

Annexe 11

La compensation financière entre les régimes de retraite

La présente annexe a été rédigée à partir de l'étude réalisée pour le Conseil d'orientation des retraites par MM. Y. Ullmo, Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes et L.-P. Pelé, administrateur de l'INSEE.

La pérennité de régimes organisés sur une base professionnelle est inévitablement menacée par la déformation au cours du temps de la structure de la population active résultant des évolutions économiques. Les régimes agricoles et certains régimes spéciaux, tels que, par exemple le régime des mines, ont ainsi vu fondre leurs effectifs de cotisants, cependant qu'ils conservaient un nombre important de pensions à servir. En sens inverse, le régime général, couvrant les salariés du secteur privé, a vu croître ses effectifs de cotisants sous l'effet du développement de l'industrie, des services et du mouvement de salarisation de l'après-guerre. Si l'on souhaite maintenir durablement une multiplicité de régimes, il est en conséquence nécessaire de prévoir des mécanismes financiers correcteurs, qui tiennent compte des inégalités de situation entre ces régimes en termes démographique d'une part et de capacités contributives d'autre part. Tel est l'objet des dispositifs de compensation financière institués à partir de 1974, au moment où le projet d'unification des régimes était, au moins provisoirement, abandonné au profit d'une démarche d'harmonisation. Ce principe de solidarité financière entre les régimes de retraite n'est plus aujourd'hui contesté. Cependant ses modalités de mise en œuvre sont critiquées sur divers points.

Les choix présidant à l'organisation des différents mécanismes de compensation

La mise au point de mécanismes de compensation est d'autant plus difficile à concevoir que les régimes concernés sont dissemblables. La diversité des règles qu'ils appliquent peut, en effet, refléter des choix sensiblement différents dans le niveau des droits ouverts et les efforts de cotisation consentis. Dans ces conditions, la mise en œuvre de mécanismes de compensation exige de définir des règles pour établir les transferts qui, calculés sur une base comparable, évitent de faire financer des avantages propres à certains régimes par les cotisants d'autres qui n'en bénéficieraient pas. La base retenue dans ce cas est nécessairement minimale, alignée sur les droits les plus faibles ouverts dans le groupe de régimes considérés. Il en va différemment lorsque les régimes compensés sont homogènes, ou lorsqu'un objectif de convergence vers des règles

harmonisées leur est assigné. Dans ce cas, il est possible d'organiser une solidarité financière sur la base des droits moyens accordés dans l'ensemble considéré. Ces remarques préliminaires éclairent la conception des différents niveaux de compensation existants entre les régimes de retraite.

Deux premiers niveaux de compensation sont organisés, entre les régimes d'assurance vieillesse de base, par la compensation généralisée instituée en 1974 :

- le premier niveau assure une solidarité financière entre l'ensemble des régimes de base de salariés et l'ensemble des régimes de base de non salariés. Les transferts se font à ce niveau en fonction de critères uniquement démographiques et ne corrigent pas les effets des écarts de capacité contributive entre salariés et non salariés. Ce choix était justifié en 1974 par la mauvaise connaissance des revenus des non salariés ;
- le deuxième niveau assure une solidarité plus large entre régimes de base de salariés, puisqu'elle tient compte des écarts aussi bien dans l'équilibre démographique des régimes que dans les facultés contributives de leurs cotisants.

Pour éliminer les différences de réglementation entre les régimes, les calculs se font, dans le cadre de la compensation généralisée, sur la base d'une prestation de référence qui est la prestation la plus faible servie soit, en 2001, la pension moyenne du régime des cultes dans la compensation entre salariés et non salariés et la pension moyenne du régime des salariés agricoles dans la compensation entre salariés. Par ailleurs et pour la même raison, les effectifs de retraités entrant dans le calcul de la compensation généralisée sont ceux des seuls retraités de droits directs âgés de 65 ans et plus. Sont ainsi exclues du calcul les pensions de réversion, soumises à des conditions d'accès et à des modes de calcul extrêmement différents selon les régimes. L'âge de 65 ans correspond à l'âge retenu dans le régime des professions libérales et le régime des cultes, à cet égard moins favorables que les autres.

À ces deux étages de la compensation généralisée, s'ajoute depuis 1986 une compensation spécifique dite surcompensation dont le champ est limité aux principaux régimes spéciaux. Cette compensation s'appliquant à des régimes supposés assez homogènes est calculée en tenant compte de leurs effectifs de retraités de 60 ans et plus, bénéficiaires d'une pension de droit direct ou titulaires d'une pension de réversion. La prestation de référence retenue est égale à la moyenne des pensions servies par les régimes considérés. Les transferts effectués dans le cadre de la compensation spécifique sont limités à un certain pourcentage de montants théoriquement obtenus : 22 % à l'origine, portés à 38 % par la suite puis ramenés à 34 % en 2000 et 30 % en 2001. Ils ne peuvent excéder pour chaque régime 25 % des charges totales de pensions.

Il convient enfin de mentionner la compensation financière organisée de longue date entre les régimes complémentaires de non salariés regroupés

au sein de l'ARRCO. Calculée sur la base du rendement retenu pour cible par l'ARRCO, elle s'inscrivait dans une perspective volontariste de convergence de ces régimes. À présent que les régimes sont alignés, elle a laissé la place à une intégration financière.

Le tableau suivant présente, pour l'exercice 1999, les montants des transferts de compensation (généralisée et spécifique) pour les différents régimes participants.

Les montants des transferts de compensation pour 1999

En millions de francs

	Compensation généralisée			Compensation spécifique (application à 38 %)	Transfert total
	Entre salariés	Entre non-salariés et salariés	Total		
Régime général	2 836,9	22 457,6	25 294,5		25 294,5
Salariés agricoles	- 14 931,1	931,5	- 13 999,5		- 13 999,5
Fonctionnaires civils	7 865,3	3 701,8	11 567,1	13 307,4	24 874,5
Fonctionnaires militaires	- 282,1	490,9	208,8	- 4 737,7	- 4 528,9
Ouvriers de l'État	- 168,0	113,4	- 54,6	- 1 427,3	- 1 481,9
CNRACL	7 145,5	2 589,8	9 735,3	10 076,6	19 811,9
Mines	- 2 142,9	40,6	- 2 102,3	- 9 975,2	- 12 077,5
SNCF	- 444,2	316,9	- 127,3	- 4 370,4	- 4 497,7
RATP	100,9	79,0	179,9	- 109,9	70,0
Marins	- 362,3	36,5	- 325,8	- 2 086,2	- 2 412,0
EGF	458,1	292,6	750,7	506,9	1 257,6
CRPCEN	- 84,8	67,6	- 17,2	- 343,7	- 360,9
Banque de France	8,6	29,6	38,2	- 53,8	- 15,6
SEITA				- 234,3	- 234,3
CAMR				- 552,3	- 552,3
Exploitants agricoles		- 26 113,9	- 26 113,9		- 26 113,9
ORGANIC		- 4 802,6	- 4 802,6		- 4 802,6
CANCAVA		- 1 967,2	- 1 967,2		- 1 967,2
CNAVPL		2 572,1	2 572,1		2 572,1
CNBF		288,2	288,2		288,2
CAVIMAC		- 1 124,4	- 1 124,4		- 1 124,4

Note : un montant négatif signifie que le régime reçoit un transfert de compensation ; la somme algébrique de l'ensemble des transferts est nulle.

Des modalités de mise en œuvre susceptibles d'amélioration

Le principe de compensation entre les régimes est désormais largement accepté et sa nécessité, dans un système constitué d'une multiplicité de régimes, bien comprise. Cependant les modalités de calcul des divers transferts de compensation sont à certains égards critiquables et d'ailleurs critiquées. Les questions qu'elles soulèvent sont d'ordres divers. Les unes renvoient à de simples aménagements techniques dont l'incidence financière peut toutefois être considérable et qui, pour cette raison, nécessitent avant toute décision éventuelle, une instruction technique précise. Des travaux en ce sens ont d'ores et déjà été engagés dans le cadre de la Commission de compensation qui réunit des représentants de l'ensemble de régimes et seront disponibles en 2002. Les autres portent sur des choix de principe, faits lors de la mise en place des différents dispositifs de compensation, qui méritent d'être réexaminés dans le contexte actuel.

- *Les modalités de calcul de la compensation*

Ces questions concernent d'une part les conditions du décompte des effectifs de retraités et de cotisants des différents régimes et d'autre part le choix et le mode de calcul des prestations prises pour référence dans les calculs de compensation.

Le décompte des effectifs de retraités et de cotisants

Le décompte des retraités est l'objet d'une critique récurrente relative à l'absence de prise en compte de la durée de cotisation. Avec les règles actuelles, tout retraité, qu'il ait cotisé pendant quelques années ou pendant toute sa carrière, est compté pour un retraité. Cette règle avantage les régimes de passage, dont les retraités ont des carrières courtes et donc des prestations faibles (toutes choses égales par ailleurs). Une prise en compte de la durée de carrière est donc suggérée par certains régimes. Un tel changement demanderait de définir des règles précises de décompte des durées et pose d'importants problèmes de faisabilité. La modification du décompte des retraités, en fonction de la durée de cotisation, aurait une conséquence sur le calcul de la prestation de référence et entraînerait donc des modifications assez importantes des règles de la compensation.

Le maintien à 65 ans de l'âge minimum de décompte, par ailleurs, s'il a un caractère artificiel, puisqu'il s'aligne sur la pratique très minoritaire de certaines professions libérales, a pour avantage de ne pas favoriser les régimes, notamment spéciaux, liquidant tôt. Une référence à l'âge moyen de liquidation, s'appliquant aux nouveaux flux de retraités et non à leurs stocks, aurait pour avantage de mieux correspondre à la situation actuelle et pourrait évoluer dans le temps en fonction de l'évolution de l'âge effectif de prise de retraite. Elle contreviendrait cependant au principe du calcul de la compensation sur une base minimale et ne se justifierait

probablement que dans une perspective d'harmonisation des conditions d'âge de départ en retraite des différents régimes.

S'agissant des cotisants, tous les assurés sont décomptés de manière identique, sans qu'il soit tenu compte des activités à temps partiel, de la durée de cotisation au cours de l'année ou de l'assiette de cotisation. Cette question est analogue à la première question posée concernant le décompte des retraités. Cependant, en ce cas, la détermination de règles de prise en compte apparaît problématique. Par ailleurs, se pose aussi pour les cotisants, la question d'une prise en compte éventuelle des bénéficiaires de périodes d'assurance financées par un tiers (chômage et préretraite par le Fonds de solidarité vieillesse, Assurance vieillesse des mères de famille par la CNAF).

- *La prestation de référence*

Dans le calcul de la prestation de référence sont intégrés des éléments qui sont remboursés aux régimes tels que certains avantages familiaux pris en charge par le Fonds de solidarité vieillesse. Lorsqu'un régime est créateur à la compensation et reçoit un transfert du Fonds de solidarité vieillesse au titre des majorations familiales, ces majorations familiales lui sont en quelque sorte remboursées deux fois. Mais ce n'est pas le cas pour les régimes qui ne sont pas bénéficiaires du Fonds de solidarité. De la même manière on peut s'interroger sur l'opportunité de tenir compte lors du calcul de la prestation de référence des financements extérieurs dont bénéficient les régimes (subventions de l'État, impôts affectés etc.) de manière à ne retenir que la partie « contributive » de la prestation, correspondant à un financement par cotisation. Sur ces deux points, une clarification des règles serait souhaitable.

Si l'option était retenue d'intégrer les pensions de réversion dans les calculs de compensation, il faudrait en tenir compte pour le calcul de la prestation de référence. Il faudrait faire de même si l'on décidait de pondérer les effectifs de retraités retenus dans les calculs de compensation par les durées de carrière validées dans chaque régime.

Par ailleurs la question est posée de l'adjonction à la prestation de référence des frais de gestion administrative et des frais d'action sociale, les premiers au nom de considérations d'efficacité, les seconds pour prendre en compte l'ensemble des prestations assurées par les régimes.

- *Des principes sur lesquels le débat reste ouvert*

La prise en compte des capacités contributives des non salariés

La limitation de la compensation entre salariés et non salariés 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 soumis à cotisations, a été justifiée à l'origine par l'insuffisante connaissance des revenus des non salariés. On peut se

demander dans quelle mesure les progrès effectués depuis 1974 dans la dite connaissance justifieraient la prise en compte par la compensation des capacités contributives des non salariés. Ces progrès sont certains, résultant de l'établissement de déclarations via les centres agréés et du développement des contrôles fiscaux. Mais la faculté de cotisation sur des bases forfaitaires, et surtout le maintien de recettes non déclarées subsistent, comme en témoignent les redressements effectués par les comptables nationaux, eux-mêmes basés sur les résultats des contrôles fiscaux.

Sans doute l'objection peut-elle être faite que, sous réserve des autres sources de financement, le niveau des pensions est la contrepartie des cotisations effectivement versées, et que ceci reste compatible avec le principe d'une compensation a minima. Il n'en demeure pas moins que, la non déclaration d'une partie des revenus est problématique dès lors que des péréquations sont opérées entre régimes au nom de la solidarité. D'où deux positions possibles :

- appliquer la compensation financière aux non salariés en fonction des deux critères démographiques et économiques, mais avec un biais important lié au phénomène de sous déclaration ;
- maintenir le *statu quo*. Dans cette deuxième hypothèse, il y aurait lieu en principe de revenir sur le mode de calcul rassemblant les régimes de salariés dans un bloc unique. Mais l'ampleur des transferts de charges qui en résulteraient, ampleur qui illustre le caractère conventionnel du dispositif actuel, empêche sans doute que ceci fasse l'objet d'une mesure isolée.

La distinction entre base
et complément dans la compensation généralisée

Dans le principe, la compensation, qu'elle soit minimale ou complète, devrait porter sur l'ensemble des pensions faisant l'objet d'un régime obligatoire, prestations de base et complémentaires. Même dans la pratique actuelle d'une prestation de référence calculée comme la plus faible prestation moyenne, il y a, en effet, des interrelations de fait, du point de vue du pensionné, entre prestation de base et complémentaire, seul leur total étant pertinent pour leur taux de remplacement.

Il n'est cependant pas envisageable d'intégrer dans la compensation généralisée les régimes complémentaires autonomes (ARRCO, AGIRC, IRCANTEC). Dès lors, il conviendrait d'expertiser la possibilité de ne retenir pour le calcul de la compensation que la partie des prestations des régimes spéciaux correspondant à la « couverture de base ». Ce calcul pourrait résulter, par exemple, de l'application aux pensions des régimes spéciaux d'un taux égal à la part du régime général dans le total des pensions versées en moyenne aux salariés du secteur privé. En tout état de cause, cette réforme devrait être subordonnée à une réforme concernant la prise en compte des ressources non contributives qui alimentent les régimes spéciaux.

L'articulation de la compensation avec le Fonds de solidarité vieillesse

Les mécanismes de compensation exercent entre les régimes une solidarité qui consiste à mutualiser les risques démographiques sur la base d'une prestation de référence.

De son côté, le Fonds de solidarité vieillesse assure la prise en charge, au profit des régimes, de certains droits non contributifs :

- les différentes composantes du minimum vieillesse dont la gestion est assurée par les régimes de retraite ;
- les cotisations pour certains assurés bénéficiant de validations gratuites de droits à retraite (périodes assimilées des chômeurs, préretraités, appelés du contingent...) ;
- pour certains régimes, des avantages accessoires de nature familiale (majoration pour conjoint à charge, majoration proportionnelle de pension).

Les transferts du Fonds de solidarité et la compensation ne sont pas totalement indépendants, comme l'illustre la question de la prise en compte des avantages familiaux dans le calcul de la prestation de référence. Il est également envisageable d'intégrer dans les calculs de la compensation les diverses cotisations afférentes à des périodes non travaillées et prises en charge par le Fonds de solidarité. C'est pourquoi la question de l'opportunité d'une fusion de ces dispositifs a été soulevée. Mais les avis recueillis sont très majoritairement défavorables à cette fusion : les mécanismes de compensation et les transferts du Fonds de solidarité sont perçus comme répondant à des logiques différentes (péréquation entre régimes ou apport de ressources supplémentaires au titre de la solidarité), et à ce titre doivent être maintenus séparés.

- *La superposition à la compensation généralisée d'une compensation spécifique*

La superposition à la compensation généralisée d'une compensation spécifique repose en théorie sur l'hypothèse d'une homogénéité des régimes concernés, justifiant un niveau supplémentaire de solidarité. Or, cette homogénéité est sujette à caution : caractères divers des institutions, caractères disparates des prestations et de l'assiette des cotisations ; non homogénéité du traitement des régimes complémentaires ; quasi absence de mouvements démographiques entre régimes spéciaux, au contraire de ce que l'on constate avec le régime général⁵⁰ ; diversité de leurs conditions de financement (certains doivent s'équilibrer, en particulier la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, d'autres sont équilibrés par des subventions publiques).

50. Ce constat soulève une discussion sur l'existence en l'état de la surcompensation dont il est rendu compte dans le corps même du rapport.