

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 9 février 2011 - 9h30

« Rappel des principales mesures de la réforme de 2010 – Préparation du rapport sur les transferts de compensation démographique »

Document N°1

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Rappel des principales mesures de la réforme de 2010

Préparation du rapport sur les transferts de compensation démographique

Le dossier relatif à la séance plénière du COR du 9 février 2011 concerne deux sujets distincts : il vise, d'une part, à rappeler les principales mesures de la loi N° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites (1.), d'autre part, à présenter quelques documents destinés à préparer le rapport sur les transferts de compensation démographique que cette même loi, selon son article 4, a confié au Conseil d'orientation des retraites (2.).

1. Rappel des principales mesures de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

Comme le COR l'avait fait, dans le cadre de son deuxième rapport¹, à la suite de la réforme des retraites du 21 août 2003, la première partie de ce dossier présente, de manière descriptive et informative, les divers aspects de la réforme des retraites de 2010. Il s'agit notamment d'apporter des précisions sur les principales mesures adoptées telles qu'elles résultent de la loi, en particulier sur les éléments de calendrier de montée en charge de certaines dispositions et sur les aspects institutionnels de la réforme.

Cette présentation ne préjuge naturellement pas de l'appréciation que les divers membres du COR ont pu porter par ailleurs sur la réforme, tout travail d'évaluation étant en outre prématuré, alors que les mesures ne sont pas encore, à ce jour, entrées en application.

Les **documents 2, 3 et 4** donnent une vision globale, en l'état des textes connus, de la réforme des retraites de 2010, avec respectivement le texte de la loi du 9 novembre 2010 (**document 2**), une présentation par article de la loi (**document 3**) et la liste des textes d'application parus au Journal Officiel (**document 4**).

Les **documents 5, 6, 7 et 8** complètent ces informations d'ensemble en mettant à chaque fois l'accent sur des points plus spécifiques de la réforme : les dispositions relatives aux âges de la retraite et à la durée d'assurance (**document 5**), les mesures conduisant à rapprocher les règles applicables aux fonctionnaires de celles applicables aux salariés du secteur privé² (**document 6**), les dispositions mentionnant l'intervention du Conseil d'orientation des retraites ainsi que la liste des rapports du Gouvernement (**document 7**), enfin les mesures de financement prévues dans le cadre du volet « recettes » de la réforme (**document 8**).

¹ « Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information », 2004. La réforme des retraites du 21 août 2003 y est présentée au chapitre 2 de la première partie.

² Le rapprochement des règles est décrit dans ce dossier sans préjuger du fait que les situations correspondantes peuvent être différentes.

2. Préparation du rapport sur les transferts de compensation démographique

L'article 4 de la loi N° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites dispose 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.* ».

Le Conseil a tenu compte des termes de cet article lors de l'adoption de son programme de travail pour l'année 2011, en décidant de consacrer la présente séance de février à un premier échange de vues sur le rapport demandé et en fixant au 19 octobre 2011 la séance d'examen et d'adoption du rapport.

Le **document 9** rappelle le fonctionnement des mécanismes de compensation dans le système de retraite français, mis en place par la loi du 24 décembre 1974.

L'idée de base, simple, est cohérente avec le système de retraite par répartition qui repose par nature sur des principes de solidarité : les mécanismes de compensation consistent, en première analyse, en des transferts financiers depuis les régimes où le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants est faible vers les régimes où ce rapport est plus élevé, afin de corriger ces écarts démographiques entre les régimes³.

La mise en œuvre de la compensation se révèle toutefois complexe et technique : les décomptes des retraités et des cotisants sont étroitement dépendants des règles des régimes (par exemple l'âge de la retraite) ainsi que des données disponibles ; le souci de ne compenser que les écarts démographiques conduit à ne pas vouloir mettre à la charge de certains régimes des avantages supérieurs à ceux qu'ils servent à leurs propres retraités... Ce qui oblige au final à fixer des règles pour le calcul des transferts (par exemple la détermination d'une prestation de référence), dont les fondements peuvent être discutés.

Le **document 10** expose plus précisément les questions soulevées par les transferts de compensation au sein du système de retraite et les pistes d'évolution, telles que retracées dans les derniers rapports consacrés au sujet :

- 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 de la loi 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 obligatoire 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

³ Ces transferts visent également à corriger les écarts de revenus des cotisants entre régimes.

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*.

La réflexion porte principalement sur les trois types de paramètres dont dépendent les transferts de compensation : les capacités contributives des régimes (effectifs de cotisants ou assiettes de cotisation), les effectifs de bénéficiaires et la prestation de référence.

Il reste que toute évolution de la compensation risque de ne pas recueillir de consensus parmi les régimes participant à la compensation car ces transferts financiers sont par construction à somme nulle et toute réforme conduit nécessairement, parmi les régimes participant à la compensation, à des perdants et des gagnants par rapport à la situation initiale.

Le système a néanmoins fait l'objet d'évolutions au cours des dernières années. Ainsi, depuis 2003, les sommes remboursées aux régimes par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) sont prises en compte dans les calculs de la compensation⁴. Par ailleurs, la loi de 2003 a modifié le statut, la composition et le rôle de la Commission de compensation⁵. Afin d'harmoniser les méthodologies retenues dans les calculs de compensation, la Commission de compensation est en train d'élaborer un manuel de l'utilisateur. Enfin, la loi de 2003 prévoit la suppression au 1^{er} janvier 2012 de la compensation spécifique, dite « surcompensation », qui a été mise en place en 1985, en plus de la compensation généralisée, et qui ne concerne que les régimes spéciaux.

Dans ce contexte, le Conseil doit s'interroger sur la manière dont il peut traiter, dans le rapport qui lui a été demandé, la question des transferts de compensation, sachant que le sujet a déjà fait l'objet d'investigations techniques poussées dans le cadre des rapports cités précédemment.

Une des raisons qui ont probablement conduit les parlementaires à demander au Conseil d'orientation des retraites, plutôt qu'à la commission de compensation ou au comité de pilotage sur les retraites, un rapport sur les mécanismes de compensation démographique tient à sa composition, moins directement lié aux intérêts des régimes que les deux autres organismes.

Aussi, comme il le fait régulièrement dans le cadre notamment des dossiers mensuels thématiques et conformément à sa mission de participer à l'information sur le système de retraite, le Conseil pourrait d'abord faire œuvre de pédagogie sur un sujet dont le caractère technique peut être rebutant, en rappelant le bien fondé de la compensation, ses grands principes de fonctionnement et comment elle s'articule avec la question de la situation financière des régimes.

⁴ Ce qui conduit notamment à prendre en compte, dans les effectifs de cotisants et la masse salariale du régime général, les chômeurs dont les cotisations sont prises en charge par le FSV.

⁵ La Commission de compensation est désormais composée des représentants des régimes de sécurité sociale et des ministres en charge de la sécurité sociale et du budget. Elle contrôle les informations quantitatives fournies par les régimes pour servir de base aux calculs et sa compétence est élargie dans la mesure où tout projet de modification des règles affectant les mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale fait l'objet d'un avis de la Commission, qui est transmis au Parlement.

Le Conseil pourrait également examiner les différentes propositions qui figurent dans les rapports mentionnés précédemment, en s'assurant qu'elles s'inscrivent bien dans la logique de la compensation démographique et en expertisant leur faisabilité technique. Il sera nécessaire dans ce cadre de vérifier qu'aucune piste n'a été oubliée dans ces rapports et qu'en particulier, les évolutions en matière de retraite intervenues depuis 2006 (année du dernier rapport sur le sujet) n'ont pas conduit à mettre en avant de nouvelles problématiques.

Enfin, le Conseil pourrait être conduit à faire le lien avec la problématique déjà abordée dans son septième rapport de janvier 2010⁶, en particulier les questions posées par la mise en place d'un régime universel (voir l'article 16 de la loi du 9 novembre 2010), puisque la compensation est la conséquence de l'existence de plusieurs régimes de base. A cet égard, on rappellera que la perspective à terme d'un régime unique n'était pas absente de la loi de 1974 instaurant la compensation⁷.

Le Conseil pourrait au moins faire valoir son expertise concernant la convergence des règles des régimes de base, sujet qui a été traité dans le septième rapport et à l'occasion de la réunion plénière du 10 juin 2009⁸.

Il n'est pas prévu de réunions plénières intermédiaires du Conseil d'ici la séance d'examen et d'adoption du rapport, le 19 octobre 2011. Cela n'exclut évidemment pas la possibilité pour le président et le secrétariat général du Conseil d'informer régulièrement les membres de l'avancée des travaux.

Enfin, pour instruire le dossier, il est proposé que le président et le secrétariat général procèdent, le cas échéant, à des auditions, notamment des auteurs des rapports sur la compensation ainsi que du président de la Commission de compensation. En outre, un questionnaire élaboré par le secrétariat général, permettant de mettre en avant les problématiques, les contraintes techniques et les évolutions souhaitées, pourrait être envoyé aux régimes participant à la compensation.

⁶ « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques ».

⁷ L'article premier de la loi fixait la date du 1^{er} janvier 1978 comme horizon pour l'instauration d'un régime unique. Ce même article a cependant été amendé et complété au cours des débats parlementaires afin d'ajouter au principe d'harmonisation l'interdiction parallèle de porter atteinte aux avantages acquis. La présence de ces deux principes contradictoires au sein du même texte a conduit à une paralysie de fait.

⁸ « Les règles des différents régimes : points de convergence, spécificités et conséquences pour les assurés ».