

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 septembre 2012 à 14 h 30

« I - Avis technique sur la durée d'assurance de la génération 1956

II - Réflexions sur les règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions »

II - Document N°12

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

Les évolutions récentes : convergences et spécificités

Extraits du 7^e rapport du COR, « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », janvier 2010

Les évolutions récentes : convergences et spécificités

Extraits du Chapitre 3 de la première partie du 7^e rapport du COR, « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? – Options et modalités techniques »

La diversité actuelle des régimes résulte du choix qui a été fait de prendre en compte les particularités de différents groupes professionnels (salariés du secteur privé, indépendants et fonctionnaires notamment), leurs aspirations, voire leurs conceptions différentes quant à la nature même de la retraite (approche assurancielle, patrimoniale ou statutaire).

Si cette diversité tend à s'estomper pour les régimes de base, du fait de l'extinction ou du regroupement de certains régimes (par exemple au sein de la CNAVPL ou du RSI) et d'une certaine convergence réglementaire résultant notamment de la réforme de 2003, un certain nombre de règles spécifiques demeurent.

I - Un mouvement de convergence des régimes

La généralisation des régimes complémentaires et l'alignement de certains régimes de base (MSA salariés, RSI) sur le régime général dans les années soixante-dix témoignent d'un mouvement de convergence des régimes entamé de longue date. Plusieurs des mesures prises lors de la réforme de 2003 renforcent cette évolution. On observe ainsi aujourd'hui que :

- les règles de calcul des pensions des régimes de base se rapprochent ;
- les régimes complémentaires se sont généralisés dans le secteur privé ;
- il est de plus en plus souvent tenu compte des droits acquis dans l'ensemble des régimes de base pour l'attribution de certaines prestations.

1. La convergence des régimes de base suite à la réforme de 2003

La réforme de 2003 et les réformes des régimes spéciaux qui ont suivi ont opéré un rapprochement des principaux paramètres de calcul des pensions de la plupart des régimes de base.

1.1. Rapprochement des paramètres des régimes de la fonction publique sur ceux du régime général

Dans une logique de rattrapage de la réforme du régime général et des régimes alignés de 1993, la réforme de 2003 a modifié les principaux paramètres de calcul des pensions des régimes de la fonction publique :

- allongement progressif de la durée d'assurance exigée pour bénéficier d'une pension au taux plein jusqu'à rejoindre celle du régime général à partir de la génération 1948 (de 37,5 ans en 2003 à 40 ans en 2008¹) ;
- instauration d'une surcote de 3 % par annuité à compter du 1^{er} janvier 2004 ;

¹ Ces durées s'appliquent aux générations qui remplissent les conditions d'âge d'ouverture des droits chaque année considérée.

- instauration d'une décote à compter du 1^{er} janvier 2006, dont le taux rejoindra progressivement celui du régime général (5 % par annuité manquante à partir de 2015) ;
- principe de revalorisation des pensions sur les prix, comme au régime général, à partir du 1^{er} janvier 2004.

Cette convergence s'est poursuivie dans le cadre du « rendez-vous 2008 » avec l'adoption de plusieurs mesures communes à l'ensemble de ces régimes (régime général, régimes alignés et régimes de la fonction publique) :

- poursuite de l'allongement, au fil des générations, de la durée d'assurance exigée pour bénéficier d'une pension au taux plein de 40 ans en 2008 à 41 ans en 2012 ;
- taux de surcote porté à 5 % par annuité à compter du 1^{er} janvier 2009 (et conditions pour en bénéficier dans les régimes de la fonction publique alignées sur celles applicables au régime général et dans les régimes alignés) ;
- à partir de 2009, revalorisation des pensions intervenant chaque année au 1^{er} avril, de façon à prendre en compte l'inflation réellement constatée pour l'année précédente ;
- libéralisation du cumul emploi-retraite, à la condition que l'assuré ait liquidé intégralement sa retraite en ayant les conditions requises pour bénéficier du taux plein.

1.2. Rapprochement des principaux paramètres des régimes spéciaux

Les modifications entrées en vigueur le 1^{er} avril 2007 dans le régime de la Banque de France et le 1^{er} juillet 2008 dans six autres régimes spéciaux² conduisent à aligner progressivement les principaux paramètres de ces régimes sur ceux applicables dans la fonction publique, avec un décalage dans le temps lié aux réformes plus tardives de ces régimes.

Ainsi, la durée d'assurance exigée pour bénéficier d'une pension au taux plein est progressivement harmonisée sur celle applicable dans la fonction publique et au régime général, avec en parallèle l'introduction de mécanismes équivalents à terme de décote et de surcote. Le principe de revalorisation des pensions sur les prix est également mis en œuvre. Le mode de calcul du salaire de référence reste toutefois inchangé : est retenu le dernier salaire perçu durant au moins six mois dans les régimes spéciaux réformés – comme dans les régimes de la fonction publique – à l'exception des régimes qui retenaient déjà une période de référence plus longue (régimes des clercs et employés de notaire, de l'Opéra de Paris et de la Comédie française).

1.3. Rapprochement des paramètres des régimes des indépendants sur ceux du régime général

Les régimes de base des artisans et commerçants, qui sont alignés sur le régime général depuis 1973, ont connu les ajustements analogues à celui-ci concernant les principaux paramètres de calcul de la pension suite aux réformes de 1993 et 2003 (calcul du salaire de référence, revalorisation des pensions, durée d'assurance pour le taux plein, décote, surcote...). Ils sont en outre gérés depuis 2006 par le même organisme, le Régime social des indépendants (RSI), afin de simplifier les démarches des assurés.

Les principales mesures issues de la réforme de 2003 (durée d'assurance pour le taux plein, décote, surcote...) s'appliquent également au régime de base des anciens travailleurs non-

² SNCF, RATP, Opéra de Paris, Comédie française, Industries électriques et gazières (IEG), Clercs et employés de notaires.

salariés de l'agriculture, bien que ce régime ne soit pas aligné sur le régime général (à la différence du régime des salariés agricoles).

Il en est de même pour la retraite de base des professionnels libéraux. La réforme de 2003 s'est de plus traduite par la fusion des régimes préexistants en un régime unique géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), entièrement proportionnel et en points, et la possibilité de partir à la retraite dès 60 ans (65 ans auparavant) comme au régime général notamment.

2. La généralisation des régimes complémentaires

2.1. L'affiliation de tous les salariés et non-salariés du secteur privé à au moins un régime complémentaire obligatoire

Depuis 1947 et la création de l'AGIRC pour les cadres, les régimes complémentaires obligatoires en répartition se sont généralisés. Les dernières professions à s'en être dotées sont les non-salariés agricoles en 2003 et les commerçants en 2004. Les fonctionnaires bénéficient en outre depuis 2005 d'un régime additionnel obligatoire, le RAFP, assis sur les primes dans la limite de 20 % du traitement, ce qui le distingue d'un régime complémentaire.

Les régimes complémentaires ont été créés après les régimes de base, de sorte que la prise en compte des différences professionnelles se fait parfois à deux niveaux, base et complémentaire.

Alors que la quasi-totalité des régimes de base fonctionne en annuités, tous les régimes complémentaires obligatoires sont des régimes en points.

2.2. L'ajustement des paramètres des régimes complémentaires pour faire face à la contrainte d'équilibre à long terme

La contrainte d'équilibre financier à long terme, à laquelle font face tous les régimes, explique les principales évolutions récentes des paramètres des régimes complémentaires.

Les rendements, qui rapportent la valeur de service du point au prix d'achat du point, ont été progressivement réduits, par exemple en indexant la valeur de service du point sur l'inflation et en faisant progresser le prix d'achat du point plus vite que les prix comme à l'ARRCO, à l'AGIRC ou, avec la réforme de 2008, à l'IRCANTEC, voire en revalorisant moins que l'inflation la valeur de service du point, comme dans le régime complémentaire des artisans ou dans les régimes des avantages sociaux vieillesse (ASV) des professionnels de santé conventionnés.

Ces mesures affectant le rendement se sont généralement accompagnées de hausses de taux de cotisation avec, dans le cas particulier de l'ARRCO, l'AGIRC et l'IRCANTEC, des relèvements du taux d'appel conduisant à augmenter les taux de cotisation sans générer de droits futurs.

Ces évolutions conduisent à rapprocher les rendements effectifs des régimes complémentaires (en tenant compte des taux d'appel de cotisation), mais les écarts étaient encore importants au 1^{er} avril 2009 : 6,6 % à l'ARRCO, 6,8 % à l'AGIRC, 11,4 % à l'IRCANTEC, 7,1 % pour le

régime complémentaire des artisans, 7,2 % pour celui des commerçants, entre 3,5 % et 14 % pour ceux des dix sections des professionnels libéraux, enfin en général plus de 10 % voire 40 % (auxiliaires médicaux, directeurs de laboratoire) pour les régimes ASV.

À côté des ajustements des paramètres, commencent également à se mettre en place des règles précises de pilotage dans certains régimes complémentaires, comme dans celui des artisans depuis 2007 et à l'IRCANTEC avec la réforme de 2008³.

3. Une approche plus globale des droits à retraite

Les règles des régimes tendent non seulement à se rapprocher, mais aussi à interagir selon une approche plus globale des droits à la retraite.

Ce mouvement a été initié avec la réforme de 2003 notamment, puis étendu à la plupart des régimes spéciaux en 2008, en mettant au cœur du calcul des retraites de base le paramètre de durée d'assurance tous régimes.

Il se traduit également par la prise en compte de la retraite totale pour l'attribution ou la détermination de certaines prestations servies par les régimes.

L'objectif de la réforme de 2003 d'un montant total de pension en 2008 (y compris régimes complémentaires) d'au moins 85 % du SMIC net après une carrière complète cotisée et à temps plein rémunérée au SMIC a ainsi conduit à des revalorisations spécifiques du minimum contributif aux 1^{ers} janvier 2004, 2006 et 2008, de 3 % à chaque fois.

Selon une approche analogue, dans le cadre du plan de revalorisation des retraites agricoles, le régime des non-salariés agricoles attribue, sous certaines conditions et à compter de 2009, une majoration de pension permettant d'atteindre un montant minimum de retraite personnelle de base, sans que cette majoration cumulée au total des pensions versées à l'assuré tous régimes confondus puisse dépasser un plafond fixé en 2009 à 750 € par mois.

La Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 fait également dépendre du montant de la retraite totale l'attribution du minimum contributif et la majoration du montant de la pension de réversion des régimes de base du secteur privé. Ainsi, à partir du 1^{er} juillet 2010, le minimum contributif ne sera attribué qu'aux assurés dont la retraite totale n'excèdera pas un montant fixé par décret et, à partir de janvier 2010, la pension de réversion servie par le régime général, les régimes alignés, la CNAVPL et le régime des non-salariés agricoles sera majorée de 11,1 % (taux de réversion passant de 54 % à 60 %) pour les conjoints survivants âgés de 65 ans ou plus et dont la retraite totale (de base et de réversion) sera inférieure à un certain plafond.

II - La persistance de disparités

Si les évolutions intervenues depuis la réforme de 2003 ont permis une convergence progressive des principaux paramètres de calcul des pensions des régimes de base, un certain nombre de règles spécifiques demeurent et la multiplicité des régimes de base et

³ Voir le chapitre 6 de la présente partie.

complémentaires demeure une source de complexité, en particulier pour les assurés ayant relevé de plusieurs régimes au cours de leur carrière professionnelle.

1. Des différences de mode de calcul des pensions et de taux de cotisation⁴

1.1. Un calcul des pensions aux modalités parfois différentes

Les régimes de retraite se distinguent encore par les modalités de calcul de leurs droits. En particulier :

- les régimes de base sont des régimes en annuités, à l'exception notable des régimes de base des professions libérales (CNAVPL) et des non-salariés agricoles qui sont, en totalité ou pour partie, des régimes en points ;
- la ligne de partage entre régime de base et régime(s) complémentaire(s) n'est pas la même pour le secteur privé (y compris non-salariés) et pour les régimes spéciaux (y compris la fonction publique) ; le secteur privé distingue base et complémentaire, alors que les régimes spéciaux sont des régimes intégrés⁵, complétés par le RAFP pour la fonction publique.

Les modifications issues de la réforme de 2003 et les mesures prises lors du « rendez-vous de 2008 » ont sensiblement rapproché les paramètres des régimes de la fonction publique et du secteur privé, même si c'est à des niveaux différents, puisque les périmètres des régimes de base diffèrent. Certaines règles spécifiques de calcul des pensions demeurent néanmoins applicables dans les régimes de la fonction publique, notamment :

- le salaire de référence est le traitement indiciaire (hors primes) du dernier emploi occupé durant au moins six mois dans la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, alors qu'il correspond au salaire ou revenu moyen calculé sur les meilleures années dans le secteur privé (salariés, artisans et commerçants, agriculteurs)⁶, voire sur l'ensemble des revenus dans le cas des professionnels libéraux ;
- les durées de service sont appréciées de date à date et non pas reconstituées à partir d'un montant de cotisations versées (200 heures rémunérées au SMIC pour valider un trimestre dans le secteur privé) ;
- les bornes d'âge, avec un âge minimal de liquidation variable selon les catégories (50 ou 55 ans pour les catégories actives, 60 ans pour les catégories sédentaires) ;
- la condition de 15 ans de service minimum pour bénéficier d'une pension de la fonction publique.

De même, la réforme de 2008 des régimes spéciaux a laissé subsister un certain nombre de spécificités et de règles propres à ces régimes. En particulier, l'âge d'ouverture des droits diffère selon l'ancienneté acquise et le métier exercé durant la carrière professionnelle. Par ailleurs, contrairement aux régimes de la fonction publique, la condition de 15 ans de service minimum a été réduite (ramenée à un an à la RATP et à EDF), voire supprimée (CRPCEN et Comédie française).

⁴ Voir en annexe 6 le tableau récapitulant les paramètres appliqués par chacun des régimes.

⁵ Dans ce rapport, par facilité de langage, les régimes intégrés seront souvent désignés comme des régimes de base.

⁶ Sont retenues les 25 meilleures années à partir de la génération 1948 pour les salariés du secteur privé (CNAV et MSA) et à partir de la génération 1953 pour les artisans et les commerçants (RSI).

1.2. Des efforts contributifs sensiblement différents

L'effort contributif constitue une autre source d'écart entre les régimes. Les différences de taux et d'assiette de cotisation reflètent d'ailleurs en partie les différentes conceptions de la nature même de la retraite (assurancielle, patrimoniale ou statutaire).

Les taux de cotisation apparents (tels qu'ils ressortent de la réglementation) varient selon les régimes à différents niveaux :

- le partage des taux de cotisation à la charge des salariés et à la charge de leur employeur diffère entre les régimes de salariés du privé et ceux du public ;
- les taux de cotisation des régimes de base sont variables, plus faibles pour le régime des professions libérales et plus élevés pour les régimes de la fonction publique qui sont des régimes intégrés (il n'y a pas de régimes complémentaires) ;
- les taux de cotisation des régimes complémentaires sont également variables, en particulier plus faibles pour les artisans et commerçants que pour les salariés du privé, même si les régimes de base sont alignés.

Les assiettes de cotisation sur lesquelles ces taux s'appliquent ne sont en outre pas les mêmes, ce qui limite la pertinence de la simple comparaison des taux :

- l'assiette correspond au salaire brut pour les salariés du secteur privé, au traitement brut (régime intégré) et à une partie des primes (régime additionnel) dans la fonction publique, aux revenus nets soumis à l'impôt sur le revenu pour les non-salariés ;
- les plafonds d'assiette pour les régimes de base et les régimes complémentaires varient ; ils sont les plus élevés au niveau du régime de base pour les professions libérales et au niveau des régimes complémentaires pour les cadres du privé.

Taux de cotisation global selon les catégories professionnelles en 2009

Secteur privé	Régime de base	Régime(s) complémentaire(s)*
Non-cadres du privé (CNAV+ARRCO)	16,65 % ($s \leq \text{PSS}$) +1,7 % ($s > \text{PSS}$)	9,5 % ($s \leq \text{PSS}$) + 22,2 % ($\text{PSS} < s \leq 3\text{PSS}$)
Cadres du privé (CNAV+ARRCO+AGIRC)		9,75 % ($s \leq \text{PSS}$) + 22,85 % ($\text{PSS} < s \leq 8\text{PSS}$)
Non-titulaires de la fonction publique (CNAV+IRCANTEC)		5,63 % ($s \leq \text{PSS}$) + 17,5 % ($\text{PSS} < s \leq 8\text{PSS}$)
Artisans	16,65 % ($r \leq \text{PSS}$)	7,1 % ($r \leq \text{PSS}$) + 7,5% ($\text{PSS} < r \leq 4\text{PSS}$)
Commerçants	16,65 % ($r \leq \text{PSS}$)	6,5 % ($r \leq 3\text{PSS}$)
Professions libérales	8,6 % ($r \leq 0,85\text{PSS}$) +1,6 % ($0,85\text{PSS} < r < 5\text{PSS}$)	Variable selon les sections professionnelles

Secteur public	Régime intégré	Régime additionnel
Fonction publique civile d'État	67,99 % (traitement indiciaire)*	10 % (primes ≤ 20 % du traitement)
Collectivités locales (CNRACL)	35,15 % (traitement indiciaire)	10 % (primes ≤ 20 % du traitement)

PSS : plafond de la sécurité sociale ; s (r) : tranche de salaire (revenu) servant d'assiette aux cotisations.

** Dont taux de cotisation d'équilibre de l'État employeur pour les fonctionnaires civils de 60,14 %.*

De plus, la nature des cotisations diffère selon les régimes ; en particulier, le taux de cotisation de l'État employeur tel qu'il ressort du compte d'affectation spéciale des pensions correspond à une contribution d'équilibre, alors que l'équilibre n'est pas assuré pour les autres régimes.

Une comparaison directe des taux de cotisation n'est donc pas pertinente. Elle l'est d'autant moins que le périmètre des charges financées par les cotisations diffère selon les régimes. Par exemple, contrairement aux régimes de retraite du secteur privé, les régimes de la fonction publique couvrent le risque d'invalidité avant l'âge de 60 ans et, dans la plupart des régimes mais à des niveaux différents, les charges de retraite sont financées en partie par des recettes complémentaires telles que les apports du Fonds de solidarité vieillesse.

En corrigeant ces différences de périmètre de charges et en rapportant la masse des cotisations ainsi corrigée à des assiettes davantage comparables (salaire brut pour les salariés du privé, traitement brut plus la totalité des primes pour les fonctionnaires, revenus nets pour les non-salariés), des écarts entre les taux de cotisation des différents régimes subsistent, mais les taux se rapprochent : environ 30 % pour les régimes des salariés du privé, des artisans et des commerçants, 46 % pour celui des fonctionnaires d'État (sous la contrainte d'équilibre du régime) et 25 % pour la CNRACL.

2. La disparité des dispositifs de solidarité

Les régimes de retraite se distinguent également par leurs dispositifs de solidarité. Outre la validation de certaines périodes d'interruption de carrière qui, par nature, ne se justifie pas dans certains régimes (périodes de chômage ou de préretraite pour les régimes de la fonction publique ou ceux des non salariés), les droits familiaux et conjugaux de retraite ainsi que les minima de pension diffèrent selon les régimes.

[...]

3. Les différences de traitement entre mono et polypensionnés liées à la diversité des règles

La coexistence de plusieurs régimes de retraite fondés sur une base socioprofessionnelle et l'instabilité croissante des parcours professionnels, en particulier avec des changements de statut d'activité plus fréquents, conduisent à ce que de plus en plus de retraités (38 % en 2004) perçoivent plusieurs pensions de base.

Malgré un mouvement de convergence, la permanence de règles différentes, conjuguée à la non-linéarité de la formule de calcul des pensions, fait que la pluriactivité continue à avoir des conséquences sur les droits à la retraite qui peuvent être, selon les cas, favorables ou défavorables par rapport à la situation des monopensionnés.

[...]