

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 22 mars 2018 à 9h30
« Contributivité, redistributions et solidarité : une mise à plat »

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

Contributivité, redistributions et solidarité : une mise à plat

Le système de retraite français relève conjointement des deux logiques de contributivité et de redistribution. Celles-ci sont notamment exprimées parmi les objectifs donnés au système de retraite, respectivement par l'affirmation que « tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité » et par l'objectif de « solidarité intragénérationnelle »¹.

Le système de retraite français prévoit ainsi de nombreuses dispositions visant à accorder des droits à retraite au titre de la solidarité ou en contrepartie du versement de cotisations par le bénéficiaire, pour tenir compte de situations spécifiques. C'est le cas notamment des possibilités de départ à la retraite à taux plein avant l'âge légal d'ouverture des droits ou dès cet âge mais sans condition de durée (en lien avec un handicap, un statut, un type d'emploi, etc.), des dispositifs de minima de pensions, des droits accordés pendant des périodes d'interruption d'activité involontaire (chômage, maladie, etc.), des différents droits attribués au titre de la famille ou encore des droits versés après le décès de la personne à son conjoint survivant (réversion).

Les dispositifs de minima de pension ne sont pas considérés dans ce dossier car ils feront l'objet d'une attention particulière lors de la séance du COR de mai 2018.

Les redistributions opérées par les dispositifs de solidarité sont explicites – elles sont conçues pour répondre à des problématiques clairement identifiées – mais d'autres redistributions sont également à l'œuvre *via* les règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions (hors dispositifs de solidarité), parfois appelées par simplification « cœur » du système de retraite – sans que cette appellation ne sous-entende une quelconque hiérarchie. Ces redistributions sont implicites au sens où elles n'étaient pas nécessairement ou spécifiquement visées.

Ce dossier passe en revue les différentes redistributions implicites et explicites.

La première partie rappelle les notions de contributivité, de redistribution et de solidarité. Elle souligne en particulier les difficultés d'évaluation de la contributivité, ce qui conduit, dans le reste du dossier, à concentrer l'attention sur les redistributions et la solidarité. Les redistributions implicites liées au « cœur » du système de retraite font l'objet de la deuxième partie du dossier. La troisième partie est consacrée aux effets des dispositifs de solidarité et aux pistes possibles de transposition de ces dispositifs dans un régime en points ou en comptes notionnels. La quatrième partie est consacrée à la compensation démographique généralisée, qui traduit une solidarité financière notamment des régimes ayant une démographie favorable vers ceux ayant une démographie défavorable.

¹ Article L. 161-17 A du code de la sécurité sociale, créé par la loi portant réforme des retraités du 9 novembre 2010.

I – Contributivité, redistributions et solidarité

Le **document n° 2** revient sur les notions de contributivité, de redistribution et de solidarité.

Le COR a proposé dans son septième rapport² une définition des notions de contributivité, de redistribution et de solidarité. La notion de contributivité renvoie au lien de proportionnalité entre les pensions perçues et les cotisations versées, c'est-à-dire au rendement des cotisations. La notion de redistribution renvoie, quant à elle, à un écart par rapport à cette proportionnalité entre les pensions et les salaires perçus au cours de la carrière. La notion de solidarité renvoie au sens dans lequel sont opérées les redistributions, selon qu'elles bénéficient ou non à des publics visés par un objectif de redistribution.

La redistribution est une notion plus large que la non-contributivité. En effet, une redistribution est opérée entre les assurés, non seulement lorsque le système s'écarte de la contributivité pure (le rendement des cotisations varie d'un assuré à l'autre), mais aussi lorsque l'effort contributif est inégal selon les assurés (le taux de cotisation varie d'un assuré à l'autre, en fonction du niveau de salaire ou du régime d'affiliation).

Un système purement contributif peut en pratique se définir comme un système où, pour les différents assurés, la somme actualisée des pensions perçues au cours de la retraite est proportionnelle à la somme actualisée des cotisations versées au cours de la carrière. Pour apprécier le caractère plus ou moins contributif du système de retraite, on peut mesurer le rendement des cotisations pour chaque assuré avec un indicateur de rendement comme le taux de récupération³ ou le taux de rendement interne (TRI)⁴. Un système est défini comme purement contributif si le rendement des cotisations est identique pour tous les assurés d'une même génération. Ces indicateurs de rendement prennent en compte la durée espérée de retraite, c'est-à-dire l'espérance de vie à l'âge de liquidation, puisque la somme actualisée des pensions dépend de cette dernière. Si l'on ignore les écarts de durée de retraite pour se concentrer sur la redistribution en termes de montant de pension, on peut aussi calculer pour chaque assuré le taux d'annuité, défini comme le rapport entre le montant de la pension et la somme actualisée des salaires : en l'absence de redistribution, tous les assurés auraient le même taux d'annuité. Dans le cas contraire, les assurés dont le taux d'annuité est plus élevé que la moyenne bénéficieraient d'un transfert en leur faveur.

Les trois modes de calcul des droits à retraite en annuités, en points et en comptes notionnels présentent *a priori* des propriétés différentes au regard de la contributivité et de la redistribution opérée par le « cœur » du système. Toutefois, ces trois modes de calcul peuvent être rendus équivalents, dans la mesure où ils permettent tous les trois de proposer une formule de calcul purement contributive, c'est-à-dire sans redistribution implicite opérée par le « cœur » du système. La différence entre les trois modes de calcul réside dans la possibilité de s'écarter plus ou moins de la contributivité pure, et d'opérer ainsi des redistributions implicites à travers le « cœur » du système.

² *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*, septième rapport, janvier 2010.

³ Il est défini comme le rapport entre la somme actualisée des pensions perçues au cours de la retraite et la somme actualisée des cotisations versées au cours de la carrière.

⁴ Il correspond au taux d'actualisation qui équilibre la somme actualisée des cotisations versées et des pensions reçues sur l'ensemble du cycle de vie.

Avant de présenter quelques résultats d'ensemble sur les rendements et les redistributions du système actuel de retraite, deux formes de redistribution, rapidement évoquées dans le dossier, méritent l'attention, celle liée au choix de mutualiser le risque viager (c'est-à-dire d'ignorer les différences d'espérance de vie entre assurés) et celle liée aux dispositifs de réversion.

Les différences d'espérance de vie entre assurés au sein d'une même génération conduisent à une redistribution implicite en faveur des assurés ayant l'espérance de vie la plus longue. En effet, toutes choses égales par ailleurs, le rendement des cotisations augmente avec l'espérance de vie, si les mêmes règles s'appliquent à tous les assurés indépendamment de leur espérance de vie. Dès lors, la question se pose de savoir s'il est pertinent de corriger cette forme de redistribution implicite, en rendant les règles de liquidation des pensions (âge de départ ou montant de la pension) plus favorables aux catégories ayant les espérances de vie les plus courtes.

On sait que l'espérance de vie des femmes est plus élevée que celle des hommes. Au-delà de la distinction entre les femmes et les hommes, les différences d'espérance de vie relèvent non seulement des aléas individuels, mais aussi de déterminants économiques et sociaux, comme l'illustrent les écarts d'espérance de vie entre catégories sociales. Ces écarts entre catégories sociales recoupent des écarts encore plus importants selon le niveau de vie, comme le montre une publication récente de l'INSEE⁵. Ils peuvent avoir plusieurs origines, liées ou non au parcours professionnel : conditions de travail (pénibilité), chômage, conditions de vie résultant du niveau de vie, comportements liés au milieu social (par exemple le tabagisme), etc.

Le regard porté sur les redistributions induites par les différences entre catégories sociales est différent de celui porté sur les différences entre les femmes et les hommes. La redistribution en faveur des femmes liée à leur espérance de vie plus longue peut être jugée souhaitable, puisqu'elle compense la faiblesse des pensions des femmes. En revanche, les écarts d'espérance de vie entre catégories sociales opèrent une redistribution à rebours, en faveur des catégories ayant les montants de pension les plus élevés. Cependant, il semble difficile en pratique de corriger ces effets antiredistributifs en instaurant des règles différentes selon les catégories : il serait complexe d'identifier les différentes catégories relevant de règles différentes, et la différenciation des règles pourrait conduire à des effets de frontière et de risque moral.

Le COR a mentionné, dès son premier rapport en 2001 et rappelé dans son sixième rapport en 2008, que « les systèmes de retraite obligatoires ont été conçus dans une optique de mutualisation du risque viager » ce qui, notamment, « justifie les transferts induits par les écarts d'espérance de vie entre les hommes et les femmes ». S'agissant des écarts d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles, le COR considérait dans son premier rapport que le critère de durée de cotisation était privilégié en France « dans l'objectif de tenir compte implicitement des inégalités en termes d'espérance de vie, les catégories socioprofessionnelles ayant la moins bonne espérance de vie étant souvent celles qui ont fait peu d'études et commencé jeune leur vie professionnelle ». Cependant, la corrélation invoquée entre l'âge de début d'activité et l'espérance de vie n'est pas confirmée par les études récentes, comme le montre le **document n° 7**.

⁵ N. Blanpain, *L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes*, INSEE Première n°1687, février 2018.

De manière analogue, la réversion opère une redistribution en faveur des assurés ayant vécu en couple marié et en défaveur des assurés qui ne se sont jamais mariés. En effet, le mariage ouvre des droits supplémentaires à réversion, à contributions inchangées. Même si la réversion était étendue à d'autres formes d'union que le mariage, point abordé dans le **document n° 9**, cette question subsisterait, car il existerait toujours une redistribution en défaveur des personnes n'ayant pas vécu en couple. Ainsi, selon une acception stricte de la contributivité où le rendement des cotisations est le même pour tous, le barème des pensions devrait être différencié selon que les pensions sont réversibles ou non.

Le choix collectif de favoriser le mariage ou le couple peut se justifier par les externalités positives engendrées par ces modes de vie conjugale : la vie en couple permet d'atteindre un meilleur niveau de vie grâce à la mutualisation des ressources et aux économies d'échelle, ce qui accroît les recettes fiscales et diminue les prestations sociales versées. Cependant, la redistribution opérée par la réversion en faveur des personnes en couple semble s'effectuer à rebours : en effet, la probabilité de vivre en couple augmente avec le niveau de diplôme parmi les hommes, ainsi que parmi les femmes des jeunes générations⁶.

Le **document n° 2** présente quelques résultats sur les rendements des cotisations (TRI) mais, compte tenu des difficultés d'estimation que posent les indicateurs de rendement, les études menées se restreignent aux salariés du secteur privé. Ces résultats sont complétés par une évaluation globale des redistributions opérées par l'ensemble du système de retraite français, à partir d'indicateurs d'inégalité plus simples à mesurer car la mesure des contributions n'intervient pas. C'est d'ailleurs pour cette raison que la suite du dossier concentre l'attention sur les redistributions et la solidarité.

Évaluer des taux de rendement nécessite de mesurer aussi précisément que possible comment chaque assuré contribue au financement du système de retraite. Or, le financement du système de retraite s'est beaucoup diversifié depuis le milieu des années 1990. Ainsi la mesure du rendement implique de prendre en compte l'intégralité des pensions reçues (même si le financement provient en partie d'assurés d'autres régimes) et l'intégralité des contributions que les assurés versent (pour leurs régimes d'affiliation, ou indirectement pour d'autres). Cet exercice d'imputation des ressources des régimes et *in fine* de contribution des assurés est délicat, difficile à conduire totalement et la plupart des travaux d'estimation de TRI se contentent de ne prendre en compte que les cotisations.

L'étude la plus aboutie pour l'estimation du TRI sur un échantillon représentatif, car se livrant à un travail spécifique visant à apprécier au mieux les contributions au système de retraite, est celle de Y. Dubois et A. Marino portant sur les salariés du secteur privé (régimes de base et complémentaires)⁷. Si un tel travail d'imputation a pu être réalisé dans le cas des salariés du privé, il n'a pas été réalisé pour les salariés du secteur public, car le cas des fonctionnaires de l'État pose un problème conceptuel pour l'estimation de leur contribution au financement de leur régime de retraite : doit-on leur imputer totalement ou partiellement (et dans ce cas à quelle hauteur ?) la contribution d'équilibre versée par l'État employeur ?

⁶ Voir le document n° 4 de la séance du COR du 15 octobre 2014.

⁷ Y. Dubois et A. Marino, *Le taux de rendement interne du système de retraite français : quelle redistribution au sein d'une génération et quelle évolution entre générations ?*, Économie et Statistique n° 481-482, 2015. L'imputation de l'ensemble des contributions indirectes leur a permis de prendre en compte un peu plus de 90 % des recettes du régime général, contre 66 % si l'on ne considère que les seules cotisations (pour l'année 2010).

On résume ici les principaux résultats de l'étude relatifs aux différences de rendement parmi les salariés du secteur privé nés entre 1960 et 1970, d'abord concernant les droits directs (hors réversions), avec ou sans neutralisation des écarts d'espérance de vie entre les femmes et les hommes, et selon le niveau d'éducation (approché par l'âge de fin d'études).

Le TRI est plus élevé pour les femmes que pour les hommes (1,69 % contre 1,34 %, en ignorant les écarts d'espérance de vie) du fait de la décroissance du taux de remplacement avec le niveau de salaire, lié au plafonnement des pensions et au minimum contributif.

S'agissant des différences selon l'âge de fin d'études, le TRI est décroissant avec l'âge de fin d'études, ce qui signifie que la redistribution s'exerce en faveur des moins diplômés. Malgré l'effet *a priori* antiredistributif de l'espérance de vie, plusieurs effets tendent à faire décroître le TRI avec l'âge de fin d'études, notamment :

- l'instauration de cotisations vieillesse déplafonnées, au regard d'une pension calculée dans la limite du plafond de la sécurité sociale au régime général, est d'autant plus défavorable, en terme de rendement, aux personnes à hauts revenus ;
- l'entrée sur le marché du travail plus tardive – toutes choses égales par ailleurs, notamment sans prise en compte des situations professionnelles et des différences d'espérance de vie – tend mécaniquement à décaler l'âge de départ à la retraite et donc à diminuer la durée de perception de la pension.

En outre, les personnes ayant un âge de fin d'études relativement jeune bénéficient davantage des allègements sur les bas salaires qui diminuent leur niveau de prélèvement sans modifier les pensions, et ces personnes bénéficient davantage des droits non contributifs tels que les validations au titre du chômage et les minima de pension.

Les effets redistributifs additionnels dus aux réversions sont également estimés, en raisonnant au niveau des couples, c'est-à-dire en agrégeant, pour chaque couple, l'ensemble des contributions et l'ensemble des prestations de droit direct et de droit dérivé. Il apparaît que la réversion améliore sensiblement le TRI pour les couples (+ 0,4 point).

Compte tenu des difficultés à mesurer les rendements des cotisations, notamment dans le secteur public, il semble préférable d'utiliser des indicateurs d'inégalité pour mesurer les redistributions (qui traduisent souvent des écarts de rendement), afin de donner une vue d'ensemble du système de retraite français. Ces indicateurs d'inégalité portent sur les montants des pensions, ils ne prennent donc pas en compte les différences d'espérance de vie.

Une étude de l'INSEE de 2012 montre que les redistributions implicites opérées par le « cœur » du système de retraite français jouent, prises dans leur ensemble, dans le sens d'un accroissement des inégalités en défaveur des assurés à carrière courte, donc des assurés à plus bas salaires et des femmes tout particulièrement. Pour les anciens salariés nés entre 1955 et 1964, les disparités s'avèrent en effet plus importantes parmi les montants de pensions liés au « cœur » du système (hors dispositifs de solidarité) que parmi ceux des salaires perçus au cours de la carrière. Le ratio interdécile est par exemple de 5,85 pour les salaires cumulés de carrière, mais 6,66 pour les montants de pension à la liquidation. Les résultats sont semblables pour les autres générations nées entre 1935 et 1974.

Cependant, pris dans leur ensemble, les dispositifs de solidarité jouent globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités et, au total, le système de retraite opère bien une

redistribution qui contribue à réduire les inégalités entre retraités. Cela signifie que l'impact redistributif des dispositifs de solidarité est d'ampleur plus importante que l'impact antiredistributif du « cœur » du système. Pour les salariés nés entre 1955 et 1964, le rapport interdécile n'est plus que de 4,10 pour les pensions de retraite une fois pris en compte tous les dispositifs de solidarité. Cette réduction des disparités qui se vérifie aussi pour les autres générations nées entre 1925 et 1974, est plus forte parmi les femmes que parmi les hommes, et se fait surtout dans la partie inférieure de la distribution des montants de pension (les écarts se réduisent davantage entre les faibles montants et les montants médians qu'entre ceux-ci et les montants élevés).

II – Les redistributions implicites dans le système actuel

Plusieurs mécanismes opérant une redistribution implicite sont à l'œuvre dans le « cœur » du système français de retraite et les résultats précédents montrent que, pris globalement, ils ne bénéficient pas aux plus défavorisés (en termes de durée de carrière ou de niveau de salaire).

Le **document n° 3** revient sur ces mécanismes qui peuvent se résumer en quatre points.

1) La formule de calcul de la durée validée dans les régimes de base français en annuités (hors dispositifs de solidarité) présente plusieurs non-linéarités et s'écarte pour cette raison de la contributivité pure. En particulier le coefficient de proratisation étant plafonné à 100 %, la pension n'est pas proportionnelle à la durée lorsque celle-ci excède la durée exigée pour une carrière complète, et, compte tenu de la règle des 150 SMIC horaires pour valider un trimestre au titre des droits à retraite au régime général et dans les régimes alignés, la durée prise en compte ne correspond pas à la durée effectivement travaillée. À cela s'ajoute le fait que la durée n'est pas comptabilisée de la même manière dans le coefficient de proratisation et au dénominateur du salaire de référence : selon une base trimestrielle dans le premier cas, annuelle dans le second.

Concernant les non-linéarités liées au calcul de la durée à la CNAV, le **document n° 5** montre les effets d'une modification des règles de validation au profit d'une règle de calcul basée sur le temps réellement passé par l'assuré, que ce soit pour les trimestres acquis à partir des salaires ou pour ceux validés par les périodes assimilées. Les propriétés de la validation se rapprocheraient de celles en vigueur dans les systèmes en points ou en comptes notionnels. Le changement du mode de calcul serait favorable aux plus faibles salaires et aux assurés qui valident le moins de trimestres selon la législation actuelle. Cependant, l'adoption d'un concept plus proche de la durée réellement passée en activité conduirait, sans autres modifications, à abaisser la durée moyenne globalement validée par les assurés.

2) Le barème du taux de liquidation dépend à la fois de l'âge de liquidation et de la durée d'assurance tous régimes – ainsi que, dans les régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux, de la catégorie d'emploi –, alors qu'il dépendrait uniquement de l'âge de liquidation avec une formule purement contributive. À cela s'ajoute le fait que certains assurés peuvent bénéficier d'un âge d'ouverture des droits plus précoce. Ces facteurs sont susceptibles d'induire des redistributions en termes de durée de retraite, à moins que les disparités induites correspondent à des différences effectives d'espérance de vie – ce qui dans tous les cas n'est pas garanti par construction, puisque les définitions des barèmes de taux de liquidation et des âges d'ouverture des droits ne font pas explicitement référence aux espérances de vie.

Si les pensions des régimes en annuités étaient calculées avec une formule de calcul contributive, où le taux de liquidation (décote et surcote) serait uniquement fonction de l'âge de liquidation et où le coefficient de proratisation correspondrait simplement à la durée validée rapportée à la durée requise (sans être plafonné à 100 %), alors le taux d'annuité (taux de remplacement du salaire de référence rapporté à la durée de carrière) ne dépendrait que de l'âge de liquidation : il serait identique pour tous les assurés d'une même génération liquidant au même âge.

Or la prise en compte de l'âge de liquidation et de la durée de carrière dans la formule de calcul des régimes français en annuités est plus complexe que la formule précédente : la décote et la surcote déterminant le taux de liquidation dépendent à la fois de l'âge de liquidation et de la durée validée, et le coefficient de proratisation est plafonné à 100 %. De ce fait, le taux d'annuité n'est pas constant parmi les assurés d'une même génération liquidant au même âge.

L'analyse de la formule de calcul présentée dans le **document n° 6** met ainsi en évidence des redistributions en fonction de l'âge d'entrée dans la vie active, pour des assurés travaillant continuellement entre l'âge d'entrée dans la vie active et l'âge de liquidation. Il apparaît que le taux d'annuité est maximal lorsque l'âge de début de carrière permet d'atteindre la durée requise pour le taux plein exactement à l'âge d'ouverture des droits.

Il existe donc un âge optimal d'entrée dans la vie active, qui dépend des paramètres relatifs à chaque génération et qui se situe autour de 20 ans. Les personnes entrées dans la vie active à cet âge sont avantagées au détriment des personnes entrées plus tôt ou plus tard, quel que soit l'âge de liquidation choisi (hors dispositif de retraite anticipée pour carrière longue). Les personnes entrées plus tardivement sur le marché du travail sont pénalisées par la décote liée à la durée ou par une moindre surcote, tandis que les personnes entrées plus jeunes sur le marché du travail voient leur taux d'annuité diminuer dans la mesure où le coefficient de proratisation est borné à 100 % et où la surcote n'est calculée qu'à partir de l'âge d'ouverture des droits.

À propos des redistributions liées à l'âge de départ à la retraite, le **document n° 7** fait un point sur les conséquences de la retraite anticipée pour carrière longue instituée par la loi du 21 août 2003. Le dispositif visait à la fois à répondre aux effets liés aux risques de santé (mortalité, limitations d'activité), auxquels pouvaient renvoyer les conséquences de début précoce d'activité et de poursuite de cette activité sur une longue période, et de récompenser les assurés ayant contribué longtemps au système de retraite, en lien notamment avec la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein. En effet, le seuil de 100 % pour le coefficient de proratisation ne permettait pas aux assurés dépassant cette durée d'assurance à l'âge minimum de la retraite de droit commun (60 ans en 2003) de percevoir une pension à due proportion de leur contribution. Sur ce point, une réponse alternative aurait pu être de relâcher la contrainte du seuil de 100 % pour le coefficient de proratisation et de ne pas déroger à l'âge minimum de droit commun. Le fait d'y avoir dérogé en permettant des départs anticipés à la retraite était justifié par le premier argument des effets liés aux risques de santé, conduisant *a priori* à une espérance de vie plus faible. Il ressort d'estimations conduites par la CNAV, à partir des données disponibles entre 2004 et 2016 distinguant les bénéficiaires et les non-bénéficiaires de la retraite anticipée pour carrière longue, que la mortalité des assurés partis en retraite anticipée serait très proche, entre 60 et 68 ans et pour la génération 1948, de celle des assurés partis avec le bénéfice d'une pension dite normale, ce qui n'est pas le cas des

assurés partis au titre de l'inaptitude ou en tant qu'ex-invalides qui auraient subi des quotients de mortalité plus élevés. L'étude ne permet cependant pas de conclure définitivement à l'absence de mortalité spécifique pour les assurés partis en retraite anticipée pour carrière longue en raison notamment du manque de recul historique (la mortalité augmentant surtout après 68 ans).

3) Le salaire ou revenu d'activité de référence dans les régimes de base n'est, dans la plupart des cas, pas calculé sur l'ensemble de la carrière. Il ne retient ainsi que les 25 meilleures années (sous le plafond de la sécurité sociale) au régime général et dans les régimes alignés et les six derniers mois (hors primes) dans la plupart des régimes spéciaux dont ceux de la fonction publique.

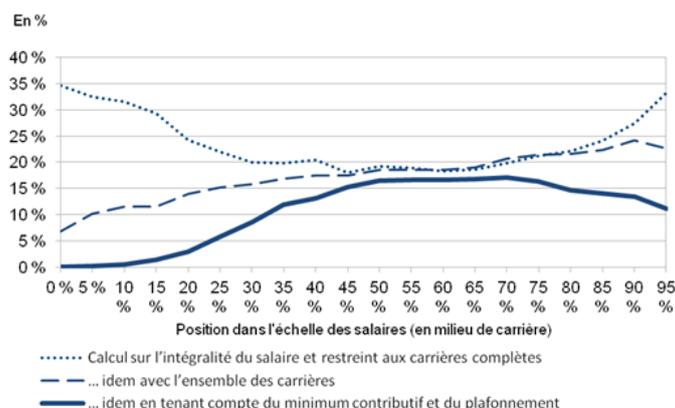
Le **document n° 4** met en avant le lien entre le calcul du salaire de référence pour la pension de base des salariés du secteur privé et deux caractéristiques de carrière : la régularité du salaire au fil des années et la croissance du revenu entre le milieu et la fin de carrière⁸. Il analyse plus précisément les effets du calcul du salaire de référence, notamment en estimant le gain apporté par un calcul sur les 25 meilleures années plutôt que sur l'ensemble de la carrière, dans trois situations : dans le cas théorique où la règle est appliquée sur l'intégralité des salaires (donc non plafonnés) et en ne considérant que des assurés à carrière complète ; en étendant cette analyse à l'ensemble des assurés, y compris ceux à carrière incomplète qui se situent quasi exclusivement dans le bas de la distribution des salaires ; enfin en tenant compte du plafonnement des salaires et du minimum contributif. L'un des intérêts de l'étude est de montrer comment la règle des 25 meilleures années interagit avec la règle du minimum contributif et le plafonnement des salaires pour le calcul du salaire de référence.

Il souligne les redistributions liées au calcul du salaire de référence au régime général par rapport à un calcul qui prendrait en compte l'intégralité des salaires de la carrière :

- compte tenu du plafond de la sécurité sociale, la règle bénéficie surtout aux carrières ascendantes entièrement réalisées sous plafond. Ce ne sont donc pas les salaires les plus élevés (au-dessus du plafond) qui en bénéficient le plus ;
- la règle est également favorable aux carrières heurtées. Or les carrières heurtées vont souvent de pair avec des niveaux de salaires faibles ;
- enfin, la règle ne bénéficie pas aux carrières de moins de 25 années. Or les carrières courtes sont souvent associées à des niveaux de salaires faibles et à des petites pensions.

⁸ P. Aubert et C. Duc (2011), *Les conséquences des profils individuels des revenus d'activité au long de la carrière sur le niveau des pensions de retraite*, Économie et statistique n° 441-442.

Gains de pension liés à la règle des 25 meilleures années, par rapport à un calcul sur l'ensemble de la carrière



Champ : régime général et autre régimes de base alignés.

Source : Aubert et Duc (2011), à partir des données de l'échantillon interrégimes de cotisants (EIC) de 2005.

Dans le cas théorique, les assurés les plus avantageés par la règle des 25 meilleures années seraient situés aux deux extrémités de la distribution des salaires en raison de la plus forte variabilité de leurs salaires : les hauts salaires du fait de leur carrière ascendante et les bas salaires (ici à carrière complète) du fait de la plus grande précarité de leurs emplois. Si on élargit l'analyse à l'ensemble des carrières (y compris incomplètes), le gain apporté par un calcul sur les 25 meilleures années plutôt que sur l'ensemble de la carrière s'accroît avec le niveau de salaires, et donc seuls les hauts salaires seraient les plus avantageés. Si l'on tient compte du plafonnement des salaires et du minimum contributif, le résultat apparaît inversé par rapport au cas théorique puisque ce sont en pratique les assurés à niveau de salaire intermédiaire qui sont les plus avantageés par la règle des 25 meilleurs années, c'est-à-dire des assurés à carrière le plus souvent complète et dont la progression salariale est plus faible que celle des hauts salaires mais reste pour l'essentiel en dessous du plafond. À l'inverse, les assurés à bas salaires sont les moins avantageés : le gain apporté par un calcul sur les 25 meilleures années plutôt que sur l'ensemble de la carrière est en moyenne quasi nul, en raison du bénéfice du minimum contributif et/ou de carrières très courtes.

4) La superposition du régime de base et des régimes complémentaires dans le secteur privé induit également des redistributions, comme l'illustre le document n° 8.

En premier lieu, le taux global de cotisation (CNAV + ARRCO + AGIRC) est plus élevé sous le plafond qu'au-dessus, d'où un effort contributif plus important pour les bas salaires. L'écart entre les taux de cotisation sous plafond et déplafonné était important jusque dans les années 1990 (il est encore de plus de 2 points en 2016). Par ailleurs, le rendement global des cotisations est différent en dessous et au-dessus du plafond. Les droits ouverts dans des régimes différents (CNAV, ARRCO et AGIRC) n'offrent pas nécessairement les mêmes rendements (avant création du régime unifié pour les complémentaires) et la cotisation CNAV déplafonnée n'engendre aucun droit sur la fraction du salaire supérieure au plafond.

En septembre 2012, la direction de la sécurité sociale a estimé les taux de remplacement pour une cinquantaine de cas-types de salariés du privé nés en 1948. Parmi ces cas types, ceux qui correspondent à des carrières plates et complètes permettent d'évaluer la redistribution liée à la superposition du régime de base et des régimes complémentaires. Pour ces cas-types, le

taux global de cotisation et le rendement des cotisations sont plus élevés en dessous du plafond de la sécurité sociale. Les deux effets jouent dans le même sens, celui d'une légère réduction des inégalités de pension par rapport aux inégalités de salaires cumulés de carrière, et le taux de remplacement diminue généralement lorsque le niveau de salaire s'accroît.

La DREES a également estimé des taux de remplacement sur la base de cas-types de salariés du privé nés en 1948, en fonction de la pente de leur carrière salariale et de leur statut de cadre ou de non-cadre⁹. Au total, on constate que le taux de remplacement est sensiblement différent selon le statut et la carrière salariale. Ce taux diminue à mesure que la pente de la carrière salariale – et donc le dernier salaire par construction des cas-types – augmente. Au sein d'un statut donné (cadre ou non-cadre), les mécanismes liés au minimum contributif et à l'articulation base/complémentaire opèrent bien une redistribution dans le bon sens, puisqu'ils assurent un taux de remplacement plus élevé aux personnes à plus bas salaire. En revanche, parmi les cas-types étudiés, on constate qu'un cadre percevant à tout moment de sa carrière un salaire supérieur de 60 % à un non-cadre peut bénéficier au total d'un taux de remplacement net supérieur (en l'occurrence de 3 points)¹⁰.

III – Les dispositifs de solidarité

Bien que la redistribution opérée par les dispositifs de solidarité aille globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités, comme on l'a vu dans la partie I, certaines règles de ces dispositifs peuvent poser question (voir le **document n° 9**).

1) Un premier ensemble de questions est lié à l'interaction des dispositifs de solidarité avec les formules de calcul des pensions. Si les dispositifs de solidarité conduisent en général à des pensions plus élevées pour leurs bénéficiaires, étant donné qu'ils accordent des droits supplémentaires, leur interaction avec les formules générales de calcul des pensions conduit à un rendement marginal variable, voire nul, selon les assurés.

Par exemple, les périodes assimilées au titre du chômage interagissent avec les modalités de calcul du salaire de référence au régime général (25 meilleures années), si bien que le rendement marginal de la compensation du chômage est plus ou moins élevé selon que la période de chômage se situe ou non parmi les 25 meilleures années. Cette question se pose plus généralement pour les périodes assimilées (PA), qui assimilent une période d'interruption de travail à une période d'assurance, sans contribuer au salaire reporté au compte de l'assuré¹¹. Les principales périodes susceptibles d'être validées ainsi sont les périodes de maladie et maternité, d'invalidité, de chômage.

Un autre exemple concerne les majorations de durée d'assurance pour enfants (MDA) : les trimestres de MDA interagissent avec les modalités de prise en compte de la durée d'assurance dans le « cœur » du système, si bien que le rendement marginal des trimestres de MDA est nul chez certaines femmes et élevé chez d'autres.

⁹ C. Burrigand, C. Duc et H. Lerméchin, *Présentation et applications de l'outil CALIPER*, DREES, série Etudes et Recherches N° 111, novembre 2011.

¹⁰ Ce résultat s'expliquerait par un rendement plus élevé à l'AGIRC qu'à l'ARRCO mais aussi par les effets complexes des profils de salaires sur les taux de remplacement des régimes de base et complémentaires.

¹¹ En dehors des périodes de maternité pour lesquelles les indemnités journalières participent au salaire annuel.

La question se pose aussi de l'apport effectif des périodes assimilées, qui peuvent selon les cas contribuer ou non à accroître la durée validée.

Les trimestres d'assurance au titre de l'emploi étant attribués par lots de salaire annuel équivalent à 150 SMIC horaires à la CNAV et dans les régimes alignés, il est courant qu'un assuré valide, avant écrêtement, plus de 4 trimestres sur la base de son seul salaire puisqu'il suffit de travailler à tiers-temps et être rémunéré au niveau du SMIC pour atteindre le seuil des 600 SMIC horaires permettant de valider 4 trimestres. Aussi une même année peut donner lieu à différents types de validation (un assuré peut, par exemple, enregistrer des trimestres d'emploi et de chômage) et les trimestres de PA attribués en plus des trimestres d'emploi peuvent conduire à dépasser le seuil annuel de 4. Comme, *in fine*, 4 trimestres au maximum sont retenus chaque année, certains trimestres de PA ne contribuent pas à augmenter la durée de carrière. Ce peut être le cas également des majorations de durée d'assurance (MDA) pour enfants pour des femmes qui, à l'âge d'ouverture des droits à la retraite, ont validé suffisamment de trimestres hors MDA pour atteindre la durée requise pour le taux plein.

À la demande du secrétariat général du COR, la CNAV a évalué l'apport effectif de trois types de PA. Le **document n° 10** donne une mesure des écarts entre les droits accordés en théorie et les droits *in fine* retenus pour le calcul de la pension, correspondant à des trimestres dits « inutiles ». L'existence de trimestres de PA « inutiles » n'est pas la preuve d'un mauvais calibrage de ces attributions mais l'illustration des non-linéarités qui tiennent aux modalités de calcul de la durée d'assurance sur la base d'une référence salariale et non calendaire. Dans un régime en points ou en comptes notionnels, de tels écarts n'existent pas puisque tout droit accordé (sous forme de points ou d'euros) est valorisé à la retraite.

Séparément pour chaque type de PA étudié, sont prises en compte les périodes qui augmentent la durée d'assurance une fois pris en compte tous les autres types de validation, et dans la limite de 4 trimestres retenus par an. Cette convention de calcul augmente mécaniquement la somme des trimestres « inutiles » et ce serait une erreur de faire masse de l'ensemble de ces trimestres inutilisés toutes PA confondues¹². Cette convention de calcul n'est justifiée que par rapport à la question de savoir ce qu'aurait été le montant de la retraite en l'absence de chaque type de PA étudié¹³.

Moyennant ces observations portant sur deux générations (1944 et 1950), le nombre moyen de trimestres dépassant 4 trimestres par an pour chaque assuré sur l'ensemble de sa carrière est évalué à environ 10 au titre du chômage (soit 2,5 ans), un peu moins de 4 au titre de la maladie (moins d'un an) et environ 12 au titre de l'invalidité (soit 3 ans). Il y aurait peu de différences entre les femmes et les hommes. Les trimestres « inutiles » sont relativement constants quel que soit le niveau de salaire annuel moyen pour les périodes de maladie, mais concernent moins les assurés du dernier quartile de salaire annuel moyen pour le chômage et des deux derniers quartiles pour l'invalidité. Entre les deux générations étudiées, la hausse moyenne de 1 trimestre ainsi exclu du décompte de la durée d'assurance ne doit pas être perçue comme indicatif d'une évolution à l'œuvre.

¹² Ainsi, un assuré qui a validé deux trimestres au titre de l'emploi, deux trimestres au titre de la maladie et deux trimestres au titre du chômage une année civile donnée sera considéré comme n'ayant aucun trimestre de chômage contribuant à sa durée d'assurance (puisque l'emploi et la maladie permettent d'acquérir quatre trimestres), si c'est le chômage qui est étudié en période résiduelle. Pour le même assuré la même année, aucun trimestre de maladie ne sera réputé contribuer non plus à sa durée d'assurance quand il s'agit de se concentrer sur ces seules PA maladie (puisque l'emploi et le chômage permettent d'acquérir quatre trimestres).

¹³ La CNAV propose en option de fixer un ordre de priorité d'intégration des sources de validation – emploi, maladie, chômage, invalidité, AVPF et autre type de validation.

2) Un deuxième ensemble de questions abordées dans le **document n° 9** sont les questions relatives aux droits familiaux et conjugaux. Nous n'aborderons ici que quelques questions, sans prétendre à l'exhaustivité, ces questions ayant été abordées de façon approfondie dans le sixième rapport du COR paru fin 2008, *Retraites : droits familiaux et conjugaux*, et actualisées depuis à l'occasion de différentes séances du COR.

S'agissant des droits familiaux (majoration de durée d'assurance – MDA –, majoration du montant de pension pour les assurés ayant eu ou élevé trois enfants ou plus, et assurance vieillesse des parents au foyer – AVPF –), nous revenons ici sur deux problématiques : la diversité des droits familiaux selon les régimes et l'adéquation des droits familiaux aux objectifs poursuivis.

Malgré quelques évolutions réglementaires (suppression de la possibilité de départ anticipé pour les fonctionnaires parents de trois enfants en 2010 ; suppression des majorations de pension pour conjoint à charge versées par la CNAV et les régimes alignés en 2011, etc.), les droits familiaux demeurent hétérogènes selon les régimes de retraite. Ainsi la MDA valide jusqu'à 8 trimestres par enfant dans les régimes de base des salariés et des non-salariés du privé, contre une bonification de durée de 2 trimestres dans la fonction publique auxquels s'ajoutent des MDA au titre de l'interruption d'activité en cas de congé parental. Cet écart entre le régime général et les régimes spéciaux pose la question des règles de priorité qui s'appliquent aux assurés polypensionnés affiliés à la CNAV et à un régime spécial.

La question de l'adéquation des droits familiaux aux objectifs poursuivis concerne par exemple les majorations de pension pour trois enfants et plus, en particulier la nature forfaitaire ou proportionnelle des majorations et le moment de prise en charge des périodes d'éducation des enfants (lorsque les enfants sont à charge ou bien pendant la retraite).

S'agissant des droits conjugaux, plusieurs questions sont également abordées : la multiplicité des règles entre régimes, les règles en cas de divorce, l'éventualité d'un partage des droits entre conjoints (« *splitting* »), et l'extension éventuelle de la réversion au PACS.

Les conditions d'attribution de la réversion (âge, ressources, durée de mariage) et le taux de réversion diffèrent selon les régimes des secteurs privé et public. Malgré ces règles différentes, les effets de la réversion pour les fonctionnaires et les salariés du privé sont relativement proches en termes de maintien du niveau de vie du conjoint survivant : le système de réversion français assure à peu près en moyenne le maintien du niveau de vie des femmes veuves suite au décès de leur mari.

En cas de divorce, la situation est toutefois plus complexe et les règles relatives aux modalités de la réversion dans ce cas (conditions de non-remariage, etc.) diffèrent d'un régime à l'autre et pourraient conduire à des situations injustes, dès lors que le montant de la pension versée dépend du parcours conjugal de l'ex-conjoint.

Le partage des droits à la retraite entre conjoints (ou « *splitting* »), mis en œuvre dans certains pays, est souvent évoqué dans les débats comme une solution alternative à la réversion qui permettrait de remédier à ce problème. Le partage des droits à la retraite consiste à faire masse des droits à retraite acquis par les deux conjoints pendant la durée du mariage et à les partager entre eux. L'avantage d'un dispositif de partage des droits suite au divorce est ne plus faire dépendre les droits à retraite de l'assuré divorcé du parcours matrimonial de son ex-conjoint

après divorce, ni de la date de son décès. Si le partage des droits est complexe à mettre en place dans un système en annuités, il est en revanche facile à mettre en œuvre sur le plan technique dans des régimes en points ou en comptes notionnels.

Concernant la question de l'extension éventuelle de la réversion au PACS, il s'agit de savoir si cette extension peut encore être motivée aujourd'hui par la suppression d'une discrimination entre couples mariés et couples pacsés méconnaissant le principe d'égalité, depuis que les couples homosexuels ont accès au mariage. Or les décisions récentes du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation rappellent que la différence de traitement entre les couples mariés et les autres repose sur un double fondement : d'une part le PACS n'apporte pas la même protection que le mariage (en particulier, contrairement aux couples mariés, les partenaires liés par PACS ne peuvent prétendre à une prestation compensatoire en cas de rupture du partenariat) ; d'autre part, l'option entre mariage et PACS procède du libre choix des intéressés.

L'examen de toutes ces questions est complété par le **document n° 11**, qui examine pour sa part la complexité des circuits de financements dont l'objet est, en théorie, d'être affectés à des dépenses précises.

En 2016, près d'un cinquième des pensions de droits directs versées aux anciens salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique serait attribuable aux dispositifs de solidarité (droits familiaux, minima de pensions, validation de droits pour des périodes de chômage, maladie, etc. ou encore possibilité de départs anticipés au titre de l'inaptitude par exemple).

Le financement de ces dispositifs de solidarité peut être externe, les régimes recevant des transferts en provenance d'autres organismes (FSV, CNAF et UNEDIC principalement) en contrepartie des droits attribués. Ces transferts peuvent prendre la forme d'une prise en charge de prestations (compensation des dépenses supplémentaires au moment où elles sont versées) ou d'une prise en charge de cotisations (versement au régime de l'équivalent d'une cotisation au moment du fait générateur). 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.

En 2016, 33,6 milliards de pensions auraient été versées au titre de la solidarité (hors pensions de réversion) à la CNAV, MSA salariés et dans les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO et IRCANTEC, 13,0 milliards d'euros pour les droits familiaux et 20,6 milliards d'euros pour les autres dispositifs. En contrepartie, les transferts financiers dont ces régimes bénéficient au titre des éléments de solidarité se sont établis à près de 29,6 milliards d'euros, dont 16,9 milliards d'euros en provenance du FSV, 9,3 milliards d'euros de la CNAF et 3,4 milliards d'euros de l'UNEDIC.

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. Un certain nombre de dispositifs de solidarité ne donnent, en effet, pas lieu 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. Au-delà des montants estimés, l'intérêt du **document n° 11** réside surtout dans le fait qu'il montre la diversité et l'imbrication des sources de financement, rendant les transferts peu

lisibles. L'interprétation du lien entre le « financeur » et l'utilisation des fonds alloués semble davantage respecter une logique d'empilement des transferts corrigés au gré des lois de financement de la sécurité sociale que celle d'une logique fonctionnelle.

Le **document n° 12** aborde la question de la transposition des dispositifs de solidarité identifiés au sein du régime général français dans un régime en points ou en comptes notionnels, et de leur financement.

L'adoption de la technique des points ou des comptes notionnels conduirait à accorder des points ou des euros au titre des droits liés à la solidarité, ce qui confère à ces droits au moins trois propriétés qu'ils n'ont pas nécessairement dans le cadre des régimes français en annuités. La première propriété est que tous les droits accordés au titre de la solidarité sous forme de points ou d'euros conduisent, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter la pension de leurs bénéficiaires (ils sont donc « utiles »). La deuxième propriété est que tout point ou tout euro accordé au même moment à deux personnes appartenant à la même génération et partant à la retraite au même âge a pour contrepartie le même montant de supplément de pension. Enfin, troisième propriété, il est aisé de déterminer, au moment du fait générateur du droit lié à la solidarité (chômage, naissance d'un enfant, etc.), la contrepartie, sous forme de montant de cotisation, des euros ou des points attribués à ce titre. Il s'agit directement du nombre d'euros versé au compte dans le cas d'un régime en comptes notionnels, du nombre de points multiplié par la valeur d'achat du point¹⁴ dans le cas d'un régime en points tels que les régimes complémentaires français ou du nombre de points multiplié par le salaire moyen dans l'économie dans le cas du régime en points allemand.

Le fait de pouvoir déterminer au moment du fait générateur la contrepartie, sous forme de montant de cotisation, du nombre d'euros versés sur le compte ou des points attribués au titre de la solidarité invite à s'intéresser au mode de financement de ces droits. La question est de savoir si cette contrepartie financière au moment du fait générateur est effectivement versée et, si oui, par qui. Si un financement *interne* au régime, de fait implicite, est toujours possible, un financement *externe*, donc explicite, paraît cependant plus conforme à la logique contributive des points et des comptes notionnels et, en tous les cas, facile à concevoir puisque la contrepartie financière des droits est aisément identifiable. Dans ce cas, les droits attribués au titre de la solidarité font l'objet d'un versement de cotisation formel par un tiers (État, autre régime social, etc.) et n'influent pas sur le rendement du régime.

Il apparaît enfin qu'une des questions posées par la transposition des dispositifs de solidarité actuels dans un régime en points ou en comptes notionnels tient au rôle joué par la notion de durée d'assurance : celle-ci est centrale, dans les régimes en annuités, pour le calcul de la retraite, y compris pour la définition de droits non contributifs (MDA, périodes assimilées, minimum contributif, etc.), alors que la durée d'assurance n'intervient pas directement dans le calcul des pensions dans les régimes en points ou en comptes notionnels. Le document propose à la réflexion du Conseil, à titre illustratif et de manière synthétique, des pistes possibles de transposition des différents dispositifs de solidarité du régime général – sans se poser la question de leur pertinence même si la question de l'adéquation de ces droits avec les objectifs poursuivis doit être posée – dans un régime en points ou en comptes notionnels.

¹⁴ Eventuellement multiplié par un taux d'appel.

IV – La solidarité entre les régimes

Outre les redistributions opérées par le système de retraite entre les assurés, explicitement ou implicitement, des transferts sont également à l'œuvre entre les régimes de base avec la compensation démographique généralisée, traduisant une solidarité financière notamment des régimes ayant une démographie favorable vers ceux ayant une démographie défavorable.

Les mécanismes de compensation sont souvent regardés comme excessivement complexes et leur évolution au fil du temps a pu susciter incompréhensions et critiques. C'est la raison pour laquelle la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a prévu que le COR réalise un rapport sur la rénovation de ces mécanismes. Les principaux enseignements du dixième rapport du COR adopté en octobre 2011 sont rappelés dans le **document n° 13**. Ils n'ont pas conduit jusqu'alors à modifier dans ses principes les mécanismes de compensation.

Mais la perspective d'un système universel pourrait conduire à simplifier le sujet.

L'idée de la compensation est de corriger les inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes de retraite – inégalités qui ne sont pas de la responsabilité des gestionnaires des régimes et doivent être pris en charge par la collectivité des régimes. La situation financière de chaque régime, après transfert de compensation, correspond alors à la « vraie » situation financière du régime qui découle uniquement de l'application des règles de calcul des pensions prévalant dans le régime. Si cette situation fait apparaître un besoin de financement, les gestionnaires du régime seront conduits à modifier ces règles pour rétablir l'équilibre financier.

Dès lors que les règles des régimes sont identiques, les gestionnaires, au niveau de chaque régime, n'ont pas la maîtrise de ces règles qui sont définies au niveau national et il n'est pas besoin de mettre en place des transferts de compensation permettant de révéler la « vraie » situation financière de chaque régime¹⁵. En pratique, les excédents et les besoins de financement des différents régimes devraient être agrégés pour apprécier la situation financière de l'ensemble du système de retraite et sa viabilité à long terme. Si la pérennité financière de l'ensemble du système de retraite est menacée, des mesures visant à la restaurer devront être prises et s'appliquer à tous les régimes, dont les règles doivent être par construction identiques.

Il reste que, durant la phase de transition, la question de la compensation entre les régimes continue de se poser et les principes de la solidarité entre régimes gagneraient à s'inspirer du constat, toujours d'actualité, réalisé par le COR dans son dixième rapport.

¹⁵ Dans l'hypothèse où seuls les taux de cotisation peuvent varier selon les régimes, le maintien de transferts de compensation ne paraît pas non plus justifié, sauf à remettre en cause la libre fixation de ces taux.