

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 14 février 2018 – 9 h 30

« Les modes de calcul des droits et la transition d'un système à l'autre »

Document N° 8

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

La transition vers un nouveau régime de retraite

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

La transition vers un nouveau régime de retraite¹

Lorsque l'on souhaite transformer un régime de retraite en annuités en un régime de retraite en comptes notionnels ou en points, la question de la transition de l'ancien vers le nouveau régime est particulièrement délicate à traiter : quelles générations sont concernées par le changement de régime ? Comment reconnaître dans le nouveau régime des droits en cours d'acquisition dans l'ancien ? Comment financer un éventuel déficit de l'ancien régime ?

Pour éclairer les choix relatifs aux modalités de la transition, il est utile de se référer notamment aux solutions retenues dans les quelques pays qui ont transformé leur régime de retraite en un régime en points ou en comptes notionnels (Allemagne, Italie, Lettonie, Norvège, Pologne et Suède).

Quelle que soit la méthode de transition retenue – entraînant des ajustements plus ou moins long sur le niveau des pensions –, le passage de l'ancien vers le nouveau régime pourra également voir une incidence à plus ou moins court terme sur les revenus nets des assurés : évolution des taux de cotisation dans le nouveau régime par rapport à l'ancien, intégration d'éléments de rémunération dans la nouvelle assiette de cotisation comme les primes des fonctionnaires, etc. Cette problématique de la transition n'est pas examinée ici.

1. La transition peut être immédiate ou progressive

Une première formule de transition consiste à conserver les anciennes règles pour toutes les personnes ayant déjà cotisé pour leur retraite à la date de la réforme et de n'appliquer les nouvelles règles qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail. La période de transition est alors extrêmement longue et la gestion de plusieurs systèmes de retraite en parallèle peut être relativement coûteuse et complexe, d'où l'intérêt de réfléchir à d'autres formes de transition plus rapides. Accélérer le rythme de transformation des règles peut cependant conduire à modifier les droits en cours d'acquisition dans l'ancien régime ; il peut alors être souhaitable de laisser du temps entre le moment où la réforme est annoncée et le moment où elle est mise en œuvre. Inversement, si les propriétés des nouvelles règles que l'on souhaite introduire sont jugées meilleures que celles en vigueur, c'est un argument pour mettre en œuvre au plus vite ces nouvelles règles et ne pas trop allonger la période de transition.

1.1. La transition immédiate

On parle de transition immédiate lorsque toutes les nouvelles pensions sont liquidées selon les règles en vigueur dans le nouveau régime. Dans ce cas, tout se passe comme si les actifs présents dans le régime à la date de transformation avaient été affiliés au nouveau régime durant toute leur carrière.

La transition immédiate consiste donc à fermer l'ancien régime et à recalculer dans le nouveau régime l'intégralité des droits en cours d'acquisition dans l'ancien régime. Ce mode de transition

¹ Cette note actualise le chapitre 1 de la Partie III du [7^e rapport du COR](#).

nécessite donc d'estimer, à la date de transformation du régime, le montant des droits en cours d'acquisition, *a priori* sur la base des paramètres de l'ancien régime², et de le convertir en euros (dans le cas du passage aux comptes notionnels) ou en points selon les paramètres du nouveau régime. Les assurés continuent ensuite à acquérir, jusqu'à la date de liquidation de leurs droits à la retraite, des euros sur leurs comptes de droits ou des points dans le nouveau régime.

Parmi les pays qui ont choisi de transformer leur régime de retraite en un régime en comptes notionnels, la Lettonie a adopté *stricto sensu* ce mode de transition, mais en estimant le montant des droits passés sur la base des règles du nouveau régime. Les autres pays ont opté pour une transition progressive.

Le choix d'une transition immédiate a également été fait pour le passage à un régime en points dans le régime de base allemand en 1992 et dans le régime de retraite de base français des professions libérales (CNAVPL) en 2004. Dans les deux cas, la formule particulière de la pension servie par l'ancien régime s'y prêtait :

- la pension du régime en annuités allemand dépendait du salaire annuel moyen de toute la carrière et le passage en points se réduisait à un jeu d'écriture³ ;
- la pension de la CNAVPL avant 2004 était proportionnelle à l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) et le passage en points a consisté à convertir le montant de l'AVTS en un nombre de points⁴.

1.2. La transition progressive

La transition progressive consiste à faire coexister pendant quelques temps l'ancien et le nouveau régime. Pour les générations de la transition, la pension est alors une somme pondérée des pensions acquises dans chacun des deux régimes, ce qui nécessite de conserver durant toute la période de transition les paramètres de calcul de l'ancien régime, lesquels peuvent d'ailleurs continuer à évoluer au cours de la phase de transition. On distingue deux types de transition progressive selon que les individus sont simultanément ou successivement affiliés à l'ancien et au nouveau régime au cours de leur carrière.

a) Les individus sont simultanément affiliés à l'ancien et au nouveau régime au cours de leur carrière

Dans ce premier type de transition progressive, le passage de l'ancien régime au nouveau régime se fait progressivement au fil des générations. Pour toutes les générations de la transition, les

² Une alternative serait d'utiliser les règles du nouveau régime, avec le risque cependant d'une forte réduction des droits des personnes proches de la retraite ; dans ce cas, une transition progressive pourrait être préférée.

³ L'ancienne formule exprimait la pension comme un pourcentage du salaire moyen de carrière (une annuité) multiplié par le nombre d'années de carrière et ajustée en fonction du rapport entre le salaire de l'assuré et le salaire moyen. La formule en point, utilisée depuis 1992, prend en compte le rapport entre les salaires de l'assuré et les salaires moyens exactement de la même manière mais, au lieu de calculer le montant de la pension comme un pourcentage du salaire moyen, elle assigne une valeur en monnaie à un point. Ainsi, la valeur d'un point représente la part de pension mensuelle accordée pour une année de cotisation avec une rémunération égale au salaire moyen. Pour plus de détails, voir le [document n°16](#) de la séance plénière de janvier 2009.

⁴ Dans l'ancien régime, chaque trimestre donnait droit à un montant de pension égal à 1/60 d'AVTS. Le passage en points a été fait sur la base suivante : 1/60 d'AVTS = 100 points.

droits à retraite sont calculés parallèlement dans les deux régimes sur toute la carrière et la pension à la liquidation est calculée comme une somme pondérée des pensions acquises dans chaque régime, les coefficients de pondération (pension de l'ancien régime / pension du nouveau régime) évoluant au fil des générations de (100 % / 0 %) à (0 % / 100 %)⁵. Faire évoluer les coefficients de pondération au fil des générations et non en fonction de l'année de départ à la retraite permet à chaque génération de connaître, dès la mise en place du nouveau régime, la part de la pension acquise dans chaque régime, quelle que soit la date de liquidation de ses droits. La durée de ce type de transition peut être facilement ajustée en fonction du choix des coefficients de pondération affectés à l'ancien et au nouveau régime.

Ce mode de transition suppose notamment de reconstituer *a posteriori*, sur la base de la carrière passée, les droits en cours d'acquisition dans le nouveau régime par les générations de la transition⁶.

La Norvège, la Pologne et la Suède ont adopté ce mode de transition.

En Norvège, le nouveau régime en comptes notionnels a été introduit en 2011. Les personnes nées avant 1954 sont intégralement couvertes par l'ancien régime en points et seules les personnes nées après 1963 sont intégralement couvertes par le nouveau régime. Pour les générations intermédiaires, le poids affecté à la pension servie par le nouveau régime a été fixé à 1/10 pour la génération 1954 puis augmente de 1/10 pour chaque génération pour représenter, par exemple, 5/10 pour la génération 1958 et 9/10 pour la génération 1962.

En Pologne, le nouveau régime en comptes notionnels a été mis en place le 1^{er} janvier 1999 ; il ne concerne que les personnes nées à partir de 1949, donc âgées de moins de 50 ans à la date d'introduction des comptes notionnels. Il s'agit d'un cas particulier de transition progressive puisque, selon la date de naissance (avant 1949 ou à partir de 1949), la pension est intégralement calculée selon les règles en vigueur dans l'ancien ou le nouveau régime ; la transition est progressive dans la mesure où pendant plusieurs années coexistent l'ancien et le nouveau régime, l'un et l'autre s'appliquant à des générations différentes.

En Suède, le nouveau régime en comptes notionnels a été introduit au début de l'année 1999. Les personnes nées avant 1938 sont intégralement couvertes par l'ancien régime en annuités et seules les personnes nées après 1954 sont intégralement couvertes par le nouveau régime. Pour les générations intermédiaires, le poids affecté à la pension servie par le nouveau régime a été fixé à 20 % pour la génération 1938 puis augmente de 5 points au fil des générations pour représenter, par exemple, 50 % pour la génération 1944, 75 % pour la génération 1949 et 95 % pour la génération 1953.

⁵ Exemple de pondération des pensions de l'ancien et du nouveau régime pour une transition concernant les générations 1952 à 1960 : génération 1952 (90 % ancien régime / 10 % nouveau régime) ; génération 1953 (80 % ancien régime / 20 % nouveau régime) ; ... ; génération 1960 (10 % ancien régime / 90 % nouveau régime) ; générations 1961 et après (100 % nouveau régime).

⁶ Par exemple, pour un assuré de la génération 1952 ayant commencé à travailler en 1972 et liquidant ses droits à la retraite en 2012, on calculera les « droits acquis » dans le nouveau régime depuis 1972 et jusqu'en 2012.

b) Les individus sont successivement affiliés à l'ancien puis au nouveau régime au cours de leur carrière

Dans ce second type de transition progressive, les générations de la transition conservent, à la date de mise en place du nouveau régime, les droits en cours d'acquisition dans l'ancien régime (ces droits sont « figés » et ne sont pas convertis en droits dans le nouveau régime) et acquièrent ensuite des droits uniquement dans le nouveau régime. La pension à la liquidation est calculée comme si ces personnes avaient été affiliées successivement à deux régimes différents, l'ancien puis le nouveau régime. Elle dépend ainsi de la durée relative passée dans chaque régime. Dans ce cas, la durée de la transition est généralement plus longue que dans le premier type de transition progressive. Par construction, les nouveaux entrants sur le marché du travail sont intégralement couverts par le nouveau régime.

L'Italie a adopté, dans les grands principes, ce mode de transition.

En Italie, la transition se fait selon les annuités validées par les assurés dans l'ancien régime : seules les personnes qui avaient moins de 18 années de cotisation avant le 1^{er} janvier 1996, correspondant à la date de transformation du régime, sont couvertes partiellement par le régime en comptes notionnels, les autres demeurent intégralement couvertes par l'ancien régime. Il faut toutefois noter que, depuis la réforme de 2011, il y a eu une accélération de la transition en Italie et tous les droits accumulés depuis le 1^{er} janvier 2012 (même pour ceux qui avaient plus de 18 années de cotisation au 1^{er} janvier 1996) le sont dans le nouveau régime en compte notionnel.

En France, ce type de transition pourrait conduire à moins valoriser les droits acquis avant le passage au nouveau régime : par exemple, pour les assurés du régime général dans lequel les salaires portés au compte évoluent comme les prix et où le salaire de référence correspond aux 25 meilleures années de la carrière, cela conduirait à des salaires de référence et donc des droits particulièrement faibles avant le passage au nouveau régime (voir le **document n° 5**).

Le choix de ce mode de transition a été également adopté en France par le régime de base des artisans et des commerçants lorsque celui-ci a été aligné au régime général en 1973. La pension des assurés partis à la retraite après cette date, tout en ayant été affiliés au régime avant 1973, se calcule comme s'ils avaient été affiliés successivement à deux régimes distincts : un régime en points (avant 1973) et un régime en annuités (depuis 1973).

2. La valorisation des droits en cours d'acquisition : maintien des « droits acquis » ou valorisation des cotisations passées ?

Dans le cas de la transition immédiate ou de la transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime, la question se pose de savoir comment les droits en cours d'acquisition des personnes n'ayant pas encore liquidé leur retraite dans l'ancien régime peuvent être convertis en euros ou en points dans le nouveau régime. La réponse à cette question n'est pas unique et dépend en partie du type de transition.

Deux méthodes peuvent ainsi être utilisées pour convertir les droits : la méthode du maintien des « droits acquis » dans le passé et la méthode de la valorisation des cotisations passées. Dans ce

chapitre, l'expression « droits acquis » fait référence à la terminologie utilisée par les comptables pour valoriser les engagements d'un régime de retraite à un instant donné⁷. Elle désigne simplement les droits correspondant aux cotisations versées avant le changement de système de retraite, par opposition aux droits correspondant aux cotisations versées après.

2.1. Le maintien des « droits acquis » avec les règles de l'ancien régime

La méthode du maintien des « droits acquis » consiste à calculer la pension acquise dans l'ancien régime à la date de transformation et à la convertir en nombre de points ou en euros. Cette méthode est particulièrement appropriée au cas de la transition immédiate lorsque l'on souhaite que les droits accordés dans le nouveau régime au titre des années passées correspondent au plus près au montant de pension acquis dans l'ancien régime à la date de transformation.

Le calcul de la pension acquise dans l'ancien régime en annuités pose plusieurs difficultés.

La pension de l'ancien régime dépend généralement de la durée de cotisation, avec une durée de référence (40 ans par exemple) pour une retraite à taux plein. Pour estimer le montant de pension acquis dans l'ancien régime en cours de carrière, il faut donc faire des hypothèses sur les conditions de liquidation (à taux plein, par exemple) et proratiser la pension en fonction de la durée de carrière effectuée (par exemple, la moitié d'une pension à taux plein pour un assuré ayant cotisé 20 ans si 40 ans est requis pour le taux plein). Des hypothèses *ad hoc* doivent également être retenues pour estimer, en cours de carrière, un salaire de référence qui, selon la réglementation du régime en annuités, dépend généralement des salaires de fin de carrière (le dernier salaire ou une moyenne des derniers ou des meilleurs salaires) ; à défaut, le dernier salaire connu peut par exemple être conventionnellement retenu.

Une fois déterminé le montant de la pension acquise dans l'ancien régime, se pose la question de la conversion de ce montant en nombre de points ou en euros dans le cas des comptes notionnels.

Dans le cas du passage à un régime en points, le nombre de points correspond simplement au montant de la pension acquis dans l'ancien régime divisé par la valeur de service du point.

Dans le cas du passage à un régime en comptes notionnels, les droits portés au compte représentent la somme actualisée des pensions que l'assuré aurait perçues au cours de sa retraite au titre de ses « droits acquis » dans l'ancien régime. Ce calcul des « droits acquis » suppose d'estimer l'espérance de vie à la retraite des assurés concernés, en pratique en faisant l'hypothèse conventionnelle d'un départ à la retraite à l'âge minimum⁸. La question du choix du taux d'actualisation intervenant dans le calcul du coefficient de conversion se pose également au moment de la valorisation des « droits acquis » dans l'ancien régime, mais cette question n'est pas spécifique à la transition.

⁷ La notion de « droits acquis » est également discutée au chapitre 3 de la présente partie.

⁸ Une alternative consisterait à ne faire la conversion définitive qu'au moment de la liquidation et à ne communiquer à la date de transformation que des estimations des droits portés au compte notionnels correspondant, selon différentes hypothèses d'âge de liquidation.

Jusqu'à présent, cette méthode de reconnaissance des « droits acquis » dans l'ancien régime n'a été appliquée que par la Pologne, pour « les droits acquis » avant l'introduction du régime en comptes notionnels, le 1^{er} janvier 1999, par les générations concernées par la transition à savoir celles nées à partir de 1949. Le choix de cette méthode a été motivé par l'absence de données disponibles sur les cotisations et les rémunérations passées, notamment avant 1980, données qu'il aurait été nécessaire de récupérer pour appliquer la seconde méthode présentée ci-après.

2.2. La valorisation des cotisations passées

Selon cette méthode, la reconnaissance de droits à retraite acquis dans le passé consiste à accorder des droits dans le nouveau régime (dans les comptes notionnels ou un nombre de points) en fonction des cotisations correspondant à la période d'activité passée dans l'ancien régime.

Contrairement à la méthode précédente, cette méthode correspond exactement au mode de fonctionnement des régimes en comptes notionnels ou en points : on fait comme si ces régimes avaient toujours existé. Elle est particulièrement appropriée dans le cas d'une transition où l'on suppose que les salariés ont été affiliés simultanément à l'ancien et au nouveau régime durant toute leur carrière.

La Lettonie, qui a pourtant opté pour une transition immédiate, ainsi que la Norvège et la Suède ont utilisé cette méthode pour estimer les droits initiaux.

Pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'un historique des cotisations individuelles, dont l'estimation dépend des informations disponibles à la date de transformation du régime.

Si la chronique des cotisations individuelles passées est connue, il paraît naturel de l'utiliser.

Cependant, lorsque le taux de cotisation a beaucoup augmenté dans le passé, cette méthode peut conduire à attribuer de faibles pensions aux salariés les plus âgés, précisément parce qu'ils ont versé des cotisations plus faibles que celles qu'ils auraient eu à verser si le nouveau régime en comptes notionnels ou en points avait toujours existé. Dans ces conditions, un taux de cotisation plus élevé, combiné à l'historique des rémunérations passées, peut être choisi pour calculer les droits initiaux. Ce peut être en particulier le taux de cotisation du nouveau régime en comptes notionnels ou en points.

Lorsque la transition est progressive, une alternative à l'utilisation d'un taux de cotisation plus élevé serait d'allonger la durée de la transition afin de ne pas pénaliser les générations proches de la retraite à la date de transformation du régime.

La Suède et la Norvège ont utilisé un historique des rémunérations auquel ils ont appliqué des taux de cotisation, proches à la fois des taux de cotisation d'équilibre de l'ancien régime et du taux de cotisation du nouveau régime, pour calculer le capital virtuel initial des individus. Les cotisations passées ont ensuite été revalorisées en fonction de l'évolution du salaire moyen par tête dans les deux pays avant d'être converties en droits dans les comptes notionnels.

Lorsqu'il n'y a pas d'information individuelle disponible, ni sur les cotisations passées, ni sur les rémunérations passées, il est nécessaire de procéder à des reconstitutions approximatives pour

calculer les droits initiaux sur la base de carrières individuelles approchées, en se fondant par exemple sur des données relatives au salaire moyen dans l'économie ou, s'ils sont connus, aux salaires individuels à la date de transformation, ainsi qu'à des données sur les durées de carrière.

En Lettonie, pour tous les salariés qui ont pris leur retraite à partir de 1996 (date de la mise en place du régime en comptes notionnels), les droits initiaux ont été calculés comme le produit de trois termes : la rémunération soumise à cotisation, le nombre d'années de service et le taux de cotisation du nouveau régime (soit 20 %).

La rémunération soumise à cotisation a été conventionnellement fixée au salaire moyen de tous les salariés présents dans le régime en 1995 pour les affiliés qui ont pris leur retraite en 1996, et à un salaire moyen individuel basé sur les derniers salaires perçus depuis 1996 pour les affiliés partis à la retraite après 1997.

Cette méthode visait à inciter les personnes à déclarer leurs rémunérations dans la mesure où les droits initiaux sont d'autant plus importants que les rémunérations passées sont élevées. Elle présente cependant des inconvénients pour les personnes qui ont été peu présentes sur le marché du travail dans les années quatre-vingt-dix et qui peuvent avoir été malgré tout très actives par le passé. Certaines garanties ont de ce fait été adoptées durant la période de transition⁹.

3. Le financement du déséquilibre lié au vieillissement démographique

Dans le contexte de vieillissement de la population, marqué par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby boom* et par l'allongement de l'espérance de vie, la transition vers un nouveau mode de calcul des droits à retraite pose la question des conditions de retour à l'équilibre du nouveau régime. À moins qu'un fonds de réserve de taille suffisante n'ait été mis en place dans l'ancien régime, des ajustements de recettes et de dépenses seront nécessaires puisque le seul changement de technique de calcul des pensions ne permet pas le retour à l'équilibre du nouveau régime.

À défaut d'avoir constitué des réserves dans la phase passée où les générations nombreuses étaient actives, la technique des comptes notionnels ne permet pas en soi de financer les conséquences du *papy boom* mais, contrairement à la technique des points, elle intègre dans le calcul des pensions les effets de l'allongement de l'espérance de vie. Par ailleurs, dans un régime en comptes notionnels, la condition d'équilibre par génération contraint les différents paramètres du régime qui ne peuvent être ajustés librement au fil de l'eau. Cette contrainte n'existe pas dans les régimes en points puisque l'on peut agir année après année sur la valeur d'achat du point et/ou la valeur de service du point pour faire face aux besoins de financement entraînés par le vieillissement de la population.

⁹ Pour les personnes qui avaient au moins 30 années de service (ou qui étaient au chômage durant la période 1996-1999), le capital virtuel initial a été calculé à partir de la valeur la plus élevée entre le salaire moyen individuel basé sur les derniers salaires de la personne et le salaire moyen de toutes les personnes présentes dans le régime au cours des années 1996-1999. Pour les autres, il l'a été en utilisant la valeur la plus élevée entre le salaire moyen individuel et 40 % du salaire moyen de toutes les personnes présentes dans le régime, soit approximativement le niveau du salaire minimum.

La mise en place d'un fonds de réserve est donc particulièrement recommandée dans le cas de l'introduction des comptes notionnels pour répondre aux conséquences du *papy boom* sur le régime de retraite, comme cela a été le cas en Suède ou en Norvège. À défaut, on est conduit à faire face à des besoins de financement à court terme qui traduisent l'« imprévoyance » passée de ne pas avoir constitué de réserves (ce qui aurait été fait avec la technique des comptes notionnels). Il serait possible de s'écarter de la technique pure des comptes notionnels pour ajuster les recettes et les dépenses, par exemple en instaurant une cotisation additionnelle non génératrice de droits, en réduisant les coefficients de conversion des cotisations en pensions en comptes notionnels ou en faisant appel à un financement externe. L'unique question porterait alors sur qui reposeraient ces ajustements : les générations - d'actifs ou de retraités - qui seraient mises à contribution le seraient-elles de manière juste et équitable ?

3.1. L'utilisation de réserves pour financer les déficits liés au papy boom dans les régimes en comptes notionnels : la Suède, la Norvège, la Lettonie et la Pologne

Parmi les principaux pays qui ont transformé leur régime de retraite en un régime en comptes notionnels, seule la Suède et la Norvège avaient constitué des réserves importantes. Ces réserves contribueront notamment au financement des retraites des générations nombreuses nées dans les années quarante-cinquante qui partiront à la retraite au cours des années 2010-2025. En Suède en 1998, au moment de la mise en place du nouveau régime, alors que près de 40 % des réserves ont été transférées au budget de l'État pour financer des dispositifs de solidarité, les réserves restantes représentaient environ trois années de prestations – 20 ans plus tard, leur valeur est de près de 5 années de prestations – c'est le cas également des réserves en Norvège aujourd'hui¹⁰.

3.2. Les autres mesures visant à assurer l'équilibre du nouveau régime

En l'absence de réserves ou lorsque les réserves sont insuffisantes pour financer le déficit lié au vieillissement démographique, le nouveau régime sera confronté à un problème d'équilibre financier en dépit d'une modification du mode de calcul des pensions. Ce déficit pourrait être comblé en agissant classiquement sur les trois leviers d'action possibles, soit par une hausse des ressources qui, par exemple, pourrait prendre la forme d'une cotisation additionnelle non génératrice de droits pour éviter d'augmenter davantage les dépenses futures¹¹, soit par une moindre revalorisation des pensions ou des droits en cours d'acquisition (*via* une moindre revalorisation des droits en comptes notionnels ou une revalorisation plus importante de la valeur d'achat du point), soit par un relèvement de l'âge moyen effectif de départ à la retraite. Ces ajustements sur les paramètres devraient être au total plus importants en apparence dans le cas des régimes en points, puisqu'ils devraient répondre non seulement aux effets du *papy boom*, mais aussi aux effets de l'allongement de l'espérance de vie, lesquels sont pris automatiquement en compte dans le cas des comptes notionnels.

Une cotisation additionnelle non génératrice de droits peut être mise à la charge des assurés encore en activité. Cette cotisation additionnelle prend alors la forme d'un taux d'appel sur les cotisations. Une alternative serait de réduire les droits des assurés non encore partis à la retraite,

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/the-government-pension-fund/government-pension-fund-norway-gpfn/market-value-gpfn/id710461/>.

¹¹ Compte tenu du caractère contributif des régimes en points et en comptes notionnels.

par exemple en réduisant la valeur des cotisations portées initialement dans les comptes notionnels. De même, afin de réduire le montant des prestations futures, la Pologne a choisi de ne revaloriser les cotisations versées dans les comptes notionnels que sur la base de l'évolution de 75 % de l'indice retenu (la masse salariale). Ce type de mesures fait reposer l'ajustement sur les actifs au moment de la réforme et dans les premières années d'instauration du nouveau régime.

Une autre technique consiste à réduire la masse des prestations du nouveau régime en diminuant la revalorisation des pensions. Dans ce cas, l'ajustement est supporté les générations de retraités au moment de la réforme et dans les premières années d'instauration du nouveau régime.

Quelle que soit la technique utilisée, des mesures visant à relever l'âge moyen effectif de départ à la retraite pourraient également être envisagées afin de réduire les dépenses du régime et d'en accroître les recettes. Ainsi, l'âge minimum de départ à la retraite a été repoussé de 60 à 61 ans en Suède¹². La Lettonie a également augmenté de façon progressive l'âge minimum de départ à la retraite, de 55 ans en 1996 à 62 ans en 2008 pour les femmes et de 60 ans en 1996 à 62 ans en 2003 pour les hommes.

4. Les options ouvertes dans l'hypothèse d'un passage à un régime en points ou en comptes notionnels dans le cas de la France

Si la France décidait de transformer les régimes de base en annuités en un régime en points ou en comptes notionnels, il serait nécessaire de définir le mode de transition : immédiate ou progressive.

Le choix du mode de transition renvoie à différentes préoccupations qui seraient d'autant plus importantes que le basculement concernerait simultanément plusieurs régimes voire l'ensemble des régimes.

Si l'on souhaitait ne pas modifier trop fortement les droits en cours d'acquisition des générations proches de la retraite, la transition immédiate nécessiterait de retenir la méthode des « droits acquis » avec les règles de l'ancien régime en annuités. Cette méthode nécessiterait alors de faire des hypothèses, entre autres, sur les conditions de liquidation (application ou non d'une décote) et sur les modalités de calcul du salaire de référence pour des personnes en cours de carrière. Un intérêt de ce type de transition serait, une fois les droits en cours d'acquisition dans le régime en annuités estimés puis convertis en points ou en cotisations portés aux comptes notionnels à la date d'introduction du nouveau régime, de ne devoir gérer ensuite que des droits en cours d'acquisition dans ce nouveau régime. Cependant, si, au niveau de l'ensemble du système de retraite, certains régimes ne sont pas concernés par la réforme et conservent les modalités de calcul actuelles en annuités, il serait nécessaire de continuer à calculer une durée d'assurance dans le ou les nouveaux régimes en points ou en comptes notionnels pour estimer une durée d'assurance tous régimes.

¹² De plus, il n'y a plus d'âge maximal de départ à la retraite dans le nouveau régime alors qu'il en existait un dans l'ancien régime (70 ans). Des discussions sont en cours en Suède pour augmenter l'âge minimal d'ouverture des droits jusque 64 ans.

Une transition progressive ne nécessite pas de faire des hypothèses *ad hoc* sur les droits en cours d'acquisition dans l'ancien régime, mais oblige dans tous les cas à conserver pendant la phase de transition les paramètres de calcul de l'ancien régime tout en introduisant ceux du nouveau régime. À cette complexité supplémentaire en gestion s'ajoute, dans le cas de la transition progressive avec affiliation simultanée, la nécessité de disposer d'un historique de cotisations individuelles ou, à défaut, de le reconstituer pour estimer les « droits acquis » sur le passé dans le nouveau régime. Ce type de transition dépend donc de manière cruciale des données disponibles sur le passé, ce qui n'est pas le cas dans tous les régimes de retraite en France (voir le **document n° 9**).

Il serait également nécessaire de préciser la durée de la transition, résultat d'un compromis entre le souhait d'étaler dans le temps la réforme pour ne pas modifier les droits en cours d'acquisition dans l'ancien régime des générations proches de la retraite et celui de mettre en œuvre au plus vite les nouvelles règles, à partir du moment où leurs propriétés sont jugées meilleures que celles en vigueur. La transition progressive avec affiliation simultanée présente alors l'intérêt de pouvoir moduler très facilement la durée de la transition, en agissant sur les coefficients de pondération affectés aux pensions de l'ancien et du nouveau régime au fil des générations. Une alternative simple serait de n'appliquer le nouveau régime qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail, mais dans ce cas la durée de la transition serait extrêmement longue.

Enfin, il faudrait également déterminer la façon dont on envisage de financer les conséquences du *papy boom* sur le nouveau régime de retraite. Pour cela, il serait utile de clarifier l'impact de l'allongement de l'espérance de vie sur l'équilibre financier du système de retraite, dans la mesure où la technique des comptes notionnels est susceptible d'y répondre de manière automatique. Plus directement, la simulation d'un passage à un régime en comptes notionnels, dont les différents paramètres ne peuvent être ajustés librement au fil de l'eau sans remettre en cause la condition d'équilibre par génération, doit aider à apprécier l'ampleur des ajustements éventuels pour faire face notamment aux conséquences du *papy boom* sur le nouveau régime de retraite.

Le débat est *in fine* renvoyé au choix des différents leviers d'action permettant le retour à l'équilibre – hausse des ressources, baisse relative des pensions et recul de l'âge effectif de la retraite, selon des modalités qui peuvent être spécifiques à la nouvelle technique (points ou comptes notionnels), dans le respect de l'équité intergénérationnelle.