

Assurance vieillesse, contributivité et solidarité

Le système d'assurance vieillesse combine aujourd'hui en France deux orientations essentielles. La première orientation est assurantielle ou contributive ; elle revêt des caractéristiques particulières tenant au caractère obligatoire des régimes de retraite de base et complémentaires. La deuxième orientation est solidaire ou redistributive ; elle a permis d'apporter au sein même du système des réponses à des besoins jugés socialement prioritaires.

Cette intégration de différents objectifs au sein même du système de retraite en rend l'analyse complexe, mais répond sans aucun doute aux aspirations diverses de la population. La retraite éminemment liée au travail, garantit néanmoins la couverture de périodes d'interruption d'activité pour des périodes de chômage ou d'éducation des enfants qui peuvent être longues, et garantit un minimum de revenus aux assurés sociaux. On peut estimer que ce caractère composite fait aujourd'hui l'objet d'un consensus, et qu'il est un gage de pérennité même si tel ou tel aspect du système et des redistributions qu'il opère suscite le débat.

La discussion sur « contributivité et solidarité » conduit à chercher à établir au sein des régimes une ligne de partage entre ce qui relève d'une logique ou d'une autre. L'exercice n'est pas aisé tant les logiques sont étroitement mêlées et les définitions floues et variables selon les interlocuteurs ou le contexte dans lequel la question est évoquée. Pour ordonner la discussion, deux grilles d'analyse ou deux approches sont proposées.

La première approche porte sur le périmètre des risques couverts par l'assurance vieillesse. Ces risques correspondent-ils effectivement à ceux que les assurés des régimes de retraite doivent légitimement financer par leurs cotisations ? Telle est la question que l'on se pose ici en évoquant la nécessité de distinguer assurance et solidarité.

La deuxième approche porte sur le lien existant entre les cotisations versées, ou la masse des revenus d'activité soumis à cotisation, et les prestations reçues. Seraient contributifs des droits liés à des contributions versées ou à des revenus soumis à cotisation et non contributifs des droits qui ne le seraient pas. Une définition encore plus restrictive considérerait comme contributifs les droits strictement proportionnels aux contributions versées ou aux revenus soumis à cotisations.

Au delà de l'analyse de la nature des transferts organisés par les régimes de retraite, la thématique considérée, que l'on retienne la première ou la deuxième approche, conduit généralement à des propositions de modification soit des prestations assurées par les régimes, soit des recettes les finançant.

En 1993, la mise en place du Fonds de solidarité vieillesse a correspondu en France à cet objectif, pour ce qui les concerne les recettes des régimes, en mettant en place une prise en charge de dépenses dites de solidarité par des recettes fiscales.

L'examen d'exemples étrangers montre que, dans la plupart des pays, la question « contributivité et solidarité » se pose également et que le mouvement général dans le sens d'un renforcement de la contributivité des régimes s'est accompagné du maintien ou de la mise en place de mécanismes

de redistribution complémentaires, le plus souvent financés par des ressources autres que les cotisations sociales.

Le dossier joint à la présente note de présentation générale comporte quatre fiches :

- une fiche n°1 sur le Fonds de solidarité vieillesse et les autres modalités de financement spécifique des dépenses non contributives des régimes de retraite ;
- une fiche n°2 donnant quelques exemples de la façon dont la problématique contributivité/redistribution est abordée à l'étranger ;
- une fiche n°3 présentant une analyse comparative des régimes en annuités et des régimes en points, ces derniers étant souvent pris comme référence d'un système contributif ;
- une fiche n°4 sur le fonctionnement des comptes notionnels (système récemment mis en place en Suède et en Italie), qui est proche de celui des régimes en points et intègre, en outre, une prise en compte des générations successives.

Il comporte également des articles de D. Blanchet et L. Caussat cités dans cette note.

Ce dossier ne comporte pas d'analyse des efforts contributifs des différentes générations. Cette analyse fait intrinsèquement partie du sujet mais sera abordée au cours d'une séance ultérieure consacrée à la question, complexe, de l'égalité de traitement entre générations.

I - Les risques couverts par l'assurance vieillesse

L'assurance organise une redistribution entre les personnes qu'elle couvre, selon la façon dont celles-ci voient le risque assuré se réaliser pour elles. Elle s'oppose à des redistributions visant par exemple à transférer a priori des revenus entre catégories sociales, personnes sans enfants et personnes élevant des enfants, etc. De ce point de vue, l'assurance obligatoire ne se distingue pas de l'assurance facultative. L'obligation la dispense cependant de mettre en place des règles, qui prennent généralement la forme de tarifs modulés par classe de risque ou de mécanismes de bonus-malus et qui visent à éviter les phénomènes de sélection adverse (où seuls les mauvais risques s'assurent).

Que l'on soit dans un système d'assurance vieillesse facultative ou obligatoire, la question de la définition des risques couverts se pose. On peut, en effet, s'interroger sur la préférence que pourraient avoir certains cotisants pour un système où certains de ces risques ne seraient pas couverts par leurs cotisations. En se plaçant dans la logique d'un système assurantiel, certains assurés pourraient estimer que les risques couverts par l'assurance obligatoire sont trop nombreux et que cela conduit à renchérir excessivement pour eux le coût de l'assurance vieillesse. Dans cette logique, certains risques¹ devraient alors n'être pas couverts par l'assurance vieillesse, ou tout au moins être financés autrement.

A l'origine, la création de l'assurance vieillesse répondait sans doute à la nécessité de compenser le risque de ne plus pouvoir subvenir à ses besoins en travaillant au-delà d'un certain âge. Avec l'allongement de la durée de la retraite en bonne santé, ce premier risque est peut-être moins perçu comme tel, mais il reste l'un des fondements de la légitimité du système de retraite par répartition.

Le second risque couvert est le risque viager, c'est-à-dire l'incertitude liée à la durée de la vie. La pension de vieillesse versée par un système de retraite est une pension viagère, perçue depuis le premier jour de la retraite jusqu'à la mort de l'assuré, calculée grâce à une mutualisation du risque

¹ On reprend ici une terminologie propre à l'assurance, qui n'emporte pas de jugement de valeur. Il est clair que l'allongement de la vie est plus une chance qu'un risque, si l'on retient le vocabulaire commun.

viager entre un grand nombre d'assurés. S'il n'existait pas de mécanisme collectif d'assurance contre le risque viager, chacun devrait épargner durant sa vie active et se trouverait au moment de la cessation d'activité en possession d'un capital. En raison de l'incertitude sur sa durée de vie, un individu rationnel cherchant à se préserver du risque de se retrouver totalement démuné de ressources à un âge avancé, n'aurait d'autre choix que de vivre avec les intérêts produits par son épargne, sans entamer le capital, ce qui entraînerait en moyenne une perte de revenu.

Ces deux premiers risques couverts par l'assurance vieillesse sont indissolublement liés à l'idée même d'assurance vieillesse. D'autres risques sont également couverts, par l'assurance vieillesse ou par d'autres mécanismes, mais le caractère obligatoire de cette couverture peut éventuellement être discuté. Ces risques complémentaires sont les suivants.

- Le risque de survie du conjoint, pris en compte à travers les mécanismes de réversion de pension au conjoint veuf ou veuve.
- Le risque de carrière, qui se décline en plusieurs éléments : risque de traverser des années de chômage ou des années de faible rémunération, d'avoir une carrière courte, d'interrompre sa carrière pour élever des enfants ou pour cause de maladie.
- Le risque d'être inapte au travail en fin de vie active, pris en charge par le mécanisme de liquidation de la retraite à taux plein à 60 ans pour inaptitude.
- Certains risques, liés à la problématique de la retraite, sont pris en charge selon les secteurs d'activité par les régimes de retraite ou par d'autres systèmes que l'assurance vieillesse : le risque d'invalidité², le risque d'inactivité de fin de carrière.

Il peut être intéressant de s'interroger sur les risques, couverts par l'assurance vieillesse obligatoire, mentionnés ci-dessus : le risque de carrière, le risque d'inaptitude et le risque de survie du conjoint. Certains cotisants pourraient-ils préférer un système dans lequel ces risques relèveraient de l'assurance facultative ou d'autres formes de redistribution afin de limiter leur contribution éventuelle à la couverture de ces risques ?

Ici se pose le problème qui a déjà été soulevé par D. Blanchet³ : quel point de départ prendre pour référence ? Quel degré de connaissance sur elle-même et sur sa carrière professionnelle est-il légitime d'attribuer à la personne qui devrait choisir le degré de couverture qu'elle désire pour le système de retraite ? Si l'on choisit comme point de référence le moment de la naissance, on ne connaît que l'origine sociale et le sexe de la personne ; chacun est alors susceptible de se retrouver dans la situation du plus défavorisé et tous les avantages accordés aux plus défavorisés (par exemple le RMI) sont susceptibles de relever de l'assurance. Le champ conceptuel est très large, ce qui va sans doute à l'encontre de l'intuition et des perceptions d'une majorité de cotisants et de contribuables. Si l'on cherche à restreindre le champ, la question se pose de savoir où placer le curseur. Plus une personne avance dans la vie et la carrière professionnelle, plus elle peut identifier les éléments du système de retraite qui lui profiteront et ceux qui ne lui profiteront pas. Même si on le place au début de la vie active, les études passées peuvent donner des indications. Celui qui aura poursuivi des études d'ingénieur pourra, par exemple, estimer que le mécanisme du minimum contributif devrait relever de l'assurance facultative ou de solidarité nationale.

On pourrait imaginer une situation dans laquelle les personnes savent qu'elles commencent à travailler sur le marché du travail français, que le chômage existe, qu'elles bénéficient du système de protection sociale, etc. mais elles ne savent pas quelle sera leur carrière. Elles savent qu'elles vont cotiser et qu'elles toucheront une retraite, mais elles ne savent pas sur quelle base et pendant quelles périodes elles vont cotiser. Elles sont donc prêtes à s'assurer contre les aléas de carrière.

² Le risque invalidité est couvert par l'assurance vieillesse dans les régimes spéciaux.

³ Didier Blanchet, *La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites*, Economie et statistique n°291-292, 1996.

Les différentes règles du régime général (calcul du salaire annuel moyen sur une partie de la carrière, proratisation de la pension en 1/150^e, minimum contributif, règle des 200 heures de SMIC) constituent, dans la pratique, les voies et moyens de cette assurance⁴.

A partir du moment où les aléas de carrière sont couverts par l'assurance vieillesse, seul le mécanisme du minimum vieillesse, qui concerne des personnes n'ayant pas été couvertes par cette assurance (assurés de certains régimes de non salariés, femmes ayant peu ou jamais travaillé) est à coup sûr à exclure du champ de l'assurance vieillesse⁵.

A partir de la définition de la situation fictive, décrite plus haut, dans laquelle les individus choisissent de s'assurer contre le risque de carrière, se pose la question de la pension de réversion. Peut-on imaginer que des personnes seraient prêtes à ne pas s'assurer contre le risque de survie du conjoint ? La société a beaucoup changé depuis quarante ans et le développement de nouvelles formes de vie familiale affaiblit le modèle de référence traditionnel. De plus, l'activité féminine s'est beaucoup développée et les femmes des générations liquidant leur retraite dans l'avenir bénéficieront de pensions qui se rapprocheront de celles des hommes. Dans cette perspective, certains pourraient considérer que ce risque ne devrait plus relever de l'assurance obligatoire pour les générations actives d'aujourd'hui. C'est cette option qui a été retenue dans un pays comme la Suède où cependant l'égalité entre hommes et femmes se traduit à la fois dans l'emploi et la rémunération. La question des pensions de réversion sera étudiée spécifiquement par le Conseil ultérieurement et il sera possible, à cette occasion, d'analyser les différentes formes que pourraient prendre ces mécanismes dans le futur.

On voit ici, que, même dans une perspective assurantielle, une grande variété de « risques » ou de situations est susceptible d'être couverte par les régimes de retraite conduisant à d'importantes redistributions entre catégories d'assurés et à l'octroi de prestations ne présentant pas un caractère strictement proportionnel aux contributions précédemment versées.

II – Lien entre prestations et contributions

Dans certains modèles sociaux, les régimes de retraite par répartition versent un montant de pension minimal ou forfaitaire. Dans la plupart des pays occidentaux, les régimes de retraite versent une pension liée à l'activité professionnelle : il y a une relation entre le montant de la pension et les revenus perçus pendant l'activité professionnelle. Ces régimes sont dits contributifs – même s'ils assurent en général également des fonctions de redistribution. Le développement de mécanismes de redistribution pour répondre à des aléas professionnels ou familiaux ou pour « rattraper » la situation de personnes ayant eu de faibles rémunérations soulève deux types de questions. La première est une question d'acceptabilité collective de ces dispositifs par les personnes qui cotisent et n'en bénéficient pas. La deuxième est une question d'équilibre des régimes qui, alimentés par les seules cotisations, peuvent avoir des difficultés à assumer une charge trop importante de droits sans lien avec une activité professionnelle et donc avec une cotisation.

⁴ Laurent Caussat défend également la thèse selon laquelle le risque vieillesse comprend le risque de carrière. Cf. *Retraite et correction des aléas de carrière*, Economie et statistique n°291-292, 1996.

⁵ A l'avenir, cependant, cette approche pourra être revue s'il apparaît que des personnes ayant été allocataires du RMI et n'ayant pas accumulé de droits à retraite pendant des périodes plus ou moins longues « tombent » dans les filets du minimum vieillesse. Il faudra s'interroger sur le point de savoir à partir de quel moment la protection par le système de retraite d'un passage par le RMI cesse d'être assurantielle.

➤ *La contributivité comme lien entre contributions et prestations*

La contributivité peut être entendue à un premier niveau comme l'existence d'un lien entre cotisations ou masse des revenus cotisables et prestations. Elle peut être entendue à un deuxième niveau, plus restrictif, comme lien de proportionnalité entre contributions versées ou masse des revenus cotisables et droits à pension. Une prestation est considérée comme contributive si elle est le pendant d'une cotisation acquittée antérieurement ou, plus restrictivement, si elle est proportionnelle à la masse des cotisations ou des revenus donnant lieu à versement d'une cotisation de la part des assurés et de leurs employeurs.

Un certain nombre de facteurs peuvent contribuer à rompre le lien entre cotisations d'assurance vieillesse et prestations accordées.

➤ *Les facteurs pouvant altérer ou rompre le lien de proportionnalité*

Les facteurs qui peuvent rompre le lien de proportionnalité entre masse des cotisations ou des revenus cotisables et total des pensions versées sont de plusieurs ordres : le premier concerne la durée de service des pensions et donc l'espérance de vie, le deuxième les validations de périodes non cotisées par les assurés, essentiellement au titre de la famille ou du chômage, le troisième les pensions de réversion versées aux conjoints d'assurés décédés et les majorations de pension pour avoir élevé trois enfants ou plus, le quatrième les corrections introduites par certains régimes au calcul de la pension par rapport à un calcul effectué sur la carrière complète et le cinquième les mécanismes de calcul d'un minimum de pension.

- La durée de service des pensions

Il est bien évident que le rapport entre le montant des prestations de vieillesse reçues et le montant des cotisations acquittées ou des revenus cotisables dépend très largement de la durée de service des pensions. La variabilité de ce rapport est très grande d'une personne à l'autre puisque la variabilité de la durée de la vie est importante, depuis ceux qui décèdent avant l'âge de la retraite jusqu'à ceux qui touchent leur retraite pendant plus de quarante ans. Dans un système de retraite, il ne peut être question de mesurer la contributivité pour chaque personne à l'issue de sa vie. Pour mesurer la contributivité sur la durée de la vie, il faut donc regrouper les assurés et attribuer une espérance de vie aux groupes ainsi constitués, afin de déterminer la durée moyenne pendant laquelle les pensions leur sont servies. Plusieurs approches sont possibles, selon la manière dont on regroupe les individus et dont on détermine les «classes de risque», le risque étant ici entendu comme risque viager.

Pour déterminer des classes de risque, il est nécessaire de pouvoir identifier les facteurs qui influent sur l'espérance de vie⁶. Les facteurs les plus souvent cités et étudiés sont le sexe, la catégorie socio-professionnelle et la pénibilité des métiers exercés. L'écart d'espérance de vie entre les sexes est bien connu et sa prise en compte par les régimes de retraite est parfois évoquée ; cette prise en compte peut être discutée⁷ mais elle n'est sans doute pas souhaitée par une majorité de gens aujourd'hui. Il n'existe pas d'exemple au monde où elle soit prise en compte en tant que telle dans un régime de retraite de base obligatoire.

⁶ Florence Legros souligne l'effet primordial de l'espérance de vie. Cf. *Neutralité actuarielle et propriétés redistributives des systèmes de retraite*, Economie et statistique n°291-292, 1996.

⁷ La question est notamment abordée par J. Bichot qui soutient le point de vue selon lequel « les retraites par répartition servent à effectuer un transfert massif en faveur de la moitié féminine de la population » et selon lequel il serait nécessaire de tenir compte de l'écart d'espérance de vie entre hommes et femmes dans le calcul des pensions. Cf. *Retraites : durée de cotisation ou neutralité actuarielle ?* Droit social, avril 2001.

L'écart d'espérance de vie entre les catégories socio-professionnelles est réel, mais sa prise en compte dans les régimes de retraite est complexe. En effet, la catégorie socio-professionnelle n'explique pas directement l'espérance de vie : d'autres déterminants de l'espérance de vie qui sont, en partie, corrélés à la CSP, notamment la pénibilité et les conditions de travail, les conditions d'hygiène et de vie quotidienne, etc., jouent également. Retenir la CSP comme variable explicative revient à introduire des éléments non liés au travail lui-même. D'autres variables que la CSP expliquent également l'espérance de vie (antécédents familiaux en matière de santé, consommation de tabac, etc.). La CSP présente l'avantage d'être plus observable ; reste à savoir si cet avantage pratique légitime de l'ériger en variable discriminante de classe de risque.

La question de la prise en compte de la pénibilité et des longues durées de carrière se pose. L'incidence sur l'espérance de vie de la pénibilité du travail et d'un âge précoce de début de carrière est souvent reconnue, sans pour autant qu'elle ait été nettement quantifiée. La prise en compte de cette incidence passe par l'ouverture de droits anticipés à la retraite⁸. Le système de retraite français retenant un double critère de durée d'assurance et d'âge pour l'ouverture des droits à pension et prévoyant des cas d'anticipation, pour inaptitude notamment, traite partiellement la question.

- La validation de périodes ou circonstances non cotisées par l'assuré lui-même

Certaines périodes ou circonstances donnent lieu à validation dans les régimes de retraite sans versement d'une cotisation assise sur un revenu d'activité. Il s'agit principalement des périodes et circonstances suivantes :

- les périodes de chômage indemnisé, non indemnisé (pour une durée limitée) et de préretraite ;
- les périodes non travaillées consacrées à l'éducation des jeunes enfants ;
- l'éducation des enfants par les mères de famille, qui bénéficient de deux années validées au régime général et dans les régimes alignés et d'une année validée dans les régimes de fonctionnaires et certains régimes spéciaux ;
- les périodes de guerre et de service national.

- Les pensions de réversion, les majorations pour personnes à charge et pour avoir élevé trois enfants ou plus

Les pensions de réversion versées aux conjoints d'assurés décédés, les majorations pour conjoint ou enfant à charge, les bonifications de pension pour avoir élevé trois enfants ou plus majorent également les droits sans donner lieu à une cotisation spécifique. Ces avantages sont différents selon le sexe et selon le régime.

- Les corrections par rapport à un calcul sur carrière complète

Par rapport à ce que serait la pension si elle était calculée en fonction du revenu total de la carrière, certains régimes, notamment le régime général, les régimes alignés et les régimes spéciaux, opèrent des corrections qui se traduisent par le versement à certains assurés de pensions différentes de ce qu'elles seraient en cas de stricte proportionnalité. Ces corrections sont obtenues par l'intermédiaire de plusieurs mécanismes, notamment : la référence à une moyenne des meilleurs revenus d'activité (dans le régime général et les régimes alignés) ou aux six derniers mois de la carrière (dans les régimes de la fonction publique et les principaux régimes spéciaux) ; le plafonnement de la durée de cotisation introduite dans le calcul de la pension.

⁸ La question de l'ouverture de droits anticipés à retraite avec quarante annuités de cotisation sera étudiée dans une prochaine séance du Conseil d'orientation des retraites.

- Le minimum de pension

Certains régimes assurent sous certaines conditions un montant minimal de pension à leurs assurés. C'est notamment le cas du régime général (minimum contributif), de l'AGIRC (garantie minimale de points), des régimes de la fonction publique (minimum garanti).

➤ *Les financements spécifiques*

La contributivité a été définie plus haut comme lien de proportionnalité entre les prestations perçues et les cotisations versées par les assurés et leurs employeurs aux régimes de retraite. Au regard de cette définition, certaines prestations ou cotisations sont non contributives car elles ne sont pas financées par des cotisations des assurés et des employeurs aux régimes, mais font l'objet de financements spécifiques du Fonds de solidarité vieillesse, de la Caisse nationale d'allocations familiales, de l'UNEDIC. Pour des précisions sur la nature des prestations et cotisations concernées, on se reportera à la fiche n°1 jointe au dossier.

On notera d'ailleurs qu'un certain nombre de ces financements spécifiques sont assurés par des dispositifs eux-même contributifs et alimentés des cotisations : il en est ainsi notamment des financements assurés par l'UNEDIC.

Analyse de la contributivité à travers les régimes en points et les régimes en annuités

Les régimes en points sont souvent pris comme référence de régimes assurant la stricte contributivité. Ceci conduit à analyser les différences existant entre régimes en points et régimes en annuités.

Dans les régimes en annuités, la pension est calculée comme une fraction d'un salaire annuel pris pour référence (dernier salaire, salaire moyen de la dernière ou des meilleures années) proratisée en fonction de la durée d'assurance validée. L'annuité est égale au rapport entre la fraction du salaire retenu, ou taux de liquidation et la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein. L'annuité est ainsi égale dans le régime général à partir de 2003 à : $50\% \div 40 = 1,25\%$, pour un assuré. Unipensionné ayant effectué une carrière complète au régime général acquiert un droit égal à 1,25% de son salaire de référence par année cotisée, car il lui faut 40 ans pour bénéficier du taux plein de 50%. Un assuré pluripensionné qui dispose de 40 annuités de cotisation tous régimes avec 37,5 ans ou moins dans le régime général, et celui qui liquide sa pension à taux plein à 65 ans avec une carrière incomplète bénéficient d'un taux d'annuité de 1,33 %. Dans les régimes en annuités, rien n'interdit a priori de calculer la pension sur le salaire moyen de carrière. Mais ce n'est généralement pas le choix fait, en tout cas en France. Une rupture intervient dans le lien de proportionnalité entre la masse des revenus soumis à cotisations et les droits ouverts, dès lors que le salaire pris pour référence n'est pas le salaire moyen de l'ensemble de la carrière et que la durée validée diffère de la durée effectivement cotisée (du fait d'un plafonnement par exemple du nombre d'années pris en compte). Lorsque les régimes en annuités développent des mécanismes de redistribution supplémentaires pour compenser certains aléas ou rattraper de faibles pensions, ces mécanismes prennent la forme d'années supplémentaires validées ou de majoration de pension intervenant au moment de la liquidation.

Dans les régimes en points, des droits sont attribués chaque année à chaque cotisant sur la base des cotisations qu'il a versées. Ces droits sont égaux au rapport entre le salaire soumis à cotisation et une grandeur appelée salaire de référence qui constitue le prix d'achat du point. Au moment du départ en retraite, l'assuré bénéficie d'une pension égale au nombre de points accumulés multiplié par la valeur du point. Il y a donc dans la conception du système, un principe de proportionnalité

entre les droits ouverts et les revenus de l'ensemble de la carrière soumis à cotisations. Passer d'un régime en annuités à un régime en points, a ainsi pour signification principale de passer à un calcul sur le salaire moyen de toute la carrière, ce qui implique une baisse des niveaux moyens des pensions, si l'on n'augmente pas les droits acquis par année cotisée. Il est nécessaire de signaler néanmoins l'existence de la variation dans le temps des taux d'appel des régimes complémentaires de salariés⁹ et, d'autre part, la mise en œuvre dans le passé, jusqu'en 1993, de reconstitutions de carrière, notamment à l'ARRCO, en cas de modification du taux de cotisation. Ces éléments introduisent des distorsions de contributivité par rapport à la définition générale et théorique donnée ci-dessus.

Par ailleurs, les régimes en points peuvent développer des mécanismes de redistribution pour compenser certains aléas ou rattraper de faibles pensions. Ces mécanismes prennent généralement la forme d'attributions de points gratuits s'ajoutant à la masse des droits acquis par le versement des cotisations. La forme des droits attribués sous cette forme est distincte des droits contributifs, additive et séparable de la pension qui reflète, quant à elle, la totalité de la carrière.

Autrement dit, les régimes en annuités comme les régimes en points peuvent intégrer des prestations non contributives. Cependant, les régimes en points sont logiquement bâtis sur le salaire moyen de carrière alors que les régimes en annuités sont, le plus souvent, organisés autour d'une partie seulement de la carrière.

Il est intéressant à ce stade de poursuivre la comparaison des grandes caractéristiques des régimes en points et des régimes en annuités de façon à avoir une idée claire non seulement de l'incidence des choix des régimes sur la contributivité mais aussi des autres éléments caractéristiques d'un régime de retraite.

Les paramètres dont l'ajustement est destiné à assurer l'équilibre d'un régime de retraite et les variables prises pour référence pour son pilotage différent, en effet, selon que le régime est en annuités ou en points.

Un régime en annuités garantit en principe un certain taux de remplacement du salaire par la pension, pour une durée de carrière donnée et à partir d'un certain âge. Les ajustements se font sur le taux de cotisation et la revalorisation des pensions liquidées. Ils n'affectent pas, en principe et sauf réforme, les droits en cours de constitution. Cependant, en pratique, le salaire servant de base au calcul de la pension est une donnée fondée sur le nombre d'années prises en compte pour son calcul aussi bien que sur les règles d'actualisation des salaires portés au compte des assurés ; il est ainsi possible d'agir sur le montant des droits avant leur liquidation. C'est ce qui a été fait dans le régime général depuis la fin des années 1980.

Dans un régime en points, il n'y a en général pas de référence garantie a priori et il existe trois variables d'ajustement : le taux de cotisation, le salaire de référence (ou prix d'achat du point) et la valeur du point qui peuvent varier de façon indépendante. L'action sur le salaire de référence aussi bien que sur la valeur du point affecte les droits en cours de constitution et peut avoir un considérable effet de levier. Le résultat se mesure à travers le rendement du régime, qui se calcule comme le rapport entre salaire de référence et valeur du point.

Ceci conduit à une situation dans laquelle un régime en points est en principe plus aisément pilotable par ses gestionnaires qu'un régime en annuités, mais est moins lisible par les assurés, pour lesquels aucun résultat en terme de montant de pension garanti n'est affiché. Dans la pratique, toutefois, on peut concevoir des régimes en points se donnant des objectifs de référence en terme notamment de taux de remplacement ; et on observe des régimes en annuités qui, par la

⁹ Un taux d'appel supérieur à 100 % majore le taux de cotisation sans donner lieu à achat de points.

modification du calcul du salaire servant à établir le montant de la pension (augmentation du nombre d'années prise en compte et désindexation), se rapprochent de la situation d'un régime en points. Par ailleurs, des régimes en points peuvent afficher le barème qui sera, en principe, retenu sur longue période. Dans ce cas, la visibilité est préférée à la pilotabilité sans cependant qu'il y ait de référence explicite à un taux de remplacement. De façon générale, quel que soit le système retenu, ce que l'on gagne en visibilité on le perd en pilotabilité.

Enfin se pose la question de la portabilité des droits d'un régime à un autre. Elle est importante pour les pluripensionnés dont on connaît le poids dans le système de retraite. A cet égard des solutions particulières doivent être conçues quel que soit le type de régime, en points ou en annuités. D'une part, les points n'ont pas d'équivalence d'un régime à un autre et leur valeur future dépend de facteurs propres à chaque régime. Il n'y a pas de mécanisme de transfert simple d'un régime en points à un autre. D'autre part, il existe de fait des mécanismes de transferts de droits entre régimes en annuités. Il en est ainsi entre régimes du secteur public pratiquant des conditions de stage et régime général. Dans les deux types de régimes, le cas des polypensionnés, qui est de plus en plus fréquent, mérite que l'on examine de près si la réglementation des régimes permet qu'il soit suffisamment pris en compte.

*
* *

- La contributivité peut se définir comme lien entre les cotisations versées antérieurement et les prestations perçues, dans le cadre des situations et besoins auxquels on a décidé de répondre.

- Cette définition très générale ne permet pas pour autant de traiter la question de manière purement technique : des choix sont nécessairement à faire sur la prise en compte ou non de différentes caractéristiques des personnes : sexe, aléas de carrière, situation familiale...

- Quelle que soit leur nature, en points ou en annuités, les régimes peuvent introduire une dose plus ou moins grande de contributivité. Ils diffèrent cependant à plusieurs égards. La principale différence paraît résider en ce que le régime en points induit un mode de calcul de la retraite prenant en compte la totalité de la carrière alors que le régime en annuités, en principe, prend en compte le salaire de fin de carrière ou des meilleures années.

- Une autre différence tient à la meilleure pilotabilité d'un régime en points, dans lequel on peut jouer sur plusieurs paramètres pour faire varier le montant des droits futurs. Cette affirmation doit être accompagnée de deux constats. En premier lieu, l'envers de la pilotabilité du système est l'incertitude des assurés sur leur niveau futur de pension, à moins, ce qui est possible techniquement, de se fixer des objectifs sur le niveau de remplacement ou de chercher à maintenir le rendement – mais alors, bien entendu, il n'est plus possible de jouer librement sur les différents paramètres. En second lieu, les régimes en annuités peuvent également faire varier les droits futurs. Pour les deux types de régimes, le gestionnaire du régime doit faire un choix sur la question de savoir s'il adopte ou non un niveau de référence pour les pensions futures : le choix d'adopter un tel niveau de référence a l'avantage d'une meilleure visibilité pour les assurés et l'inconvénient de priver le gestionnaire d'une partie des marges de manœuvre.

Le choix de la nature du régime (points ou annuités) a bien une incidence sur la contributivité des régimes parce que le régime en points prend en compte, en principe, la totalité de la carrière¹⁰. Mais, au-delà de cette question importante, ce n'est pas le choix de la nature du régime qui dicte le degré de contributivité. Il dépend des choix politiques sur la manière de prendre en compte la situation familiale, les aléas de carrière, etc.

L'existence d'avantages non contributifs est intrinsèquement liée au fait même qu'une mutualisation s'opère entre les assurés (au minimum sur le risque viager). L'arrivée à maturité des régimes de retraite conduit à se réinterroger sur deux types de questions :

- la première question est transversale. Elle peut être ainsi formulée : la lisibilité du financement des avantages non contributifs peut-elle et doit-elle être améliorée, et si oui comment ? Cette première question devra être débattue au cours de la séance du Conseil dont l'objet est de permettre une discussion d'ensemble de la contributivité¹¹ ;
- la seconde question est plus analytique. Il est logique, compte tenu des montants importants en cause, d'avoir une analyse précise des différents avantages non contributifs, afin de vérifier, d'une part, qu'ils correspondent à des choix de société toujours validés (ou que des situations non prises en compte mériteraient de l'être) et, d'autre part, qu'ils n'induisent pas des différences injustifiées entre les régimes. Ces questions seront examinées au cours de séances abordant divers avantages et éléments tels que les avantages familiaux, les pensions de réversion, la pénibilité, etc.

¹⁰ Il faut souligner cependant que la variation du rendement dans le temps et la désindexation des paramètres des régimes par rapport aux salaires attribuent un poids différent aux différentes périodes de la carrière, en fonction du profil de celle-ci.

¹¹ A l'exception déjà mentionnée des questions d'égalité de traitement entre les générations, traitées lors d'une séance ultérieure.