

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 26 novembre 2013 à 14h30
« Les structures de financement des régimes de retraite »

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

Les structures de financement des régimes de retraite

Les principes de répartition et de contributivité, qui fondent le système de retraite français, ont pour corollaire le financement des régimes de retraite principalement par les cotisations sociales –salariées et employeurs– prélevées sur les revenus d'activité. Toutefois, d'autres types de ressources participent également au financement des régimes de retraite légalement obligatoires.

Ces ressources sont de diverses natures, que ce soit des impôts et taxes affectés (dont la CSG) ou des transferts en provenance d'autres régimes de retraite ou d'organismes tiers tels que l'Etat et les autres branches de la Sécurité sociale. Elles interviennent dans des proportions variables d'un régime à l'autre parmi les quelques trente régimes de base et complémentaires (voir **document n°2**).

Les régimes se distinguent également par leurs mécanismes d'équilibrage : alors que certains sont automatiquement ramenés à l'équilibre financier –par un ajustement de leur taux de cotisation, par un impôt ou taxe affecté ou bien par une subvention de l'Etat venant combler l'écart entre la masse des prestations et celles des ressources–, d'autres ne prévoient pas de mécanismes spécifiques, et doivent alors, en cas de déficit, recourir à la dette (éventuellement reprise par un organisme tiers) ou puiser dans leurs réserves financières s'ils en ont.

Cette grande diversité des situations rend peu pertinente la comparaison directe des structures de financement entre régimes. Elle rend nécessaire un exercice préalable d'*homogénéisation* des concepts utilisés, afin de rendre comparables ces structures de financement. Cet exercice est l'objet et l'enjeu du présent dossier.

Le **document n°4** présente, dans cette optique, une comparaison des régimes et groupes de régimes selon des conventions comptables homogénéisées. La portée de ces comparaisons reste descriptive. Même si on pourrait être tenté d'en tirer des indications sur l'équité entre les régimes de retraite, de telles conclusions dépasseraient largement la portée des comparaisons effectuées. La problématique de l'équité nécessite, pour être analysée, un examen détaillé des règles de retraite, à carrière donnée –ce qui sort de la thématique des structures de financement et renvoie donc à des travaux d'une autre nature.

Comparer les régimes équilibrés, d'une part, et ceux qui peuvent avoir des écarts entre leurs ressources et leurs prestations, d'autre part, impose notamment de considérer comme des ressources à part entière tous les mécanismes d'équilibrage *in fine* (c'est-à-dire l'emprunt et l'utilisation des réserves le cas échéant). Comparer les taux de cotisation impose par ailleurs la définition préalable de taux normalisés, en considérant une assiette de rémunération équivalente d'un régime à l'autre, et en neutralisant, autant que possible, les disparités de charges et de modes de financement.

Une difficulté traditionnelle, dans les exercices de comparaison entre régimes, concerne la situation du régime des fonctionnaires d'Etat, car il n'existe pas de caisse de retraite spécifique pour ces fonctionnaires. Néanmoins, ce régime fait l'objet depuis 2006 d'une comptabilité spécifique au sein du budget général de l'État, sous la forme d'un compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » dont l'équilibre est assuré par l'ajustement des taux de contribution employeurs lors de chaque loi de finances (voir **document n°3**). La prise en

compte de ce régime ne pose donc pas de problème pour les exercices comptables présentés dans ce dossier.

Par ailleurs, la diversité des ressources est également détaillée pour les dix pays habituellement suivis par le COR, dans le **document n°12**, à titre de comparaison¹. L'exercice souligne là encore la difficulté de comparer les situations. Il n'est pas toujours pertinent d'apprécier isolément les situations financières des systèmes publics de retraite, car celles-ci dépendent souvent de transferts depuis le budget de l'Etat, variables d'un pays à l'autre, renvoyant donc plus largement à la question de la situation globale des finances publiques

Au-delà des disparités de conventions comptables, les écarts observés entre régimes résultent des différences de règles d'attribution et de valorisation des droits à retraite, mais ils traduisent également deux différences de situation importantes, qui limitent la pertinence d'une comparaison directe des structures de financement d'un régime à l'autre. Ces différences de situation expliquent une forte part des disparités entre structures de financement, puisque c'est souvent pour les prendre en compte que des transferts ou des ressources affectées sont prévus. Même si le document n°4 propose des conventions homogénéisées, visant à neutraliser les différences de situation entre régimes, l'information disponible est généralement insuffisante pour que cette « neutralisation » soit parfaite. A défaut, le dossier fournit donc quelques éléments permettant de mieux apprécier la diversité des situations entre régimes et ses conséquences en termes de disparité des modes de financement.

La première différence de situation tient aux situations démographiques, c'est-à-dire aux écarts entre le nombre de contributeurs (cotisants) et les nombres de prestataires (retraités), très variables d'un régime à l'autre.

La prise en compte des déséquilibres démographiques donne lieu à deux types de transferts financiers visant, entre autres, à les atténuer : des transferts de compensation entre régimes de bases, les régimes ayant la démographie la plus favorable « compensant » ceux dont la démographie est la moins favorable (voir **document n°5**) ; et des transferts financiers inter-temporels, entre les périodes où la démographie est la plus favorable et celles où elle l'est moins, par le biais de la constitution de réserves ou de dettes² (voir **document n°6**).

Dans certains régimes, la gestion des réserves s'inscrit explicitement dans un cadre de pilotage du régime –le montant et les rythmes de constitution et d'utilisation des réserves étant déterminés en fonction d'objectifs quantitatifs explicites : c'est le cas, par exemple, de l'IRCANTEC (voir **document n°7**) ou du régime complémentaire des indépendants (voir **document n°8**). Par ailleurs, le recours à des transferts inter-temporels dans le cadre du financement des régimes de retraite ne concerne pas les seuls régimes complémentaires. En particulier, de tels transferts interviennent dans la gestion des déséquilibres entre ressources et prestations du régime général, par le biais de la Caisse d'amortissement de la dette sociale – CADES– et du Fonds de réserve pour les retraites –FRR– (voir **document n°9**).

¹ Des comparaisons entre pays, entre les différentes branches de la protection sociale ou au cours du temps sont également disponibles dans l'ouvrage annuel de la DREES « La protection sociale en France et en Europe », ainsi que dans le rapport de novembre 2012 du Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale (*État des lieux du financement de la protection sociale en France*, chapitre II).

² La constitution de réserves dépasse toutefois la seule finalité de compensation des différences de situation démographique à travers le temps. Elle peut par exemple répondre également au souci de lissage des comptes face aux aléas de la conjoncture économique.

Une autre différence de situation entre régimes, nuanciant les comparaisons de structure de financement, concerne le périmètre des charges, notamment pour ce qui concerne la prise en compte dans les prestations de retraite –avec une éventuelle contrepartie en termes de ressources– de dispositifs de solidarité. Ces derniers désignent les droits à retraite spécifiques, sous la forme par exemple de trimestres supplémentaires ou de majorations de pension, qui sont accordés sans la contrepartie directe d'un versement de cotisations par le bénéficiaire ou par son employeur dans diverses circonstances : en cas de retraite jugée trop faible, en contrepartie de périodes d'interruption involontaire d'activité (chômage, maladie, etc.) ou au titre des enfants³.

Des dispositifs de solidarité donnent lieu, au sein de certains régimes, à une prise en charge, totale ou partielle, par le biais de ressources dédiées. Dans les autres cas, l'absence d'une ressource spécialement affectée aux dispositifs signifie que ces derniers sont financés par les ressources générales des régimes, au même titre que les prestations versées au titre des contributions passées. Le **document n°11** illustre la situation pour les régimes des salariés du secteur privé –CNAV, ARRCO et AGIRC⁴.

Rappelons qu'apprécier le mode de financement des dispositifs de solidarité –ce qui nécessite de quantifier au préalable leur poids dans le total des prestations de retraite– est un exercice difficile, et à cet égard fragile par nature. Les dispositifs de solidarité ne donnent, en effet, pas lieu en général à des prestations qui peuvent être isolées au sein de l'ensemble des prestations de retraite, mais sont intégrées dans les formules générales de calcul des retraites. Le **document n°10** fournit une nouvelle estimation du « poids » des dispositifs de solidarité, réalisée à partir de l'échantillon interrégimes de retraités de 2008 de la DREES. Celle-ci confirme, en les affinant et en les détaillant pour diverses catégories de retraités, les ordres de grandeur qui avaient été estimés par le passé⁵, à savoir un « poids » des dispositifs de solidarité d'environ un cinquième de la masse des prestations de droit propre, auquel s'ajoute un « poids » d'environ 14 % pour les pensions de réversion. Comme pour les chiffrages qui étaient jusqu'alors disponibles, cette estimation repose sur un certain nombre de conventions, tant pour le périmètre des dispositifs qui font l'objet d'un chiffrage, que pour les hypothèses retenues pour en quantifier la part dans l'ensemble des prestations.

³ Voir *Retraite : un état des lieux du système français*, 12^e rapport du COR (janvier 2013), notamment le chapitre 3 de la première partie.

⁴ L'examen du mode de financement des dispositifs de solidarité met en lumière un traitement hétérogène, à la fois entre régimes et entre dispositifs au sein d'un même régime. Cette hétérogénéité pourrait conduire à s'interroger sur les modalités actuelles de financement des dispositifs, voire sur leur bien-fondé –aussi bien pour ceux qui font actuellement l'objet d'un financement spécifique que pour ceux qui n'en font pas l'objet à l'heure actuelle. Ces débats dépassent le cadre du présent dossier, et ne sont donc pas détaillés dans les divers documents. Ils font écho à des réflexions, menées en parallèle par le Haut Conseil au Financement de la Protection sociale, qui s'est récemment interrogé sur une clarification du financement des diverses branches de la protection sociale, et a notamment posé la question d'un réexamen du principe d'affectation directe d'impôts et taxes aux régimes de retraite, eu égard à leur logique principalement contributive de ces régimes (voir *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de la protection sociale*, juin 2013).

⁵ Précédemment, plusieurs ordres de grandeur avaient été mis en avant, provenant d'estimations réalisées au moyen du modèle de microsimulation DESTINIE de l'INSEE (voir 7^e rapport du COR, chapitre 2 de la première partie) ou, pour les seuls droits familiaux, de simulations de la CNAV ou de la DREES à partir de l'échantillon interrégimes de cotisants de 2001 (voir 6^e rapport du COR, chapitre 3 de la première partie).