

TROISIEME PARTIE - CHAPITRE 1

LA TRANSITION DE L'ANCIEN VERS LE NOUVEAU REGIME DE RETRAITE

Lorsque l'on souhaite transformer un régime de retraite en annuités en un régime de retraite en comptes notionnels ou en points, la question de la transition de l'ancien vers le nouveau régime est particulièrement délicate à traiter. Pour éclairer les choix relatifs aux modalités de la transition, il est utile de se référer notamment aux solutions retenues dans les quelques pays qui ont transformé leur régime de retraite en un régime en comptes notionnels (Suède, Italie, Pologne, Kirghizstan et Lettonie).

I - La transition peut être immédiate ou progressive

Une première forme de transition consiste à n'appliquer les nouvelles règles qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail. La période de transition est alors extrêmement longue et la gestion de plusieurs systèmes de retraite en parallèle peut être relativement coûteuse et complexe, d'où l'intérêt de réfléchir à des formes de transition plus rapides.

La transition immédiate consiste à fermer l'ancien régime et à recalculer à cette date l'intégralité des droits en cours de constitution dans l'ancien régime sous forme de points ou de capital virtuel. Les assurés continuent ensuite à acquérir, jusqu'à la date de liquidation de leurs droits à la retraite, du capital virtuel ou des points dans le nouveau régime. La Lettonie (pour le passage aux comptes notionnels) et l'Allemagne (pour le passage en points) ont adopté ce mode de transition.

La transition progressive consiste à faire coexister pendant quelques temps l'ancien et le nouveau régime. On distingue deux types de transition progressive selon que les générations de la transition sont simultanément affiliées à l'ancien et au nouveau régime, la pension étant alors une somme pondérée des pensions acquises dans chacun des deux régimes selon une pondération évoluant au fil des générations (comme en Suède ou en Pologne), ou successivement affiliées à l'ancien puis au nouveau régime, en gelant les droits acquis dans l'ancien régime à la date de mise en place du nouveau régime (comme au Kirghizstan ou en Italie).

II - La valorisation des droits en cours d'acquisition : maintien des « droits acquis » ou valorisation des cotisations passées ?

Dans le cas de la transition immédiate ou de la transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime, deux méthodes sont possibles pour convertir les droits constitués par le passé en capital virtuel ou en points dans le nouveau régime : la méthode du maintien des « droits acquis » (comme en Pologne), selon la terminologie utilisée par les comptables pour valoriser les engagements d'un régime de retraite, et la méthode de la valorisation des cotisations passées (comme en Lettonie et en Suède).

La méthode du maintien des « droits acquis » consiste à calculer la pension acquise dans l'ancien régime à la date de transformation et à la convertir en nombre de points ou en capital virtuel initial. Cette méthode est particulièrement appropriée dans le cas de la transition immédiate. Elle pose cependant des difficultés d'estimation puisqu'elle nécessite de faire des hypothèses sur les conditions de liquidation dans le régime en annuités (salaire de référence, durée d'assurance, âge de départ à la retraite...) alors que la carrière n'est pas achevée.

La méthode de la valorisation des cotisations passées consiste à accorder des droits dans le nouveau régime (un capital virtuel ou un nombre de points) en fonction des cotisations correspondant à la période d'activité passée dans l'ancien régime. Cette méthode est particulièrement appropriée dans le cas de la transition progressive avec affiliation simultanée. Elle nécessite de disposer d'un historique des cotisations ou rémunérations individuelles ou, à défaut, d'utiliser des *proxies* (reconstitutions approximatives) pour calculer le capital virtuel initial ou le nombre de points sur la base de carrières individuelles approchées. Lorsque le taux de cotisation a beaucoup augmenté dans le passé, cette méthode peut conduire à attribuer de faibles pensions aux salariés les plus âgés ; un taux de cotisation plus élevé (par exemple celui du nouveau régime en points ou en comptes notionnels), combiné à l'historique des rémunérations passées, peut alors être retenu pour appliquer la méthode.

III - Le financement du déséquilibre démographique

Dans le contexte de vieillissement de la population, marqué par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby boom* et par l'allongement de l'espérance de vie, la transition vers un nouveau mode de calcul des droits à retraite pose la question des conditions de retour à l'équilibre du nouveau régime. À moins qu'un fonds de réserve de taille suffisante n'ait été mis en place dans l'ancien régime, des ajustements de recettes et de dépenses seront nécessaires puisque le seul changement de technique de calcul des pensions ne permet pas le retour à l'équilibre du nouveau régime.

À défaut d'avoir constitué des réserves dans la phase passée où les générations nombreuses étaient actives, la technique des comptes notionnels ne permet pas en elle-même de financer les conséquences du *papy boom* mais, contrairement à la technique des points, elle intègre dans le calcul des pensions les effets de l'allongement de l'espérance de vie. Par ailleurs, dans un régime en comptes notionnels, la condition d'équilibre par génération contraint les différents paramètres du régime qui ne peuvent être ajustés librement au fil de l'eau. Cette contrainte n'existe pas dans les régimes en points puisque l'on peut agir année après année sur la valeur d'achat du point et/ou la valeur de service du point pour faire face aux besoins de financement entraînés par le vieillissement de la population.

La mise en place d'un fonds de réserve destiné à faire face aux conséquences du *papy boom* sur le régime de retraite est donc particulièrement recommandée dans le cas de l'introduction des comptes notionnels ; c'est ce qui a été fait en Suède. À défaut, on est conduit à s'écarter de la technique pure des comptes notionnels pour ajuster les recettes et les dépenses, par exemple en instaurant une cotisation additionnelle non génératrice de droits, en réduisant les coefficients de conversion du capital virtuel en pension ou en faisant appel à un financement externe.

IV - Les options ouvertes dans l'hypothèse d'un passage à un régime en points ou en comptes notionnels dans le cas de la France

Si la France décidait de transformer les régimes de base en annuités en un régime en points ou en comptes notionnels, il serait nécessaire de définir le mode de transition retenu : immédiate ou progressive. Le choix du mode de transition renvoie à différentes préoccupations qui seraient d'autant plus importantes que le basculement concernerait simultanément plusieurs régimes, voire l'ensemble des régimes.

Si l'on souhaitait ne pas modifier trop fortement les droits en cours d'acquisition des générations proches de la retraite, la transition immédiate supposerait de retenir la méthode des « droits acquis » avec les règles de l'ancien régime en annuités. Cette méthode nécessiterait de faire des hypothèses sur les conditions de liquidation des personnes en cours de carrière et, dans l'hypothèse où certains régimes ne seraient pas concernés par la réforme, de continuer à calculer une durée d'assurance.

Une transition progressive obligerait dans tous les cas à conserver pendant la phase de transition les paramètres de calcul de l'ancien régime. Dans le cas de la transition progressive avec affiliation simultanée, cette complexité de gestion serait accrue par la nécessité de disposer d'un historique de cotisations individuelles ou, à défaut, de le reconstituer pour estimer les droits constitués sur le passé dans le nouveau régime. Ce type de transition dépend donc de manière cruciale des données disponibles sur le passé.

Il serait également nécessaire de préciser la durée de la transition. La transition progressive avec affiliation simultanée présente l'intérêt de pouvoir moduler très facilement la durée de la transition, en agissant sur les coefficients de pondération affectés aux pensions de l'ancien et du nouveau régime au fil des générations. Une alternative simple serait de n'appliquer le nouveau régime qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail mais, dans ce cas, la durée de la transition serait extrêmement longue.

Enfin, il faudrait également déterminer la façon dont on envisage de financer le déficit du système actuel. Pour cela, il serait utile d'estimer la part des besoins de financement liés à l'allongement de l'espérance de vie que la technique des comptes notionnels est susceptible de résorber de manière automatique. La simulation d'un passage à un régime en comptes notionnels doit alors permettre d'apprécier l'ampleur des besoins de financement permettant de faire face notamment aux conséquences du *papy boom* sur le nouveau régime de retraite et dans quelle mesure le Fonds de réserve pour les retraites peut y répondre. Le débat est *in fine* renvoyé au choix des différents leviers d'action permettant le retour à l'équilibre (hausse des ressources, baisse relative des pensions et recul de l'âge moyen effectif de départ à la retraite), selon des modalités qui peuvent être spécifiques à la nouvelle technique (points ou comptes notionnels), dans le respect de l'équité intergénérationnelle.