organisent les transferts de compensation des premier et second étages, les effectifs de cotisants et de retraités qui permettent d'apprécier les situations démographiques des régimes, enfin les masses salariales inférieures à un certain plafond pour mesurer les capacités contributives des régimes de salariés.

Chacun de ces paramètres peut poser question au regard de l'objectif de la compensation.

La prestation de référence pour chaque étage de la compensation correspond à une prestation forfaitaire. Mais ce choix est-il cohérent au regard de la nature plutôt contributive des régimes participant à la compensation ? En outre, l'existence de deux prestations de référence, une pour chaque étage de la compensation, est-elle justifiée ? Enfin, faut-il exclure du calcul des prestations de référence les majorations prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse (FSV), comme c'est le cas depuis 2003 ?

Le décompte des effectifs de cotisants pose des questions spécifiques pour certains régimes : en particulier, faut-il comptabiliser les chômeurs pour le régime général et les auto-entrepreneurs pour les régimes des professions libérales et des indépendants ? Le décompte des effectifs de retraités pose une question plus générale : faut-il pondérer ces effectifs par une durée d'affiliation au régime, afin de refléter la nature plutôt contributive des régimes ? On peut également s'interroger sur le mode de décompte des effectifs de retraités, actuellement âgés de 65 ans ou plus, et des effectifs de cotisants, actuellement sans limite d'âge, à l'aune notamment de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites qui prévoit un recul des bornes d'âge.

Enfin, se pose la question de la définition des capacités contributives des régimes de non-salariés, de la fiabilité des estimations disponibles et de leur comparabilité avec les capacités contributives des régimes de salariés. Rappelons que l'article 2 de la loi du 24 décembre 1974 dispose que *« tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques »*.

2.1. Le choix des prestations de référence est-il justifié ?

2.1.1. Le choix de prestations de référence différentes pour chaque étage

Les deux étages de la compensation peuvent se justifier par des considérations de principe liées à l'hétérogénéité des deux populations concernées (les salariés et les non-salariés) et à une histoire différente des régimes propres à chacune de ces populations. Certains membres du Conseil sont particulièrement attachés à ces considérations. Toutefois, l'existence de prestations de référence différentes entre les deux étages pose question.

Le choix de prestations de référence différentes pour chaque étage est le résultat en apparence logique de la façon dont a été conçue la compensation en 1974, avec, d'une part, deux étages pour répondre à l'absence de données fiables de revenus d'activité pour les non-salariés et,

d'autre part, la définition de la prestation de référence comme étant la pension moyenne la plus faible des régimes participants.

Pour le premier étage de la compensation (entre régimes de salariés), la pension moyenne la plus faible est celle du régime des salariés agricoles. Pour le second étage (entre régimes de non-salariés et régimes de salariés), la pension moyenne la plus faible est celle du régime des commerçants - elle ne peut être celle du régime des salariés agricoles dans la mesure où les régimes de salariés sont considérés en un seul bloc.

Par rapport à l'objectif de la compensation, le choix de ces deux prestations de référence pose cependant question. En quoi la définition de règles minimales communes en matière de retraite servant de référence aux calculs des transferts conduirait, en plus des observations précédentes, à des prestations forfaitaires différentes selon les régimes ? Et pourquoi, en particulier, la compensation pour les régimes de non-salariés n'est-elle pas faite à hauteur de la pension moyenne la plus faible de tous les régimes participant à la compensation (celle du régime des salariés agricoles) ?

Si l'on avait disposé en 1974 de données fiables de revenus d'activité pour les non-salariés, il est très vraisemblable que la compensation aurait été construite en un seul étage sur la base d'une prestation de référence égale à la pension moyenne la plus faible de tous les régimes participants, en l'occurrence celle du régime des salariés agricoles.

Or l'absence de données fiables relatives aux revenus d'activité des non-salariés est un argument discutable pour justifier le choix de deux prestations de référence. Pour pallier cette absence et ne pas biaiser les résultats de la compensation³⁰, un choix technique simple serait de conduire les calculs en supposant que le revenu d'activité moyen des cotisants de chaque régime de non-salariés est identique au salaire moyen des cotisants des régimes de salariés. C'est le choix qui a été, de fait, retenu pour le second étage de la compensation. Cependant ce choix n'implique nullement de devoir prendre en compte une prestation de référence différente de celle du premier étage de la compensation.

Si la prestation de référence du second étage était égale à celle du premier étage, les transferts obtenus *in fine*, en additionnant les transferts des deux étages pour chaque régime, seraient d'ailleurs égaux à ceux que l'on obtiendrait plus simplement, en conduisant les calculs comme pour le premier étage de la compensation actuelle (prenant en compte la démographie et les masses salariales), mais en y intégrant les régimes de non-salariés et en considérant que le revenu d'activité moyen des non-salariés est égal au salaire moyen des salariés³¹.

En conséquence, la coexistence de deux étages pour la compensation peut être interrogée : même en l'absence de prise en compte des revenus des non-salariés, et dans le cas d'un maintien de prestations forfaitaires, le fait est que les deux étages disparaissent spontanément dès lors que la prestation de référence est la même pour les deux étages.

³⁰ On ne préjuge pas des écarts de revenus entre salariés et non-salariés, qui déterminent en partie les transferts de compensation.

³¹ Ce résultat est valable parce que le transfert du second étage à la charge du bloc des régimes de salariés est réparti entre ces régimes *au prorata* de leurs masses salariales plafonnées. Voir la démonstration en annexe. Elle figurait déjà en annexe 4 du rapport de MM. Normand et Pelé de juin 2004.

2.1.2. Le choix de prestations de référence forfaitaires

Outre la question du nombre de prestations de référence se pose la question de leur nature.

Pour chaque étage, la prestation de référence est forfaitaire et égale à la pension moyenne la plus faible des régimes participants. L'avantage de ce choix est que la donnée est relativement facile à obtenir. Sa pertinence doit toutefois être interrogée, ce d'autant que la prestation de référence est déterminante pour les résultats puisque les transferts de compensation sont proportionnels à son montant et y sont donc très sensibles.

Depuis 2000, la prestation de référence est la plus basse des pensions moyennes des seuls régimes qui totalisent au moins 100 000 retraités de droit direct de 65 ans ou plus, au motif que les régimes jugés non représentatifs de l'ensemble des organismes en présence doivent être écartés. La mesure, qui a conduit à ne plus retenir la CAVIMAC, le régime des cultes, pour déterminer la prestation de référence, a justement été prise lorsque ce régime est devenu le régime de référence pour la compensation du second étage entre salariés et non-salariés.

La décision prise en 2000 souligne surtout la fragilité du choix de ce paramètre, pourtant au cœur de la compensation.

Les enjeux de ce choix dépassent d'ailleurs largement la question du montant des transferts de compensation. Comme la prestation de référence est actuellement la pension moyenne du régime des salariés agricoles pour le premier étage et celle du régime des commerçants pour le second étage, elle est un frein à toute réforme visant à consolider ou fusionner l'un de ces régimes avec un autre, ce qui est parfois évoqué pour le régime des salariés agricoles avec le régime général, auquel il est financièrement intégré, ou pour le régime des commerçants avec celui des artisans au sein du RSI. En effet, de telles fusions conduiraient à augmenter les prestations de référence et de là, sans doute dans des proportions importantes, les transferts de compensation³².

Par rapport à l'objectif de la compensation, le choix de la pension moyenne la plus faible des régimes participants vise à ne pas compenser l'impact financier de règles, en matière de droit à la retraite, plus ou moins favorables selon les régimes. Pour ce faire, la méthode doit consister à déterminer les transferts de compensation à partir des règles de calcul des droits à la retraite minimales parmi celles des régimes participants. Or il ne semble pas que ce soit la méthode retenue actuellement, pour au moins deux raisons.

La première est que ce n'est pas en raison de l'application de règles minimales (moins avantageuses pour les assurés) que la pension moyenne la plus faible est celle du régime des salariés agricoles parmi les régimes de salariés et celle du régime des commerçants parmi les régimes de non-salariés. Les règles de ces deux régimes sont alignées sur celles du régime général³³ et la faiblesse des pensions servies par le régime des salariés agricoles et celui des

³² Selon les simulations conduites en 2004, la consolidation du régime des salariés agricoles avec le régime général aurait conduit en 2002 à augmenter la prestation de référence du premier étage de 172 %. Le transfert global (somme des deux étages) aurait diminué de 50 % pour l'ensemble « régime général+salariés agricoles » et augmenté de 84 % pour le régime des fonctionnaires civils de l'État.

³³ Des différences portant notamment sur le calcul du salaire annuel moyen de référence subsistent néanmoins.

commerçants est surtout liée au fait que les durées d'affiliation dans ces régimes sont relativement courtes et les revenus relativement faibles³⁴.

La seconde raison, liée à la première, a trait à la nature des régimes participant à la compensation. Comme ces régimes sont plutôt contributifs, au sens où ils versent des pensions en fonction de la durée d'affiliation dans le régime et des revenus d'activité perçus au cours de la carrière, il y aurait une certaine cohérence à ce que le régime de référence le soit également. La pension du régime de référence devrait alors être proportionnelle à la durée d'affiliation et aux revenus d'activité. L'application du principe de règles minimales conduirait ainsi à retenir pour le régime de référence le coefficient de proportionnalité le plus faible parmi les régimes participants.

En pratique, si la pension de chaque régime est considérée comme proportionnelle à la durée d'affiliation au régime et aux revenus d'activité perçus au cours de la carrière, il conviendrait de déterminer le rapport le plus faible parmi tous les régimes participant à la compensation entre, d'une part, la pension moyenne et, d'autre part, le produit de la durée moyenne d'affiliation et du revenu moyen de carrière des retraités³⁵ ; ce rapport minimum devrait ensuite être multiplié par le produit de la durée moyenne d'affiliation et du revenu moyen de carrière des retraités de chaque régime pour déterminer la prestation de référence pour ce régime. La prestation de référence ne serait plus unique et commune à tous les régimes, mais spécifique à chaque régime et dépendrait de la durée moyenne d'affiliation dans le régime et du revenu moyen de carrière des retraités du régime.

En particulier, en ne prenant pas en compte les différences de durée d'affiliation entre les régimes, les écarts de masses de prestations pris en compte dans le cadre de la compensation ne sont pas modulés par les écarts de durée d'affiliation entre les régimes, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, conduit à majorer les masses de prestations des régimes dont la durée d'affiliation est courte en moyenne et à minorer celles des autres régimes.

De même, si les pensions sont considérées comme proportionnelles aux revenus d'activité, ne pas en tenir compte dans la détermination de la prestation de référence contribue à avantager les régimes dont les retraités ont perçu, lorsqu'ils étaient actifs, des revenus relativement faibles.

Définir la prestation de référence non pas de manière forfaitaire mais proportionnellement à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière des retraités revient à des formules de calcul des transferts analogues aux formules actuelles mais avec des paramètres différents. Le nombre de retraités de chaque régime doit être pondéré par le produit de la durée moyenne d'affiliation dans le régime et par le revenu moyen de carrière des retraités du régime. La pension moyenne la plus faible, prise comme référence, doit être remplacée par le ratio « pension moyenne / (durée moyenne d'affiliation × revenu moyen de carrière des retraités) » le plus faible des régimes participant à la compensation³⁶.

³⁴ Voir III.3.1. En particulier, la durée moyenne validée et écartée était, en 2009, de 36 trimestres pour le régime des salariés agricoles, 56 trimestres pour le régime des commerçants et 91 trimestres pour l'ensemble des régimes participant à la compensation.

³⁵ Pour des questions de disponibilité des données, cette méthode serait plus facile à appliquer que celle consistant à calculer pour chaque régime la moyenne des ratios « pension / (durée d'affiliation × revenus d'activité) » des retraités puis à retenir la moyenne la plus faible parmi les régimes participants à la compensation. En toute rigueur, reconstituer la masse des pensions des différents régimes selon les règles du régime de référence nécessiterait de réaliser des simulations au niveau individuel.

³⁶ Voir l'annexe 2.

S'il apparaît ainsi justifié de préférer une prestation de référence proportionnelle et non forfaitaire, mettre en œuvre ce type de formule suppose néanmoins de définir plus précisément ces paramètres (durée d'affiliation et revenus de carrière des retraités) et de disposer des données correspondantes pour les différents régimes – ou à défaut de les estimer. Des simulations sont en outre nécessaires pour apprécier les conséquences de ce choix.

2.1.3. Le choix de prestations de référence hors majorations prises en charge par le FSV

Durant la période 1994-2002, les prestations de référence retenues pour les deux étages de la compensation ont été calculées en retenant les majorations de pension pour enfants et pour conjoint à charge qui sont remboursées depuis 1994 par le FSV. Considérant que cela revenait à opérer un double remboursement de ces majorations, directement par le FSV et indirectement par la compensation, le mode de calcul a été modifié à partir de l'exercice 2003, la prestation de référence étant désormais fixée au niveau de la plus faible des prestations moyennes hors majorations prises en charge par le FSV.

Cette disposition est sans doute justifiée, mais pas exactement parce que ces prestations de solidarité seraient doublement remboursées aux régimes. En effet, la prise en compte de ces majorations dans les mécanismes de compensation conduirait à accroître le montant des transferts : pour les régimes bénéficiaires de la compensation, ce surcroît de transfert peut certes s'interpréter comme un supplément financier au remboursement par le FSV (un « double remboursement »³⁷) mais, pour les régimes contributeurs de la compensation, il alourdit au contraire leur charge et peut alors être vu comme une déduction financière au remboursement par le FSV.

La principale justification pour exclure des prestations de référence les prestations remboursées par le FSV est que ces prestations sont financées chaque année par des ressources externes aux régimes et qu'elles sont donc indépendantes des inégalités de situation financière résultant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacité contributive entre les régimes.

L'exclusion des prestations remboursées par le FSV (y compris le montant du minimum contributif désormais pris en charge par le FSV) lors du calcul de la prestation de référence apparaît ainsi justifiée au regard des objectifs de la compensation.

2.2. Le décompte des effectifs de cotisants et de retraités doit-il être revu ?

Avant d'aborder la question spécifique des bornes d'âge pour déterminer les nombres de cotisants et de retraités intervenant dans le calcul des transferts de compensation, on traitera des autres questions posées, d'une part, par le décompte des effectifs de cotisants, d'autre part, par le décompte des effectifs de retraités.

2.2.1. Le décompte des effectifs de cotisants

Le calcul des transferts pour le premier étage de la compensation (entre régimes de salariés) repose sur les masses salariales sous plafond, estimées directement par les régimes, et ne nécessite pas de connaître les effectifs de cotisants. En revanche, le deuxième étage de la compensation opère une compensation purement démographique entre les régimes de non-

³⁷ On montre, dans un cadre simplifié, que le surcroît de transfert est en fait inférieur au montant du remboursement par le FSV. Le « double remboursement » par la compensation est donc partiel.

salariés et le bloc des régimes de salariés, ce qui nécessite pour chacun de ces régimes ou groupes de régimes de déterminer les effectifs de cotisants.

La question du décompte des effectifs de cotisants se pose donc actuellement uniquement pour les régimes de non-salariés et pour le bloc des régimes de salariés³⁸. À méthode de compensation inchangée, l'attention doit donc porter sur le décompte du nombre de cotisants des régimes de non-salariés et sur l'estimation de l'emploi salarié total qui est fournie par l'INSEE. Il n'en serait pas de même si, par exemple, on optait à l'avenir pour une compensation purement démographique entre tous les régimes, qui nécessiterait de déterminer les effectifs de cotisants de chaque régime.

a) Les effectifs de non-salariés

Les questions posées par le décompte des effectifs de non-salariés (et ceux des salariés s'ils devaient à l'avenir intervenir directement dans le calcul des transferts) renvoient à des problèmes de disponibilité des données.

Seuls les « cotisants actifs » des régimes sont décomptés. Sont ainsi exclus les assurés qui ne cotisent pas du tout l'année considérée, ce qui paraît logique. En revanche, un cotisant actif, même à temps très partiel, est comptabilisé comme un cotisant à part entière et les cotisants pluriactifs³⁹ sont susceptibles d'être comptés pour un dans les différents régimes où ils cotisent. Enfin, à défaut de pouvoir estimer le nombre de cotisants en « équivalents-année-complète », qui permettrait de ne pas désavantager dans le calcul des transferts les régimes où les cotisants ne passent qu'une partie de l'année, le dénombrement se fait pour la plupart des régimes à une date donnée, en l'occurrence le 1^{er} juillet (ou à défaut une moyenne entre les dénombrements à deux 31 décembre successifs), ce qui peut ne pas être représentatif de l'ensemble de l'année dans les secteurs où l'activité est saisonnière⁴⁰.

Sans amélioration des systèmes d'information, il importe en tous les cas de s'assurer de la cohérence des pratiques entre les régimes, rôle qui relève de la Commission de compensation.

Le problème de décompte du nombre de cotisants pour les régimes de non-salariés, récemment accentué par l'afflux important des auto-entrepreneurs, est en fait étroitement lié à la non prise en compte des capacités contributives de ces régimes dans le calcul des transferts de compensation. S'il était possible de les prendre en compte, le calcul des transferts reposerait directement sur les masses annuelles des revenus d'activité sous plafond (et non plus sur le nombre de cotisants). Or les masses annuelles de revenus intègrent les conséquences du travail à temps partiel et du travail sur une partie de l'année. Elles conduiraient en particulier à minimiser le poids des auto-entrepreneurs dans les calculs des transferts, en pondérant leur effectif par leur revenu d'activité moyen qui est souvent faible⁴¹.

³⁸ La Commission de compensation demande néanmoins chaque année à tous les régimes de salariés de lui fournir le nombre de cotisants.

³⁹ À l'exception de ceux qui sont explicitement identifiés comme tels par leurs régimes, notamment les polyactifs dans les régimes de non-salariés.

⁴⁰ C'est pourquoi, dans le régime des salariés agricoles qui dispose pour chaque salarié d'une durée de travail déclarée par l'employeur, les effectifs sont calculés en « équivalents-temps-plein ».

⁴¹ C'est ce qui a été fait de manière très approximative en ne comptabilisant pas dans les effectifs de cotisants les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur au SMIC en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée, calculé sur la base de 200 heures.

b) Les effectifs de salariés et de cotisants à la CNAV

Le décompte du nombre de cotisants pour le bloc des régimes de salariés est une estimation de l'emploi salarié total fournie par l'INSEE. Cette méthode peut poser question, en particulier lors des révisions apportées par l'INSEE quand les données définitives sont disponibles⁴² ou lorsque la méthode d'estimation de l'emploi salarié est modifiée⁴³.

Si, à l'avenir, les effectifs de cotisants des régimes de salariés devaient intervenir dans le calcul des transferts de compensation, une attention particulière devrait être portée à l'estimation du nombre de cotisants à la CNAV. En effet, ce nombre est calculé par la Commission de la compensation à partir de l'emploi salarié total estimé par l'INSEE, duquel sont déduits les effectifs de cotisants transmis par les autres régimes de salariés. Il est donc fragilisé par les différentes approximations qui viennent d'être relevées.

Un sujet plus immédiat pour la CNAV est le changement intervenu en 2003 avec la prise en compte dans les effectifs de cotisants des chômeurs, des préretraités et du volontariat civil (ex-service national), dont les cotisations sont prises en charge par le FSV⁴⁴. Cette mesure, qui coûterait environ 900 millions d'euros par an au régime général⁴⁵, ne respecterait pas, selon la CNAV en particulier⁴⁶, l'esprit de la loi de 1974 en introduisant dans la compensation des paramètres relevant de la solidarité nationale.

Or, s'il apparaît justifié d'exclure de la compensation les prestations de solidarité remboursées par le FSV⁴⁷, il n'en est pas nécessairement de même pour les cotisations prises en charge par le FSV au titre du chômage (et des préretraites).

Contrairement aux prestations remboursées par le FSV, les cotisations et le surcroît de pension au titre du chômage ont au total un impact sur l'équilibre financier du régime en lien avec sa situation démographique : chaque année, la CNAV reçoit du FSV des cotisations en proportion du nombre de ses affiliés au chômage cette année-là et verse des suppléments de pension en proportion du nombre de ses retraités qui ont validé des droits au titre du chômage. Si, du point de vue de l'assuré, il s'agit d'un droit non contributif puisque les cotisations sont payées par un tiers, du point de vue du régime, le dispositif relève d'une règle contributive : les régimes valident des droits en échange du paiement de cotisations.

La prise en compte de ces cotisations dans les mécanismes de compensation peut toutefois poser question dans ses modalités car la validation des droits au titre du chômage s'écarte partiellement du droit commun, consistant en une validation de périodes d'assurance sans report de salaire au compte de l'assuré.

⁴² Les calculs sont effectués l'année $N+1$, à partir de données provisoires de l'INSEE, les données définitives n'étant disponibles que trois ans après l'exercice auxquelles elles se rattachent. Lors du dernier recensement général de 1999, la série d'emploi salarié a été augmentée de 500 000 personnes.

⁴³ Comme en 2009 avec l'exploitation directe, au 31 décembre de l'année, des déclarations annuelles de données sociales qui comptabilisent tout emploi déclaré, même de courte durée, et qui a conduit à revoir à la hausse les estimations d'emploi salarié d'environ 650 000 personnes.

⁴⁴ Ce qui conduit à augmenter la capacité contributive de la CNAV. Concrètement, l'assiette de cotisations sur la base de laquelle sont déterminées les cotisations prises en charge par le FSV est ajoutée à la masse salariale sous plafond de la CNAV. La mesure concerne également le régime des salariés agricoles et, uniquement au titre du volontariat civil, le RSI (artisans et commerçants).

⁴⁵ Selon le rapport Domeizel et Leclerc (2006).

⁴⁶ Voir l'annexe 1.

⁴⁷ Voir la section II.2.1.3.

Elle implique en tout état de cause d'adopter un mode de calcul des transferts cohérent. Si les cotisations au titre du chômage sont prises en compte dans les capacités contributives des régimes, le calcul de la prestation de référence pour la compensation doit tenir compte des droits validés au titre du chômage. C'est le cas actuellement puisque, pour déterminer la pension moyenne la plus faible, on n'exclut pas le surcroît de pension lié à ces droits.

Si l'on optait pour un régime de référence contributif, conduisant notamment à prendre en compte la durée moyenne d'affiliation de chaque régime participant à la compensation⁴⁸, cette durée moyenne devrait prendre en compte la durée moyenne validée au titre du chômage dès lors que les cotisations au titre du chômage sont prises en compte dans les capacités contributives des régimes ; inversement, si ces cotisations ne sont pas prises en compte, il conviendrait de considérer des durées cotisées hors périodes de chômage.

Les raisonnements précédents peuvent s'appliquer également aux cotisations versées par la CNAF au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), dans la mesure où les bénéficiaires de l'AVPF⁴⁹ ne sont pas intégrés dans les effectifs de cotisants de la CNAV pour le calcul de la compensation, alors que le surcroît de pension versé du fait de l'AVPF est lui pris en compte. Quant à l'idée de les intégrer à l'avenir, les avis des représentants des différents régimes sont partagés⁵⁰. Si certains considèrent que cette modification répondrait à la même logique que celle qui a conduit à prendre en compte les chômeurs à partir de l'exercice 2003, les représentants de la CNAV expriment la même réserve que pour les cotisations prises en charge par le FSV au titre du chômage.

Au regard des objectifs de la compensation, il semblerait donc cohérent de prendre en compte l'existence de cotisations au titre de l'AVPF comme au titre du chômage et de tenir compte parallèlement des durées validées à ces titres dans le cas d'un calcul de la prestation de référence sur une base proportionnelle et non forfaitaire. À l'inverse, si ces durées spécifiques ne peuvent être prises en compte faute d'informations, la cohérence devrait alors conduire à exclure également les cotisations au titre de l'AVPF et du chômage dans le mode de calcul des transferts.

2.2.2. Le décompte des effectifs de retraités

Les retraités sont comptabilisés pour une unité dans chaque régime auxquels ils ont été affiliés. Ce mode de calcul crée de nombreux doubles comptes, étant donné le nombre important de polypensionnés, et favorise, toutes choses égales par ailleurs, les régimes dits « de passage » dans lesquels les retraités ont validé peu de droits. En effet, la compensation entre les régimes est établie sur la base du nombre de retraités sans tenir compte des durées de cotisation ou des montants des pensions (les calculs de compensation, établis selon le principe du régime de référence, attribuent à tous les régimes la même charge de pension par retraité, à savoir la pension de référence).

La solution à cette difficulté⁵¹ exigerait de dénombrer les retraités en « équivalents-carrière-complète », c'est-à-dire de ne compter que pour une fraction d'unité un retraité qui n'a pas accompli une carrière complète dans le régime.

⁴⁸ Voir la section II.2.1.2.

⁴⁹ C'est-à-dire les personnes pour lesquelles des cotisations AVPF sont versées par la CNAF à la CNAV.

⁵⁰ Voir l'annexe 1.

⁵¹ Voir le rapport de la Cour des comptes (2003) et le rapport Normand et Pelé (2004).

Cette solution renvoie en fait à la question de la définition du régime de référence retenu pour la compensation. Si la prestation de référence était définie non pas de manière forfaitaire mais proportionnellement à la durée d'affiliation⁵², on a vu que les formules de calcul des transferts de compensation seraient analogues aux formules actuelles, mais dans lesquelles le nombre de retraités de chaque régime serait pondéré par la durée moyenne d'affiliation dans le régime et où la pension moyenne la plus faible, prise comme référence, serait remplacée par le ratio (pension moyenne / (durée moyenne d'affiliation × revenu moyen)) le plus faible des régimes participant à la compensation⁵³.

Par cohérence, la modification du dénombrement des retraités en fonction de la durée d'affiliation devrait ainsi s'accompagner d'une modification du calcul de la prestation de référence.

Mettre en œuvre ce type de formule suppose néanmoins de définir plus précisément le paramètre de durée d'affiliation (durée cotisée, validée...) et de disposer des données correspondantes pour les différents régimes. Si quasiment tous les régimes seraient favorables à ce que les effectifs de retraités soient calculés en « équivalents-carrière-complète », ils sont indécis quant au choix de la variable à utiliser pour faire ce calcul⁵⁴.

2.2.3. La question des bornes d'âge

Alors qu'il y a un âge minimum pour le décompte des retraités (65 ans), il n'y a pas d'âge maximum de décompte des cotisants. Ces choix peuvent être questionnés à l'aune de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et du recul des bornes d'âge.

Une ambiguïté subsiste en fait concernant la définition de l'âge à partir duquel les effectifs de retraités doivent être décomptés pour la compensation. L'âge de 65 ans renvoie-t-il à un âge minimum de départ à la retraite ou à un âge de départ à la retraite sans décote (à taux plein) ?

Cette ambiguïté se retrouve dans les réponses des régimes consultés⁵⁵. Seuls trois de ces régimes considèrent que le décompte des effectifs de retraités à partir de 65 ans ne pose pas de problème, la plupart estimant qu'il faudrait soit relever progressivement cet âge à 67 ans, soit l'abaisser à 62 ans. Ces âges correspondent, pour la plupart des régimes de base (hors les régimes spéciaux), respectivement à l'âge de départ à la retraite sans décote et à l'âge minimum de départ à la retraite, aux termes de la réforme des retraites de 2010.

Conformément à l'esprit initial de la compensation, qui vise à établir des règles qui ne pénalisent aucun régime, il paraît en tous les cas raisonnable de ne pas décompter, pour la compensation, les effectifs de retraités à un âge à partir duquel il n'est pas possible, dans certains régimes, de liquider ses droits à la retraite, car cette règle conduirait à faire financer par ces régimes un avantage spécifique aux autres régimes (le fait de pouvoir partir à la retraite dès cet âge). Cet argument justifie que les retraités doivent être décomptés au plus tôt à partir de l'âge minimum de départ à la retraite le plus élevé des régimes participants à la compensation, soit 62 ans aux termes de la réforme des retraites de 2010.

⁵² Si la prestation de référence est proportionnelle non seulement à la durée d'affiliation mais aussi aux revenus d'activité des retraités, le raisonnement est analogue en remplaçant « durée d'affiliation » par « produit de la durée d'affiliation et des revenus d'activité ».

⁵³ Voir la section II.2.1.2.

⁵⁴ Voir l'annexe 1.

⁵⁵ Voir l'annexe 1.

Est-il justifié de retenir un âge supérieur, comme c'est le cas actuellement ?

Les réflexions sur ce sujet, qui ont fait suite à la réforme des retraites de 2003, se sont surtout référées à l'âge à partir duquel il est possible d'obtenir une retraite à taux plein⁵⁶. En particulier, l'un des arguments avancés pour ne pas abaisser l'âge de 65 ans pour le décompte des retraités dans le cadre de la compensation est que l'âge moyen effectif de départ à la retraite est beaucoup plus élevé dans certains régimes de base, principalement à la CNAVPL, car il n'est généralement pas possible pour les professionnels libéraux de liquider leurs droits à retraite complémentaire avant 65 ans sans décote⁵⁷. L'âge moyen effectif de départ à la retraite à la CNAVPL était ainsi de 63,7 ans en 2010.

En fait, il apparaît très délicat de définir précisément l'âge à partir duquel il convient de décompter les retraités dans le cadre de la compensation. En théorie, pour le calcul des transferts de compensation, il faudrait reconstituer la masse des pensions des différents régimes selon les règles du régime de référence, à partir de simulations au niveau individuel. Il faudrait alors tenir compte du fait que les règles du régime influent sur les comportements de départ à la retraite et qu'en conséquence, pour chaque régime participant à la compensation, les âges de départ à la retraite avec les règles du régime de référence seraient différents de ceux observés avec les règles du régime.

Comme, en pratique, il n'est pas possible de réaliser de telles simulations, on ne peut que se référer aux comportements de départ à la retraite observés dans les différents régimes. Une hypothèse cohérente est alors de retenir un âge de décompte des retraités relativement élevé pour la compensation, dans la mesure où, avec les règles minimales du régime de référence, les personnes seraient incitées à partir plus tard à la retraite. Le choix de l'âge d'annulation de la décote (taux plein) le plus élevé des régimes (actuellement 65 ans) apparaît dans ces conditions justifié. Compte tenu de la réforme des retraites de 2010, l'âge à partir duquel sont décomptés les retraités pour la compensation devrait alors être progressivement porté à 67 ans⁵⁸.

Retenir cet âge pour le décompte des effectifs de retraités a en outre l'avantage d'être cohérent avec la politique d'incitation au prolongement de l'activité et au recul de l'âge effectif de départ à la retraite, puisque cela conduit à pénaliser les régimes dans lesquels les personnes partent relativement tôt à la retraite et à avantager les autres.

Pour ne pas pénaliser les régimes dans lesquels les personnes partent relativement tard à la retraite, un raisonnement analogue pourrait conduire à fixer un âge maximum pour les cotisants de telle sorte que les régimes, où les cotisants restent plus longtemps, ne soient pas désavantagés dans la détermination de leur capacité contributive⁵⁹.

On objectera toutefois qu'il n'est pas nécessairement justifié de prendre deux fois en compte le fait que les assurés de ces régimes partent relativement tard à la retraite (par le biais du

⁵⁶ Voir le rapport Normand et Pelé (2004).

⁵⁷ Un départ anticipé dès 60 ans est possible, mais avec décote sauf dans des cas particuliers (invalidité...).

⁵⁸ Retenir l'âge moyen effectif de départ à la retraite le plus élevé parmi les régimes participant à la compensation pourrait poser des problèmes pratiques de décompte, au-delà de cet âge, des effectifs de retraités de chaque régime et ajouterait de l'instabilité au mécanisme de compensation (cet âge évoluant chaque année).

⁵⁹ Selon le rapport Normand et Pelé (2004), une telle logique conduirait à limiter pour tous les régimes le décompte des cotisants à 60 ans (et probablement 62 ans aux termes de la réforme de 2010), considéré comme l'âge le plus faible de fin de cotisation (en omettant le cas des catégories actives dans les régimes spéciaux et celui des départs anticipés pour carrière longue).

décompte des retraités et de celui des cotisants) pour le calcul des transferts de compensation, que fixer un âge maximum pour les cotisants ne serait guère cohérent avec le choix de retenir un âge relativement élevé pour le décompte des retraités – lequel repose sur l’hypothèse qu’avec les règles du régime de référence, les personnes seraient parties plus tard à la retraite et auraient donc prolongé leur activité –, enfin que la prise en compte, dans le calcul des transferts, des durées moyennes d’affiliation, d’autant plus longues que les cotisants prolongent leur activité, serait, toutes choses égales d’ailleurs, favorable à ces régimes⁶⁰.

Au total, il ne semble pas pertinent de retenir un âge maximum de décompte des cotisants pour la compensation, ce d’autant plus si les durées d’affiliation sont prises en compte dans le calcul des transferts.

2.3. Peut-on estimer correctement les capacités contributives des régimes de non-salariés ?

Les régimes de non-salariés font l’objet d’un traitement particulier. Ils participent à une compensation purement démographique, où les capacités contributives sont évaluées en fonction des effectifs de cotisants et non pas en fonction des masses de revenus soumises à cotisation.

Conformément à l’article 2 de la loi du 24 décembre 1974, cette exception a été justifiée à l’origine par l’insuffisante connaissance des revenus des non-salariés, les capacités contributives des non-salariés ne pouvant dès lors être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés. La question se pose aujourd’hui de savoir si le choix opéré en 1974 est toujours justifié, compte tenu des progrès accomplis depuis trente-cinq ans dans la connaissance des revenus des non-salariés.

En particulier, il convient de s’interroger sur la sous-déclaration des revenus des non-salariés. Si cette sous-déclaration était avérée, la prise en compte des revenus déclarés dans les transferts de compensation minorerait la capacité contributive des régimes de non-salariés. Ces derniers seraient ainsi avantagés au détriment des régimes de salariés dans un mécanisme qui opère une redistribution en fonction des revenus. Ils recevraient davantage, s’ils sont créateurs, ou verseraient moins s’ils sont débiteurs.

2.3.1. Les progrès accomplis dans la connaissance des revenus des non-salariés

Dans les années soixante-dix, la connaissance des revenus des travailleurs indépendants était lacunaire, et leur sous-estimation dans les sources statistiques disponibles d’origine fiscale empêchait toute comparaison avec les salariés. À ceci deux explications majeures : d’une part, la déclaration des revenus au forfait qui était la règle chez les petits agriculteurs, artisans ou commerçants alors très nombreux ; d’autre part, la fraude ou l’évasion fiscale induisant une sous-déclaration des revenus. Ces pratiques réduisent également les cotisations perçues par le régime de retraite, par rapport à la capacité contributive réelle des affiliés. Le régime forfaitaire d’imposition présente, lui, un double inconvénient : non seulement l’activité économique réelle n’est pas évaluée, mais les revenus sont généralement sous-estimés. Ainsi

⁶⁰ Voir II.2.2.2. Dans le calcul des transferts, les effectifs de retraités seraient alors pondérés par les durées moyennes d’affiliation, qui seraient d’autant plus importantes dans les régimes où les assurés prolongent leur activité.

le ministère de l'agriculture a estimé en 2000 que le forfait conduisait à une sous-imposition de 30 % par rapport à une imposition au réel⁶¹.

Aujourd'hui, les problèmes posés par le régime forfaitaire et par l'évasion fiscale n'ont pas disparu, mais des efforts ont été accomplis depuis trente-cinq ans pour en limiter l'ampleur.

Depuis les années soixante-dix, le régime forfaitaire d'imposition a décliné et le régime d'imposition au réel (ou au réel simplifié) a gagné du terrain. Ainsi, en 1975, 99 % des agriculteurs et 81 % des indépendants non agricoles déclaraient leurs bénéfices au forfait ; en 1990, ils ne représentaient plus que 68 % des agriculteurs et 20 % des indépendants non agricoles⁶². À législation inchangée, ceci résulte d'abord de la disparition progressive des petits agriculteurs, artisans, ou commerçants dont le volume d'activité se situe en deçà des plafonds légaux pour bénéficier du régime forfaitaire. La forte progression du niveau de vie des travailleurs indépendants témoigne de cette évolution : le niveau de vie moyen des catégories socio-professionnelles indépendantes apparaît aujourd'hui supérieur à celui des professions salariées, alors qu'il apparaissait sensiblement inférieur dans les années soixante-dix⁶³. En outre, la législation a évolué depuis trente-cinq ans, incitant les non-salariés à abandonner le régime forfaitaire et à opter pour un régime réel tout en adhérant à un centre de gestion agréé. Surtout, le régime forfaitaire a été supprimé en 1999 pour les indépendants non agricoles et remplacé par les régimes micro-BIC et micro-BNC. Ces régimes simplifiés reposent sur la déclaration d'un chiffre d'affaires ou d'un montant de recettes non commerciales, auquel on applique un abattement dépendant de l'activité exercée pour estimer le bénéfice, ce qui constitue un net progrès par rapport au forfait où le volume d'activité demeurait inconnu. Cependant, le régime du forfait existe toujours dans le monde agricole et concerne encore de nombreux agriculteurs (la moitié des foyers fiscaux déclarant un bénéfice agricole), bien que les montants en jeu soient limités (12 % de la masse des bénéfices agricoles déclarés en 2008).

Parallèlement, afin d'améliorer la régularité des déclarations de revenus, les non-salariés ayant opté pour un régime réel ont été incités fiscalement, à partir du milieu des années soixante-dix⁶⁴, à adhérer à un centre de gestion agréé pour tenir leur comptabilité. La principale incitation fiscale a longtemps consisté en un abattement de 20 % du revenu déclaré au fisc, analogue à celui dont bénéficiaient les salariés. La loi de finances pour 2006 a intégré cet abattement au barème, si bien que l'incitation à adhérer a pris la forme d'une majoration de 25 % du revenu imposable des non-adhérents. Cette incitation fiscale a joué un rôle déterminant. Aujourd'hui, environ deux-tiers des entreprises imposées selon le régime du réel adhèrent à un organisme agréé⁶⁵.

⁶¹ Source : « Les prélèvements obligatoires des indépendants », rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, mars 2008.

⁶² Proportion de déclarations au forfait parmi les foyers fiscaux déclarant des BA, BIC ou BNC. Source : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux.

⁶³ Sources : « Revenus et patrimoine des ménages », INSEE Synthèses n°1, 1995 ; « Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2008 et séries longues », INSEE Résultats n° 118 soc, 2011. Le niveau de vie relativement élevé des travailleurs indépendants peut résulter du cumul de revenus d'activités non-salariées, d'activités salariées et de revenus du patrimoine.

⁶⁴ Les premiers centres de gestion agréés ont été créés au milieu des années soixante-dix (en 1974 pour les agriculteurs, artisans et commerçants et en 1976 pour les professions libérales), mais l'abattement pour les adhérents était initialement de 10 %. Il est passé à 20 % à partir de 1981.

⁶⁵ Voir le bilan des organismes agréés que dresse le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de mars 2008, intitulé « Les prélèvements obligatoires des indépendants ».

L'amélioration de la connaissance des revenus des non-salariés résulte aussi des progrès des systèmes d'information statistique. Depuis 2004, l'INSEE a entrepris de constituer une base de données « non-salariés » permettant d'observer leurs revenus. Cette opération repose sur la disponibilité nouvelle de deux sources administratives issues des organismes de sécurité sociale chargés du recouvrement des cotisations et contributions sociales des indépendants (MSA pour les agriculteurs et ACOSS pour les autres non-salariés). Pour ces derniers, les URSSAF sont chargées de calculer les cotisations et contributions sociales à partir des déclarations de revenus, et l'ACOSS centralise les données provenant des URSSAF. La nouvelle source de données de l'INSEE, qui vise à constituer pour les non-salariés l'équivalent des DADS (déclarations annuelles de données sociales) pour les salariés, marque un net progrès par rapport aux sources fiscales exploitées auparavant par l'INSEE (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux et bénéfices agricoles), qui ne couvraient pas le champ des gérants majoritaires de sociétés. Les premiers résultats de cette nouvelle base de données, portant sur les revenus 2008, ont été publiés durant l'été 2011⁶⁶. Ils seront suivis en 2012 et 2013 de résultats plus exhaustifs portant sur les revenus 2009.

Notons que les problèmes de qualité des données ne sont pas l'apanage des non-salariés. Si les sources utilisées par les régimes de salariés sont diverses (fichier de paye, montants de cotisations exigibles ou encaissées...), les techniques de retraitement le sont encore davantage. Le rapport Normand et Pelé (2004) indique que la détermination des masses salariales plafonnées pose des difficultés et les techniques de traitement des données utilisées sont très diversifiées et mériteraient d'être, sinon unifiées, tout au moins harmonisées. Selon la Cour des comptes (2010), la masse salariale des cotisants du régime général serait sous-évaluée de l'ordre de 2 %, alors que celle de la CNRACL aurait été surévaluée de 2001 à 2006 de 2,6 % en moyenne.

2.3.2. Des problèmes de comparabilité subsistent entre revenus des non-salariés et revenus des salariés

Indépendamment de la qualité des données, la comparaison des revenus des non-salariés et des salariés soulève des problèmes conceptuels de définition du revenu d'activité. Ces problèmes ne sont pas neutres pour les transferts de compensation : plus la définition du revenu d'activité non-salariée conduit à retenir une évaluation haute du revenu moyen des non-salariés, plus les régimes de non-salariés devraient verser de transferts (ou moins ils devraient en recevoir).

Une différence notable entre le revenu d'un non-salarié et celui d'un salarié est que le revenu du non-salarié rémunère à la fois son travail et son capital professionnel alors que le salaire rémunère uniquement le travail. Ceci a une incidence en matière de retraite : à revenu égal, un non-salarié peut cotiser moins pour sa retraite qu'un salarié tout en ayant un niveau de vie équivalent à la retraite, car sa pension plus faible sera compensée par les revenus tirés de la liquidation du patrimoine professionnel. Dès lors, il convient de s'interroger sur la définition théorique de la capacité contributive d'un non-salarié, équivalente à celle d'un salarié : s'agit-il de son revenu d'activité global (rémunération du travail et du capital), ou seulement de la fraction de son revenu qui rémunère le travail ? À titre de comparaison, les revenus du capital que les salariés perçoivent via l'épargne salariale ne figurent pas dans l'assiette des prélèvements sociaux.

⁶⁶ Insee Première n° 1362, juillet 2011

En pratique, cette différence de concept est liée à des difficultés de mesure des revenus des non-salariés. En effet, l'optimisation fiscale et sociale conduit de nombreux non-salariés (ayant opté pour un statut de société redevable de l'impôt sur les sociétés) à déclarer leurs revenus sous forme de dividendes plutôt que sous forme de rémunérations, de sorte que l'assiette des prélèvements sociaux appréhendée par les bases MSA et ACOSS est inférieure au revenu global voire ramenée à zéro. Pour limiter ce problème, des mesures récentes ont été prises concernant les professions libérales⁶⁷.

D'autres problèmes de comparabilité entre salariés et non-salariés peuvent être soulevés. Ainsi le salaire brut, qui sert d'assiette aux cotisations sociales des salariés, est brut de cotisations salariales mais net de cotisations patronales ; il ne se compare donc pas directement aux assiettes ACOSS et MSA. Par ailleurs les revenus des non-salariés sont nets de frais professionnels contrairement à ceux des salariés. L'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux appliqués aux salariés en tient compte (abattement de 10 % du salaire net pour l'assiette de l'impôt sur le revenu, ou de 3 % du salaire brut pour l'assiette de la CSG).

La forte variabilité annuelle des revenus des non-salariés peut aussi poser problème, dès lors que l'assiette retenue pour les transferts de compensations est plafonnée. En effet, si les non-salariés alternent de mauvaises années avec un revenu très inférieur au plafond (voire négatif) avec de bonnes années avec un revenu très supérieur au plafond, la moyenne de leur revenu sous plafond sous-estime leur revenu moyen. Symétriquement, le fait de tronquer les revenus négatifs à zéro (ce qui est le cas à l'ACOSS mais pas à la MSA) conduit à surestimer le revenu moyen des non-salariés.

S'il était décidé de prendre en compte les revenus des non-salariés dans le calcul des transferts de compensation, on pourrait se baser sur les assiettes soumises à cotisations déclarées par les assurés, sur lesquelles sont calculées les cotisations aux régimes de sécurité sociale, c'est-à-dire sur les données de la MSA et de l'ACOSS exploitées par ailleurs par l'INSEE. Il pourrait être utile de se rapprocher de l'INSEE pour s'informer des traitements effectués sur ces données pour les rendre mieux exploitables (correction de doublons, identification du secteur d'activité des sociétés...).

Il conviendrait aussi de tenir compte, dans le calcul des transferts, du délai d'obtention des données concernant les non-salariés. En effet, pour les revenus de l'année N , les DADS concernant les salaires sont déclarées par les entreprises aux URSSAF dès janvier $N+1$ et disponibles à l'ACOSS environ deux mois plus tard, alors que les données sur les revenus des non-salariés ne sont disponibles à l'ACOSS qu'en décembre $N+1$.

⁶⁷ Depuis 2009, les associés d'une société d'exercice libéral relevant d'un régime non-salarié doivent intégrer dans l'assiette des cotisations et contributions sociales une part des dividendes et des intérêts de compte courant versés par la société (article 22 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 modifiant l'article L. 131-6 du code de la Sécurité sociale).

II.3. Faut-il revoir le périmètre de la compensation ?

Outre la question des paramètres intervenant dans les mécanismes de compensation, se pose la question du périmètre de la compensation. Celle-ci ne porte que sur les droits directs (pour le calcul de la prestation de référence et du nombre de retraités) et ne concerne que les régimes de base.

La question de son extension, d'une part, aux droits dérivés (les réversions), d'autre part, aux régimes complémentaires a été abordée dans plusieurs des rapports consacrés à la compensation. La Cour des comptes jugeait déjà en 2003 que la prise en compte des pensions de réversion faisait partie des décisions structurelles qui devaient être discutées entre les partenaires concernés, et le rapport Normand et Pelé de 2004 analyse les implications d'une extension de champ de la compensation aux droits dérivés ainsi qu'aux régimes complémentaires.

Sous un angle différent, la question du périmètre de la compensation renvoie à la façon de prendre en compte les différents régimes de base pour le calcul des transferts, avec la question de la consolidation éventuelle de certains d'entre eux, jugés très proches de par leurs règles ou de par leurs relations financières. La question se pose d'abord pour le régime général et le régime des salariés agricoles, en raison de l'alignement de leurs règles et de l'intégration financière au régime général du régime des salariés agricoles⁶⁸ ; la consolidation de ces régimes pour le calcul des transferts de compensation figurait parmi les mesures techniques que la Cour des comptes jugeait prioritaires en 2003.

3.1. L'extension de la compensation aux droits dérivés

La compensation ne porte que sur les pensions de droit direct, alors que le coût des pensions de réversion (ou droits dérivés) peut être très élevé pour les régimes dont la situation démographique est dégradée. C'est le cas notamment pour le régime des mines dont la masse des pensions de droits dérivés représente près de la moitié de la masse des pensions de droits directs. La question d'un élargissement de la compensation aux droits dérivés est alors posée.

Deux méthodes, entre lesquelles il est difficile de trancher, peuvent être envisagées pour prendre en compte les droits dérivés tout en respectant les principes généraux de la compensation : une compensation spécifique aux droits dérivés qui s'ajouterait à la compensation actuelle ou une compensation unique sur l'ensemble des droits directs et des droits dérivés.

La première méthode consisterait, comme pour les droits directs, à déterminer des effectifs de bénéficiaires de droit dérivé, une prestation de référence minimale et d'en déduire les charges fictives des régimes, à répartir entre eux au *pro rata* des effectifs de cotisants ou des masses salariales.

La seconde méthode consisterait à considérer globalement les droits directs et les droits dérivés de chaque régime, puis à opérer des transferts entre les régimes selon les mêmes principes que la compensation actuelle sur la base des données agrégées : effectifs de

⁶⁸ Le régime général reprend dans ses propres comptes le déficit du régime des salariés agricoles et le transfert de compensation dont ce dernier bénéficie.

bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés, pension moyenne rapportant l'ensemble des droits directs et dérivés à cet effectif...

Si la plupart des régimes ne sont pas hostiles, sur le principe, à la prise en compte des droits dérivés dans la compensation, ils soulignent les différences de règles entre les régimes⁶⁹, qui, quelle que soit la méthode envisagée, constitueraient la principale difficulté de mise en œuvre.

En particulier, il serait nécessaire de définir un âge minimum de décompte des retraités de droit dérivé, de déterminer des règles minimales pour la réversion ou encore, pour la seconde méthode, de traiter la question du traitement des bénéficiaires à la fois de droits directs et de droits dérivés.

Les différences de conditions d'attribution de la réversion (conditions de ressources pour certains régimes, conditions de non-remariage pour d'autres, âge minimum...) et de taux de réversion conduisent à des écarts sensibles entre les régimes en termes de nombre de bénéficiaires de pensions de réversion et de montant moyen. Dans ces conditions, il apparaît difficile d'établir un mécanisme de compensation susceptible de neutraliser ces différences et de déterminer une prestation de référence à un niveau suffisant pour que cette compensation soit réellement opérante.

3.2. Les régimes complémentaires

La compensation actuelle s'opère entre des régimes de natures différentes : certains sont des régimes de base, d'autres sont des régimes intégrés qui assurent l'équivalent des couvertures de base et complémentaire. La prestation de référence étant définie sur une base minimale, elle est la prestation moyenne d'un régime de base et donc, en général, nettement inférieure à celles des régimes intégrés, ce qui limite pour ces régimes l'impact de la compensation.

Une solution régulièrement évoquée consisterait alors à étendre le champ de la compensation aux régimes complémentaires obligatoires, en considérant que la solidarité entre régimes devraient s'opérer au niveau du cumul des retraites de base et complémentaire, qui est le niveau pertinent pour les retraités, et que les régimes complémentaires seront confrontés, à moyen terme (en raison de leur création souvent plus récente), aux mêmes évolutions démographiques que les régimes de base.

À l'instar des régimes de base, la généralisation du principe de répartition à l'ensemble des régimes complémentaires devrait, en soi, légitimer des transferts financiers entre les régimes pour corriger l'impact des évolutions démographiques. En l'absence de tels transferts, l'État est conduit à compléter les ressources de régimes complémentaires qui font face à un contexte démographique très déséquilibré, comme c'est le cas pour les exploitants agricoles⁷⁰, ce qui n'est pas sans poser question sur le plan de l'équité⁷¹.

Comme pour la réversion, deux formes d'extension de la compensation aux régimes complémentaires pourraient être envisagées, la mise en place d'une compensation spécifique

⁶⁹ Voir l'annexe 1.

⁷⁰ Les cotisations ne représentent que les deux-tiers des ressources de leur régime complémentaire obligatoire et sont complétées par une participation de l'État.

⁷¹ Selon les arguments développés en II.1.2., les affiliés des régimes complémentaires à la situation démographique plus favorable pourraient être mis à contribution.

aux droits complémentaires ou l'instauration d'une compensation globale pour l'ensemble des droits de base et complémentaires.

La première consisterait à opérer deux compensations, l'une spécifique aux droits de base, l'autre spécifique aux droits complémentaires. Elle nécessiterait de décomposer les régimes intégrés en niveaux de base et complémentaire, ce qui supposerait de déterminer une règle de partage⁷².

La seconde consisterait à reconstituer pour tous les assurés un droit complet (cumul des droits de base et complémentaire), la prestation de référence serait définie comme la plus faible des prestations complètes moyennes et le financement serait réparti entre les différents régimes, ce qui supposerait de fixer une règle de partage entre les régimes intégrés, les régimes de base et les régimes complémentaires.

En dépit de ces justifications de principe, l'extension de la compensation aux régimes complémentaires poserait des difficultés pratiques non négligeables⁷³ et soulèverait un problème de principe, dans la mesure où les régimes complémentaires sont presque tous gérés de manière autonome, par les partenaires sociaux. Cette autonomie, qui permet à chaque groupe professionnel de faire ses propres choix de couverture, peut apparaître en contradiction avec la compensation qui est établie sur la base de règles minimales communes à tous les régimes. C'est pour cette raison que la compensation a, jusqu'à présent, été limitée à la couverture de base, même si la généralisation des retraites complémentaires obligatoires pourrait atténuer quelque peu la portée de l'argument.

Au-delà des questions de principe, l'opposition de la plupart des régimes à l'intégration dans la compensation repose sur des arguments techniques. Quelle que soit l'option retenue, à l'exception de trois régimes spéciaux, tous les régimes de base s'opposent à l'extension de la compensation aux régimes complémentaires au motif que le pilotage à long terme de ces régimes se différencie de celui des régimes de base⁷⁴.

Les régimes complémentaires ont évolué indépendamment les uns des autres et la plupart ont constitué des réserves pour faire face notamment aux conséquences financières de leurs évolutions démographiques. Des mesures d'ajustement internes au régime sont prévues explicitement par certains d'entre eux pour préserver leur viabilité financière à long terme, sans tenir compte d'éventuels transferts de compensation avec d'autres régimes⁷⁵. Dans ces conditions, ces régimes pourraient se trouver défavorisés par la mise en place d'une compensation, au sein de laquelle ils risqueraient d'être sollicités pour financer les déficits de régimes moins « prévoyants ».

⁷² Le dispositif actuel opère de fait une compensation uniquement sur les droits de base : pour les régimes intégrés, si on ne retenait qu'une fraction de la pension moyenne correspondant à un étage de base, les montants obtenus resteraient supérieurs à la prestation de référence actuelle, ce qui serait sans effet sur le montant de cette dernière et *in fine* sur les montants des transferts (voir le rapport Normand et Pelé, 2004).

⁷³ Voir en particulier le rapport Normand et Pelé (2004).

⁷⁴ Voir l'annexe 1.

⁷⁵ Voir le document 3 de la séance du COR du 30 septembre 2009. Ainsi, les régimes complémentaires des artisans et des commerçants fonctionnent suivant un système de répartition provisionnée, visant à constituer des réserves dont les produits financiers permettent, le moment venu, de faire face aux besoins de financement du régime. Dans ce cadre, la revalorisation des pensions complémentaires des artisans dépend du taux de couverture des engagements.

L'analyse sur ce point revient à reprendre, en les inversant, les raisons invoquées précédemment pour justifier l'existence de la compensation entre les régimes de base⁷⁶. Alors qu'il serait délicat de supprimer la compensation entre les régimes de base qui, par le biais de la compensation, n'ont pas été incités à constituer des réserves à la hauteur de leur situation financière hors compensation, il serait tout autant délicat d'instaurer désormais une compensation entre tous les régimes complémentaires qui, en son absence, ont été conduits à opérer des ajustements de leurs paramètres pour se constituer des réserves hors compensation.

Pour ces différentes raisons, il ne paraît pas envisageable en l'état actuel, pour la plupart des membres du Conseil, d'étendre la compensation aux régimes complémentaires. Si cette piste devait être envisagée à l'avenir, des simulations, selon les deux formes possibles d'extension, devraient au préalable être réalisées.

3.3. La consolidation du régime des salariés agricoles avec le régime général pour le calcul des transferts

La consolidation du régime des salariés agricoles avec le régime général dans les calculs de compensation peut se justifier par l'intégration financière au régime général du régime des salariés agricoles et l'alignement des règles du régime des salariés agricoles sur celles du régime général. Le regroupement des salariés agricoles avec le régime général pour le calcul de la compensation figurait ainsi parmi les mesures techniques que la Cour des comptes jugeait prioritaires en 2003.

La mise en œuvre consisterait à considérer un régime fusionné, dont les paramètres (effectifs de retraités, masse salariale) seraient obtenus par la somme des paramètres des régimes consolidés⁷⁷.

Cette option est cependant majoritairement rejetée par les régimes, car la disparition du régime des salariés agricoles conduirait à déterminer une nouvelle prestation de référence, plus élevée, pour la compensation interne aux salariés et augmenterait ainsi très fortement les transferts⁷⁸.

La consolidation, dans le cadre de la compensation, de deux régimes dont les règles sont identiques⁷⁹ ne devrait pourtant poser aucun problème, car cette opération devrait en théorie être neutre pour le calcul des transferts⁸⁰. Le fait que ce ne soit pas le cas en pratique renvoie aux conventions adoptées pour les mécanismes actuels de la compensation, notamment au fait de retenir comme prestation de référence la plus faible des pensions moyennes des régimes participants (en l'occurrence la pension moyenne du régime des salariés agricoles pour le premier étage de la compensation). La discussion relative à la prestation de référence⁸¹ a souligné les limites de ce choix.

⁷⁶ Voir II.1.2.

⁷⁷ En tenant compte, dans le calcul du nombre de retraités, des retraités communs aux deux régimes.

⁷⁸ Voir le rapport Normand et Pelé (2004).

⁷⁹ C'est le cas également pour le régime de la fonction publique de l'État et la CNRACL, dont la consolidation dans le cadre de la compensation est évoquée dans le rapport Normand et Pelé (2004), ou encore des régimes de retraite des artisans et des commerçants du RSI.

⁸⁰ Selon I.3.3., le transfert de compensation d'un régime i s'écrit : $T_i = te \times MS_i - MP_i$, avec te le taux de cotisation d'équilibre du système de retraite, MS_i la masse salariale du régime i et MP_i la masse des pensions du régime i . On obtient alors immédiatement : $T_{1+2} = T_1 + T_2$ et les transferts des autres régimes sont inchangés.

⁸¹ Voir II.2.1.2.

Compte tenu des règles actuelles de la compensation, il n'y pas de réponse satisfaisante à la question de la consolidation du régime des salariés agricoles avec le régime général car, sur le plan des principes de la compensation, la réponse devrait être positive mais, compte tenu de ses conséquences financières pratiques, la réponse n'est pas consensuelle et conduit au *statu quo*.

La question générale de la consolidation de certains régimes pour le calcul des transferts de compensation (régime des salariés agricoles et régime général, mais aussi régime de la fonction publique d'État et CNRACL, ou encore régime des artisans et régime des commerçants au sein du RSI) invite finalement à revoir au préalable les paramètres au cœur des mécanismes actuels de la compensation de telle sorte que ceux-ci dépendent moins de tel ou tel régime (comme c'est le cas actuellement pour la prestation de référence). Ce serait par exemple le cas avec l'option consistant à remplacer, pour la prestation de référence, la pension moyenne la plus faible des régimes participants par le rapport « pension moyenne / (durée moyenne d'affiliation × revenu moyen de carrière des retraités) » le plus faible parmi les régimes participants multiplié par le produit de la durée moyenne d'affiliation et du revenu moyen de carrière des retraités de chaque régime⁸².

⁸² Voir II.3.1.a. Dans la mesure où les pensions sont, en première approximation, proportionnelles à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière, le rapport « pension moyenne / (durée moyenne d'affiliation × revenu moyen de carrière des retraités) » le plus faible parmi les régimes participants est moins sensible au périmètre des régimes considérés que la pension moyenne la plus faible des régimes participants.

III. Pistes d'évolution et résultats des simulations

- 1) Respecter quelques principes de base pour l'évolution des mécanismes de compensation**
- 2) Envisager des pistes d'évolution s'inscrivant dans la continuité des mécanismes actuels**
- 3) Rénover en profondeur les mécanismes de compensation pour répondre au mieux aux objectifs recherchés**

Dans le prolongement des réponses apportées aux questions précédentes, plusieurs pistes d'évolution possible des mécanismes de compensation peuvent être examinées.

Au préalable, ces pistes d'évolution doivent respecter quelques principes de base : des règles cohérentes, lisibles et équitables ; des règles applicables, fondées sur des données validées, ayant donné lieu à simulation ; un traitement approprié des données indisponibles ou peu fiables ; enfin, un étalement dans le temps de la mise en œuvre des réformes.

Deux approches, qui, toutes deux, conduiraient à supprimer les deux étages de la compensation, ont été envisagées. La première, 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. La seconde, qui semble mieux répondre à l'objectif de la compensation, consiste à retenir une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière des retraités.

Dans les deux cas, des simulations ont été réalisées. Une synthèse des résultats figure en annexe.

Ces résultats portent sur les évolutions des montants des transferts qu'entraîneraient les modifications simulées des mécanismes de compensation. Ils ne tiennent pas compte en particulier de l'impact éventuel de ces évolutions sur les coûts de gestion pour les régimes, sur les charges financières liées à la modification des déficits pour certains régimes et, plus généralement, sur les circuits de financement des régimes participant à la compensation (subventions d'équilibre, C3S, etc.)¹. Sur ce dernier point, les tableaux de résultats comportent une ligne relative au transfert agrégé pour le régime général et le régime des salariés agricoles, qui est financièrement intégré au régime général, et une autre relative au transfert agrégé pour le régime de la fonction publique d'État et les régimes subventionnés², afin d'apprécier l'impact de l'évolution des transferts de compensation sur le montant global des subventions d'équilibre à la charge du budget de l'État.

¹ Les coûts de gestion et les charges financières sont faibles en comparaison des montants des transferts de compensation.

² Régimes de la fonction publique d'État (civile et militaire), des ouvriers de l'État, des mines, de la SNCF, de la RATP et des marins.

III.1. Respecter quelques principes de base pour l'évolution des mécanismes de compensation

Les principes de la compensation n'ont quasiment pas évolué depuis leur instauration en 1974 et cette stabilité leur confère *de facto* une réelle légitimité. Dans ce contexte, une évolution des mécanismes de compensation nécessite d'être soigneusement préparée et expliquée. Pour qu'elle soit comprise, acceptée et, bien sûr, applicable, quelques principes de base devraient être respectés.

1.1. Des règles cohérentes, lisibles et équitables

Les règles de la compensation doivent être cohérentes, lisibles et équitables.

Elles doivent être **cohérentes** par rapport à l'objectif de la compensation qui découle du choix d'un système de retraite financé en répartition et organisé sur une base socioprofessionnelle, ce qui suppose de s'accorder sur cet objectif. Si l'on considère que l'objectif de la loi de 1974 reste pertinent, à savoir « *remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* », il faut veiller à ce que les règles en vigueur remédient effectivement à ces inégalités, avec la question particulière des conditions de prise en compte des capacités contributives des régimes de non-salariés.

La cohérence des règles de la compensation passe également par la cohérence, entre elles, des hypothèses retenues pour effectuer le calcul des transferts. Par exemple, si les cotisations au titre du chômage sont prises en compte dans les capacités contributives des régimes concernés, le calcul de la prestation de référence doit logiquement tenir compte des droits validés au titre du chômage. De même, la façon de décompter des effectifs de cotisants doit faire écho à la façon de décompter les effectifs de retraités ; si le choix de décompter les effectifs de retraités au-delà d'un âge relativement élevé (en l'occurrence l'âge d'annulation de la décote) est justifié par le fait qu'avec les règles du régime de référence, les personnes auraient prolongé leur activité, il ne serait pas cohérent de fixer un âge maximum (par exemple l'âge minimum de départ à la retraite) pour le décompte des effectifs de cotisants.

La cohérence des règles contribue évidemment à la lisibilité des mécanismes de compensation.

La **lisibilité** de ces mécanismes passe également par la réaffirmation de l'objectif qui les sous-tend. Pour éviter les malentendus et les remises en cause, il faudrait rappeler, si l'objectif reste celui de 1974, que la compensation n'a pas pour objet d'assurer l'équilibre financier des régimes qui y participent et que l'importance des transferts au niveau d'un régime, qu'il s'agisse des ressources ou des dépenses, n'est pas une justification pertinente pour se soustraire aux règles permettant d'assurer cette compensation.

La lisibilité suppose en outre d'explicitier aussi clairement que possible le mode de calcul des transferts de compensation, ce qui pourrait être fait systématiquement par la Commission de compensation lors de la détermination chaque année des transferts. La matière est technique, donc complexe par nature, mais il va de soi que si le calcul des transferts peut être effectué en se limitant à un seul étage, tout en respectant l'objectif visé, les règles n'en seront que plus lisibles.

La lisibilité suppose enfin la stabilité des règles ou, pour le moins, la nécessité d'expliquer et d'annoncer suffisamment en amont les règles applicables et les évolutions prévues, ce qui exclut de changer les règles de manière intempestive, comme cela a pu être perçu en 2003 lorsqu'il a été décidé de prendre en compte les cotisations au titre du chômage dans les capacités contributives de la CNAV.

Le caractère **équitable** des règles suppose que l'on s'accorde d'abord sur le principe d'équité quant à la définition de l'objectif de la compensation et que l'on s'assure que les règles retenues sont bien en accord avec cet objectif.

Selon les principes qui prévalent depuis 1974, l'équité doit s'appliquer à la définition des règles minimales du régime de référence, qui doivent conduire à ce que la compensation ne pénalise pas un régime en mettant à sa charge des avantages supérieurs à ceux qu'il verse à ses ressortissants et, dans le même temps (puisque la somme des transferts est nulle), avantage injustement au moins un autre régime.

Ce point est essentiel car si l'opacité des mécanismes de compensation conduisaient finalement à s'écarter de l'objectif d'équité entre les assurés des différents régimes ou, pour le moins, à être dans l'incapacité d'affirmer que cet objectif est bien atteint, le maintien de la compensation pourrait être remis en cause³.

1.2. Des règles applicables, fondées sur des données validées, ayant donné lieu à simulation

Les propositions en matière d'évolution des mécanismes de compensation doivent être applicables, ce qui renvoie à la disponibilité et à la qualité des données, et faire l'objet de simulations financières avant leur éventuelle adoption. Ainsi, les différentes pistes d'évolution présentées dans la suite du rapport sont systématiquement assorties de simulations et, lorsque cela est justifié, complétées par une discussion sur les données utilisées.

La qualité des informations servant de base aux calculs des transferts est en effet une condition essentielle de la bonne mise en œuvre de la compensation. Elle est nécessaire à la confiance dans ces mécanismes de transferts, dont les enjeux financiers sont substantiels, et à la justesse des calculs et donc des transferts financiers. Elle est enfin un préalable nécessaire à toute réflexion sur les ajustements des règles : il serait en effet inutile d'envisager des changements, si ceux-ci ne peuvent être mis en œuvre faute d'une information suffisante.

Le contrôle des données transmises par les régimes est assuré par la Commission de compensation. Cette compétence, réaffirmée par la loi du 21 août 2003, doit être confortée, ce d'autant que la plupart des régimes consultés considèrent qu'il n'est pas opportun de revoir les missions de la Commission de compensation, ni sa composition, mais que celle-ci manque de moyens⁴.

L'article 7 de la loi de 2003 précise en effet les trois pouvoirs de la Commission de compensation :

- consultation pour avis sur la fixation des soldes de compensation et, éventuellement, sur le versement des acomptes ;

³ Voir II.1.2.

⁴ Voir l'annexe 1.

- contrôle des informations quantitatives fournies par les régimes pour servir de base aux calculs ;
- enfin, consultation pour avis sur tout projet de modification des règles affectant les mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale, cet avis étant ensuite transmis au Parlement.

Des progrès en matière de transparence ont été accomplis avec la rédaction du « manuel de l'utilisateur », qui recense les pratiques des régimes pour l'élaboration des données nécessaires au calcul des transferts. Les parties concernant les effectifs de cotisants et les masses salariales ont ainsi été achevées en 2008, mais il manque encore celles relatives aux effectifs de retraités et au calcul de la prestation de référence.

Le travail de recensement des différentes règles pratiques de mise en œuvre de la compensation, conduit par le secrétariat de la Commission de compensation, devra être poursuivi afin d'aboutir à une version complète du manuel de l'utilisateur le plus rapidement possible.

Ce manuel pourrait, en outre, être complété par un historique circonstancié de l'évolution des pratiques de la compensation, par un recensement des prises de position de la Commission de compensation sur les différents projets de modification des règles qui lui auront été soumis, enfin par le recueil année après année des données et des résultats de la compensation.

Sur cette base, le questionnaire que le secrétariat de la Commission de compensation envoie chaque année aux différents régimes pour recueillir les paramètres nécessaires au calcul des transferts pourrait être complété par des précisions méthodologiques. L'actualisation des paramètres pour chaque régime ferait ainsi l'objet d'une procédure mieux uniformisée, plus transparente et donc plus facile à auditer, d'autant plus nécessaire que les transferts de compensation sont très sensibles aux règles et aux paramètres, comme le montrent les résultats des simulations.

1.3. Un traitement approprié des données indisponibles ou peu fiables

Comme cela vient d'être rappelé, la qualité des informations servant de base aux calculs des transferts est une condition essentielle de la bonne mise en œuvre de la compensation.

La question se pose toutefois de savoir comment prendre en compte un paramètre qui est considéré comme pertinent pour le calcul des transferts de compensation, mais dont les données ne sont pas disponibles ou sont jugées insuffisamment fiables pour certaines régimes. C'est la question à laquelle le législateur a dû apporter une réponse en 1974, concernant les capacités contributives des régimes de non-salariés.

Lorsque les données concernant l'un des paramètres nécessaires à la compensation sont indisponibles pour certains régimes et jugées fiables pour les autres, un principe général pourrait être de supposer que les données non connues sont égales à la moyenne des données des autres régimes, afin de neutraliser leur impact sur le montant des transferts et ainsi ne pas biaiser les résultats. C'est en fait l'hypothèse qui a été implicitement retenue en 1974 pour les capacités contributives, avec l'instauration d'une compensation strictement démographique entre les régimes de non-salariés et le bloc des régimes de salariés⁵.

⁵ Voir I.3.5.

Lorsque les données existent mais sont jugées peu fiables ou difficilement comparables entre les régimes, l'utilisation malgré tout de ces données doit être mise en regard de l'alternative qui consiste à ne pas les prendre en compte et, de ce fait, à supposer implicitement que leur valeur est identique entre tous les régimes. Par exemple, si on juge pertinent de prendre en compte les durées cotisées des différents régimes pour le calcul des transferts mais que leur mesure s'avère très disparate d'un régime à l'autre, il s'agit de se prononcer sur le degré de réalisme des écarts de durées cotisées entre les régimes ainsi estimés, et d'apprécier si la prise en compte de ces écarts est plus pertinente que l'hypothèse d'une absence de différence de durées cotisées entre les régimes.

1.4. Un étalement dans le temps de la mise en œuvre des réformes

Les transferts de compensation sont très sensibles aux règles et aux paramètres. Outre la nécessité d'expliquer et d'annoncer suffisamment en amont les évolutions des mécanismes de compensation, dès lors qu'elles ont été décidées, il pourrait être mis en place un mécanisme de lissage pour étaler dans le temps la mise en œuvre des nouvelles règles ou des nouveaux paramètres et ainsi atténuer dans un premier temps leur impact sur le montant des transferts.

Les résultats des simulations présentées dans la suite du rapport doivent alors être considérés comme des résultats de moyen terme, à l'issue de la phase de transition vers les nouvelles règles.

Un mécanisme classique de lissage consisterait à opérer un double calcul des transferts de compensation, d'une part, avec les anciennes règles, d'autre part, avec les nouvelles règles, et à pondérer les deux résultats ainsi obtenus selon des coefficients de pondération évoluant au fil du temps de 100 % à 0 % pour les résultats avec les anciennes règles et, conjointement, de 0 % à 100 % pour les résultats avec les nouvelles règles. Ce mécanisme assure que la somme des transferts de compensation est bien nulle chaque année de la phase de lissage.

Comme les nouvelles règles seraient par construction plus appropriées que les anciennes et que les calculs sont plus complexes pendant la phase de lissage, cette période devrait toutefois être brève, par exemple d'une durée de trois ou quatre ans maximum⁶, et pourrait être raccourcie dès lors que les variations de transferts d'une année à l'autre seraient jugées supportables pour chacun des régimes.

⁶ Les résultats avec les anciennes règles et à ceux avec les nouvelles règles seraient ainsi pondérés par (67 %, 33 %) la 1^{re} année, (33 %, 67 %) la 2^e année et (0 %, 100 %) les années suivantes avec un lissage sur trois ans, et par (75 %, 25 %) la 1^{re} année, (50 %, 50 %) la 2^e année, (25 %, 75 %) la 3^e année et (0 %, 100 %) les années suivantes avec un lissage sur quatre ans.

III.2. Envisager des pistes d'évolution s'inscrivant dans la continuité des mécanismes actuels

Même si le choix d'une prestation de référence forfaitaire n'est pas cohérent avec la nature plutôt contributive des régimes participant à la compensation, l'argument de la simplicité et le fait de disposer facilement des données nécessaires pourraient justifier de maintenir comme référence la pension moyenne la plus faible des régimes participants.

En tout état de cause, la coexistence des deux étages de la compensation peut être interrogée, même en l'absence des revenus des non-salariés⁷. En effet, il existe deux alternatives pour prendre en compte les revenus des non-salariés et ainsi mettre fin à l'existence des deux étages de la compensation : soit utiliser les assiettes de cotisations sous plafond de la sécurité sociale fournies par chacun des régimes de non-salariés, soit supposer que le revenu moyen des non-salariés est égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés (hypothèse que l'on retient implicitement depuis 1974 au sein du second étage).

Les pistes d'évolution envisageables se distinguent alors par la façon de traiter les revenus des non-salariés. Soit on considère que les assiettes de cotisations sous plafond fournies par chacun des régimes de non-salariés sont tellement peu fiables que l'on préfère supposer que le revenu moyen des non-salariés est égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés, soit on retient ces assiettes de cotisations comme mesures des capacités contributives des régimes de non-salariés dans le cadre de la compensation.

Dans le premier cas où les données de revenus des non-salariés sont jugées trop peu fiables, deux options peuvent être étudiées : des mécanismes de compensation analogues à ceux actuellement en vigueur mais en supposant que les deux prestations de référence sont identiques et égales à la pension moyenne la plus faible de tous les régimes participants (la pension moyenne du régime des salariés agricoles), ce qui conduit bien à un seul étage, (**simulation 1**) ou une compensation purement démographique ne tenant pas compte des capacités contributives des régimes, y compris celles des régimes de salariés (**simulation 2**).

Dans le second cas où les données de revenus des non-salariés sont jugées suffisamment fiables, le mode de calcul actuel des transferts de compensation du premier étage entre les régimes de salariés peut être étendu à l'ensemble des régimes de salariés et de non-salariés (**simulation 3**).

2.1. Des compensations en un seul étage, par rapport à une prestation de référence forfaitaire et en l'absence de données fiables sur les revenus des non-salariés

La **simulation 1** consiste à maintenir les mécanismes de compensation actuels, avec la prise en compte des capacités contributives des régimes de salariés et une compensation purement démographique pour les régimes de non-salariés⁸, mais par rapport à une seule prestation de référence, la pension moyenne la plus faible de tous les régimes participants (soit celle des salariés agricoles).

⁷ Voir II.2.1.1.

⁸ Cela revient à supposer que le revenu moyen des non-salariés est égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés.

Par rapport aux mécanismes actuels de la compensation, on montre⁹ que cette nouvelle formule conduirait à des gains financiers pour chaque régime de salariés (qui verserait moins ou recevrait davantage) au détriment de l'ensemble des régimes de non-salariés (qui recevrait moins). Plus précisément, les régimes de non-salariés qui reçoivent au titre du deuxième étage de la compensation recevraient moins et ceux qui versent à ce titre verseraient moins.

Pour les régimes de non-salariés, les transferts de compensation s'effectueraient comme actuellement sur une base purement démographique, non plus par rapport à la pension moyenne des commerçants (3 311 euros), mais par rapport à la pension moyenne des salariés agricoles (2 015 euros). De ce fait, ces transferts seraient réduits de 39 %¹⁰, ce qui profiterait aux régimes contributeurs (CNBF et CNAVPL) et pénaliserait les régimes qui reçoivent des transferts (le régime des exploitants agricoles et les régimes de retraite du RSI).

Le régime des exploitants agricoles et les régimes de retraite du RSI seraient les seuls perdants (pour des montants importants) puisque tous les régimes de salariés bénéficieraient de cette nouvelle formule de compensation, dans des proportions toutefois variables. Compte tenu de sa taille, le régime général serait le principal bénéficiaire en montant.

Une compensation purement démographique, ne tenant pas compte des capacités contributives des régimes, y compris celles des régimes de salariés, (**simulation 2**) et par rapport à la pension moyenne des salariés agricoles, aurait exactement les mêmes conséquences pour les régimes de non-salariés. La première simulation suppose en effet que les transferts de compensation entre les régimes de non-salariés s'effectueraient comme actuellement sur une base purement démographique.

La différence concernerait les régimes de salariés dont on ne prendrait plus en compte les différences de capacités contributives (salaires moyens) comme actuellement, ce qui reviendrait à supposer que le salaire moyen des cotisants est identique pour tous les régimes. De ce fait, la capacité contributive des régimes, dont le salaire moyen des cotisants est supérieur à la moyenne, serait sous-estimée, ce qui avantagerait ces régimes au regard de la compensation par rapport à la simulation 1. Tous les régimes à l'exception du régime général et, dans une moindre mesure, du régime des marins seraient dans ce cas, par exemple la CNIEG dont le versement à la compensation serait divisé par près de neuf et le régime de la Banque de France qui de contributeur deviendrait bénéficiaire de la compensation. À l'inverse, par rapport à la simulation 1, le régime général serait désavantagé et verserait davantage à la compensation, mais le montant de son transfert resterait inférieur au montant actuel.

Alors que, dans la première simulation, il n'est pas nécessaire de connaître les effectifs de cotisants, mais uniquement les masses salariales sous plafond des différents régimes de salariés, la compensation purement démographique nécessite, contrairement à la compensation en vigueur, d'estimer les effectifs de cotisants de tous les régimes, y compris ceux des régimes de salariés. La question de l'estimation des effectifs du régime général notamment se poserait alors. De plus, la compensation démographique ne serait justifiée que si les données de masse salariale sous plafond des régimes de salariés étaient insuffisamment fiables pour refléter leurs capacités contributives ; comme ce n'est pas le cas, la compensation faisant l'objet de la première simulation serait préférable puisqu'elle corrige les effets des différences de capacités contributives entre les régimes de salariés.

⁹ Voir l'annexe 2.

¹⁰ (2 015 / 3 311) - 1.

Transferts de compensation (en millions d'euros) et salaire moyen

RÉGIMES 2009	Compensation actuelle	Simulation 1	Simulation 2 démographique	Salaire moyen
Régime général	4 827	3 381	4 175	21 654 €
Salariés agricoles	-2 267	-2 321	-2 348	23 247 €
Fonctionnaires civils	1 005	836	326	28 241 €
Fonctionnaires militaires	66	40	4	24 719 €
Ouvriers État	-24	-29	-45	29 447 €
CNRACL	1 500	1 350	1 280	23 189 €
Mines	-299€	-300	-301	27 273 €
SNCF	-5	-20	-64	28 218 €
RATP	28	23	6	30 574 €
Marins	-68	-70	-68	20 740 €
CNIEG	80	66	8	31 456 €
CRPCEN	-13	-17	-26	26 898 €
Banque de France	3	2	-4	30 700 €
TOTAL SALARIÉS	4 834	2 942	2 942	22 460 €
Exploitants agricoles	-4 002	-2 435	-2 435	22 460 € *
RSI-commerçants	-936	-570	-570	22 460 € *
RSI-artisans	-459	-279	-279	22 460 € *
CNAVPL	496	302	302	22 460 € *
CNBF (avocats)	67	41	41	22 460 € *
TOTAL NON SALARIÉS	-4 834	-2 942	-2 942	22 460 € *
ENSEMBLE	0	0	0	22 460 €
RG + salariés agricoles	2 561	1 060	1 827	
État + rég. subventionnés	703	481	-143	
Montant global des transferts	8 073	6 040	6 140	

* Le revenu moyen des non-salariés est supposé égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés.

Source : COR 2011.

2.2. Une compensation en un seul étage, par rapport à une prestation de référence forfaitaire et prenant en compte les revenus des non-salariés

Se plaçant dans le cas où les données de revenus des non-salariés (assiettes de cotisations sous plafond) sont jugées suffisamment fiables, la **simulation 3** consiste à étendre à l'ensemble des régimes de salariés et de non-salariés le mode de calcul actuel des transferts de compensation du premier étage entre les régimes de salariés. La compensation est supposée là encore s'effectuer par rapport à la pension moyenne la plus faible des régimes participants, c'est-à-dire celle du régime des salariés agricoles.

Assiettes de cotisations sous plafond des régimes de non-salariés (en millions d'euros)

	Assiette de cotisations 2009
Exploitants agricoles	5 793
RSI-commerçants	12 122
RSI-artisans	12 050
CNAVPL	14 500
CNBF (avocats)	5 793

Note : sauf pour les exploitants agricoles qui peuvent être au forfait, ces assiettes correspondent au chiffre d'affaire moins les charges (y compris les charges sociales).

Source : COR 2011.

Les résultats de cette simulation sont faciles à comparer à ceux de la compensation purement démographique (simulation 2). En effet, la compensation purement démographique conduit aux mêmes formules de calcul pour les transferts avec l'hypothèse que les revenus et salaires moyens sont identiques entre tous les régimes, ce qui revient à ne pas tenir compte des différences de capacités contributives.

Ainsi, les régimes, dont le salaire ou le revenu moyen des cotisants est supérieur à la moyenne, ont des capacités contributives plus importantes avec la simulation 3 et seraient alors désavantagés par rapport à la compensation purement démographique. Ce serait le cas notamment de la CNIEG dont le versement serait multiplié par neuf et, pour les régimes les plus importants, de celui de la fonction publique d'État. Toutefois, pour ces deux régimes, les versements au titre de la compensation seraient inférieurs aux versements actuels.

À l'inverse, compte tenu de la relative faiblesse du salaire ou du revenu moyen de leurs cotisants, le régime général et le régime des exploitants agricoles, par exemple, seraient avantagés par rapport à la compensation purement démographique : le premier verserait moins et le second recevrait davantage. Par rapport à la compensation actuelle, le régime général resterait gagnant au sens où il verserait moins alors que le régime des exploitants agricoles serait perdant en recevant moins.

Transferts de compensation (en millions d'euros) et salaire ou revenu moyen

RÉGIMES 2009	Compensation actuelle	Simulation 2 démographique	Simulation 3	Salaire ou revenu moyen
Régime général	4 827	4 175	3 731	21 654 €
Salariés agricoles	-2 267	-2 348	-2 308	23 247 €
Fonctionnaires civils	1 005	326	877	28 241 €
Fonctionnaires militaires	66	4	46	24 719 €
Ouvriers État	-24	-45	-28	29 447 €
CNRA CL	1 500	1 280	1 386	23 189 €
Mines	-299	-301	-299	27 273 €
SNCF	-5	-64	-16	28 218 €
RATP	28	6	24	30 574 €
Marins	-68	-68	-70	20 740 €
CNIEG	80	8	70	31 456 €
CRPCEN	-13	-26	-16	26 898 €
Banque de France	3	-4	2	30 700 €
TOTAL SALARIÉS	4 834	2 942	3 399	22 460 €
Exploitants agricoles	-4 002	-2 435	-2 731	10 782 €
RSI-commerçants	-936	-570	-779	16 318 €
RSI-artisans	-459	-279	-338	20 093 €
CNAVPL	496	302	386	25 097 €
CNBF (avocats)	67	41	62	31 066 €
TOTAL NON SALARIÉS	-4 834	-2 942	-3 399	18 342 €
ENSEMBLE	0	0	0	22 098 €
RG + salariés agricoles	2 561	1 827	1 423	
État + rég. subventionnés	703	-143	534	
Montant global des transferts	8 073	6 140	6 583	

Source : COR 2011.

III.3. Rénover en profondeur les mécanismes de compensation pour répondre au mieux à l'objectif recherché

Les pistes d'évolution des mécanismes de compensation, qui viennent de faire l'objet de simulations, ont comme principale limite de maintenir le choix d'une prestation de référence forfaitaire et, ainsi, de ne pas tenir compte de la nature contributive des régimes participants. Des pistes alternatives, répondant mieux à l'objectif de la compensation, seraient d'envisager des transferts de compensation par rapport à une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation dans le régime et aux revenus de carrière des retraités. Elles posent alors la question de la définition précise de ces durées et revenus ainsi que de la disponibilité des données correspondantes. Cette question est traitée dans un premier temps. Dans un second temps, plusieurs simulations sont réalisées, en fonction de la disponibilité des données et de leur fiabilité.

3.1. Les données de durée et de revenus de carrière

Autant la disponibilité ou non des données n'est pas un frein à la fusion des deux étages en un seul, autant la disponibilité et la qualité des données intervenant dans le calcul des pensions sont des préalables à la définition et l'utilisation d'une prestation de référence contributive.

Comme nous venons de le voir, il existe deux alternatives pour prendre en compte les revenus des non-salariés et ainsi mettre fin à l'existence des deux étages de la compensation : soit utiliser les assiettes de cotisations sous plafond de la sécurité sociale fournies par chacun des régimes, soit supposer que le revenu moyen des non-salariés est égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés (hypothèse que l'on retient depuis 1974 au sein du second étage).

De la même manière, pour le calcul du coefficient de proportionnalité le plus faible des régimes participant à la compensation (pension moyenne / (salaire moyen de carrière \times durée moyenne)), plusieurs possibilités permettent de prendre en compte à la fois les revenus d'activité et la durée d'affiliation dans le régime. Ainsi, à défaut de disposer du revenu de toute ou partie de la carrière du stock de retraités pour de nombreux régimes, on supposera dans ce rapport que les écarts, entre régimes, de salaire ou revenu moyen des cotisants, estimés à partir des masses salariales et, éventuellement, des assiettes de cotisation fournies par les régimes de non-salariés¹¹, constituent la meilleure approximation disponible des écarts de salaire ou revenu moyen de carrière des retraités. S'il était décidé de prendre en compte, parmi les paramètres entrant dans le calcul des transferts de compensation, le salaire ou revenu moyen de carrière des retraités, cette hypothèse mériterait d'être expertisée, en s'interrogeant sur la meilleure façon d'estimer les écarts de salaires ou revenus de carrière des retraités, à défaut d'observations directes.

Le tableau ci-après indique le salaire ou revenu moyen des cotisants de chaque régime (rapport entre l'assiette de cotisation sous plafond de la sécurité sociale fournie par le régime et le nombre de cotisants), utilisé pour estimer les écarts de salaire ou revenu moyen de carrière des retraités. Si les chômeurs sont pris en compte dans les effectifs de cotisants, comme c'est le cas actuellement pour le calcul des transferts de compensation, il convient parallèlement de prendre en compte l'assiette de cotisation sous plafond supplémentaire correspondant aux transferts du FSV au titre du chômage.

¹¹ Comme précédemment, si les données sur les revenus des non-salariés ne sont pas suffisamment fiables, on pourra faire l'hypothèse que ces revenus sont, en moyenne, égaux au salaire moyen des salariés.

Les salaires ou revenus moyens estimés à partir des assiettes de cotisation

2009	Salaire ou revenu moyen (assiette de cotisation hors transferts du FSV)	Salaire ou revenu moyen (assiette de cotisation y compris transferts du FSV)
CNAV	21 654 €	22 604 €
Salariés agricoles	23 247 €	23 765 €
Fonctionnaires civils	28 241 €	28 241 €
Fonctionnaires militaires	24 719 €	24 719 €
Ouvriers d'État	29 447 €	29 447 €
CNRACL	23 189 €	23 189 €
Mines	27 273 €	27 273 €
SNCF	28 218 €	28 218 €
RATP	30 574 €	30 574 €
Marins	20 740 €	20 740 €
CNIEG	31 456 €	31 456 €
CRPCEN	26 898 €	26 898 €
Banque de France	30 700 €	30 700 €
Total salariés	22 460 €	23 308 €
Exploitants agricoles	10 782 €	10 782 €
RSI-commerçants	16 311 €	16 311 €
RSI-artisans	20 086 €	20 086 €
CNAVPL	25 097 €	25 097 €
CNBF (avocats)	31 066 €	31 066 €
Total non-salariés	18 338 €	18 338 €
Ensemble	22 097 €	20 375 €

Note : le salaire ou le revenu moyen est calculé en rapportant l'assiette de cotisation sous plafond de la sécurité sociale à l'effectif correspondant (c'est-à-dire cotisants avec ou sans notamment les chômeurs, selon que les transferts du FSV à ce titre sont pris en compte ou non dans l'assiette de cotisation¹²).

Source : COR 2011.

La durée nécessaire au calcul du coefficient de proportionnalité le plus faible est celle qui intervient effectivement dans le calcul de la pension, soit la durée validée écrêtée dans le régime dans la plupart des cas¹³. Le tableau ci-après montre, qu'à de rares exceptions près, les données de durée validée communiquées par les régimes sont très proches de celles obtenues par la DREES à partir de l'Échantillon inter-régimes de retraités (EIR)¹⁴. Les faibles écarts peuvent s'expliquer en partie par le fait que les données DREES sont issues d'un échantillon au 31 décembre 2008 alors que les données des régimes sont obtenues à partir du stock de retraités de 65 ans et plus au 1^{er} juillet ou 31 décembre 2009.

¹² Les transferts du FSV pris en compte portent non seulement sur les chômeurs, mais aussi sur les préretraités et le volontariat civil. Ils concernent le régime général, le régime des salariés agricoles et les deux régimes de retraite du RSI (artisans et commerçants).

¹³ Pour les régimes fonctionnant en points (le régime des exploitants agricoles en partie et le régime des professions libérales – CNAVPL –), la durée n'intervient pas dans le calcul de la pension et, par conséquent, la notion d'écèlement n'a pas de sens (elle n'a plus de sens à la CNAVPL depuis le 1^{er} janvier 2004, date de mise en place du régime en points) ; de toute façon, l'écèlement modifie peu l'estimation des durées.

¹⁴ Les durées validées obtenues à partir de l'EIR correspondent au nombre de trimestres retenus pour la liquidation et pris en compte dans le calcul de la pension du régime, après écèlement. Il s'agit des trimestres validés « utiles » pour le calcul du coefficient de proratisation. Cette variable est remplie pour les régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux, car le taux de liquidation ne peut dépasser un certain niveau (généralement 75 % hors bonifications et 80 % avec les bonifications). Au régime général et dans les régimes alignés, les trimestres dépassant le nombre maximal requis pour la durée de proratisation ont été écèlement.

Les durées moyennes d'affiliation
selon les régimes et selon l'échantillon inter-régimes de retraités (EIR) de la DREES
(en trimestres)

31/12/08 pour l'EIR 01/07 ou 31/12/09 pour les données des régimes	Durée validée écrêtée selon le régime	Durée validée écrêtée selon la DREES à partir de l'EIR	Durée cotisée écrêtée selon le régime	Durée cotisée selon la DREES à partir de l'EIR	
				Durée validée écrêtée hors MDA	Durée validée non écrêtée, hors MDA, périodes assimilées et AVPF
CNAV	96	96	87	89	84
Salariés agricoles	36	36	29	35	ND
Fonctionnaires civils	137	136	129	129	132
Fonctionnaires militaires	134	136	99	99	99
Ouvriers d'État	128	129	120	122	59
CNRACL	112	111	105	104	105
CANSSM	83	85*	ND	ND	ND
SNCF	133	133	128	126	ND
RATP	137	136	114	121	121
ENIM (marins)	73	73	ND	73	ND
CNIEG	141	141	123	128	128
CRPCEN	60**	102	55**	102	ND
Banque de France	128	129	128	126	128
Exploitants agricoles	100*	95	86	94	ND
RSI-commerçants	56	57*	54	55*	54
RSI-artisans	67	66*	64	66*	61
CNAVPL	92	88*	92	ND	ND
CNBF (avocats)	114	115	114	115	115

* : durée non écrêtée par rapport à la durée de référence prise en compte dans le coefficient de proratisation.

** : y compris les pensions en coordination correspondant à des durées très faibles.

ND : non disponible.

Source : COR 2011.

En revanche, l'existence de règles de validation spécifiques pour les périodes assimilées (chômage, maladie, bonifications, etc.) ou les majorations de durée d'assurance et l'impossibilité pour certains régimes d'isoler certaines de ces périodes dans la durée servant au calcul de la pension conduit à retenir les durées cotisées (et non les durées validées) écrêtées¹⁵ pour calculer la masse de prestations de chaque régime selon les règles du régime de référence¹⁶. Toutefois, si les informations sur les durées cotisées ne sont pas disponibles (le régime des mines et le régime des marins ne disposent dans leurs fichiers que de la durée ayant servi au calcul de la pension, c'est-à-dire la durée validée écrêtée¹⁷) et/ou si l'on considère que ces données ne sont pas suffisamment fiables, on pourrait retenir les durées validées écrêtées, mais la prise en compte dans ces durées, par exemple, de bonifications spécifiques à certains régimes spéciaux conduirait à faire financer *via* la compensation une partie de cet avantage spécifique par les autres régimes. Contrairement aux données de durées validées, les données de durées cotisées transmises par les régimes diffèrent parfois

¹⁵ L'écrêtement est réalisé par rapport à la durée de référence prise en compte dans le coefficient de proratisation pour, en première approximation, ne tenir compte que des trimestres augmentant la pension. Si l'information était disponible, on pourrait utiliser la durée de cotisation, y compris périodes assimilées au titre du chômage ou de l'AVPF, à condition de prendre également en compte, du côté des recettes du régime, les transferts à ce titre reçus du FSV et de la CNAF.

¹⁶ La pension moyenne de chaque régime, selon les règles du régime de référence, est ainsi égale au coefficient de proportionnalité le plus faible des régimes multiplié par la durée moyenne du régime (cotisée et écrêtée) et, selon les simulations, par le salaire moyen calculé à partir de la masse salariale hors transferts FSV.

¹⁷ En pratique, d'après les informations que nous ont communiquées ces deux régimes, l'écart entre durée cotisée et durée validée serait très faible.

sensiblement de celles de la DREES et ce quelle que soit la définition de la durée cotisée retenue¹⁸.

Par cohérence, si l'on retient les durées cotisées écrêtées (hors périodes validées au titre du chômage par exemple) pour estimer les masses de prestations selon les règles du régime de référence, les masses de revenus sous plafond à prendre en compte pour calculer les masses de cotisations selon les règles du régime de référence ne doivent pas tenir compte des transferts financiers du FSV au titre notamment du chômage. En revanche, si l'on retient les durées validées (écrêtées) et non seulement cotisées, il doit être tenu compte des transferts financiers du FSV.

Pour les simulations, ce sont les données des régimes qui ont été utilisées dans la mesure où, en pratique, la compensation est établie sur la base des informations communiquées par les régimes¹⁹. La comparaison des données de durée provenant des régimes et celles provenant de l'EIR à partir d'une exploitation de la DREES met en évidence certains écarts avec les données des régimes. Contrairement aux données extraites de l'EIR qui ont fait l'objet d'une même méthodologie définie par la DREES, la cohérence des données des régimes n'a pas été complètement assurée. S'il était décidé de mettre en oeuvre l'une des pistes d'évolution ci-après, il conviendrait au préalable de définir précisément les nouvelles variables nécessaires au calcul des transferts et de proposer aux régimes une méthodologie visant à assurer un minimum de cohérence des données. Ce rôle pourrait être assuré par le secrétariat de la Commission de compensation.

3.2. Des compensations en un seul étage par rapport à une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière

Pour répondre au mieux à l'objectif recherché par la compensation, le régime de référence doit respecter la nature des régimes participants. Dans la mesure où la pension de chaque régime est, en première approximation, proportionnelle à la durée d'affiliation au régime et aux revenus d'activité perçus au cours de la carrière²⁰, la prestation de référence devrait l'être également.

Les **simulations 4, 5, 6 et 7** correspondent à des compensations par rapport à une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation au régime et aux revenus d'activité perçus au cours de la carrière. Elles se distinguent par le critère de durée, retenu pour calculer les prestations selon les règles du régime de référence, et par la mesure des revenus des non-salariés.

Dans la **simulation 4**, la durée retenue pour calculer les prestations selon les règles du régime de référence correspond à la durée cotisée écrêtée et les revenus moyens des non-salariés sont ceux fournis par les régimes.

¹⁸ La DREES a estimé la durée cotisée de deux façons : d'une part, en retranchant à la durée validée écrêtée uniquement les majorations de durée pour enfant (MDA), d'autre part, en retranchant à la durée validée non écrêtée les MDA ainsi que les périodes assimilées (maladie, chômage, bonifications, etc.) et les trimestres d'AVPF.

¹⁹ Pour les régimes des mines et des marins, à défaut d'information, les durées cotisées seront supposées égales aux durées validées.

²⁰ C'est le cas pour les régimes en points (CNAVPL et régime des exploitants agricoles). Pour les régimes en annuités, seuls certains revenus annuels de la carrière (les vingt-cinq meilleurs ou le dernier) sont retenus.

Dans la **simulation 5**, la durée retenue pour calculer les prestations selon les règles du régime de référence correspond à la durée validée écrêtée et les revenus moyens des non-salariés sont ceux fournis par les régimes.

Dans la **simulation 6**, la durée retenue pour calculer les prestations selon les règles du régime de référence correspond à la durée cotisée écrêtée et les revenus moyens des non-salariés sont supposés égaux au salaire moyen de l'ensemble des salariés.

Dans la **simulation 7**, la durée retenue pour calculer les prestations selon les règles du régime de référence correspond à la durée validée écrêtée et les revenus moyens des non-salariés sont supposés égaux au salaire moyen de l'ensemble des salariés.

Pour les quatre simulations, la durée nécessaire au calcul du coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)) le plus faible est la durée validée écrêtée dans le régime et les écarts entre régimes de salaire ou de revenu moyen de carrière des retraités, faute d'informations pour plusieurs régimes, sont supposés égaux aux écarts de salaire ou de revenu moyen des actifs.

Le régime de référence correspond au régime pour lequel le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)) est le plus faible des régimes participant à la compensation.

Paramètres utilisés dans les simulations 4 à 7

	Revenus moyens des non-salariés	
	fournis par les régimes	égaux au salaire moyen
Durée cotisée écrêtée *	Simulation 4	Simulation 6
Durée validée écrêtée *	Simulation 5	Simulation 7

* La prestation de référence est proportionnelle à cette durée mais, dans toutes ces simulations, le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)) est fonction de la durée validée écrêtée.

Pour analyser les résultats obtenus, on va s'appuyer sur l'une des formules présentées en annexe 2, dans le cas simple de trois régimes notés 1, 2 et 3.

$$\text{Soit } d\tilde{r} = \left(\frac{R1}{R1 + R2 + R3} \times d1 \times r1 \right) + \left(\frac{R2}{R1 + R2 + R3} \times d2 \times r2 \right) + \left(\frac{R3}{R1 + R2 + R3} \times d3 \times r3 \right)$$

la moyenne des produits de la durée (cotisée ou validée) d par le salaire moyen de carrière r des retraités des trois régimes, pondérée par le poids de chaque régime en termes de nombre de retraités (R).

$$\text{Le transfert du régime } i \text{ s'écrit : } Ti = \left(\frac{Si}{S1 + S2 + S3} \times (R1 + R2 + R3) - Ri \times \frac{di \times ri}{d\tilde{r}} \right) \times \tilde{p}$$

avec $\tilde{p} = \alpha \times d\tilde{r}$ et α le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)) le plus faible des trois régimes.

Rappelons que le transfert correspond au solde du régime (différence entre les cotisations et les prestations) estimé selon les règles du régime de référence. Le premier terme entre parenthèses (qui intervient dans les cotisations) correspond au nombre total de retraités multiplié par le poids du régime en termes de masse salariale. Le second terme (qui intervient dans les prestations) correspond au nombre de retraités du régime multiplié par un coefficient correspondant au rapport entre le produit (durée moyenne \times salaire moyen de carrière) du régime et la moyenne pondérée de ces produits pour les trois régimes ($d\tilde{r}$). Enfin, $\tilde{p} = \alpha \times d\tilde{r}$ s'interprète comme la prestation de référence moyenne.

Cette formule de transfert s'applique également dans le cas d'une prestation de référence forfaitaire p .

$$Ti = \left(\frac{Si}{S1 + S2 + S3} \times (R1 + R2 + R3) - Ri \right) \times p$$

Le second terme entre parenthèses correspond simplement au nombre de retraités (non pondéré) et la prestation de référence moyenne correspond à la prestation forfaitaire.

La formule générale du transfert de compensation pour le régime noté i , qui sera décomposée pour interpréter les résultats des simulations, est ainsi le produit de la prestation moyenne de référence par la différence de deux termes :

(Part des salaires du régime $i \times$ total des retraités) – (Effectif pondéré de retraités du régime i)

Les résultats des simulations 4, 5, 6 et 7 peuvent se comparer aux résultats des simulations 1 et 3, à partir des différences entre les prestations de référence (moyennes et forfaitaires), par rapport auxquelles les transferts sont proportionnels, à l'évolution du poids du régime en termes de masse salariale, qui intervient dans l'estimation des cotisations selon les règles du régime de référence, et à l'évolution du poids du régime en termes de produit (durée moyenne \times salaire moyen de carrière), qui intervient dans l'estimation des prestations selon les règles du régime de référence.

On comparera plus facilement les résultats des simulations 4 et 5 à ceux de la simulation 3, car les revenus des non-salariés sont estimés, pour ces trois simulations, par les assiettes de cotisations sous plafond de la sécurité sociale fournies par chacun des régimes de non-salariés.

De même, les résultats des simulations 6 et 7 peuvent être comparés à ceux de la simulation 1, car les revenus des non-salariés sont supposés égaux, pour ces trois simulations, au salaire moyen de l'ensemble des salariés, dans l'hypothèse où les assiettes de cotisations sous plafond de la sécurité sociale ne seraient pas une meilleure approximation des revenus des non-salariés.

3.2.1. Comparaison des résultats des simulations 4 et 5 à ceux de la simulation 3 : les revenus des non-salariés correspondent aux assiettes de cotisations sous plafond

Dans les simulations 4 et 5, le régime de référence n'est plus le régime des salariés agricoles mais la CNAVPL, dont le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière \times durée moyenne)) est plus faible que les autres régimes. En particulier, contrairement à ce qui se passerait avec la compensation actuelle à deux étages dont les

régimes de référence sont ceux des salariés agricoles et des commerçants, une consolidation éventuelle du régime des salariés agricoles avec le régime général ou encore la fusion des deux régimes du RSI (artisans et commerçants) ne modifieraient pas les résultats de la compensation.

Le Conseil s'est toutefois posé la question de savoir s'il ne convenait pas d'écarter, uniquement pour la détermination du coefficient de proportionnalité le plus faible, la CNAVPL au motif que ce régime présente un certain nombre de particularités (règles spécifiques avant et après le 1^{er} janvier 2004, et couverture regardée comme trop faible du régime de base par rapport à celle des régimes complémentaires). Ce choix dérogerait toutefois au principe de règles minimales. Dans ce cas, le régime de référence à retenir deviendrait celui des salariés agricoles, dont le coefficient de proportionnalité vaut 0,241 % (au lieu de 0,185 % pour la CNAVPL) et le montant des transferts de chaque régime serait alors multiplié par 30 % par rapport à ceux obtenus dans les simulations 4 et 5²¹.

Les prestations moyennes de référence dans les simulations 4 et 5 sont beaucoup plus élevées que la prestation forfaitaire (respectivement 3 342 euros, 3 606 euros et 2 015 euros dans les simulations 4, 5 et 3) car elles sont proportionnelles à la moyenne pondérée des (durée moyenne \times salaire moyen) des régimes participants alors que la prestation forfaitaire, qui correspond à la pension moyenne du régime des salariés agricoles, est notamment proportionnelle à la durée moyenne de ce régime, qui est particulièrement basse, alors que le salaire moyen des salariés agricoles est assez proche de la moyenne.

En conséquence, les masses de cotisations et les masses de prestations calculées selon les règles du régime de référence sont beaucoup plus élevées dans les simulations 4 et 5.

Pour chaque régime, la masse des cotisations dépend également du poids du régime dans la masse salariale totale et la masse des prestations de la valeur du produit (durée moyenne \times salaire moyen de carrière) pour ce régime par rapport à la moyenne de tous les régimes.

Ainsi, dans la simulation 4, le poids du régime général dans la masse salariale totale est plus faible que dans les simulations 3 et 5²², ce qui contribue à réduire sa capacité contributive. Le produit (durée moyenne \times salaire moyen de carrière) pour le régime général est supérieur à la moyenne de 9 % dans la simulation 4 (avec les durées cotisées) et de 7 % dans la simulation 5 (avec les durées validées), ce qui contribue à augmenter, par rapport à la simulation 3, sa masse de prestations selon les règles du régime de référence.

Du côté des prestations, les différences de résultats avec la simulation 3 sont importantes car elles dépendent de la valeur relative du produit (durée moyenne \times salaire moyen de carrière) de chaque régime, qui peut être très faible (inférieure ou égale à 50 % pour les régimes des salariés agricoles, des exploitants agricoles et des commerçants) ou très élevée (supérieure ou égale à 200 % pour la CNIEG ainsi que les régimes des fonctionnaires civils, de la SNCF et de la Banque de France) ; par rapport à la simulation 3, la première catégorie de régimes serait alors pénalisée (ils recevraient des montants de transferts bien plus faibles) et la seconde avantagée (en particulier, la CNIEG, le régime des fonctionnaires civils et celui de la Banque de France deviendraient des bénéficiaires de la compensation).

²¹ $(0,241/0,185) - 1 = 30 \%$.

²² Dans la simulation 4, il s'agit des masses salariales hors transferts du FSV ; dans les simulations 3 et 5, il s'agit des masses salariales y compris transferts du FSV.

Au total, les soldes correspondant au montant des transferts sont très variables d'une simulation à l'autre, notamment – côté cotisations – pour les régimes dont le poids dans la masse salariale totale est important (régime général, régime des fonctionnaires civils et CNRACL) et – côté prestations – pour les régimes dont le nombre de retraités est important (régime général, régime des salariés agricoles et régime des exploitants agricoles).

Par rapport à la compensation actuelle, la simulation 4 conduit à une forte baisse du versement du régime général et à l'inverse à une hausse importante du versement de la CNRACL. Le régime des fonctionnaires civils passerait de contributeur à bénéficiaire au titre de la compensation, pour des montants élevés. Les régimes agricoles (salariés et exploitants) ainsi que ceux du RSI (commerçants et artisans) recevraient des transferts de compensation beaucoup plus faibles.

Ces résultats s'observent également avec la simulation 5, à l'observation près que le versement du régime général diminuerait mais beaucoup moins que dans la simulation 4.

Simulation 3 : revenus observés	RÉGIMES 2009	Part des salaires x total des retraités	Part des salaires	Effectif de retraités pondéré	Coeff.	Transfert	Compensation actuelle
Prestation forfaitaire	Régime général	10 752 054	70,9%	8 900 883	1,00	3 731	4 827
	Salariés agricoles	401 088	2,6%	1 546 179	1,00	-2 308	-2 267
	Fonctionnaires civils	1 257 228	8,3%	822 109	1,00	877	1 005
	Fonctionnaires militaires	198 312	1,3%	175 424	1,00	46	66
	Ouvriers État	33 855	0,2%	47 716	1,00	-28	-24
Régime de référence :	CNRACL	1 119 711	7,4%	431 994	1,00	1 386	1 500
	Mines	5 099	0,0%	153 633	1,00	-299	-299
	SNCF	110 305	0,7%	118 337	1,00	-16	-5
	RATP	32 708	0,2%	20 625	1,00	24	28
Salariés agricoles	Marins	14 147	0,1%	48 747	1,00	-70	-68
	CNIEG	102 976	0,7%	68 478	1,00	70	80
	CRPCEN	28 965	0,2%	36 710	1,00	-16	-13
	Banque de France	9 895	0,1%	8 880	1,00	2	3
Prestation de référence :	TOTAL SALARIÉS	14 066 342	92,7%	12 379 715	1,00	3 399	4 834
	Exploitants agricoles	139 598	0,9%	1 494 524	1,00	-2 731	-4 002
	RSI-commerçants	292 272	1,9%	678 585	1,00	-779	-936
	RSI-artisans	290 499	1,9%	458 016	1,00	-338	-459
	CNAVPL	349 446	2,3%	157 955	1,00	386	496
	CNBF (avocats)	36 043	0,2%	5 405	1,00	62	67
	TOTAL NON SALARIÉS	1 107 858	7,3%	2 794 485	1,00	-3 399	-4 834
	ENSEMBLE	15 174 200	100,0%	15 174 200	1,00	0	0
	RG + salariés agricoles					1 423	2 561
	État + rég. subventionnés					534	703
Montant global des transferts						6 583	8 073

Source : COR 2011.

Simulation 4 : durée cotisée, revenus observés	RÉGIMES 2009	Part des salaires × total des retraités	Part des salaires	Effectif de retraités pondéré	Coeff.	Transfert	Compensation actuelle
Prestation proportionnelle à durée × revenus	Régime général	10 400 297	68,5%	9 668 777	1,09	2 445	4 827
	Salariés agricoles	414 826	2,7%	590 973	0,38	-589	-2 267
	Fonctionnaires civils	1 362 987	9,0%	1 655 818	2,01	-979	1 005
	Fonctionnaires militaires	214 995	1,4%	237 355	1,35	-75	66
	Ouvriers État	36 703	0,2%	93 508	1,96	-190	-24
Régime de référence :	CNRACL	1 213 902	8,0%	581 113	1,35	2 115	1 500
	Mines	5 528	0,0%	194 008	1,26	-630	-299
	SNCF	119 584	0,8%	236 300	2,00	-390	-5
	RATP	35 459	0,2%	39 759	1,93	-14	28
CNAVPL	Marins	15 337	0,1%	40 937	0,84	-86	-68
	CNIEG	111 638	0,7%	146 457	2,14	-116	80
	CRPCEN	31 401	0,2%	30 119	0,82	4	-13
Coefficient de proportionnalité :	Banque de France	10 727	0,1%	19 397	2,18	-29	3
	TOTAL SALARIÉS	13 973 387	92,1%	13 534 521	1,09	1 467	4 834
0,19%	Exploitants agricoles	151 341	1,0%	768 561	0,51	-2 063	-4 002
	RSI-commerçants	316 725	2,1%	331 609	0,49	-50	-936
	RSI-artisans	314 831	2,1%	326 664	0,71	-40	-459
	CNAVPL	378 842	2,5%	202 260	1,28	590	496
Prestation moyenne de référence :	CNBF (avocats)	39 075	0,3%	10 586	1,96	95	67
	TOTAL NON SALARIÉS	1 200 814	7,9%	1 639 679	0,59	-1 467	-4 834
3 342 €	ENSEMBLE	15 174 200	100,0%	15 174 200	1,00	0	0
	RG + salariés agricoles					1 856	2 561
	État + rég. subventionnés					-2 363	703
	Montant global des transferts					5 250	8 073

Note : le coefficient de proportionnalité est égal au rapport entre la pension moyenne et le produit (durée moyenne × salaire moyen de carrière).

Source : COR 2011.

Simulation 5 : durée validée, revenus observés	RÉGIMES 2009	Part des salaires × total des retraités	Part des salaires	Effectif de retraités pondéré	Coeff.	Transfert	Compensation actuelle
Prestation proportionnelle à durée × revenus	Régime général	10 752 054	70,9%	9 557 508	1,07	4 308	4 827
	Salariés agricoles	401 088	2,6%	665 062	0,43	-952	-2 267
	Fonctionnaires civils	1 257 228	8,3%	1 630 005	1,98	-1 344	1 005
	Fonctionnaires militaires	198 312	1,3%	297 752	1,70	-359	66
	Ouvriers État	33 855	0,2%	92 653	1,94	-212	-24
Régime de référence :	CNRACL	1 119 711	7,4%	575 107	1,33	1 964	1 500
	Mines	5 099	0,0%	179 799	1,17	-630	-299
	SNCF	110 305	0,7%	228 776	1,93	-427	-5
	RATP	32 708	0,2%	44 438	2,15	-42	28
CNAVPL	Marins	14 147	0,1%	37 938	0,78	-86	-68
	CNIEG	102 976	0,7%	155 658	2,27	-190	80
	CRPCEN	28 965	0,2%	30 450	0,83	-5	-13
Coefficient de proportionnalité :	Banque de France	9 895	0,1%	17 935	2,02	-29	3
	TOTAL SALARIÉS	14 066 342	92,7%	13 513 081	1,09	1 995	4 834
0,19%	Exploitants agricoles	139 598	0,9%	828 221	0,55	-2 483	-4 002
	RSI-commerçants	292 272	1,9%	318 701	0,47	-95	-936
	RSI-artisans	290 499	1,9%	316 902	0,69	-95	-459
	CNAVPL	349 446	2,3%	187 446	1,19	584	496
Prestation moyenne de référence :	CNBF (avocats)	36 043	0,2%	9 849	1,82	94	67
	TOTAL NON SALARIÉS	1 107 858	7,3%	1 661 120	0,59	-1 995	-4 834
3 606 €	ENSEMBLE	15 174 200	100,0%	15 174 200	1,00	0	0
	RG + salariés agricoles					3 356	2 561
	État + rég. subventionnés					-3 100	703
	Montant global des transferts					6 951	8 073

Note : le coefficient de proportionnalité est égal au rapport entre la pension moyenne et le produit (durée moyenne × salaire moyen de carrière).

Source : COR 2011.

3.2.2. Comparaison des résultats des simulations 6 et 7 à ceux de la simulation 1 : les revenus moyens des non-salariés sont supposés égaux au salaire moyen des salariés

Dans les simulations 6 et 7, le régime de référence devient le régime des exploitants agricoles, dont le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)) est plus faible que les autres régimes, sous l'hypothèse que les revenus moyens des

non-salariés sont égaux au salaire moyen. Là encore, une consolidation éventuelle du régime des salariés agricoles avec le régime général ou encore la fusion des deux régimes du RSI (artisans et commerçants) ne modifieraient pas les résultats de la compensation.

Pour la même raison que précédemment, les prestations moyennes de référence sont beaucoup plus élevées que la prestation forfaitaire (respectivement 3 497 euros, 3 764 euros et 2 015 euros dans les simulations 6, 7 et 1) ; elles sont un peu plus élevées que les prestations moyennes de référence des simulations 4 et 5, car elles dépendent positivement des revenus moyens des non-salariés qui sont ici légèrement surestimés par le biais du salaire moyen de l'ensemble des salariés.

L'interprétation des résultats est analogue à celle qui a été détaillée précédemment.

La principale différence avec les résultats des simulations 4 et 5 tient à la surestimation en moyenne des revenus des non-salariés²³ par rapport aux assiettes de cotisations déclarées par les régimes, particulièrement importante pour les exploitants agricoles et les commerçants, alors qu'ils sont nettement sous-estimés pour les avocats.

Cela se répercute directement sur les cotisations mais aussi sur les prestations, qui dépendent pour chaque régime de la valeur relative du produit (durée moyenne \times salaire moyen de carrière). Entre les simulations 4 et 5 et les simulations 6 et 7, cette valeur passe d'environ 0,5 à plus de 1 pour le régime des exploitants agricoles, de moins de 0,5 à plus de 0,6 pour le régime des commerçants, ou encore d'environ 1,8 à 1,3 pour le régime des avocats (CNBF). Elle varie également pour les autres régimes : en particulier, elle passe d'environ 1,08 à 1,01 pour le régime général, ce qui contribue à diminuer sa masse de prestations selon les règles du régime de référence.

Par rapport à la compensation actuelle, la simulation 6 conduit à une baisse du versement du régime général (mais moins forte que dans la simulation 4) et à l'inverse une hausse importante du versement de la CNRACL. Le régime des fonctionnaires civils passerait de contributeur à bénéficiaire au titre de la compensation, pour des montants élevés. À l'inverse, les régimes du RSI (commerçants et artisans) passeraient de bénéficiaires à contributeurs au titre de la compensation. Le régime des salariés agricoles recevraient des transferts de compensation beaucoup plus faibles, alors que le régime des exploitants agricoles recevraient des transferts de compensation plus importants.

Avec la simulation 7, certains de ces résultats seraient remis en cause. Le régime général verrait au contraire sa contribution augmenter par rapport à la compensation actuelle, les régimes du RSI (commerçants et artisans) resteraient bénéficiaires au titre de la compensation, mais pour des montants plus faibles, et le régime des exploitants agricoles recevrait des transferts de compensation encore plus importants.

²³ Leur revenu moyen est supposé égal, dans ces simulations, au salaire moyen de l'ensemble des salariés.

Simulation 1 : revenus estimés	RÉGIMES 2009	Part des salaires x total des retraités	Part des salaires	Effectif de retraités pondéré	Coeff.	Transfert	Compensation actuelle
Prestation forfaitaire	Régime général	10 578 652	69,7%	8 900 883	1,00	3 381	4 827
	Salariés agricoles	394 619	2,6%	1 546 179	1,00	-2 321	-2 267
Régime de référence :	Fonctionnaires civils	1 236 952	8,2%	822 109	1,00	836	1 005
	Fonctionnaires militaires	195 114	1,3%	175 424	1,00	40	66
	Ouvriers État	33 309	0,2%	47 716	1,00	-29	-24
	CNRACL	1 101 653	7,3%	431 994	1,00	1 350	1 500
	Mines	5 017	0,0%	153 633	1,00	-300	-299
Salariés agricoles	SNCF	108 526	0,7%	118 337	1,00	-20	-5
	RATP	32 181	0,2%	20 625	1,00	23	28
	Marins	13 919	0,1%	48 747	1,00	-70	-68
	CNIEG	101 315	0,7%	68 478	1,00	66	80
Prestation de référence :	CRPCEN	28 498	0,2%	36 710	1,00	-17	-13
	Banque de France	9 735	0,1%	8 880	1,00	2	3
	TOTAL SALARIÉS	13 839 490	91,2%	12 379 715	1,00	2 942	4 834
2 015 €	Exploitants agricoles	286 099	1,9%	1 494 524	1,00	-2 435	-4 002
	RSI-commerçants	395 801	2,6%	678 585	1,00	-570	-936
	RSI-artisans	319 489	2,1%	458 016	1,00	-279	-459
	CNAVPL	307 685	2,0%	157 955	1,00	302	496
	CNBF (avocats)	25 638	0,2%	5 405	1,00	41	67
	TOTAL NON SALARIÉS	1 334 711	8,8%	2 794 485	1,00	-2 942	-4 834
	ENSEMBLE	15 174 200	100,0%	15 174 200	1,00	0	0
	RG + salariés agricoles					1 060	2 561
	État + rég. subventionnés					481	703
	Montant global des transferts					6 040	8 073

Source : COR 2011.

Simulation 6 : durée cotisée, revenus estimés	RÉGIMES 2009	Part des salaires x total des retraités	Part des salaires	Effectif de retraités pondéré	Coeff.	Transfert	Compensation actuelle
Prestation proportionnelle à durée x revenus	Régime général	10 181 483	67,1%	9 031 180	1,01	4 023	4 827
	Salariés agricoles	406 098	2,7%	552 002	0,36	-510	-2 267
Régime de référence :	Fonctionnaires civils	1 334 311	8,8%	1 546 627	1,88	-742	1 005
	Fonctionnaires militaires	210 471	1,4%	221 703	1,26	-39	66
	Ouvriers État	35 931	0,2%	87 342	1,83	-180	-24
	CNRACL	1 188 363	7,8%	542 792	1,26	2 258	1 500
	Mines	5 412	0,0%	181 215	1,18	-615	-299
Exploitants agricoles	SNCF	117 068	0,8%	220 718	1,87	-362	-5
	RATP	34 713	0,2%	37 137	1,80	-8	28
	Marins	15 014	0,1%	38 237	0,78	-81	-68
	CNIEG	109 290	0,7%	136 799	2,00	-96	80
Coefficient de proportionnalité :	CRPCEN	30 741	0,2%	28 132	0,77	9	-13
	Banque de France	10 502	0,1%	18 118	2,04	-27	3
	TOTAL SALARIÉS	13 679 397	90,1%	12 642 002	1,02	3 628	4 834
0,18%	Exploitants agricoles	320 415	2,1%	1 552 536	1,04	-4 309	-4 002
	RSI-commerçants	443 275	2,9%	442 628	0,65	2	-936
	RSI-artisans	357 810	2,4%	354 080	0,77	13	-459
	CNAVPL	344 590	2,3%	175 534	1,11	591	496
	CNBF (avocats)	28 713	0,2%	7 422	1,37	74	67
	TOTAL NON SALARIÉS	1 494 803	9,9%	2 532 199	0,91	-3 628	-4 834
Prestation moyenne de référence :	ENSEMBLE	15 174 200	100,0%	15 174 200	1,00	0	0
	RG + salariés agricoles					3 513	2 561
	État + rég. subventionnés					-2 029	703
3 497 €	Montant global des transferts					6 971	8 073

Note : le coefficient de proportionnalité est égal au rapport entre la pension moyenne et le produit (durée moyenne x salaire moyen de carrière).

Source : COR 2011.

Simulation 7 : durée validée, revenus estimés	RÉGIMES 2009	Part des salaires x total des retraités	Part des salaires	Effectif de retraités pondéré	Coeff.	Transfert	Compensation actuelle
Prestation proportionnelle à durée x revenus	Régime général	10 578 652	69,7%	8 948 961	1,01	6135	4827
	Salariés agricoles	394 619	2,6%	622 716	0,40	-859	-2267
	Fonctionnaires civils	1 236 952	8,2%	1 526 219	1,86	-1089	1005
	Fonctionnaires militaires	195 114	1,3%	278 793	1,59	-315	66
	Ouvriers État	33 309	0,2%	86 754	1,82	-201	-24
Régime de référence :	CNRACL	1 101 653	7,3%	538 489	1,25	2120	1500
	Mines	5 017	0,0%	168 351	1,10	-615	-299
	SNCF	108 526	0,7%	214 209	1,81	-398	-5
	RATP	32 181	0,2%	41 608	2,02	-35	28
	Exploitants agricoles	13 919	0,1%	35 523	0,73	-81	-68
Coefficient de proportionnalité :	CNIEG	101 315	0,7%	145 747	2,13	-167	80
	CRPCEN	28 498	0,2%	28 511	0,78	0	-13
	Banque de France	9 735	0,1%	16 793	1,89	-27	3
	TOTAL SALARIÉS	13 839 490	91,2%	12 652 674	1,02	4468	4834
	Exploitants agricoles	286 099	1,9%	1 615 371	1,08	-5004	-4002
0,18%	RSI-commerçants	395 801	2,6%	410 735	0,61	-56	-936
	RSI-artisans	319 489	2,1%	331 684	0,72	-46	-459
	CNAVPL	307 685	2,0%	157 069	0,99	567	496
	CNBF (avocats)	25 638	0,2%	6 667	1,23	71	67
	TOTAL NON SALARIÉS	1 334 711	8,8%	2 521 527	0,90	-4468	-4834
Prestation moyenne de référence :	ENSEMBLE	15 174 200	100,0%	15 174 200	1,00	0	0
	RG + salariés agricoles					5276	2561
	État + rég. subventionnés					-2735	703
	3 764 €						
	Montant global des transferts					8893	8073

Note : le coefficient de proportionnalité est égal au rapport entre la pension moyenne et le produit (durée moyenne x salaire moyen de carrière).

Source : COR 2011.

3.3. Des compensations en un seul étage par rapport à une prestation de référence proportionnelle uniquement à la durée d'affiliation

Faute d'informations sur les écarts entre régimes de salaire moyen de carrière des retraités, une hypothèse alternative à celle retenue dans les simulations 4, 5, 6 et 7²⁴ est de neutraliser ces écarts en ne les prenant pas en compte. Cela revient à supposer qu'il n'y aurait pas d'écarts de revenu moyen de carrière entre, par exemple, les retraités agricoles, ceux des mines, les anciens avocats ou encore les anciens salariés de la Banque de France.

La prestation de référence est alors supposée uniquement proportionnelle à la durée d'affiliation au régime. Tous les raisonnements précédents ainsi que les formules de calcul peuvent s'appliquer, mais en ne tenant plus compte du salaire moyen de carrière. En particulier, le régime de référence est celui dont le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / durée moyenne), et non plus (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)), est le plus faible.

Les simulations 4bis, 5bis, 6bis et 7bis correspondent à des compensations par rapport à une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation au régime. Elles se distinguent par le critère de durée, retenu pour calculer les prestations selon les règles du régime de référence, et par la mesure des revenus des non-salariés.

Paramètres utilisés dans les simulations 4bis à 7bis

	Revenus moyens des non-salariés	
	fournis par les régimes	égaux au salaire moyen
Durée cotisée écrêtée *	Simulation 4bis	Simulation 6bis
Durée validée écrêtée *	Simulation 5bis	Simulation 7bis

* La prestation de référence est proportionnelle à cette durée mais, dans toutes ces simulations, le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / durée moyenne) est fonction de la durée validée écrêtée.

Dans ces quatre simulations, le régime de référence devient le régime des exploitants agricoles, dont le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / durée moyenne) est plus faible que les autres régimes. Comme précédemment, les prestations moyennes de référence sont beaucoup plus élevées que la prestation forfaitaire (3 337 euros pour les simulations 4bis et 6bis et 3 716 euros pour les simulations 5bis et 7bis, à comparer à 2 015 euros pour la pension moyenne des salariés agricoles).

Dans les simulations 4bis et 6bis (respectivement 5bis et 7bis), les prestations calculées selon les règles du régime de référence sont identiques car elles ne dépendent que des effectifs de retraités, des durées (cotisées pour 4bis et 6bis, validées pour 5bis et 7bis) et du coefficient de proportionnalité (pension moyenne / durée moyenne) du régime des exploitants agricoles. En revanche, les cotisations calculées selon les règles du régime de référence dépendent des poids des régimes dans la masse salariale totale, qui diffèrent selon l'hypothèse retenue pour les revenus des non-salariés²⁵. Dans les simulations 6bis et 7bis, les revenus des non-salariés sont en moyenne surestimés par rapport aux assiettes de cotisations sous plafond, de façon

²⁴ Les écarts entre régimes de salaire ou revenu moyen de carrière des retraités sont supposés égaux aux écarts de salaire ou revenu moyen des actifs.

²⁵ Ils diffèrent également selon que les transferts du FSV sont pris en compte ou non dans les capacités contributives.

particulièrement importante pour les exploitants agricoles et les commerçants, alors qu'ils sont nettement sous-estimés pour les avocats.

Ces sous-estimations et surestimations se répercutent directement sur les cotisations calculées selon les règles du régime de référence.

Les résultats des simulations 4bis, 5bis, 6bis et 7bis peuvent être comparés respectivement à ceux des simulations 4, 5, 6 et 7.

Les principales différences de résultats portent sur les prestations des régimes calculées selon les règles du régime de référence.

En effet, pour chaque régime, la masse des cotisations selon les règles du régime de référence dépend de la prestation moyenne de référence, qui est du même ordre de grandeur dans les simulations prises deux à deux²⁶, et du poids du régime dans la masse salariale totale, qui ne varie pas entre ces simulations.

Pour chaque régime, la masse des prestations selon les règles du régime de référence dépend, dans les simulations 4bis, 5bis, 6bis et 7bis, de la valeur relative (par rapport à l'ensemble des régimes) de la durée moyenne d'affiliation dans le régime considéré alors qu'elle dépend, dans les simulations 4, 5, 6 et 7, de la valeur relative du produit (durée moyenne \times salaire moyen de carrière) pour le régime considéré²⁷. Or, ces valeurs relatives peuvent être très différentes pour un même régime, en fonction de la valeur relative du salaire moyen dans ce régime : par exemple, pour le régime des exploitants agricoles, 1,05 dans la simulation 4bis contre 0,51 dans la simulation 4 ; pour la CNIEG, 1,54 dans la simulation 5bis contre 2,27 dans la simulation 5 ; pour le régime général, 1,06 dans les simulations 6bis et 7bis contre 1,01 pour les simulations 6 et 7. De ce fait, la masse des prestations peut sensiblement varier entre les simulations prises deux à deux²⁸.

Les résultats des quatre simulations sont présentés ci-après et leur interprétation est analogue à celle des simulations précédentes.

²⁶ C'est-à-dire entre 4 et 4bis, 5 et 5bis, 6 et 6bis, et 7 et 7bis.

²⁷ Ces valeurs relatives correspondent aux coefficients de pondération appliqués aux effectifs de retraités, qui sont indiqués dans les tableaux de résultats.

²⁸ C'est-à-dire entre 4 et 4bis, 5 et 5bis, 6 et 6bis, et 7 et 7bis.

Simulation 4bis : durée cotisée, revenus observés	RÉGIMES 2009	Part des salaires x total des retraités	Part des salaires	Effectif de retraités pondéré	Coeff.	Transfert	Compensation actuelle
Prestation proportionnelle à durée	Régime général	10 400 297	68,5%	9 397 652	1,06	3 346	4 827
	Salariés agricoles	414 826	2,7%	546 671	0,35	-440	-2 267
	Fonctionnaires civils	1 362 987	9,0%	1 288 958	1,57	247	1 005
	Fonctionnaires militaires	214 995	1,4%	211 093	1,20	13	66
	Ouvriers État	36 703	0,2%	69 809	1,46	-110	-24
Régime de référence :	CNRACL	1 213 902	8,0%	550 906	1,28	2 213	1 500
	Mines	5 528	0,0%	156 382	1,02	-503	-299
	SNCF	119 584	0,8%	184 094	1,56	-215	-5
	RATP	35 459	0,2%	28 588	1,39	23	28
	Marins	15 337	0,1%	43 391	0,89	-94	-68
Exploitants agricoles	CNIEG	111 638	0,7%	102 355	1,49	31	80
	CRPCEN	31 401	0,2%	24 616	0,67	23	-13
	Banque de France	10 727	0,1%	13 890	1,56	-11	3
Coefficient de proportionnalité :	TOTAL SALARIÉS	13 973 387	92,1%	12 618 406	1,02	4 522	4 834
	Exploitants agricoles	151 341	1,0%	1 567 003	1,05	-4 724	-4 002
	RSI-commerçants	316 725	2,1%	446 752	0,66	-434	-936
	RSI-artistes	314 831	2,1%	357 379	0,78	-142	-459
	CNAVPL	378 842	2,5%	177 170	1,12	673	496
Prestation moyenne de référence :	CNBF (avocats)	39 075	0,3%	7 491	1,39	105	67
	TOTAL NON SALARIÉS	1 200 814	7,9%	2 555 794	0,91	-4 522	-4 834
	ENSEMBLE	15 174 200	100,0%	15 174 200	1,00	0	0
	RG + salariés agricoles					2 906	2 561
	État + rég. subventionnés					-640	703
3 337 €	Montant global des transferts					6 674	8 073

Note : le coefficient de proportionnalité est égal au rapport entre la pension moyenne et la durée moyenne.

Source : COR 2011.

Simulation 5bis : durée validée, revenus observés	RÉGIMES 2009	Part des salaires x total des retraités	Part des salaires	Effectif de retraités pondéré	Coeff.	Transfert	Compensation actuelle
Prestation proportionnelle à durée	Régime général	10 752 054	70,9%	9 403 360	1,06	5 011	4 827
	Salariés agricoles	401 088	2,6%	609 502	0,39	-774	-2 267
	Fonctionnaires civils	1 257 228	8,3%	1 229 682	1,50	102	1 005
	Fonctionnaires militaires	198 312	1,3%	256 630	1,46	-217	66
	Ouvriers État	33 855	0,2%	67 035	1,40	-123	-24
Régime de référence :	CNRACL	1 119 711	7,4%	528 377	1,22	2 197	1 500
	Mines	5 099	0,0%	140 453	0,91	-503	-299
	SNCF	110 305	0,7%	172 728	1,46	-232	-5
	RATP	32 708	0,2%	30 965	1,50	6	28
	Marins	14 147	0,1%	38 971	0,80	-92	-68
Exploitants agricoles	CNIEG	102 976	0,7%	105 426	1,54	-9	80
	CRPCEN	28 965	0,2%	24 118	0,66	18	-13
	Banque de France	9 895	0,1%	12 446	1,40	-9	3
Coefficient de proportionnalité :	TOTAL SALARIÉS	14 066 342	92,7%	12 619 695	1,02	5 375	4 834
	Exploitants agricoles	139 598	0,9%	1 636 498	1,09	-5 562	-4 002
	RSI-commerçants	292 272	1,9%	416 107	0,61	-460	-936
	RSI-artistes	290 499	1,9%	336 022	0,73	-169	-459
	CNAVPL	349 446	2,3%	159 123	1,01	707	496
Prestation moyenne de référence :	CNBF (avocats)	36 043	0,2%	6 754	1,25	109	67
	TOTAL NON SALARIÉS	1 107 858	7,3%	2 554 506	0,91	-5 375	-4 834
	ENSEMBLE	15 174 200	100,0%	15 174 200	1,00	0	0
	RG + salariés agricoles					4 237	2 561
	État + rég. subventionnés					-1 058	703
3 716 €	Montant global des transferts					8 152	8 073

Note : le coefficient de proportionnalité est égal au rapport entre la pension moyenne et la durée moyenne.

Source : COR 2011.

Simulation 6bis : durée cotisée, revenus estimés	RÉGIMES 2009	Part des salaires x total des retraités	Part des salaires	Effectif de retraités pondéré	Coeff.	Transfert	Compensation actuelle
Prestation proportionnelle à durée	Régime général	10 181 483	67,1%	9 397 652	1,06	2 616	4 827
	Salariés agricoles	406 098	2,7%	546 671	0,35	-469	-2 267
	Fonctionnaires civils	1 334 311	8,8%	1 288 958	1,57	151	1 005
	Fonctionnaires militaires	210 471	1,4%	211 093	1,20	-2	66
	Ouvriers État	35 931	0,2%	69 809	1,46	-113	-24
Régime de référence :	CNRACL	1 188 363	7,8%	550 906	1,28	2 127	1 500
	Mines	5 412	0,0%	156 382	1,02	-504	-299
	SNCF	117 068	0,8%	184 094	1,56	-224	-5
	RATP	34 713	0,2%	28 588	1,39	20	28
	Marins	15 014	0,1%	43 391	0,89	-95	-68
Exploitants agricoles	CNIEG	109 290	0,7%	102 355	1,49	23	80
	CRPCEN	30 741	0,2%	24 616	0,67	20	-13
	Banque de France	10 502	0,1%	13 890	1,56	-11	3
Coefficient de proportionnalité :	TOTAL SALARIÉS	13 679 397	90,1%	12 618 406	1,02	3 541	4 834
	Exploitants agricoles	320 415	2,1%	1 567 003	1,05	-4 160	-4 002
	RSI-commerçants	443 275	2,9%	446 752	0,66	-12	-936
	RSI-artisans	357 810	2,4%	357 379	0,78	1	-459
	CNAVPL	344 590	2,3%	177 170	1,12	559	496
Prestation moyenne de référence :	CNBF (avocats)	28 713	0,2%	7 491	1,39	71	67
	TOTAL NON SALARIÉS	1 494 803	9,9%	2 555 794	0,91	-3 541	-4 834
	ENSEMBLE	15 174 200	100,0%	15 174 200	1,00	0	0
	RG + salariés agricoles					2 147	2 561
	État + rég. subventionnés					-766	703
3 337 €	Montant global des transferts					5 590	8 073

Note : le coefficient de proportionnalité est égal au rapport entre la pension moyenne et la durée moyenne.
Source : COR 2011.

Simulation 7bis : durée validée, revenus estimés	RÉGIMES 2009	Part des salaires x total des retraités	Part des salaires	Effectif de retraités pondéré	Coeff.	Transfert	Compensation actuelle
Prestation proportionnelle à durée	Régime général	10 578 652	69,7%	9 403 360	1,06	4 367	4 827
	Salariés agricoles	394 619	2,6%	609 502	0,39	-798	-2 267
	Fonctionnaires civils	1 236 952	8,2%	1 229 682	1,50	27	1 005
	Fonctionnaires militaires	195 114	1,3%	256 630	1,46	-229	66
	Ouvriers État	33 309	0,2%	67 035	1,40	-125	-24
Régime de référence :	CNRACL	1 101 653	7,3%	528 377	1,22	2 130	1 500
	Mines	5 017	0,0%	140 453	0,91	-503	-299
	SNCF	108 526	0,7%	172 728	1,46	-239	-5
	RATP	32 181	0,2%	30 965	1,50	5	28
	Marins	13 919	0,1%	38 971	0,80	-93	-68
Exploitants agricoles	CNIEG	101 315	0,7%	105 426	1,54	-15	80
	CRPCEN	28 498	0,2%	24 118	0,66	16	-13
	Banque de France	9 735	0,1%	12 446	1,40	-10	3
Coefficient de proportionnalité :	TOTAL SALARIÉS	13 839 490	91,2%	12 619 695	1,02	4 532	4 834
	Exploitants agricoles	286 099	1,9%	1 636 498	1,09	-5 018	-4 002
	RSI-commerçants	395 801	2,6%	416 107	0,61	-75	-936
	RSI-artisans	319 489	2,1%	336 022	0,73	-61	-459
	CNAVPL	307 685	2,0%	159 123	1,01	552	496
Prestation moyenne de référence :	CNBF (avocats)	25 638	0,2%	6 754	1,25	70	67
	TOTAL NON SALARIÉS	1 334 711	8,8%	2 554 506	0,91	-4 532	-4 834
	ENSEMBLE	15 174 200	100,0%	15 174 200	1,00	0	0
	RG + salariés agricoles					3 569	2 561
	État + rég. subventionnés					-1 157	703
3 716 €	Montant global des transferts					7 167	8 073

Note : le coefficient de proportionnalité est égal au rapport entre la pension moyenne et la durée moyenne.
Source : COR 2011.

Conclusion

Les mécanismes de la compensation généralisée ont été mis en place par la loi du 24 décembre 1974 avec un objectif bien défini : « *la compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* ».

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 sera supprimée au 1^{er} 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 présent rapport 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) Peut-on, enfin, 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.

Les deux étages de la compensation peuvent se justifier par des considérations de principe liées à l'hétérogénéité des deux populations concernées (les salariés et les non-salariés) et à une histoire différente des régimes propres à chacune de ces populations. Certains membres du Conseil sont particulièrement attachés à ces considérations. Toutefois, 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.

La suppression des deux étages contribuerait à simplifier et à clarifier les mécanismes 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 – 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 \times 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 (simulations 1 à 3), d'autre part, en fonction du critère de durée et de la fiabilité des données de revenus des non-salariés pour la seconde approche (simulations 4 à 7 et 4bis à 7bis).

Elles montrent la grande sensibilité du montant des transferts au choix des paramètres retenus. Par exemple, le versement du régime général au titre de la compensation varierait de 2,4 milliards d'euros à 6,1 milliards d'euros (4,8 milliards d'euros avec les règles actuelles) selon les hypothèses choisies dans ces simulations. 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.

Dans les simulations 4 à 7 et 4bis à 7bis, le régime de référence serait soit le régime des exploitants agricoles, soit la CNAVPL²⁹, et non plus le régime des salariés agricoles ou celui des commerçants comme c'est le cas actuellement avec la compensation à deux étages. Il s'ensuit que, contrairement à ce qui se produirait avec les règles actuelles, une consolidation éventuelle du régime des salariés agricoles avec le régime général ou encore la fusion des deux régimes de retraite du RSI (artisans et commerçants) ne modifieraient pas les résultats de la compensation.

Ces simulations doivent être vues comme de premiers résultats. Compte tenu notamment de la sensibilité des résultats aux données utilisées, il serait nécessaire de conduire un travail

²⁹ Le Conseil s'est toutefois posé la question de savoir s'il ne convenait pas d'écarter, pour la détermination du régime de référence, la CNAVPL en raison des particularités de ce régime.

approfondi avec les régimes, pour définir plus précisément les paramètres à retenir³⁰ et assurer la cohérence et la qualité des données communiquées par les régimes. Ce travail, qui n'a pu être qu'esquissé dans le cadre de ce rapport, pourrait être confié à la Commission de compensation.

Il reviendrait toutefois au gouvernement, en concertation avec les régimes concernés, d'apprécier l'opportunité et le bien-fondé de toute évolution des mécanismes de compensation, qui modifierait sensiblement les montants des transferts entre les régimes et affecterait de ce fait les circuits de financement actuels.

Il importe, à cet égard, de ne jamais perdre de vue l'objectif de la compensation. La compensation n'a pas pour objet d'assurer l'équilibre financier de chacun des régimes qui y participent et n'apporte pas en soi de nouvelles ressources. Aussi, l'enjeu d'un aménagement plus ou moins substantiel de la compensation ne doit pas faire perdre de vue la question, non moins importante mais distincte, de l'équilibre du système de retraite.

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.

Enfin, il faut rappeler qu'aux termes de la loi de 1974, la compensation devait accompagner une harmonisation progressive des régimes. Plus de trente-cinq ans après sa création, force est de constater que tel n'a pas été le cas.

La réflexion sur la rénovation des mécanismes de compensation n'est donc pas sans lien avec la réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique de la prise en charge collective du risque vieillesse, qui devrait être engagée à partir du 1^{er} semestre 2013 conformément à la loi du 9 novembre 2010. 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.

³⁰ Il serait en particulier nécessaire d'expertiser la meilleure façon d'estimer les écarts de revenus de carrière des retraités, à défaut d'observations directes.

Annexes

Annexe 1 - Synthèse des réponses au questionnaire sur la compensation

Annexe 2 - Présentation formalisée de la compensation

Annexe 3 - Synthèse des résultats des simulations

Annexe 4 - Bibliographie

Annexe 5 - Le Conseil d'orientation des retraites

Annexe 6 - Remerciements

ANNEXE 1

SYNTHESE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LA COMPENSATION

Pour préparer le rapport sur *la rénovation des mécanismes de transfert de compensation démographique entre régimes d'assurance vieillesse* prévu à l'article 4 de la loi du 9 novembre 2010, le secrétariat général du COR a demandé à tous les régimes de base participant à la compensation généralisée en matière de retraite de bien vouloir répondre à un questionnaire (voir annexe). Pour favoriser les réponses, il a été convenu que celles-ci ne seraient rendues publiques que de façon anonyme.

Parmi les seize régimes de base destinataires du questionnaire, la plupart ont répondu à quasiment toutes les questions, de façon plus ou moins précise et parfois de façon groupée.

1. Le principe de la compensation et la loi du 26 décembre 1974

Les cinq premières questions visaient à recueillir les opinions des régimes sur le principe de la compensation, défini dans la loi de 1974 : « La compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes. »

- > 1) *Comment définiriez-vous les déséquilibres démographiques et les capacités contributives ?*
- > 2) *Êtes-vous d'accord sur le principe général de la compensation ?*
- > 3) *Le système actuel de compensation répond-il au principe de la loi du 26 décembre 1974 ?*
- > 4) *Selon vous, quels sont les principaux problèmes posés par la compensation ?*
- > 5) *Quelles solutions proposeriez-vous pour y remédier ?*

Dans l'ensemble, tous les régimes adhèrent au principe de la compensation et la plupart estiment que le système actuel répond bien à l'esprit de la loi du 24 décembre 1974. Toutefois, ils sont quelques-uns à penser que le principe de la compensation est aujourd'hui fragilisé par le déficit structurel des régimes contributeurs, l'un d'entre eux considérant d'ailleurs que les charges versées au titre de la compensation ne devraient pas pouvoir rendre déficitaire un régime excédentaire. Selon la caisse du régime général des salariés directement concernée par le sujet, l'esprit de la loi de 1974 n'est plus respecté dans la mesure où le décret du 29 octobre 2003 a introduit dans la compensation des paramètres relevant de la solidarité nationale (prise en compte des chômeurs et des préretraités, dont les cotisations sont prises en charge par le FSV, dans les effectifs de cotisants et la masse salariale du régime général). D'autres remarques ont porté sur la question du risque de redondance entre les transferts de compensation et les ressources hors cotisations que reçoivent certains régimes (par exemple, la contribution sociale de solidarité sur les entreprises bénéficiant au régime social des indépendants) et sur la faible évolution des mécanismes depuis leur mise en place alors que, notamment, les capacités contributives des régimes de non-salariés seraient aujourd'hui mieux connues.

À la question générale « selon vous, quels sont les principaux problèmes posés par la compensation ? », l'absence de prise en compte de la situation financière des régimes (et le fait que la compensation n'apporte pas de solution au financement), l'opacité du système, le manque de transparence et la qualité des données sont cités quatre fois par l'ensemble des régimes ; l'absence de prise en compte des capacités contributives des régimes de non-salariés et le décompte des effectifs sont mentionnés deux fois ; enfin, l'absence d'incitation à la gestion prudentielle, l'âge de décompte des retraités, l'absence de prise en compte des ressources autres que les cotisations des régimes dont les régimes bénéficient pour s'équilibrer, l'insuffisante prise en compte des différences de règle d'acquisition des droits entre régimes, la sensibilité aux paramètres et, enfin, le regroupement des régimes de salariés en un seul bloc sont évoqués une fois.

2. Le mécanisme à deux étages de la compensation généralisée

Les régimes étaient ensuite interrogés sur le mécanisme à deux étages de la compensation généralisée : d'une part, une compensation interne aux régimes de salariés (sur la base des écarts de démographie et de revenus), d'autre part, une compensation entre régimes de salariés et régimes de non-salariés (sur la base des écarts de démographie uniquement).

> 6) *Vous paraît-il justifié de traiter en bloc les régimes de salariés dans le deuxième étage ?*

> 7) *À défaut de pouvoir estimer correctement les revenus des non-salariés, une alternative au système actuel serait de ne compenser que les écarts de démographie entre les régimes. Est-ce que cela vous paraît une alternative envisageable et pourquoi ?*

> 8) *Une meilleure connaissance des revenus des non-salariés aujourd'hui justifierait-elle de revoir le mécanisme de la compensation ? Si oui, de quelle manière ?*

> 9) *[Pour les régimes de non-salariés uniquement] Pensez-vous pouvoir aujourd'hui estimer correctement les revenus des assurés de votre régime ? Si oui, sur quelle(s) base(s) ? Est-ce que cela vous semble cohérent avec, d'une part, l'estimation des revenus qui est faite par les régimes de salariés, d'autre part, avec l'estimation des revenus qui pourrait être faite par les autres régimes de non-salariés ?*

À quelques exceptions près, les régimes ne voient pas d'objection à ce que les régimes de salariés soient traités en un seul bloc au sein du second étage de la compensation généralisée, même si l'un d'eux estime que la prestation de référence devrait être identique dans les deux étages. De la même manière, la plupart des régimes ne seraient pas hostiles à la mise en place d'une compensation uniquement démographique, dans l'hypothèse où l'on ne pourrait pas estimer correctement les revenus des non-salariés. Les deux régimes qui s'opposent à cette option avancent que cela éloignerait le dispositif de l'esprit de la loi de 1974. La quasi-totalité des régimes (tous sauf deux) considèrent également qu'une meilleure connaissance des revenus des non-salariés justifierait de revoir le mécanisme de la compensation en supprimant le second étage. Dans l'ensemble, les régimes de non-salariés estiment qu'ils sont en capacité d'estimer correctement les revenus de leurs cotisants à partir des assiettes de cotisations, mais deux d'entre eux s'y opposent.

3. Le fonctionnement de la compensation généralisée

La suite du questionnaire visait à mieux cerner l'appréciation que porte les régimes sur les règles minimales de la compensation généralisée (prestation de référence égale à la prestation moyenne la plus faible parmi les régimes participants, âge minimum de décompte des retraités égal à 65 ans, non prise en compte des pensions de réversion, etc.) et sur leurs perspectives d'évolution.

- > 10) *Le principe consistant à se référer à des règles minimales vous paraît-il justifié ?*
- > 11) *Pour chacune des règles actuelles suivantes, pensez-vous qu'elle pose problème ?*
Si oui, pourquoi et comment faudrait-il la faire évoluer ?
 - 11a) *Les effectifs de cotisants sont décomptés sans aucune limite d'âge.*
 - 11b) *Les effectifs de retraités pris en compte sont ceux âgés de 65 ans et plus.*
 - 11c) *Les masses salariales retenues pour les régimes de salariés sont les masses salariales sous plafond.*
 - 11d) *Les prestations considérées sont les pensions de droit direct, hors réversion.*
 - 11e) *La prestation de référence est égale à la pension moyenne de droit direct la plus faible parmi les régimes participants (en l'occurrence, celle du régime des salariés agricoles pour le 1^{er} étage et celle du régime RSI commerçants pour le 2^e étage).*

À l'exception d'une caisse d'un régime spécial qui considère que cela défavorise certains régimes spéciaux (mais qui reconnaît que cela correspond bien à l'esprit du régime unique), tous les régimes considèrent que le principe consistant à se référer à des règles minimales est justifié. Aucun régime n'a contesté le fait que les cotisants soient décomptés sans limite d'âge, sauf un régime de non-salariés, car ces derniers, contrairement aux salariés, peuvent poursuivre leur activité sans limite d'âge, et un régime spécial non concerné dans l'immédiat par le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à retraite instauré par la réforme des retraites de 2010, qui relève que cette règle est problématique pour les régimes de ce type. Par ailleurs, seuls trois régimes considèrent que le décompte des effectifs de retraités à partir de 65 ans ne pose pas de problème, la plupart estimant qu'il faudrait soit relever progressivement cet âge à 67 ans, soit l'abaisser à 62 ans. Les régimes n'ont pas soulevé d'objections au fait que les masses salariales retenues pour les régimes de salariés soient les masses salariales sous plafond, à l'exception d'un régime spécial pour lequel cette règle est inadaptée dans la mesure où les cotisations sont forfaitaires. Concernant l'absence de prise en compte des réversions dans le calcul de la pension de référence, la plupart des régimes soulignent les différences de règles entre les régimes, même s'ils ne sont pas hostiles à leur intégration sur le principe. Seul un régime spécial conteste le choix de la pension moyenne la plus faible comme pension de référence dans le calcul des transferts, suggérant de retenir la pension moyenne globale.

4. Le décompte des cotisants et des retraités

Les régimes devaient ensuite répondre à une série de questions sur le décompte des effectifs de cotisants et celui de retraités : le premier est basé sur un *proxi* du nombre de cotisants en « équivalent-année-complète »¹ pour ne pas désavantager les régimes où les cotisants ne passent qu'une partie de l'année, alors que les effectifs de retraités ne sont pas décomptés en

¹ Dénombrement au 1^{er} juillet de l'année *N* ou moyenne entre les effectifs au 31 décembre de l'année *N-1* et ceux au 31 décembre de l'année *N*, sauf pour le régime des salariés agricoles qui estime directement le nombre de cotisants en « équivalent-année-complète » à partir de la durée de travail déclarée par l'employeur.

« équivalent-carrière-complète » (ce qui supposerait de les pondérer par la durée cotisée dans le régime).

> 12) *Le mode actuel de décompte des effectifs de cotisants pour votre régime permet-il d'estimer au mieux le nombre de cotisants en « équivalent-année-complète » ? Sinon, que proposeriez-vous ?*

> 13) *Seriez-vous favorables au fait de décompter les effectifs de retraités en « équivalent-carrière-complète » ? Cela poserait-il des problèmes particuliers de votre point de vue ?*

> 14) *Si vous deviez décompter les effectifs de retraités de votre régime en « équivalent-carrière-complète » sur la base de durées cotisées ou validées, quels indicateurs de durée cotisée dans le régime et de durée validée tous régimes utiliseriez-vous plus précisément ?*

Trois régimes considèrent que le décompte actuel de leurs effectifs de cotisants ne permet pas d'estimer au mieux le nombre de cotisants en « équivalent-année-complète », que ce soit pour des raisons liées au mode de calcul des effectifs de cotisants du régime, pour des difficultés pratiques ou parce qu'il est difficile de mesurer le temps passé au travail pour les professions concernées. Par ailleurs, tous les régimes sauf deux seraient favorables à ce que les effectifs de retraités soient calculés en équivalent-carrière-complète. En revanche, ces régimes sont indécis quant au choix de la variable utilisée pour faire ce calcul (durée validée ou durée cotisée).

5. La participation des régimes complémentaires

Les régimes étaient ensuite interrogés sur la question de la participation des régimes complémentaires à la compensation qui ne concerne actuellement que les régimes de base les plus importants en effectifs de cotisants et de retraités.

> 15) *Que pensez-vous de la participation des régimes complémentaires, selon des modalités à définir, au système de compensation (souhaitable ou non, possible ou non, etc.) ?*

> 16) *Une première option serait de reconstituer pour tous les assurés un droit complet (cumul des droits de base et complémentaires) et de prendre comme prestation de référence la plus faible des prestations complètes moyenne. Quelles sont vos remarques sur cette option ?*

> 17) *Une seconde option serait d'organiser deux compensations, l'une sur les droits de base, l'autre sur les droits complémentaires (moyennant une décomposition ad hoc des régimes intégrés entre base et complémentaire). Quelles sont vos remarques sur cette option ?*

À l'exception de trois régimes spéciaux, tous les régimes s'opposent à l'extension de la compensation aux régimes complémentaires au motif que le pilotage à long terme de ces régimes se différencie de celui des régimes de base.

6. La Commission de compensation

Enfin, les dernières questions visaient à recueillir les opinions des régimes sur la composition, le fonctionnement et les missions de la Commission de compensation.

- > 18) *La composition actuelle de la Commission de compensation vous paraît-elle satisfaisante ? Si non, pourquoi ?*
- > 19) *Pensez-vous que la Commission de compensation dispose de suffisamment de moyens pour réaliser ses missions actuelles et que son mode de fonctionnement est adapté ?*
- > 20) *Jugez-vous utile de revoir les missions de la Commission de compensation ? Si oui, dans quel sens ?*

Dans l'ensemble, à l'exception d'un régime qui estime que la maladie et la vieillesse devraient être traitées de façon séparée, tous les régimes considèrent que la composition de la Commission de compensation est satisfaisante, mais qu'elle manque de moyens (sauf deux régimes qui estiment que ses moyens sont suffisants). De la même manière, la plupart des régimes jugent qu'il n'est pas opportun de revoir ses missions, même si l'un d'entre eux souhaiterait que le pouvoir de la Commission en matière de contrôle des régimes soit renforcé. Par ailleurs, un autre pense que la détermination du calendrier des acomptes de compensation, qui est actuellement du ressort de la Direction de la sécurité sociale, devrait relever des prérogatives de la Commission.

ANNEXE 2

PRESENTATION FORMALISEE DE LA COMPENSATION

On se place dans le cas d'un système de retraite par répartition composé de trois régimes et on s'intéresse aux transferts de compensation entre ces régimes.

On utilise, par la suite, les notations suivantes pour le régime i ($i = 1, 2$ ou 3) :

S_i : masse des salaires (assiette des cotisations)

C_i : nombre de cotisants

R_i : nombre de retraités

d_i : durée de cotisation moyenne des retraités

r_i : salaire moyen de carrière des retraités

1. Compensation sur la base d'un régime de référence forfaitaire

Le régime de référence verse une prestation forfaitaire p . Selon les principes de la compensation actuellement en vigueur, p correspond à la pension moyenne la plus faible des trois régimes.

Le régime de référence est supposé s'appliquer à l'ensemble de la population des trois régimes (cotisants et retraités) et être, par construction, à l'équilibre : la masse des cotisations versées par l'ensemble des cotisants des trois régimes est égale à la masse des pensions servies à l'ensemble des retraités des trois régimes. Son taux de cotisation t s'obtient par la formule suivante :

$$t = \frac{(R1 + R2 + R3) \times p}{S1 + S2 + S3} \quad (1)$$

Le transfert T_i versé par le régime i correspond au solde du régime i lorsqu'on lui applique les paramètres du régime de référence (pension forfaitaire p et taux de cotisation t) :

$$T_i = t \times S_i - p \times R_i \quad (2)$$

Le transfert s'écrit alors :

$$T_i = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \times S_i - R_i \right) \times p \quad (3)$$

Si T_i est positif, le régime verse ce montant au titre de la compensation ; s'il est négatif, le régime reçoit ce montant (en valeur absolue) au titre de la compensation.

Si les salaires ne sont pas connus, la compensation peut se faire uniquement sur une base démographique, en considérant non pas le taux de cotisation d'équilibre mais la cotisation moyenne (par cotisant) qui équilibre le régime de référence.

La formule (1) devient alors : $t = \frac{(R1 + R2 + R3) \times p}{C1 + C2 + C3}$ où t correspond ici à la cotisation moyenne du régime de référence.

Le transfert Ti a alors pour expression : $Ti = t \times Ci - p \times Ri$

$$\text{Soit } Ti = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times Ci - Ri \right) \times p \quad (3')$$

Cette formule est identique à (3) lorsque le salaire moyen des cotisants est le même dans les trois régimes.

2. Compensation sur la base d'un régime de référence en annuités (contributif)

Le régime de référence verse une prestation p proportionnelle à la durée d'affiliation d et au salaire moyen de carrière r : $p = \alpha \times d \times r$ (α : taux d'annuité du régime fictif). α correspond au taux d'annuité le plus faible des régimes participants².

Dans ces conditions :

$$t = \frac{((R1 \times d1 \times r1) + (R2 \times d2 \times r2) + (R3 \times d3 \times r3)) \times \alpha}{S1 + S2 + S3} \quad \text{et} \quad Ti = t \times Si - (\alpha \times di \times ri) \times Ri$$

$$\text{En notant } \tilde{R} = R \times d \times r \text{ on obtient : } t = \frac{(\tilde{R}1 + \tilde{R}2 + \tilde{R}3) \times \alpha}{S1 + S2 + S3} \quad \text{et} \quad Ti = t \times Si - \alpha \times \tilde{R}i$$

On retrouve les formules (1) et (2) avec le régime fictif forfaitaire dans lesquels on a, par identité, $p = \alpha$ et $R = \tilde{R}$.

$$\text{Le transfert s'écrit donc selon (3) : } Ti = \left(\frac{\tilde{R}1 + \tilde{R}2 + \tilde{R}3}{S1 + S2 + S3} \times Si - \tilde{R}i \right) \times \alpha$$

Prendre pour régime de référence un régime en annuités (la pension est proportionnelle à la durée cotisée et au salaire moyen de carrière) conduit à pondérer le nombre de retraités de chaque régime par la durée moyenne d'affiliation et le salaire moyen de carrière des retraités du régime.

À défaut de connaître les salaires moyens de carrière des retraités, on vérifie que l'on peut les remplacer dans la formule du transfert par les salaires moyens des cotisants, sous l'hypothèse que les écarts entre régimes des salaires moyens des cotisants reflètent ceux des salaires moyens de carrière des retraités³.

² Soit, en première approximation, le plus faible des ratios rapportant pour chaque régime la pension moyenne au produit de la durée d'affiliation moyenne et du salaire moyen de carrière des retraités.

³ Ce qui revient à supposer que le rapport entre le salaire moyen des cotisants et le salaire moyen de carrière des retraités est identique pour tous les régimes. Or les transferts sont inchangés lorsqu'on multiplie les salaires moyens de carrière des retraités par un même coefficient.

Considérons la moyenne de $d \times r$ (durée moyenne d'affiliation \times salaire moyen de carrière), pondérée par le poids des régimes en termes de nombre de retraités :

$$d\tilde{r} = \left(\frac{R1}{R1 + R2 + R3} \times (d1 \times r1) \right) + \left(\frac{R2}{R1 + R2 + R3} \times (d2 \times r2) \right) + \left(\frac{R3}{R1 + R2 + R3} \times (d3 \times r3) \right)$$

Cette moyenne pondérée s'écrit plus simplement :

$$d\tilde{r} = \left(\frac{\tilde{R}1}{R1 + R2 + R3} \right) + \left(\frac{\tilde{R}2}{R1 + R2 + R3} \right) + \left(\frac{\tilde{R}3}{R1 + R2 + R3} \right) = \frac{\tilde{R}1 + \tilde{R}2 + \tilde{R}3}{R1 + R2 + R3}$$

$$\text{Le transfert } Ti \text{ a alors pour expression : } Ti = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \times Si - Ri \times \frac{di \times ri}{d\tilde{r}} \right) \times \alpha \times d\tilde{r}$$

En notant $\tilde{p} = \alpha \times d\tilde{r}$, on obtient : $Ti = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \times Si - Ri \times \frac{di \times ri}{d\tilde{r}} \right) \times \tilde{p}$

Cette formule est analogue à la formule (3) du transfert dans le cas d'une prestation de référence forfaitaire, où \tilde{p} s'interprète comme la prestation de référence moyenne et où le nombre de retraités du régime i est pondéré par $\frac{di \times ri}{d\tilde{r}}$, c'est-à-dire la valeur de $d \times r$ (durée moyenne d'affiliation \times salaire moyen de carrière) pour le régime i rapportée à la moyenne pondérée des trois régimes.

3. Compensation en l'absence de données de salaire pour certains régimes

Toutes les données utiles à la compensation sont connues, à l'exception du salaire moyen des cotisants (et donc de la masse salariale) du régime 3. On suppose que le régime de référence est forfaitaire. S'il est en annuités, il suffit de remplacer R par \tilde{R} et p par α dans les formules finales des transferts.

À l'instar des principes actuellement en vigueur, la compensation se décompose en la somme d'une compensation entre les deux premiers régimes pour lesquels on dispose de toutes les données (premier étage) et d'une compensation uniquement démographique entre le troisième régime et le bloc des deux premiers régimes (deuxième étage).

Pour chacun des étages (et contrairement aux mécanismes actuels⁴), la compensation est effectuée par rapport au même régime de référence versant une pension forfaitaire p (la pension moyenne la plus faible des trois régimes).

⁴ La pension forfaitaire du deuxième étage (pension moyenne du régime des commerçants) est plus élevée que celle du premier étage (pension moyenne du régime des salariés agricoles).

- *Premier étage : compensation entre les régimes 1 et 2*

Selon (3), les transferts pour les régimes 1 et 2 s'écrivent : $T'i = \left(\frac{R1 + R2}{S1 + S2} \times Si - Ri \right) \times p$

- *Deuxième étage : compensation démographique entre le régime 3 et le bloc des régimes 1 et 2*

En l'absence de données sur les salaires des cotisants, la compensation se fait uniquement sur la base des rapports entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants (compensation purement démographique).

Pour le bloc constitué des régimes 1 et 2, le nombre de retraités est égal à $R1+R2$ et le nombre de cotisants à $C1+C2$. En appliquant la formule (3') correspondant à la compensation uniquement démographique, le transfert pour le bloc des régimes 1 et 2, noté $T''12$, s'écrit alors :

$$T''12 = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times (C1 + C2) - (R1 + R2) \right) \times p$$

$$\text{De même } T''3 = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times C3 - R3 \right) \times p$$

- *Répartition du transfert du bloc des régimes 1 et 2 entre les deux régimes*

Le transfert $T''12$ pour le bloc des régimes 1 et 2 est réparti *au prorata* des masses salariales des régimes 1 et 2, soit pour le régime i ($= 1$ ou 2) :

$$T''i = \frac{Si}{S1 + S2} \times \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times (C1 + C2) - (R1 + R2) \right) \times p$$

- *Compensation finale entre les régimes 1, 2 et 3*

$$\text{Au final, le transfert pour le régime 3 s'écrit : } T3 = T''3 = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times C3 - R3 \right) \times p \quad (4)$$

Le transfert pour les deux autres régimes s'écrit ($i = 1$ ou 2) :

$$Ti = T'i + T''i = \left(\frac{R1 + R2}{S1 + S2} \times Si - Ri \right) \times p + \frac{Si}{S1 + S2} \times \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times (C1 + C2) - (R1 + R2) \right) \times p$$

$$\text{Soit } Ti = Si \times \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times \frac{C1 + C2}{S1 + S2} \right) \times p - Ri \times p \quad (5)$$

- Une approche plus simple, en un étage, conduisant aux mêmes résultats

Ces formules de transfert sont complexes. On peut les simplifier en introduisant un paramètre $S3$, défini comme le nombre de cotisants du régime 3 multiplié par le salaire moyen des régimes 1 et 2 confondus : $S3 = C3 \times \left(\frac{S1 + S2}{C1 + C2} \right)$

Ce paramètre s'interprète comme la masse salariale du régime 3 (inconnue) dans l'hypothèse où le salaire moyen du régime 3 est égal au salaire moyen des régimes 1 et 2 confondus (et donc au salaire moyen des trois régimes confondus) :

$$\frac{S3}{C3} = \frac{S1 + S2}{C1 + C2} = \frac{S1 + S2 + S3}{C1 + C2 + C3} \quad (6) \quad (\text{en particulier } \frac{S3}{S1 + S2 + S3} = \frac{C3}{C1 + C2 + C3} \quad (6'))$$

Les formules (4) et (5) des transferts pour les régimes 1, 2 et 3 peuvent se réécrire alors plus simplement.

Le transfert pour le régime i ($= 1$ ou 2) s'écrit selon les formules (5) et (6) :

$$Ti = Si \times \left(\frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \right) \times p - Ri \times p = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \times Si - Ri \right) \times p$$

De même, en utilisant (6'), le transfert pour le régime 3 s'écrit :

$$T3 = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times C3 - R3 \right) \times p = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \times S3 - R3 \right) \times p$$

On retrouve la formule *classique* (3).

Pour pallier l'absence d'informations sur les salaires de certains régimes, la compensation à deux étages revient à opérer une compensation unique en supposant que le salaire moyen des régimes, pour lesquels l'information manque, est égal au salaire moyen de tous les autres régimes confondus.

Ce résultat n'est valable que si la prestation de référence pour le premier étage de la compensation est égale à la prestation de référence pour le deuxième étage.

- Les conséquences de pensions de référence différentes pour les deux étages

Pour se rapprocher des mécanismes actuels, on suppose que la pension forfaitaire de référence n'est pas la même pour les deux étages et qu'elle est plus élevée pour le deuxième étage (q) que pour le premier (p) : $q > p$.

Selon les résultats précédents, on obtient les formules suivantes pour les transferts de compensation des trois régimes.

$$Ti = \left(\frac{R1 + R2}{S1 + S2} \times Si - Ri \right) \times p + \frac{Si}{S1 + S2} \times \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times (C1 + C2) - (R1 + R2) \right) \times q \quad (i=1, 2)$$

$$T3 = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times C3 - R3 \right) \times q$$

Si le bloc des régimes 1 et 2 verse au titre de la compensation du deuxième étage et que le régime 3 reçoit à ce titre – ce qui est le cas dans la réalité (le bloc des régimes de salariés verse au titre de la compensation du deuxième étage) –, T^{12} et T^3 sont respectivement positif et négatif :

$$\left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times (C1 + C2) - (R1 + R2) \right) \times q > 0 \quad \text{et} \quad \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times C3 - R3 \right) \times q < 0$$

On déduit alors les inégalités suivantes (les termes de gauche correspondent aux transferts dans l'hypothèse précédente où la pension de référence vaut p pour les deux étages) :

$$Ti > \left(\frac{R1 + R2}{S1 + S2} \times Si - Ri \right) \times p + \frac{Si}{S1 + S2} \times \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times (C1 + C2) - (R1 + R2) \right) \times p \quad (i=1, 2)$$

$$T3 < \left(\frac{R1 + R2 + R3}{C1 + C2 + C3} \times C3 - R3 \right) \times p$$

Par rapport à la compensation établie par référence à la pension moyenne la plus faible des trois régimes (p), les régimes 1 et 2 sont alors désavantagés (ils reçoivent moins, versent plus ou versent au lieu de recevoir) et le régime 3 est avantagé (il verse moins, reçoit plus ou reçoit au lieu de verser).

Les résultats sont inversés dans l'hypothèse où le bloc des régimes 1 et 2 reçoit au titre de la compensation du deuxième étage et où le régime 3 verse à ce titre.

Avec les mécanismes actuels de la compensation, le fait de retenir une prestation de référence plus élevée pour le deuxième que pour le premier étage (respectivement la pension moyenne des commerçants et celle des salariés agricoles), plutôt que de ne retenir qu'une seule prestation de référence (en l'occurrence, la plus faible des deux – la pension moyenne des salariés agricoles) conduit à désavantager chaque régime de salariés en faveur des régimes de non-salariés considérés globalement.

Plus précisément pour ces derniers, on montre qu'avec les mécanismes actuels, les régimes de non-salariés qui reçoivent au titre du deuxième étage de la compensation sont avantagés alors que ceux qui versent à ce titre sont désavantagés.

4. Les transferts de compensation par rapport aux prestations et recettes des régimes

Il n'y a pas de limite *a priori* au montant du transfert de compensation Ti . En particulier, le montant versé par un régime au titre de la compensation ($Ti > 0$) peut être supérieur à sa masse de pensions (a) et le montant reçu par un régime au titre de la compensation ($Ti < 0$) peut être supérieur à sa masse de cotisations (b).

On se place dans l'hypothèse simple de régimes versant tous la même prestation forfaitaire p . Le régime de référence verse alors également la prestation forfaitaire p .

(a) Le montant du transfert versé par un régime peut être supérieur à sa masse de pensions

On suppose que le régime 1 verse au titre de la compensation le montant $T1$ ($T1 > 0$).

Le transfert s'écrit selon la formule (3) : $T1 = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \times S1 - R1 \right) \times p$

Le rapport, pour le régime 1, entre le montant du transfert ($T1$) et sa masse de pensions ($R1 \times p$) s'écrit alors :

$$\frac{T1}{R1 \times p} = \left(\frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \right) \times \frac{S1}{R1} - 1$$

Ce rapport est supérieur à 1 si $\frac{R1}{S1} < \frac{1}{2} \times \left(\frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \right)$

Sous certaines hypothèses, le montant du transfert versé par un régime est supérieur à sa masse de pensions lorsque le rapport entre la masse des pensions et la masse des cotisations du régime est inférieur à 50 % de ce rapport pour l'ensemble des régimes.

(b) Le montant du transfert reçu par un régime peut être supérieur à sa masse de cotisations

On suppose que le régime 1 reçoit au titre de la compensation le montant $T1$ ($T1 < 0$). Pour simplifier, le taux de cotisation du régime 1 est supposé égal au taux de cotisation d'équilibre t du régime de référence.

Le rapport, pour le régime 1, entre le montant du transfert en valeur absolue ($|T1|$) et sa masse de cotisations ($t \times S1$) s'écrit alors, à partir de la formule (3) :

$$\frac{|T1|}{t \times S1} = \left(\frac{R1}{S1} - \frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \right) \times \frac{p}{t} \quad \text{avec} \quad \frac{p}{t} = \frac{S1 + S2 + S3}{R1 + R2 + R3} \text{ selon la formule (1).}$$

On obtient ainsi : $\frac{|T1|}{t \times S1} = \left(\frac{S1 + S2 + S3}{R1 + R2 + R3} \right) \times \frac{R1}{S1} - 1$

Ce rapport est supérieur à 1 si $\frac{R1}{S1} > 2 \times \left(\frac{R1 + R2 + R3}{S1 + S2 + S3} \right)$

Sous certaines hypothèses, le montant du transfert reçu par un régime est supérieur à sa masse de cotisations lorsque le rapport entre la masse des pensions et la masse des cotisations du régime est supérieur à deux fois ce rapport pour l'ensemble des régimes.

ANNEXE 3

SYNTHESE DES RESULTATS DES SIMULATIONS

Deux séries de pistes d'évolution des mécanismes de compensation, qui, toutes deux, conduiraient à supprimer les deux étages, ont été simulées.

La première (simulations 1, 2 et 3) consiste à ne pas remettre en cause le caractère forfaitaire de la prestation de référence, en retenant la pension moyenne la plus faible des régimes participants, en l'occurrence la pension moyenne du régime des salariés agricoles.

La seconde (simulations 4 à 7 et 4bis à 7bis) consiste à retenir une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation et (uniquement pour les simulations 4 à 7) aux revenus de carrière des retraités, pour tenir compte du caractère contributif des régimes participants.

Toutes les simulations prennent en compte les différences de situations démographiques (rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants) entre les régimes. En revanche, elles se distinguent, d'une part, par la définition de la prestation de référence, d'autre part, par la prise en compte ou non des différences de capacités contributives (salaires ou revenus moyens) entre les régimes et par certains des paramètres retenus, en fonction de la disponibilité et de la fiabilité des données.

Les **simulations 1 à 3** correspondent à des transferts de compensation par rapport à une prestation de référence forfaitaire égale à la pension moyenne la plus faible des régimes participants (soit celle du régime des salariés agricoles égale à 2 015 euros en 2009).

La simulation 1 prend en compte les différences de capacités contributives entre les régimes de salariés mais pas celles entre les régimes de non-salariés, ni entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés. Pour cela, le revenu moyen des non-salariés, pour chaque régime, est supposé égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés. Cette simulation correspond à la compensation actuelle, mais en prenant la même prestation de référence pour les deux étages.

La simulation 2 ne prend pas en compte les différences de capacités contributives entre les régimes, ce qui revient à supposer implicitement que le salaire ou revenu moyen des cotisants est le même dans tous les régimes. Elle correspond à une compensation purement démographique.

La simulation 3 prend en compte les différences de capacités contributives entre tous les régimes. La capacité contributive des régimes de non-salariés est estimée par leur assiette de cotisations sous plafond de la sécurité sociale.

Les **simulations 4 à 7** correspondent à des transferts de compensation par rapport à une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation et aux revenus de carrière des retraités.

Pour les quatre simulations, la durée nécessaire au calcul du coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière \times durée moyenne)) le plus faible est la durée validée écartée dans le régime et les écarts entre régimes de salaire ou de revenu moyen de

carrière des retraités, faute d'informations pour plusieurs régimes, sont supposés égaux aux écarts de salaire ou de revenu moyen des actifs. Le régime de référence correspond au régime pour lequel le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / (salaire moyen de carrière × durée moyenne)) est le plus faible des régimes participant à la compensation.

Les simulations 4 et 5 prennent en compte les différences de capacités contributives entre tous les régimes (la capacité contributive des régimes de non-salariés est estimée par leur assiette de cotisations sous plafond). La prestation de référence est supposée proportionnelle, entre autres, à la durée cotisée écrêtée dans la simulation 4 et à la durée validées écrêtée dans la simulation 5.

Les simulations 6 et 7 prennent en compte les différences de capacités contributives entre les régimes de salariés mais pas celles entre les régimes de non-salariés, ni entre les régimes de non-salariés et l'ensemble des régimes de salariés (le revenu moyen des non-salariés, pour chaque régime, est supposé égal au salaire moyen de l'ensemble des salariés). La prestation de référence est supposée proportionnelle, entre autres, à la durée cotisée écrêtée dans la simulation 6 et à la durée validées écrêtée dans la simulation 7.

Les **simulations 4bis à 7bis** se distinguent des simulations 4 à 7 uniquement par le fait que la prestation de référence est supposée proportionnelle uniquement à la durée d'affiliation et ne dépend donc pas des revenus de carrière des retraités.

Pour ces quatre simulations, la durée nécessaire au calcul du coefficient de proportionnalité (pension moyenne / durée moyenne) le plus faible est la durée validée écrêtée dans le régime. Le régime de référence correspond au régime pour lequel le coefficient de proportionnalité (pension moyenne / durée moyenne) est le plus faible des régimes participant à la compensation.

Tableau de synthèse de présentation des simulations

Simulation	1	2	3	4	5	6	7	4bis	5bis	6bis	7bis
Déséquilibre démographique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Capacités contributives des salariés	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Capacités contributives des non-salariés	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
Paramètres intervenant dans le calcul de la prestation de référence											
Nature de la prestation de référence	Forfaitaire			× durée moyenne × salaire moyen de carrière				× durée moyenne			
Durée (1)	Non	Non	Non	Cotisée	Validée	Cotisée	Validée	Cotisée	Validée	Cotisée	Validée
Salaire moyen de carrière	Non	Non	Non	Oui (2)	Oui (2)	Oui (2)	Oui (2)	Non	Non	Non	Non

(1) Lorsqu'elle est prise en compte, la durée d'affiliation est écrêtée. Les durées moyennes validées sont utilisées pour déterminer le coefficient de proportionnalité le plus faible des régimes participants, mais les prestations de référence de chaque régime sont ensuite supposées proportionnelles aux durées indiquées dans le tableau.

(2) Les écarts entre régimes de salaire moyen de carrière des retraités sont supposés égaux aux écarts de salaire moyen des actifs.

Les montants des transferts de compensation obtenus dans les différentes simulations, ainsi qu'avec les mécanismes en vigueur, figurent dans le tableau ci-après. Les résultats varient fortement selon les simulations, 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 pensions. On observe que le montant global des transferts serait plus faible qu'actuellement, à l'exception de la simulation 7.

Transferts de compensation dans les différentes simulations (données 2009)

	Actuel	1	2	3	4	5	6	7	4bis	5bis	6bis	7bis
Prestation de référence		Forfaitaire (s)			x durée x salaire moyen de carrière				x durée			
Régime(s) de référence	*	Salariés agricoles			CNAVPL		Exploitants agricoles		Exploitants agricoles			
Régime général	4 827,5	3 381,2	4 174,5	3 730,7	2 444,9	4 308,0	4 022,8	6 134,8	3 346,1	5 011,4	2 615,9	4 367,1
Salariés agricoles	-2 266,8	-2 320,7	-2 347,7	-2 307,7	-588,7	-952,0	-510,2	-858,6	-440,0	-774,4	-469,1	-798,5
Fonctionnaires civils	1 005,1	836,0	325,8	876,9	-978,7	-1 344,4	-742,5	-1 088,9	247,1	102,4	151,4	27,0
Fonctionnaires militaires	66,4	39,7	3,8	46,1	-74,7	-358,6	-39,3	-315,0	13,0	-216,7	-2,1	-228,6
Ouvriers État	-24,5	-29,0	-45,0	-27,9	-189,9	-212,0	-179,8	-201,2	-110,5	-123,3	-113,1	-125,3
CNRA	1 500,2	1 349,6	1 279,8	1 386,0	2 114,9	1 964,0	2 257,7	2 120,0	2 212,6	2 197,3	2 127,4	2 130,2
Mines	-298,8	-299,5	-301,3	-299,3	-629,9	-630,0	-614,8	-614,8	-503,4	-502,9	-503,8	-503,3
CPRPSNCF	-4,9	-19,8	-64,4	-16,2	-390,1	-427,3	-362,5	-397,8	-215,3	-232,0	-223,7	-238,6
RATP	27,7	23,3	6,1	24,4	-14,4	-42,3	-8,5	-35,5	22,9	6,5	20,4	4,5
Marins	-68,3	-70,2	-67,9	-69,7	-85,6	-85,8	-81,2	-81,3	-93,6	-92,2	-94,7	-93,1
CNIEG	80,0	66,2	7,8	69,5	-116,4	-190,0	-96,2	-167,3	31,0	-9,1	23,1	-15,3
CRPCEN	-12,7	-16,6	-26,0	-15,6	4,3	-5,4	9,1	-0,1	22,6	18,0	20,4	16,3
Banque de France	3,1	1,7	-3,5	2,0	-29,0	-29,0	-26,6	-26,6	-10,6	-9,5	-11,3	-10,1
TOTAL SALARIÉS	4 833,9	2 941,9	2 941,9	3 399,1	1 466,8	1 995,3	3 627,9	4 467,6	4 522,0	5 375,4	3 540,8	4 532,5
EXPL. AGRICOLES	-4 001,6	-2 435,4	-2 435,4	-2 730,6	-2 062,9	-2 483,4	-4 308,9	-5 003,9	-4 724,5	-5 562,1	-4 160,2	-5 017,8
RSI-commerçants	-936,4	-569,9	-569,9	-778,5	-49,7	-95,3	2,3	-56,2	-433,9	-460,1	-11,6	-75,5
RSI-artistes	-458,7	-279,2	-279,2	-337,6	-39,5	-95,2	13,0	-45,9	-142,0	-169,2	1,4	-61,4
CNAVPL	495,8	301,8	301,8	385,9	590,2	584,2	591,2	567,0	673,0	707,2	558,7	552,0
CNBF (avocats)	67,0	40,8	40,8	61,7	95,2	94,5	74,5	71,4	105,4	108,8	70,8	70,2
TOTAL NON SALARIÉS	-4 833,9	-2 941,9	-2 941,9	-3 399,1	-1 466,8	-1 995,3	-3 627,9	-4 467,6	-4 522,0	-5 375,4	-3 540,8	-4 532,5
ENSEMBLE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RG + salariés agricoles	2 560,7	1 060,5	1 826,9	1 423,0	1 856,2	3 356,0	3 512,5	5 276,1	2 906,1	4 237,0	2 146,7	3 568,7
État + rég. subventionnés	702,7	480,5	-142,9	534,2	-2 363,3	-3 100,4	-2 028,5	-2 734,6	-639,8	-1 058,3	-765,6	-1 157,3
Montant global	8 072,7	6 040,2	6 140,2	6 583,3	5 249,5	6 950,7	6 970,5	8 893,1	6 673,8	8 151,6	5 589,6	7 167,3

* Salariés agricoles et RSI commerçants.

État + régimes subventionnés : régimes de la fonction publique d'État (civile et militaire), des ouvriers de l'État, des mines, de la SNCF, de la RATP et des marins.

Source : COR 2011.

ANNEXE 4

BIBLIOGRAPHIE

Par ordre chronologique :

- Bonnard J., Bourgeois S., Charmois J., Ferradou B., Leon J., Sammani G. et Tourne M. (1975), *Régimes de retraites et compensation généralisée du risque vieillesse*, mémoire d'actuariat.
- Chadelat J-F. (1978), « La compensation », *Droit Social* n°9-10, p. 85-115.
- Commission des comptes de la sécurité sociale (1987), *Évaluation des mécanismes des la compensation entre régimes de sécurité sociale*, rapport du groupe présidé par Pierre Bougon.
- Ullmo Y. et Pelé L-P. (2001), *Rapport sur les mécanismes de compensation entre régimes de retraite et sur le fonds de réserves*, rapport remis au Conseil d'orientation des retraites.
- Cour des comptes (2003), Chapitre X du *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*.
- Normand F. et Pelé L-P. (2004), *Rapport d'audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoires légaux de sécurité sociale*, Commission de compensation entre régimes de base obligatoires légaux.
- Domeizel C. et Leclerc D. (2006), *Une analyse critique des dispositifs de compensation entre les régimes d'assurance vieillesse*, rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) de la commission des affaires sociales du Sénat.
- Cour des comptes (2010), Chapitre III du *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*.

ANNEXE 5

LE CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

1. Les missions et le fonctionnement du COR

Crée par un décret du 10 mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR) est un organisme public indépendant, rattaché administrativement aux services du Premier ministre. Cette instance pluraliste rassemble l'ensemble des acteurs concernés par le domaine des retraites. Suite à la loi du 21 août 2003 qui renforce son rôle et conformément à un décret du 28 mai 2004, le COR est composé de 39 membres, dont 16 représentants des partenaires sociaux, 8 parlementaires, 6 représentants de l'Etat, 6 personnalités qualifiées et 2 représentants des associations des familles et des retraités.

Le COR est chargé d'analyser et de suivre les évolutions à moyen et long terme de la situation financière du système de retraite et de la situation des retraités. Il participe également à l'information sur le système de retraite et les réformes. Enfin, il est tenu selon la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites de rendre chaque année un avis technique sur l'évolution de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Les rapports élaborés par le COR s'appuient sur des travaux réalisés en lien avec les administrations et caisses de retraite. Ces études et analyses alimentent la réflexion et sont débattues au sein du Conseil au cours de séances plénières mensuelles, pour établir autant que faire se peut un diagnostic partagé, voire émettre des propositions de réforme. Dans un souci de transparence, tous ces documents sont accessibles sur le site Internet du COR (www.cor-retraites.fr).

Le Conseil est appuyé par un secrétariat général de 9 personnes, placé sous l'autorité du président du Conseil. Le secrétariat général a une fonction d'animation, d'expertise et de synthèse : il commande aux administrations et organismes d'étude les travaux permettant d'alimenter les réflexions du Conseil, élabore des documents d'analyse et de synthèse et prépare des projets de rapports en vue de leur adoption.

Le présent rapport a été préparé et rédigé, sous la direction de M. Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil, par le secrétariat général du COR qui se compose comme suit : M. Yves Guégano (secrétaire général), Mme Selma Mahfouz (secrétaire générale adjointe), M. Jean-Michel Hourriez (responsable des études), ainsi que, par ordre alphabétique, Mme Karine Briard, M. Guillaume Destré, M. Marco Geraci, Mme Anne-Sophie Le Guiel, Mme Emmanuelle Prouet et Mme Michelle Thiou.

2. Les travaux du COR en 2011

Le programme de travail de l'année 2011 a été examiné et adopté au cours de la séance plénière du 15 décembre 2010. Il a fait l'objet de quelques aménagements de calendrier en milieu d'année : la séance consacrée à l'examen de l'avis technique sur l'évolution de la durée d'assurance pour la génération 1955, initialement prévue en novembre 2011, a été avancée au 6 juillet, pour que les assurés concernés connaissent suffisamment à l'avance la durée d'assurance qui leur sera appliquée ; la séance du 28 septembre, quant à elle, a été consacrée à

l'adoption d'un rapport du COR sur la situation des polypensionnés, sur proposition du ministre en charge du travail. Les séances suivantes ont été décalées dans l'ordre initialement prévu.

Plénières	Thèmes
Mercredi 26 janvier 2011	Prolongation d'activité, liberté de choix et neutralité actuarielle : décote, surcote et cumul emploi-retraite
Mercredi 09 février 2011	Rappel des principales mesures de la réforme de 2010. Préparation du rapport sur les transferts de compensation démographique
Mercredi 16 mars 2011	Inaptitude, incapacité, invalidité, pénibilité et retraite
Mercredi 04 mai 2011	Population active, emploi, travail et retraite
Mercredi 25 mai 2011	Les redistributions au sein du système de retraite
Mercredi 22 juin 2011	La situation des polypensionnés
Vendredi 06 juillet 2011	Avis technique sur l'évolution de la durée d'assurance pour la génération 1955. Compensation : point d'étape
Mercredi 28 septembre 2011	Rapport sur les polypensionnés
Mercredi 19 octobre 2011	Rapport sur les transferts de compensation démographique
Mercredi 23 novembre 2011	Taux de remplacement et niveau des pensions
Mercredi 14 décembre 2011	Emploi et retraite en Europe : étude de cas
Jeudi 06 décembre 2011	Colloque annuel : « Les jeunes et la retraite »

Ce programme de travail comporte des séances liées aux obligations de la loi du 9 novembre 2010, dont les grandes lignes font l'objet en partie de la séance du COR du 9 février, et des séances d'approfondissement utiles pour les travaux ultérieurs du Conseil.

Plusieurs séances répondent ainsi à des obligations légales : trois – en février, juillet et octobre - sont dédiées en tout ou partie à la préparation puis à l'adoption du présent rapport sur la rénovation des mécanismes de transfert de compensation démographiques que le COR doit remettre dans le délai d'un an suivant la promulgation de la loi du 9 novembre 2010 ; la séance du 22 juin est consacrée à un examen de la situation des polypensionnés et constitue la base du rapport du COR qui a été adopté à la séance du 28 septembre, un rapport sur le sujet devant être réalisé, selon la loi, avant le 1^{er} octobre 2011 ; enfin, le Conseil a consacré sa séance plénière du 6 juillet à l'avis technique portant sur l'évolution de la durée d'assurance pour la génération 1955.

D'autres séances sont l'occasion d'approfondir des thèmes dans la perspective de la réflexion nationale qui doit être lancée au premier semestre 2013 sur une réforme systémique, en abordant, en particulier, les questions relatives aux dispositifs de prolongation d'activité (le 26 janvier), aux mécanismes de redistribution (le 25 mai) et aux taux de remplacement (le 23 novembre).

Enfin, plusieurs séances sont consacrées à des thèmes en lien avec la problématique de l'emploi et de la retraite, avec notamment un *focus* sur l'inaptitude, l'incapacité, l'invalidité et la pénibilité au regard des droits à la retraite (le 9 février), une présentation notamment des nouvelles projections de population active de l'INSEE (le 4 mai) et une analyse de la problématique de l'emploi et de la retraite au niveau européen (le 14 décembre).

Dans le cadre de ses missions d'information, le COR organise chaque année un colloque. Il aura lieu cette année le 6 décembre 2011 et aura pour thème « Les jeunes et la retraite ».

Le Conseil publie également, environ deux fois par an, *La lettre du Conseil d'orientation des retraites*. La Lettre n° 5, datée de janvier 2011, a repris les présentations des intervenants du 9^e colloque, organisé en décembre 2010 sur les dix ans du COR.

Par ailleurs, au premier semestre 2011, le président et le secrétariat général du COR ont assuré quelques 25 interventions visant à valoriser les travaux du COR, auprès de publics divers (institutions de prévoyance, associations de retraités, journalistes, universités, délégations étrangères, etc.). Ils ont par ailleurs assuré la rédaction de nombreux articles ou interviews pour la presse nationale, ou régionale, ainsi que pour de nombreux magazines généralistes ou spécialisés.

3. La composition du COR au 16 octobre 2011⁵

Raphaël HADAS-LEBEL, président du Conseil d'orientation des retraites

Bertrand AUBAN, sénateur

Jean-Louis BESNARD, représentant de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Didier BLANCHET, rédacteur en chef de la revue *Economie et Statistique* de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Yves CANEVET, secrétaire confédéral de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Pierre-Yves CHANU, conseiller confédéral de la Confédération générale du travail (CGT)

Jean-Michel CHARPIN, inspecteur général des finances

Vincent CHRIQUI, directeur général du Centre d'analyse stratégique (CAS)

Benoît COEURE, directeur général adjoint du Trésor

Sylvain DENIS, vice-président du Comité national des retraités et personnes âgées (CNRPA)

Julien DUBERTRET, directeur général du Budget

⁵ Deux sénateurs sont en attente de désignation pour remplacer MM. André LARDEUX et Dominique LECLERC.

Aude FERNANDEZ, représentante de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Julien GUEZ, directeur - chef économiste au Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Christian GUICHARDON, Union nationale des professions libérales (UNAPL)

Didier HORUS, représentant de la Fédération syndicale unitaire (FSU)

Jean-Pierre HUTIN, représentant la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

Denis JACQUAT, député

Danièle KARNIEWICZ, secrétaire nationale du pôle protection sociale de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

Jean-Christophe LE DUGOU, membre de la Confédération générale du travail (CGT)

Dominique LIBAULT, directeur de la Sécurité sociale

Jean-Louis MALYS, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Etienne MARIE, inspecteur général des affaires sociales (IGAS)

Bertrand MARTINOT, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Joël MAUVIGNEY, membre du Conseil national, président de la commission sociale de l'Union professionnelle artisanale (UPA)

Roland MUZEAU, député

Maurice ODIN, conseiller technique de l'Union nationale des associations familiales (UNAF)

Philippe PIHET, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO)

Jean-François PILLIARD, président de la commission protection sociale au Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Patrick POIZAT, secrétaire confédéral chargé des retraites à la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Jean-Luc PREEL, député

Monika QUEISSER, chef de la division des politiques sociales à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Philippe SOUBIROUS, secrétaire fédéral de la fédération générale des fonctionnaires de Force ouvrière (FO)

Pascal TERRASSE, député

René TEULADE, sénateur

Jean-François VERDIER, directeur général de l'Administration et de la Fonction publique

Philippe VIVIEN, directeur des ressources humaines du groupe AREVA

Serge VOLKOFF, directeur du Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail (CREAPT)

ANNEXE 6

REMERCIEMENTS

Le Conseil d'orientation des retraites tient à remercier l'ensemble des personnes et des services qui, par leurs travaux ou leurs échanges avec le président ou le secrétariat général du COR, ont contribué à alimenter les réflexions contenues dans le présent rapport.

Le rapport s'est en particulier appuyé sur les auditions de personnalités reconnues pour leur expertise des mécanismes de compensation, en raison de leurs fonctions ou des travaux qu'ils ont conduit sur le sujet (par ordre alphabétique) : M. Christian Cardon, président de la Commission de compensation ; M. Jean-François Chadelat, inspecteur général des affaires sociales ; M. Claude Domeizel, sénateur ; M. Dominique Leclerc, sénateur ; M. Louis-Paul Pelé, administrateur de l'INSEE.

Il a en outre bénéficié des échanges avec les services compétents de l'administration, notamment avec la direction de la sécurité sociale qui assure le secrétariat de la Commission de compensation, en particulier M. Sylvain Grognet, secrétaire de la Commission, ainsi qu'avec la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), en particulier Mme Cécile Chantel, la direction du Budget et la direction générale du Trésor.

Il a également bénéficié de l'expertise des services de l'OCDE, sous la responsabilité de Mme Monika Queisser, chef de la division des politiques sociales au sein de la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, ainsi que de celle de M. Volker Schmitt, chef du bureau « distribution des revenus et des richesses, indicateurs sociaux » du Ministère du travail et des affaires sociales allemand (BMAS), pour l'analyse conduite dans les pays étrangers (II.1.1.).

Le Conseil remercie les services des caisses de retraite qui ont répondu au questionnaire sur la compensation élaboré par le secrétariat général du COR et ont communiqué les données de durée d'assurance et d'assiettes de cotisations (pour les régimes de non salariés) sans lesquelles la plupart des simulations n'auraient pu être réalisées : Banque de France, CNAV, CNAVPL (professions libérales), CNBF (avocats), CNIEG (industries électriques et gazières), CNRACL (collectivités locales), CRPCEN (clercs et employés de notaires), ENIM (marins), FSPOEIE (ouvriers des établissements industriels de l'État), MSA salariés (salariés agricoles), MSA non-salariés (non-salariés agricoles), RATP, régime des mines, RSI (artisans et commerçants), SNCF, SRE (régimes des fonctionnaires de l'État, civils et militaires).

Enfin, il adresse des remerciements particuliers aux services qui ont contribué à éclairer la question de la mesure des capacités contributives des régimes de non-salariés, au sein de l'ACOSS (M. Alain Gubian, M. Paul Franceschi, Mme Anne-Laure Zennou), de la caisse centrale de la MSA (M. Denis Nunez, M. Alain Pelc et Mme Karine Nouvel), de la CNAVPL (M. Gérard Pellissier, Mme Martine Cramard et M. Philippe Fresco), de l'INSEE (Mme Laurence Rioux, M. Cédric Houdré, M. Jérôme Domens et M. Jean-Paul Lorgnet) et du RSI (M. François Lenormand et Mme Mélanie Glénat).