

# CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

## DOSSIER DE PRESSE

### **Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?**

*Options et modalités techniques*

---

Septième rapport  
Adopté le 27 janvier 2010

Conseil d'orientation des retraites  
113, rue de Grenelle – 75007 Paris  
[www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)

Contact presse  
Nicole Brian  
Téléphone : 01 42 75 65 57  
Email : [nicole.brian@cor-retraites.fr](mailto:nicole.brian@cor-retraites.fr)



Le rapport du COR « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? » a été adopté en séance plénière le 27 janvier 2010 et a été remis aux commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat le 28 janvier. Il répond à une demande du Parlement d'étudier les modalités du passage éventuel à un système en points ou en comptes notionnels.

Le Conseil rappelle que son rôle de délibération et de réflexion en commun reste distinct de celui de la négociation ou de la concertation sociale destinée à préparer ou mettre en œuvre les décisions dans le domaine des retraites. Il précise que l'étude qu'il présente à la demande du Parlement ne saurait à ce stade valoir prise de position par le Conseil sur l'opportunité d'une réforme consistant à passer à un système en points ou en comptes notionnels en France. Sur ce point, les avis sont d'ailleurs très partagés au sein du Conseil.

### **Le rapport dresse d'abord un état des lieux du système de retraite actuel en France.**

- 1) Le système actuel apparaît complexe, du fait de la multiplicité des régimes de base et complémentaires et de la diversité des règles selon les régimes, même si une certaine convergence a déjà eu lieu.
- 2) Il assure un niveau de vie aux retraités qui est aujourd'hui globalement proche de celui des actifs, mais des disparités importantes existent au sein des retraités.
- 3) Il comporte en outre une dimension de solidarité importante, au travers des droits familiaux, des périodes validées au titre du chômage, de la maladie ou encore de l'invalidité, et du minimum contributif ou garanti, qui représentent au total environ 20 % des retraites versées par l'ensemble des régimes. En revanche, certaines règles au cœur même du calcul des retraites en annuités (décompte de la durée d'assurance, calcul du salaire de référence...) opèrent une redistribution peu lisible et qui ne bénéficie pas toujours aux assurés à carrière courte ou à bas salaire.
- 4) La dégradation rapide de la situation financière des régimes de retraite en 2009 et 2010, dans un contexte de crise économique et financière, intervient alors que les régimes sont structurellement déficitaires, du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby boom* depuis 2006 et de l'allongement continu de l'espérance de vie à 60 ans, qui augmenterait de plus de 4 ans d'ici 2050. Le taux d'emploi des seniors reste faible mais son évolution récente, tout en étant modeste, va dans le bon sens.
- 5) Enfin, le pilotage du système de retraite mis en place par la loi de 2003, qui repose sur une évolution à l'horizon 2020 de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, en lien avec les gains d'espérance de vie, et sur des rendez-vous quadriennaux, dont le premier a eu lieu en 2008, pose aujourd'hui certaines questions. Ainsi, l'option d'un horizon de moyen terme glissant au fil du temps, complété par la prise en compte des évolutions à plus long terme, mériterait d'être discutée.

**Dans un second temps, le rapport examine les questions préalables au passage à un système en points ou en comptes notionnels.**

1) La première question a trait aux objectifs assignés au système de retraite. La finalité d'un système de retraite est d'assurer aux retraités actuels et futurs un niveau de ressources satisfaisant, sécurisé et anticipé. Cela permet de dégager cinq grands objectifs assignés au pilotage d'un système de retraite : pérennité financière, lisibilité et transparence, équité entre les générations, solidarité entre les individus d'une même génération, et enfin articulation avec les autres objectifs de politique économique. Si ces objectifs font l'objet d'un large consensus au sein du Conseil, des différences d'appréciation existent sur leur importance respective et aller plus loin en cherchant à déterminer, de façon concertée, sur quels indicateurs il conviendrait d'apprécier le respect de chaque objectif, contribuerait probablement à clarifier les débats et les décisions, et pourrait être de nature à renforcer la confiance des assurés dans le système de retraite.

2) La seconde question préalable au passage à un système en points ou en comptes notionnels est celle de l'architecture du système. Deux schémas de simplification sont esquissés : d'une part, des régimes de base ayant les mêmes règles complétés par des régimes complémentaires spécifiques aux différentes catégories professionnelles ; d'autre part, un seul régime dans le secteur privé, résultant de la fusion du régime de base et des régimes complémentaires.

3) La troisième question est celle du degré et du type de solidarité souhaités. Dans un régime en points ou en comptes notionnels, la solidarité passe par l'affectation au compte du bénéficiaire de points ou de capital virtuel supplémentaires, ce qui rend explicite la contrepartie en termes de cotisation de tous les droits accordés et peut contribuer à en clarifier le financement. Un changement de système pourrait être l'occasion de remettre à plat les différents dispositifs de solidarité du système actuel.

4) La quatrième question est celle de la transition entre l'ancien et le nouveau système, qui peut prendre différentes formes (immédiate, progressive avec affiliation successive ou simultanée aux deux systèmes) et être plus ou moins longue. Chaque mode de transition présente des avantages et des inconvénients au regard de leurs conséquences en termes juridiques et de gestion.

**Au terme de son rapport, le Conseil d'orientation des retraites tient à souligner trois points.**

1) L'examen des modalités de remplacement du calcul actuel des pensions personnelles par les régimes de retraite de base par un régime en points ou par un régime en comptes notionnels montre qu'un tel changement est techniquement possible et permet notamment d'intégrer des dispositifs de solidarité. Il soulèverait cependant des problèmes de gestion évidents et nécessiterait en conséquence d'être soigneusement préparé, ce qui implique à la fois des délais pour l'élaboration puis pour la mise en application d'une telle réforme. Les conséquences pour les assurés dépendent principalement des modalités de la transition, notamment de sa durée, et du choix des paramètres du nouveau système.

2) La comparaison des techniques de calcul des retraites fait ressortir la capacité d'autorégulation du système en comptes notionnels face aux évolutions démographiques et économiques. La technique des comptes notionnels permet en effet, en contraignant les paramètres déterminant le montant des pensions, de contenir les éventuels déficits du régime, notamment face à l'allongement de l'espérance de vie, sans toutefois conduire nécessairement à l'équilibre instantané. En particulier, en l'absence de réserves suffisantes pour financer le surcroît de dépenses lié au *papy boom*, il serait nécessaire dans tous les cas de préciser comment celui-ci sera financé. Les régimes en annuités et en points peuvent être plus spontanément pilotés au fil de l'eau mais présentent le risque de s'écarter durablement de l'équilibre en voulant poursuivre d'autres objectifs. En tout état de cause, quelle que soit la technique utilisée (annuités, points ou comptes notionnels), le retour à l'équilibre du système de retraite, face notamment au vieillissement de la population, repose dans tous les cas sur les trois leviers que le COR a régulièrement mis en évidence dans son abaque : le niveau des ressources, le niveau des pensions et l'âge moyen effectif de départ à la retraite.

3) Le passage d'un régime en annuités à un régime en points ou en comptes notionnels n'est pas principalement une question d'ordre technique. Il nécessite au préalable des choix politiques qui ont trait notamment à l'architecture du système de retraite, aux objectifs que l'on souhaite atteindre en priorité (pérennité financière, équité entre les générations et degré de redistribution), enfin au calendrier et au mode de transition pour passer d'un système à l'autre.

#### **Régimes en annuités, en points et en comptes notionnels : définitions**

**1 – Dans un régime en annuités**, la retraite à la liquidation est égale au produit du taux de liquidation par le salaire de référence de l'assuré et par un coefficient dit de proratisation, qui est le rapport, dans la limite de 1, entre le nombre de trimestres validées par l'assuré et le nombre de trimestres requis. Le taux de liquidation appliqué est le « taux plein » si l'assuré a le nombre de trimestres requis. Sinon, il est minoré (décote) ou majoré (surcote).

**2 – Dans un régime en points**, la retraite à la liquidation est le produit du nombre de points total acquis par l'assuré au moment du départ à la retraite et la valeur de service du point à cette date. Chaque année, le nombre de points acquis par l'assuré est obtenu en divisant les cotisations versées par la valeur d'achat du point cette année-là.

**3 – Dans un régime en comptes notionnels**, la retraite à la liquidation est le produit du capital virtuel acquis par l'assuré au cours de sa carrière par un facteur appelé « coefficient de conversion ». Le capital virtuel est égal à la somme des cotisations versées au cours de la carrière, revalorisées par un certain taux. Le coefficient de conversion dépend notamment de l'âge effectif de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle appartient l'assuré. Il est déterminé de façon à ce que la somme des pensions perçues par chaque génération soit toujours égale à la somme des cotisations qu'elle a versées.



## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

#### **PREMIÈRE PARTIE – Les caractéristiques du système de retraite actuel**

- CHAPITRE 1 – Multiplicité des régimes et diversité des règles
- CHAPITRE 2 – Contributivité et solidarité
- CHAPITRE 3 – Les évolutions récentes : convergences et spécificités
- CHAPITRE 4 – Le niveau des retraites
- CHAPITRE 5 – La situation financière des régimes de retraite et la question de l'emploi des seniors
- CHAPITRE 6 – Le pilotage des régimes de retraite

#### **DEUXIÈME PARTIE – Les options relatives à un nouveau système de retraite**

- CHAPITRE 1 – Les différentes techniques de calcul des droits à la retraite dans un régime en répartition
- CHAPITRE 2 – Les objectifs des systèmes de retraite
- CHAPITRE 3 – Les options relatives à l'architecture du système de retraite
- CHAPITRE 4 – La comparaison des diverses techniques de calcul des droits à la retraite
- CHAPITRE 5 – Le pilotage du système selon les différentes techniques de calcul des droits à la retraite

#### **TROISIÈME PARTIE – Les modalités techniques de remplacement des régimes de base actuels par un régime en points ou en comptes notionnels**

- CHAPITRE 1 – La transition de l'ancien vers le nouveau régime de retraite
- CHAPITRE 2 – Les mécanismes de prise en compte de la solidarité
- CHAPITRE 3 – La faisabilité technique et juridique
- CHAPITRE 4 – Choix des paramètres et simulations
- CHAPITRE 5 – Les expériences étrangères

### CONCLUSION

Annuités, points ou comptes notionnels : quelques enseignements



## INTRODUCTION

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, en date du 17 décembre 2008, prévoit dans son article 75, issu d'un amendement parlementaire, que « *avant le 1<sup>er</sup> février 2010, le Conseil d'orientation des retraites remet aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur les modalités techniques de remplacement du calcul actuel des pensions personnelles par les régimes de base d'assurance vieillesse légalement obligatoires, soit par un régime par points, soit par un régime de comptes notionnels de retraite fonctionnant l'un comme l'autre par répartition. Afin de réaliser les travaux d'expertise nécessaires, il fait appel, en tant que de besoin, aux administrations de l'Etat, aux organismes de sécurité sociale ainsi qu'aux organismes privés gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire. Ce rapport est rendu public après sa transmission aux commissions compétentes du Parlement.* »

Dans l'exposé sommaire des motifs de cet amendement, le Parlement précise en particulier que *s'il n'est pas d'usage d'exiger du COR la remise d'avis ou de rapports – celui-ci étant maître de ses travaux, l'importance capitale du sujet d'étude demandé impose de faire appel à l'expertise du COR.*

Le Conseil a été sensible à la confiance qui lui est ainsi manifestée. Il considère en outre que le rapport demandé par le Parlement s'inscrit bien dans le cadre de sa mission d'éclairage du débat public sur les perspectives à moyen et long terme du système de retraite, par les travaux qu'il peut réaliser avec l'appui de toutes les administrations et caisses de retraite et par les échanges qui ont lieu en son sein.

Il s'est d'ailleurs déjà intéressé aux régimes en points et en comptes notionnels, lors de sa séance plénière de janvier 2002 et lors de son colloque annuel du 16 octobre 2008 sur le système de retraite suédois, qui comprend notamment un régime de base en comptes notionnels.

Le Conseil rappelle toutefois que son rôle de délibération et de réflexion en commun reste distinct de celui de la négociation ou de la concertation sociale destinée à préparer ou mettre en œuvre les décisions dans le domaine des retraites. Il précise que l'étude qu'il présente à la demande du Parlement ne saurait à ce stade valoir prise de position par le Conseil sur l'opportunité d'une réforme consistant à passer à un système en points ou en comptes notionnels en France. Sur ce point, les avis sont d'ailleurs très partagés au sein du Conseil, eu égard à la situation économique et financière ainsi qu'aux besoins de financement du système de retraite.

Les travaux du Conseil, qui ont été centrés, comme le demande le Parlement, sur les régimes en répartition, ont été articulés autour des trois grandes questions suivantes<sup>1</sup>.

- Quelles sont les caractéristiques du système de retraite actuel, en particulier celles qui conduisent le Parlement à souhaiter examiner un passage éventuel des régimes de base vers un régime en points ou un régime en comptes notionnels ?
- Dans cette optique, quelles sont les questions préalables à se poser pour définir les options relatives à un système de retraite en points ou en comptes notionnels ?
- Enfin, dans l'hypothèse d'un tel changement, comment passe-t-on de l'ancien au nouveau système ou, plus précisément, quelles sont les modalités techniques de remplacement des régimes de base actuels par un régime en points ou un régime en comptes notionnels ?

Le présent rapport est organisé en trois grandes parties, autour de chacune de ces questions.

**La première partie** rappelle les principales caractéristiques du système de retraite actuel. Elle souligne d'abord la multiplicité des régimes et des règles, l'importance des redistributions opérées par le système de retraite de façon explicite mais aussi de façon implicite, puis la tendance *via* les réformes récentes à la convergence des règles avec, cependant, la persistance de disparités entre les régimes. Elle apporte ensuite des données sur le niveau des retraites, la situation financière des régimes et l'emploi des seniors. Elle décrit enfin le pilotage actuel du système de retraite sur le plan institutionnel, avec les principes posés par la réforme de 2003, et sur le plan financier.

**La deuxième partie** analyse les grandes options relatives à un nouveau système de retraite, dans l'hypothèse d'un passage éventuel à un système en points ou en comptes notionnels. Elle s'ouvre par la présentation des différents modes de calcul des pensions (annuités, points, comptes notionnels). S'ensuit une réflexion sur les objectifs du système de retraite et sur les indicateurs de suivi qui pourraient être associés à ces objectifs. Puis sont abordées les questions relatives à l'architecture du système de retraite qui se posent nécessairement dans la perspective de régimes en points ou en comptes notionnels. Ces questions préalables ayant été examinées, les différents modes de calcul des pensions sont comparés, notamment au regard des objectifs du système de retraite. Enfin, les conséquences du mode de calcul des droits sur le pilotage du système de retraite sont étudiées.

**La troisième partie** examine les modalités techniques de passage à un système en points ou en comptes notionnels. Elle aborde naturellement la question de la transition de l'ancien vers le nouveau système de retraite, en présentant les différentes options possibles. Il est ensuite procédé à un examen particulier des mécanismes de solidarité dans les régimes en points et les régimes en comptes notionnels. Ces deux sujets, la transition et les mécanismes de solidarité, posent en particulier la question de la faisabilité de la réforme sur les plans juridique et technique, qui fait l'objet du troisième chapitre et sur laquelle tous les régimes de base ont été conduits à répondre à un questionnaire. Est examiné enfin le choix des paramètres du nouveau système, à travers la présentation de résultats de simulations réalisées par la CNAV, l'INSEE et le secrétariat général du COR.

La conclusion du rapport esquisse une synthèse des questions posées par le passage éventuel d'un système en annuités à un système en points ou en comptes notionnels.

---

<sup>1</sup> Ils ont également donné lieu à des auditions du Conseil et à des échanges techniques entre le secrétariat général du COR et des experts du sujet (voir l'annexe 1).

## CONCLUSION

### **ANNUITÉS, POINTS OU COMPTES NOTIONNELS : QUELQUES ENSEIGNEMENTS**

Après avoir décrit les principales caractéristiques du système de retraite actuel, examiné les questions préalables à se poser pour définir les options relatives à un nouveau système de retraite en points ou en comptes notionnels et étudié les modalités techniques de passage du système actuel à ce nouveau système, il est utile, en conclusion de ce rapport, de dégager quelques enseignements sur un passage éventuel à un système en points ou en comptes notionnels.

#### **I - Principales caractéristiques du système de retraite actuel**

##### 1. Un système complexe à plusieurs égards

Le système de retraite français, aboutissement d'un long processus historique et politique qui a accompagné l'extension du champ de la couverture vieillesse, est organisé en régimes structurés sur une base socio-professionnelle. Cette organisation permet de prendre en compte une diversité de situations et une variété de choix des différents groupes professionnels.

Cependant, malgré un mouvement de convergence des règles qui s'est accéléré depuis la réforme de 2003, le système actuel apparaît complexe à plusieurs égards, surtout pour les assurés, de plus en plus nombreux, ayant relevé de plusieurs régimes au cours de leur carrière professionnelle.

Cette situation provient d'abord de l'architecture du système de retraite caractérisée par une multiplicité de régimes obligatoires de base et complémentaires, en répartition, utilisant des techniques de calcul des droits différents, et des paramètres encore plus variés.

En particulier, plusieurs règles spécifiques subsistent au sein des régimes de base, notamment dans les régimes spéciaux dont ceux de la fonction publique, et les dispositifs de solidarité varient selon les régimes.

En outre, le mode de calcul des droits en annuités pour la plupart des régimes de base fait lui-même appel à plusieurs paramètres liés au mode de détermination de la durée, avec une distinction entre durée cotisée et durée validée, au mode de calcul du salaire de référence, ainsi qu'au double critère d'âge et de durée pour la définition du « taux plein ».

## 2. Un système assurant une parité de niveau de vie entre retraités et actifs et comprenant une composante de solidarité importante

Le système contribue à assurer aux retraités un niveau de vie moyen proche de celui des actifs. Plus précisément, les évolutions de niveau de vie depuis 1996 mettent en avant trois résultats importants : le niveau de vie moyen des retraités progresse régulièrement grâce à l'augmentation des pensions au fil des générations (car les générations arrivant à la retraite ont des retraites plus élevées que celles qui décèdent) ; le niveau de vie moyen des retraités se maintient à peu près au même niveau que celui des actifs (ce qui ne renseigne toutefois pas sur la dispersion des niveaux de vie) ; enfin, le taux de pauvreté des personnes de 60 ans et plus reste inférieur à celui de l'ensemble de la population et ne tend pas à s'accroître.

Ces évolutions récentes font suite à une longue période pendant laquelle le niveau de vie des retraités progressait plus rapidement que celui des actifs, ce qui a permis de combler l'écart important que l'on observait en 1970. Pendant cette période, les inégalités entre retraités se sont également réduites et le taux de pauvreté des personnes âgées a diminué fortement.

Des interrogations et des inquiétudes s'expriment cependant quant aux effets actuels et à venir des réformes récentes (réformes de 1993 et de 2003 pour les régimes de base et accords AGIRC-ARRCO depuis 1993-1994) sur le niveau des taux de remplacement ainsi que sur le niveau de vie des retraités. Toutefois, l'évolution future du niveau de vie des retraités dépendra non seulement de celle des retraites, mais aussi de l'évolution des structures familiales et de l'accumulation patrimoniale des générations successives. Elle doit également être appréciée au regard de l'évolution de la durée de la période de retraite.

La situation moyenne des retraités recouvre en outre des disparités et pose la question des redistributions liées au système de retraite.

Les règles actuelles de calcul des droits, au cœur du système de retraite (hors dispositifs de solidarité), opèrent elles-mêmes une redistribution, mais cette redistribution est peu lisible et opère des transferts qui ne bénéficient pas aux assurés à carrière courte ou à bas salaire ainsi qu'à ceux qui ont commencé à travailler tôt.

Cependant, les différents droits versés au titre de la solidarité (droits familiaux, périodes validées au titre du chômage, de la maladie ou encore de l'invalidité, minimum contributif ou garanti) représentent de l'ordre d'un cinquième des retraites tous régimes.

Au total, une redistribution importante est réalisée, notamment au profit des femmes (en partie du fait d'une espérance de vie plus longue), particulièrement celles qui ont des carrières courtes ou à bas salaires.

### 3. Un système dont le pilotage a été clarifié, mais qui reste confronté à des déficits

La réforme des retraites de 2003 marque une étape importante, car elle installe les bases d'une démarche clarifiée de pilotage du système de retraite. Elle fait de la durée d'assurance tous régimes, requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, la principale variable de pilotage du système de retraite, en posant le principe de son évolution au fil des générations jusqu'en 2020. Elle réserve également des possibilités d'ajustement par le biais de rendez-vous quadriennaux destinés à réexaminer les différents paramètres en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières.

Le premier de ces rendez-vous, en 2008, a cependant donné lieu à des appréciations pour le moins contrastées et la méthode elle-même soulève différentes questions.

En particulier, à la différence d'autres pays, la France s'est donnée assez peu d'objectifs chiffrés définis sur la base d'indicateurs précis. Déterminer, de façon concertée, sur quels indicateurs il conviendrait d'apprécier le respect des différents objectifs définis de façon collective, contribuerait probablement à clarifier les débats et les décisions, et pourrait être de nature à renforcer la confiance des assurés dans le système de retraite.

On constate en effet que l'équilibre financier du système de retraite n'a pu être obtenu. En effet, à une dégradation structurelle de l'ordre de 1 à 1,5 Mds € par an, se sont ajoutés les effets de la crise sur l'emploi et les salaires. Au total, le déficit du régime général serait de -10,7 Mds € en 2010, après avoir été de -5,6 Mds € en 2008 et de -8,2 Mds € en 2009.

Alors que l'horizon de la loi de 2003, fixé à 2020, permettait de couvrir une quinzaine d'années au moment de son adoption, cet horizon s'est naturellement rapproché et la question est aujourd'hui ouverte de redéfinir un horizon de moyen terme, au-delà de 2020. Dans ce cadre, l'option d'un horizon glissant, par exemple en phase avec les rendez-vous, mériterait d'être discutée. Au-delà de cet horizon glissant de moyen terme, le pilotage du système de retraite français pourrait être complété par la prise en compte d'un horizon de plus long terme, à l'image de ce que font de nombreux pays étrangers. Il est important à cet effet de mettre en place des indicateurs visant à intégrer dans le pilotage du système de retraite la condition d'équilibre sur le long terme. Plusieurs mesures dans ce sens ont été prises en France ces dernières années, mais elles ne concernent que quelques régimes et le Fonds de réserve pour les retraites, dont la mise en place s'inscrit dans ce cadre, demeure dans l'attente d'une explicitation du rôle précis que l'on entend lui assigner.

Les difficultés financières du système de retraite renvoient notamment à la faiblesse des taux d'emploi en France, en particulier pour les seniors. Ce constat dépend toutefois des tranches d'âges considérées : ainsi, en 2008, le taux d'emploi des 55-64 ans était en France de 38,2 %, alors que la moyenne européenne (UE 27) était de l'ordre de 45 %, mais celui des 50-59 ans était en revanche légèrement supérieur au niveau européen (68,4 % en France contre 67,5 % dans l'UE 27). Ces différences s'expliquent par le fait que le taux d'emploi des 50-54 ans est relativement élevé en France (80,5 % contre 75,5 % dans l'UE 27), alors que celui des 60-64 ans est extrêmement faible (16,3 % contre 30,1 % pour l'UE 27), le taux d'emploi des 55-59 ans étant quant à lui légèrement inférieur au niveau européen (56,3 % en France contre 59,0 % dans l'UE 27).

Face à ce constat, plusieurs trains de mesures en faveur de l'emploi des seniors ont été adoptés au cours des dernières années et cette politique de long terme n'a pas été remise en cause par la crise. Le recul manque encore aujourd'hui pour apprécier pleinement les effets de ces différentes mesures, mais les évolutions, tout en étant modestes, vont dans le bon sens.

## **II - Les caractéristiques des points et des comptes notionnels par rapport aux annuités**

### 1. Les points et les comptes notionnels : une logique de contributivité plus grande

Dans un régime en points ou en comptes notionnels, en première analyse, la pension est proportionnelle au montant total des cotisations versées. Toute cotisation versée donne des droits supplémentaires (points ou capital virtuel) qui se traduiront, pendant la période de retraite, par une pension plus élevée.

Si la durée de cotisation intervient directement dans le calcul de la pension dans un régime en annuités, ce n'est pas le cas dans un régime en points ou en comptes notionnels où l'acquisition des droits est fondée uniquement sur le total des cotisations versées. Les régimes en points et en comptes notionnels ne distinguent donc pas, en première approche, les notions de salaire et de durée de cotisation, et prennent en compte, par le biais des cotisations versées, l'intégralité de la carrière.

Les notions de « taux plein », de décote et de surcote par rapport à une durée d'assurance n'ont pas leur place dans les régimes en comptes notionnels et ne sont pas cohérents, au plan des principes, avec la logique des régimes en points. En revanche, la pension peut être modulée en fonction de l'âge de liquidation. Cette modulation se fait explicitement dans un régime en points avec un âge de référence et des coefficients de minoration / majoration pour une liquidation avant / après cet âge. Elle est présente, de manière implicite, dans un régime en comptes notionnels par le biais des coefficients de conversion du capital virtuel en pension.

Les techniques des points et des comptes notionnels sont généralement associées à des régimes où le taux de cotisation est fixé et où les ajustements portent alors sur le niveau des pensions et l'âge effectif de départ à la retraite. Cela vient du fait qu'avec ces techniques, toute hausse de cotisation visant à accroître les ressources du régime à court terme augmente dans le même temps les dépenses futures, ce qui à long terme réduit voire annule l'amélioration initiale du solde du régime.

En pratique, il est néanmoins possible d'accroître les ressources sans augmenter dans le même temps les engagements du régime, quitte à s'écarter parfois de la pure logique contributive. Cela peut se faire par l'instauration d'un taux d'appel des cotisations non générateur de droits, par l'apport d'autres ressources que les cotisations ou encore, dans les régimes en points, en augmentant dans la même proportion le taux de cotisation et la valeur d'achat du point ou, enfin, en déterminant le nombre de points en fonction non pas de la cotisation mais du salaire comme en Allemagne.

## 2. Les comptes notionnels : un pilotage contraint pour éviter les déséquilibres financiers durables

La technique des points et celle des comptes notionnels présentent de nombreux points communs. Leur principale différence tient à la manière de prendre en compte la contrainte d'équilibre financier du régime.

Dans les régimes en points, comme en annuités, un certain nombre de paramètres peuvent être choisis par le gestionnaire, ce qui conduit à une grande latitude dans le pilotage du régime, mais avec le risque que les paramètres choisis n'assurent pas l'équilibre financier. Ce n'est pas le cas avec les comptes notionnels.

La principale spécificité d'un régime en comptes notionnels est qu'à tout âge de départ à la retraite, le montant de la pension à la liquidation est inversement proportionnelle à l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle appartient l'assuré – c'est-à-dire du nombre moyen d'années restant à vivre au moment du départ à la retraite. Le coefficient de conversion est calculé de telle sorte que, pour chaque génération, la somme des pensions qu'elle reçoit au total à la retraite est égale à la somme des cotisations versées pendant qu'elle était active.

Cette condition d'équilibre a pour contrepartie de contraindre les différents paramètres du régime (rendements prospectifs, taux de revalorisation du capital virtuel...), qui ne peuvent de ce fait être ajustés librement au fil de l'eau comme c'est le cas avec les annuités ou les points. Les gestionnaires d'un régime en comptes notionnels doivent en particulier choisir pour la revalorisation des droits en cours de carrière un indice dont l'évolution doit refléter au mieux le rendement que le régime en répartition est capable d'offrir sans remettre en cause son équilibre financier sur le long terme (soit le PIB, la masse salariale ou, dans un contexte de stabilité de l'emploi, le salaire moyen). Cette préoccupation peut certes être partagée par les gestionnaires d'un régime en points, en choisissant de faire évoluer la valeur de service du point sur ce type d'indice, mais cette condition ne suffit pas à préserver l'équilibre à long terme du régime en points. La technique des comptes notionnels suppose donc d'anticiper les gains d'espérance de vie et le rendement implicite du régime en répartition.

Toutefois, ces conditions propres aux comptes notionnels ne suffisent pas à assurer l'équilibre du régime en répartition à court terme. En particulier, face au *papy boom*, un régime en comptes notionnels pourrait présenter des déséquilibres significatifs pendant une période relativement longue, car l'égalité par génération entre la masse des cotisations et la masse des pensions ne signifie pas l'égalité instantanée (à une date donnée) entre la masse des cotisations et la masse des pensions, qui est la condition d'équilibre d'un régime en répartition.

En l'absence de réserves suffisantes pour notamment financer le surcroît de dépenses lié au *papy boom*, ce qui est le cas de la France, il est nécessaire dans tous les cas de préciser comment ces dépenses seront financées, quitte 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.

S'ils ne permettent pas nécessairement un retour vers l'équilibre, les comptes notionnels prémunissent toutefois le système contre des déséquilibres financiers durables, notamment face à l'allongement de l'espérance de vie.

### 3. La comparaison des techniques au regard des objectifs assignés au pilotage d'un système de retraite

La finalité d'un système de retraite est d'assurer aux retraités actuels et futurs un niveau de ressource satisfaisant, sécurisé et anticipé. Cela permet de dégager cinq grands objectifs assignés au pilotage d'un système de retraite :

- la pérennité financière ;
- la lisibilité et la transparence ;
- l'équité entre les générations ;
- la solidarité entre les assurés d'une même génération ;
- l'articulation entre le système de retraite et d'autres objectifs économiques.

Ces objectifs font aujourd'hui l'objet d'un large consensus au sein du Conseil, même si des différences d'appréciation existent sur leur importance respective. L'ordre de présentation retenu ici ne reflète en rien une hiérarchie des objectifs.

Les caractéristiques des régimes en points et des régimes en comptes notionnels doivent alors être analysés et comparés à celles des régimes en annuités, au regard de chacun de ces objectifs.

a) S'agissant de la **pérennité financière**, la technique des comptes notionnels permet, comme on vient de le rappeler, de contenir les éventuels déficits du régime en contraignant les différents paramètres. Les régimes en annuités et en points offrent davantage de marges de manœuvre pour un pilotage au fil de l'eau, car le choix des paramètres y est plus libre, mais le risque est de s'écarter durablement de l'équilibre en voulant poursuivre d'autres objectifs.

Reste qu'aucune technique ne permet en elle-même d'assurer le retour à l'équilibre financier d'un régime de retraite déséquilibré, notamment avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby boom*. Le retour à l'équilibre repose dans tous les cas sur trois leviers : le niveau des ressources qui dépend en particulier de la situation de l'emploi, le niveau des pensions et l'âge moyen effectif de départ à la retraite.

b) La **lisibilité** d'un système de retraite peut s'apprécier au regard de différents critères.

Les régimes en points ou en comptes notionnels peuvent être jugés plus lisibles dans la mesure où tout droit, accordé en contrepartie de cotisations, donne lieu à un supplément de pension, alors qu'il est possible, dans les régimes en annuités comme au régime général, que des périodes cotisées ne donnent pas *in fine* de droits supplémentaires. De plus, les droits octroyés, à génération, âge de liquidation et année d'ouverture du droit identiques, quel que soit le profil de carrière, représentent le même nombre de points ou la même valeur de capital virtuel et donc, contrairement aux régimes en annuités, la même pension future pour tous les bénéficiaires.

De plus, il est *a priori* facile d'additionner des points ou du capital virtuel de régimes différents, alors que le mode de calcul des droits en annuités en France contribue à rendre complexe le calcul de la pension totale des polypensionnés et peut conduire à des inégalités de traitement avec les monopensionnés.

La lisibilité peut également s'analyser au regard des objectifs visés à travers le régime de retraite et les techniques s'apprécieront différemment selon que l'on met l'accent sur un objectif de taux de remplacement, sur le lien entre les cotisations versées et les pensions reçues par chacun ou encore sur les préoccupations financières.

Enfin, le système de retraite serait plus lisible pour les assurés si les techniques et les règles des différents régimes étaient harmonisées. À première vue, cette harmonisation pourrait être conduite quelle que soit la technique choisie.

c) Juger de l'**équité entre les générations** suppose plus généralement de savoir sur quelles générations porte le poids des ajustements face aux évolutions démographiques et économiques. La question se pose, au fil des générations, du niveau des pensions qui leur sont servies, des prélèvements qu'elles ont à assumer et de l'équilibre entre la durée de leur période de retraite et la durée de leur période d'activité. En théorie, à durée de cotisation donnée, le retour à l'équilibre passe, dans les régimes en annuités, par un relèvement du taux de cotisation qui concerne les seuls actifs, et, dans un régime en points, par un ajustement de la masse des pensions *via* la valeur de service du point qui affecte les retraités et les actifs. En pratique cependant, dans ces deux types de régime, d'autres mesures peuvent être prises, avec des effets différents sur les générations successives. Une des caractéristiques des régimes en comptes notionnels est qu'il n'y a pas de mutualisation entre les générations des effets de chocs démographiques, en particulier l'allongement de l'espérance de vie est supporté par chacune d'elles et que les chocs économiques, lorsqu'ils sont anticipés, affectent à la fois les actifs et les retraités.

Si l'on privilégie le maintien du taux de remplacement au fil des générations comme objectif d'équité intergénérationnelle, les régimes en annuités mettent explicitement en avant un tel objectif mais, comme l'a montré par exemple la réforme de 1993, plusieurs leviers existent pour modifier le taux de remplacement offert par le régime. Si les régimes en points et en comptes notionnels ne se réfèrent pas par principe à ce type d'objectif, ils peuvent néanmoins en pratique afficher un taux de remplacement. La logique d'un régime en comptes notionnels implique que l'âge moyen effectif de départ à la retraite, auquel le taux de remplacement peut être maintenu au fil des générations, doit augmenter en fonction des gains d'espérance de vie.

d) Le degré de **solidarité intragénérationnelle** dans un système de retraite relève avant tout de choix politiques, toutes les techniques permettant d'intégrer, sous des formes différentes, des éléments de solidarité (valorisation de périodes d'interruption d'activité, droits liés à la famille ou minima de pension). Dans le cas des régimes en points ou en comptes notionnels, la solidarité passe par l'affectation au compte du bénéficiaire de points ou de capital virtuel supplémentaires.

Un changement de système pourrait plus largement être l'occasion de remettre à plat les différents dispositifs de solidarité du système actuel, pour des raisons directement liées au changement de technique et, plus fondamentalement, pour répondre au mieux aux objectifs de solidarité que l'on souhaite collectivement assigner au système de retraite.

Comme la technique des points et celle des comptes notionnels rendent explicite la contrepartie en termes de cotisation de tous les droits accordés, il est facile dans ces régimes, contrairement aux régimes en annuités en France, d'estimer le montant des cotisations allouées au titre de la solidarité et, par suite, d'en clarifier le financement. Le passage à la technique des points ou des comptes notionnels pourrait alors être l'occasion de réformer, si besoin, le mode de financement des différents droits attribués au titre de la solidarité (actuellement assuré pour partie par les régimes eux-mêmes et pour partie par des transferts en provenance d'autres organismes) pour en renforcer la transparence et la lisibilité.

Le changement de technique conduirait également à modifier, de fait, la redistribution opérée par le cœur du système actuel, dont on a vu qu'elle ne bénéficie pas aux assurés à carrière courte ou à bas salaire et aux assurés ayant commencé à travailler tôt.

e) Concernant le cinquième objectif consistant à **articuler le système de retraite et les autres objectifs économiques** (comme le taux d'emploi, la compétitivité des entreprises et plus généralement de l'économie, ou la réduction du déficit public), on notera que le prolongement de l'activité est encouragé dans les régimes de retraite en points ou en comptes notionnels dans la mesure où tout travail donne des droits (points ou capital virtuel) supplémentaires, ce qui n'est pas toujours le cas dans les régimes en annuités. La poursuite de l'activité est même doublement encouragée dans les régimes de retraite en comptes notionnels, par l'accroissement du capital virtuel et par la hausse du coefficient de conversion de ce capital en pension liée au raccourcissement de la durée escomptée de la retraite. Pour éviter les départs à la retraite trop précoces, il est enfin possible, avec les trois techniques, d'introduire un âge minimum de départ à la retraite.

### **III - Les modalités de remplacement des annuités par des points ou des comptes notionnels et leurs conséquences pour les assurés**

La question des modalités de remplacement de la technique des annuités par celle des points ou des comptes notionnels est particulièrement délicate. Elle doit s'apprécier au regard de plusieurs critères : la durée de la transition entre l'ancien et le nouveau régime, la faisabilité juridique de la transition, les problèmes techniques et de gestion qu'elle peut entraîner, enfin ses conséquences sur les droits à la retraite des personnes. Au préalable, elle ne peut être examinée sans réfléchir à l'architecture du système de retraite vers lequel on souhaite évoluer. En particulier, parmi les questions relatives à l'organisation du nouvel ensemble, une des plus importantes est celle du passage de l'ensemble des régimes ou de quelques régimes seulement à la technique des points ou des comptes notionnels. Les travaux du Conseil à ce sujet ont porté pour l'essentiel sur les conditions d'un passage général conformément à la formulation de la mission confiée par le Parlement (Article 75 de la LFSS de 2009). Au demeurant, le passage de quelques régimes seulement à un système en comptes notionnels poserait de sérieux problèmes de lisibilité, d'équité, et risquerait de réduire la portée des mécanismes d'autorégulation face aux évolutions démographiques et économiques qui sont propres à ce type de système.

## 1. L'architecture du système de retraite

L'architecture du système de retraite ne facilite pas toujours le pilotage global du fait notamment de la distinction entre régimes de base et régimes complémentaires gérés respectivement par l'État et les partenaires sociaux.

La perspective d'utiliser la même technique (points ou comptes notionnels) pour tous les régimes de base invite à s'interroger sur l'intérêt d'aller plus loin en harmonisant à terme les règles de ces régimes, voire en fusionnant les régimes de base. Par ailleurs, l'éventualité d'une transformation du régime général en un régime en points conduit à poser la question d'une éventuelle fusion du régime général et des régimes complémentaires qui sont déjà en points.

Ces interrogations renvoient à deux schémas de simplification de l'architecture du système de retraite, *a priori* exclusifs : d'une part, des régimes de base ayant les mêmes règles (voire un grand régime de base) complétés par des régimes complémentaires spécifiques aux différentes catégories professionnelles ; d'autre part, un seul régime dans le secteur privé, résultant de la fusion du régime de base et des régimes complémentaires.

Selon le premier schéma, les règles de calcul des pensions des régimes de base (ou du régime de base unique) pourraient être celles du régime général. Il serait alors nécessaire d'instaurer un régime complémentaire obligatoire spécifique à la fonction publique, dont les règles pourraient être différentes de celles de l'AGIRC-ARRCO, compte tenu de la situation particulière des fonctionnaires. Ce schéma existe déjà dans le secteur privé où les commerçants comme les artisans sont affiliés à un régime de retraite de base, dont les règles sont alignées sur celles du régime général, et à un régime complémentaire spécifique.

La question se pose toutefois de savoir si les règles des régimes de base doivent être alignées sur celles du régime général ou être définies à un autre niveau qui conduirait notamment à remettre en cause l'actuel plafond des cotisations et des pensions.

Le deuxième schéma avec un seul grand régime (base et complémentaires) dans le secteur privé pourrait être exploré, en particulier si les spécificités de la fonction publique justifiaient de conserver un régime aux règles (et à la technique) différentes pour les fonctionnaires. Il pose la question du paramétrage de ce régime unique, de son éventuelle extension aux non-salariés et de sa gouvernance, en particulier des rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux.

Ce deuxième schéma conduirait à revenir sur le résultat d'une construction historique du système français de retraite, qui distingue le régime général donnant lieu à une redistribution importante et les régimes complémentaires obligatoires de nature essentiellement contributive, et qui associe étroitement les partenaires sociaux au pilotage de l'assurance vieillesse. Une option moins radicale que la fusion serait de renforcer l'articulation des modalités de prise de décision au niveau de la base et des complémentaires, notamment lors des échéances quadriennales fixées en 2003, permettant une harmonisation minimale des règles sur des sujets identifiés en commun.

## 2. Les différentes modalités de transition vers les points ou les comptes notionnels

Un changement de technique de calcul de la retraite pose ensuite la question du mode de transition de l'ancien vers le nouveau régime.

Une première forme de transition consisterait à n'appliquer les nouvelles règles qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail, mais la période de transition serait alors extrêmement longue.

À l'inverse, la transition immédiate consiste, à la date de transformation du régime, à fermer l'ancien régime et à recalculer à cette date, sous forme de points ou de capital virtuel, l'intégralité des droits constitués dans l'ancien régime, ce qui nécessite d'estimer le montant de ces droits, *a priori* sur la base des paramètres de l'ancien régime, et de le convertir en capital virtuel ou en points selon les paramètres du nouveau régime. Les assurés continuent ensuite à acquérir au fil de leur carrière du capital virtuel ou des points dans le nouveau régime, jusqu'à la date de liquidation de leurs droits à la retraite.

Une alternative est de faire coexister pendant quelques temps et des générations successives l'ancien et le nouveau régime, en prévoyant une transition progressive.

Une première formule de transition progressive consiste à affilier simultanément les générations de la transition à l'ancien et au nouveau régime. Pour toutes ces générations, les droits à retraite sont calculés parallèlement dans les deux régimes sur toute la carrière et la pension à la liquidation est une somme pondérée des pensions calculées dans chaque régime, le poids relatif affecté à la pension du nouveau régime augmentant au fil des générations, pour atteindre 100 % à la fin de la transition. Ce mode de transition suppose de reconstituer *a posteriori*, sur la base de la carrière passée, les droits constitués dans le nouveau régime par les générations de la transition.

Une seconde formule consiste à affilier successivement les générations de la transition à l'ancien puis au nouveau régime au cours de leur carrière. Ces générations conservent, à la date de mise en place du nouveau régime, les droits constitués dans l'ancien régime (ces droits sont « figés » et ne sont pas convertis en droits dans le nouveau régime) et acquièrent ensuite des droits uniquement dans le nouveau régime. La pension à la liquidation est calculée comme si ces personnes avaient été polypensionnées, c'est-à-dire affiliées successivement à deux régimes différents, l'ancien puis le nouveau régime.

## 3. La comparaison des modalités de transition vers les points ou les comptes notionnels

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.

a) Quel que soit le type de transition, il serait nécessaire, en amont, de faire évoluer les applications informatiques afin de disposer, avant la mise en œuvre de la transition, d'outils de gestion intégrant les règles de calcul du nouveau régime et permettant de collecter les informations nécessaires. Le basculement vers un nouveau système exigerait en outre un effort important de formation et de sensibilisation des gestionnaires ainsi que d'importantes

mesures d'accompagnement à destination des assurés. Il serait également nécessaire de renforcer la coordination des systèmes d'information des différents régimes.

b) Les différentes modalités de transition se distinguent évidemment par la durée de la période de transition. Alors que la transition immédiate consiste à changer instantanément de technique, la transition progressive avec affiliation successive à l'ancien puis au nouveau régime est la plus longue, puisque les droits de l'ancien régime de toutes les générations actives au moment du passage au nouveau régime sont conservés, sauf à prévoir que les générations ayant acquis peu de droits dans l'ancien régime basculent totalement dans le nouveau régime. La durée de la transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime peut, quant à elle, être facilement ajustée en fonction du choix des coefficients de pondération affectés à l'ancien et au nouveau régime.

Or, au cours de la période de transition, l'ancien et le nouveau régime doivent être gérés en parallèle, ce qui peut se révéler complexe pour les gestionnaires et éventuellement pour les assurés, et coûteux en termes de moyens humains et informatiques, ce d'autant plus que la période de transition est longue. La transition immédiate limiterait dans le temps les lourdeurs administratives et techniques induites par la transition. Une fois le basculement opéré, il ne serait plus nécessaire d'avoir deux systèmes en parallèle et l'activité des gestionnaires en serait facilitée, mais la contrepartie serait de devoir gérer un pic de charge au moment du basculement.

c) Accélérer le rythme de transformation des règles peut cependant conduire à remettre en cause les droits constitués dans l'ancien régime ; il est alors souhaitable de laisser du temps entre le moment où la réforme est annoncée et le moment où elle est mise en œuvre. Inversement, si les propriétés des nouvelles règles sont jugées meilleures que celles en vigueur, c'est un argument pour les mettre en œuvre au plus vite et ne pas trop allonger la période de transition.

#### 4. La faisabilité juridique et technique de la transition vers les points ou les comptes notionnels

a) L'examen des modalités de basculement vers un nouveau régime ne fait pas apparaître de contraintes ou d'obstacles particuliers quant à sa faisabilité juridique même si, dans l'hypothèse d'un changement de système, on ne peut garantir une sécurité juridique totale. En particulier, la notion de « droits acquis » en cours de carrière n'a pas de valeur juridique, même si elle revêt cependant une dimension politique et sociale. Les droits à la retraite ne sont acquis définitivement qu'à la liquidation de la pension et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le principe d'intangibilité des droits liquidés a valeur législative mais non constitutionnelle. S'il ne peut être totalement exclu que les changements de situation individuelle induits par une modification des règles puissent donner lieu à des recours individuels d'assurés s'estimant lésés par la mise en place du nouveau régime, la portée de ces recours serait très limitée au regard de la faculté dont dispose le législateur de mettre en vigueur et d'aménager les lois qu'il juge nécessaires pour « régler l'usage des biens conformément à l'intérêt général » (CEDH, Protocole additionnel, article 1<sup>er</sup>).

L'éventualité de recours individuels serait d'autant plus grande que le changement des règles conduirait à diminuer les droits constitués dans l'ancien régime.

Dans le cas de la transition immédiate, de nouvelles dispositions réglementaires devraient être définies, dans la mesure du possible, en référence aux règles actuelles pour estimer, en cours de carrière, les droits constitués dans l'ancien régime. La transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime peut également conduire à modifier les droits passés pour les générations de la transition (une part de ces droits est calculée avec les règles du nouveau régime), cela d'autant plus que la période de transition est courte. En revanche, une transition progressive avec affiliation successive à l'ancien puis au nouveau régime a pour effet de ne modifier que les droits futurs et non les droits passés.

b) La faisabilité technique du changement de système renvoie à la question de la disponibilité des données nécessaires pour opérer un tel changement et, à défaut, aux moyens et délais pour les récupérer. Dans le cas de la transition immédiate, l'estimation des droits constitués dans l'ancien régime à la date de la transition suppose de récupérer, en cours de carrière, des données en référence aux règles actuelles (durée de cotisation, salaire de référence...) qui ne sont généralement connues qu'au moment de la liquidation des droits. La transition progressive avec affiliation simultanée suppose *a priori* de reconstituer l'historique des cotisations individuelles versées année après année, mais cet historique ne peut pas être aujourd'hui reconstitué pour les régimes de la fonction publique notamment, au regard de la mise en œuvre très progressive des comptes individuels de retraite. Cette problématique de récupération des données de carrière ne se poserait pas dans le cas de la transition progressive avec affiliation successive, puisque les droits constitués sur le passé seraient gérés comme actuellement.

c) Au total, chaque mode de transition présente des avantages et des inconvénients.

La transition immédiate éviterait de devoir gérer en parallèle deux systèmes mais conduirait, en contrepartie, à un pic de charge au moment du basculement et nécessiterait d'élaborer de nouvelles dispositions réglementaires pour estimer les droits constitués sur le passé, ce qui poserait des problèmes de récupération des données de carrière et pourrait comporter un risque de recours individuels.

La transition progressive avec affiliation successive à l'ancien puis au nouveau régime conduirait au contraire à une durée de transition longue, au cours de laquelle les deux systèmes seraient gérés en parallèle, mais elle ne poserait aucun problème de récupération des droits constitués sur le passé, puisque ceux-ci seraient gérés comme actuellement.

Si la transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime était choisie, la récupération de données passées visant à reconstituer des historiques de cotisations individuelles poserait à l'inverse des difficultés, notamment dans la fonction publique. L'avantage de ce type de transition serait de pouvoir ajuster facilement la durée de la transition et, en conséquence, de limiter dans le temps les lourdeurs en gestion de la transition.

## 5. Les conséquences pour les assurés

Un changement de technique de calcul des retraites conduit nécessairement à une modification des droits des assurés. Celle-ci dépend, comme on vient de le voir, des modalités de la transition (notamment de sa durée), qui déterminent les générations sur lesquelles porte le changement de technique et influent sur l'ampleur des évolutions des droits de ces générations – ce qui pose des questions d'équité entre générations. Elle dépend surtout, évidemment, du choix des paramètres du nouveau système, comme le montrent les simulations qui ont été réalisées par la CNAV, l'INSEE et le secrétariat général du COR.

Les effets sur le niveau des pensions, comme sur les comptes du régime, du passage des annuités aux points ou aux comptes notionnels dépendent pour une très large part des paramètres retenus pour le nouveau régime – notamment le taux de cotisation et les taux de revalorisation ou de rendement – et des dispositifs de solidarité mis en œuvre. En particulier, dans un régime en points ou en comptes notionnels, le niveau des pensions est lié positivement au taux de cotisation retenu. À âge de liquidation inchangé, il est en outre inversement proportionnel à l'espérance de vie avec la technique des comptes notionnels.

Un changement de technique de calcul des retraites conduirait de plus à modifier les redistributions opérées par le système actuel, que ce soit à travers le mode de calcul des pensions (le cœur du système) ou par les différents dispositifs de solidarité liés au système de retraite, ce qui aurait des conséquences sur les droits à retraite au niveau individuel.

La redistribution intragénérationnelle opérée par le cœur du système de retraite actuel serait, par nature, remise en question par le changement de technique. En particulier, les simulations réalisées par la CNAV suggèrent que les assurés dont la pension serait plus élevée dans le régime en points simulé sont plutôt ceux dont la pension dans le régime actuel est faible. Les simulations réalisées à l'INSEE indiquent quant à elles que, sous les hypothèses retenues, un système en comptes notionnels conduirait à rapprocher les taux de remplacement des différentes catégories ; notamment, le taux de remplacement décroîtrait moins en fonction du niveau de qualification. Mais ce résultat s'explique en partie par l'hypothèse d'un système de retraite à taux de cotisation uniforme, contrairement au système actuel.

Dans les régimes en points ou en comptes notionnels, le fait que les droits accordés au titre de la solidarité le soient sous la forme de points ou de capital virtuel supplémentaires confère à ces droits au moins deux propriétés ayant des effets sur les assurés, qu'ils n'ont pas nécessairement dans le cadre des régimes français en annuités.

La première propriété est que tous les droits accordés sous forme de points ou de capital virtuel conduisent, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter la pension de leurs bénéficiaires (ils sont donc « utiles »), ce qui n'est pas toujours le cas actuellement, par exemple pour les trimestres de majoration de durée d'assurance au titre des enfants. Le passage aux points ou aux comptes notionnels aurait en particulier des conséquences sur les redistributions opérées par le système de retraite entre les hommes et les femmes.

La deuxième propriété est que tout point ou tout euro de capital virtuel accordé au même moment à deux personnes de la même génération et partant à la retraite au même âge a pour contrepartie le même supplément de pension, ce qui n'est pas le cas avec les trimestres d'assurance, dont l'incidence sur le montant de la pension diffère selon le profil de carrière.

#### **IV - Remarques conclusives**

Au terme de ce rapport, le Conseil d'orientation des retraites tient à souligner trois points.

1) L'examen des modalités de remplacement du calcul actuel des pensions personnelles par les régimes de retraite de base par un régime en points ou par un régime en comptes notionnels montre qu'un tel changement est techniquement possible et permet notamment d'intégrer des dispositifs de solidarité. Il soulèverait cependant des problèmes de gestion évidents et nécessiterait en conséquence d'être soigneusement préparé, ce qui implique à la fois des délais pour l'élaboration puis pour la mise en application d'une telle réforme. Les conséquences pour les assurés dépendent principalement des modalités de la transition, notamment de sa durée, et du choix des paramètres du nouveau système.

2) La comparaison des techniques de calcul des retraites fait ressortir la capacité d'autorégulation du système en comptes notionnels face aux évolutions démographiques et économiques. La technique des comptes notionnels permet en effet, en contraignant les paramètres déterminant le montant des pensions, de contenir les éventuels déficits du régime, notamment face à l'allongement de l'espérance de vie, sans toutefois conduire nécessairement à l'équilibre instantané. En particulier, en l'absence de réserves suffisantes pour financer le surcroît de dépenses lié au *papy boom*, il serait nécessaire dans tous les cas de préciser comment celui-ci sera financé. Les régimes en annuités et en points peuvent être plus spontanément pilotés au fil de l'eau mais présentent le risque de s'écarter durablement de l'équilibre en voulant poursuivre d'autres objectifs. En tout état de cause, quelle que soit la technique utilisée (annuités, points ou comptes notionnels), le retour à l'équilibre du système de retraite, face notamment au vieillissement de la population, repose dans tous les cas sur les trois leviers que le COR a régulièrement mis en évidence dans son abaque : le niveau des ressources, le niveau des pensions et l'âge moyen effectif de départ à la retraite.

3) Le passage d'un régime en annuités à un régime en points ou en comptes notionnels n'est pas principalement une question d'ordre technique. Il nécessite au préalable des choix politiques qui ont trait notamment à l'architecture du système de retraite, aux objectifs que l'on souhaite atteindre en priorité (pérennité financière, équité entre les générations et degré de redistribution), enfin au calendrier et au mode de transition pour passer d'un système à l'autre.

Le présent rapport fournit au Parlement les éléments nécessaires à la préparation de ces choix, étant entendu que, si la décision était prise d'engager une telle réforme, des travaux complémentaires plus précis devraient être engagés avec les gestionnaires des régimes de retraite.