

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 152

RETRAITES LES CHIFFRES CACHÉS

Décembre 2014 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

RETRAITES : LES CHIFFRES CACHÉS

La même semaine, le Conseil d'orientation des retraites (COR) et la Cour des comptes ont livré deux visions radicalement différentes de l'avenir des retraites. Le COR explique que la dernière réforme des retraites a redressé la trajectoire des retraites dans leur ensemble, tandis que la Cour des comptes indique qu'il y a urgence à sauver les retraites complémentaires du privé, sans traiter des retraites du public pourtant déjà sous perfusion. Cette cacophonie tient à la complexité de notre système de retraite, qui le rend aujourd'hui impossible à piloter. Mais contrairement aux rapports qui se veulent rassurants et aux indicateurs biaisés, la Fondation iFRAP montre dans cette étude que notre système de retraite, qui représente 293 milliards d'euros de prestations servies, est à bout de souffle.

Derrière des déficits cachés, les régimes de retraite vivent d'expédients et au final, notre système ne survit qu'au prix d'une augmentation continue des cotisations et prélèvements qui menace la compétitivité des entreprises et grève les budgets de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux.

La complexité masque également des coûts de gestion parmi les plus élevés en Europe (entre 1,6 et 2 % alors que la moyenne européenne est à 1,2 % des prestations versées). La complexité masque aussi le problème central de l'équité du système : grâce à cette étude nous montrons qu'en appliquant les règles de cotisation et de liquidation du privé à la fonction publique, c'est jusqu'à 4 milliards d'euros d'économies potentielles annuellement qu'il serait possible de réaliser.

La complexité pose enfin la question du financement des éléments de solidarité de notre système de retraite, qui compte tenu de leurs coûts - 20 % du total des prestations versées - doivent être remis à plat.

- Sans les six réformes passées, la France serait en faillite. Mais elles ne sont pas suffisantes en qualité (injustice, complexité) ni en quantité (déficits persistants) ;
- Le système de retraite est inéquitable entre régimes publics et privés. L'application des règles du privé aux seuls fonctionnaires d'État réduirait le coût de leurs retraites de 2 à 4 milliards d'euros par an selon les modalités retenues ;
- Le niveau record de relèvements obligatoires en France exclut toute augmentation des cotisations ;
- 37 régimes différents, chacun avec ses règles particulières, une moyenne de quatre caisses de retraite par retraité et une gestion paritaire des retraites obligatoires à deux étages (régime de base, régimes complémentaires) ;
- La transition que nous voulons : un système lisible et responsable. Passer à un système en points sur toute la carrière, un recul de l'âge de la retraite jusqu'à un âge pivot de 65 ans, une part de capitalisation obligatoire pour pallier la baisse future des retraites.

Un système à la dérive

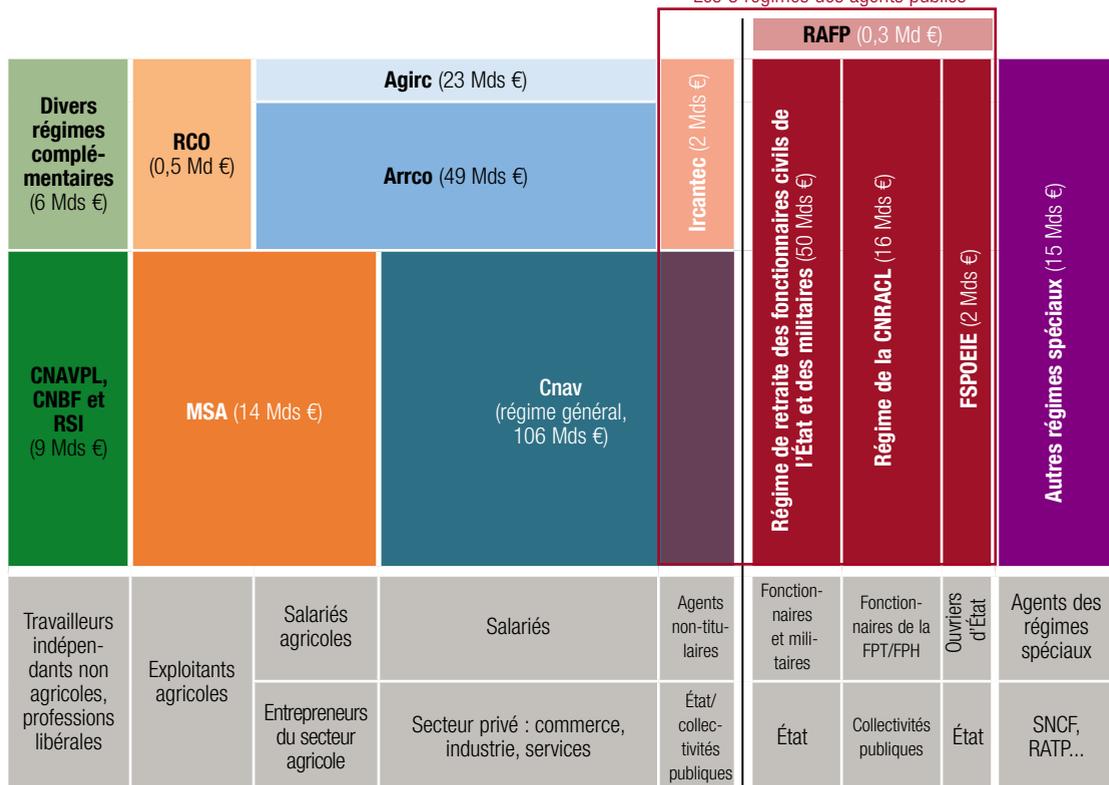
10

293 milliards d'euros de prestations légales vieillesse servies en 2013. Si dans le dernier classement de l'OCDE, la France se classe en tête pour ses

dépenses sociales rapportées au PIB (31,9 %), c'est en raison du poids de ses dépenses de retraites (près de 44 % du total des dépenses sociales).

293 milliards d'euros de retraites obligatoires en 2013 : une mosaïque de régimes

Les 6 régimes des agents publics



Source : PLF 2015 rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique.

La France se classe donc en tête ou quasiment en tête des pays européens pour le poids de ses pensions rapportées au PIB : 15,2 % en 2012 selon Eurostat, devancée seulement par la Grèce et l'Italie (12,3 % si l'on prend les seules retraites et dans ce cas la France est en

tête¹). Alors que nos finances publiques sont sous la surveillance de Bruxelles et qu'il nous faut financer aussi la croissance de nos dépenses de santé, famille, emploi, pauvreté, etc. notre pays a entrepris plusieurs réformes dont le rythme s'accélère.

Vingt ans de réformes des régimes français de retraite

■ 1 Cette comptabilisation exclut les pensions d'invalidité, de réversion et de retraite partielle ou anticipée.

Réforme	Balladur	Jospin	Fillon	Sarkozy	Woerth	Ayrault	LRFSS
Année	1993	1999	2003	2007	2010	2013	2014
Délai entre 2 réformes		6 ans	4 ans	4 ans	3 ans	3 ans	0,5 an

Une situation bien plus grave qu'on ne le dit

Déficits, besoins de financement et dette des régimes de retraite

11

Avant même de l'avoir votée, les parlementaires savaient que la réforme proposée par le gouvernement en 2013 laissait subsister des déficits de plus de 12 milliards d'euros par an jusqu'en 2020. Cette réforme n'a pas convaincu Bruxelles : « Cette réforme ne suffira pas à combler le déficit du système », a estimé la Commission².

Le déficit des régimes de retraite constitue pourtant le signal d'alerte concret seul capable de contraindre les responsables politiques à agir. Mais les rapports officiels créent la confusion. Tout d'abord sur le périmètre pris en compte : tous les régimes obligatoires ou seulement les régimes de base, ou bien encore les seuls régimes complémentaires Arrco-Agirc. Ensuite sur le vocabulaire : en jouant sur les concepts de « besoin de financement à venir » et de « déficit à venir » ; cette terminologie

permet de gommer des statistiques les déficits des régimes spéciaux (fonction publique, SNCF...), automatiquement comblés par les contribuables ou les consommateurs. Ces régimes ne se reconnaissent jamais aucun déficit, mais seulement de forts besoins de financement. La déclaration de la ministre des Affaires sociales est typique : « La loi de janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite commence à produire ses effets. Le régime général d'assurance vieillesse, qui couvre près des trois-quarts des actifs, sera à l'équilibre en 2017 : malgré la conjoncture difficile, le déficit, qui atteignait presque 9 milliards d'euros en 2010, a déjà été divisé par cinq (-1,7 milliard d'euros en 2014). » Ce sont naturellement les besoins de financement totaux, dix fois supérieurs, qui doivent être pris en compte.

■ 2 Avis sur le Programme de stabilité budgétaire de la France pour 2014, diffusé le 2 juin 2014.

■ 3 En 1955, l'âge de la retraite est de 65 ans et l'espérance de vie pour un homme est de 65 ans ! Aujourd'hui l'espérance de vie est de 78 ans pour un homme et l'âge de la retraite est de 62 ans.

■ 4 Le régime général des salariés du privé compte un millier de retraités âgés de 100 ans et plus supplémentaires par an (16 273 personnes en 2013).

■ 5 Réforme Fillon, Réforme Woerth, Réforme Ayrault.

Besoins de financement du système de retraite et du FSV, en milliards d'euros constants 2011

Prévisions gouvernementales	2014	2015	2016	2017	2020
Prévision 12/2012	18,8	19,5	20,5	21,3	22,5
Prévision 7/2013, après la réforme ARRCO/AGIRC	19,1	19,4	19,7	19,9	20,7
Prévision 9/2013, après la réforme Ayrault	15	15,4	15,8	16,2	12,7
Prévision 12/2014, (Mds € courants)	10,2	9,3	9,4	8,9	-

Non, il ne s'agit pas « juste » d'un mauvais moment à passer

Si l'effet du baby-boom ainsi que l'effet des gains d'espérance de vie passés³ sont des phénomènes qui vont se tarir, et seulement à partir de 2030-2040, l'allongement de l'espérance de vie va se poursuivre⁴. Ce phénomène démographique massif se combine à la décision brutale du passage à la retraite à 60 ans en 1982.

Chaque réforme est présentée comme la dernière

Les réformes ont consisté jusqu'à présent à utiliser plusieurs leviers : ajustement du niveau des pensions en passant à une indexation sur les prix plutôt que les salaires et en modifiant le

calcul de la liquidation, allongement de la durée d'assurance (notons tout de même que la durée nécessaire en 1993 était de 37,5 années ; elle sera de 43 ans en 2035, soit un report progressif de ½ trimestre par an en 42 ans), recul de l'âge légal (cette montée en charge a été beaucoup plus forte : cinq mois tous les ans), encouragement à la prolongation d'activité...

Cet ajustement permanent s'est traduit pour les salariés par une profonde incertitude : que l'on songe que les générations nées à partir de 1950 ont vu leurs conditions pour partir à la retraite modifiées trois fois entre 2003 et 2013⁵ et chaque

fois selon des critères et des rythmes différents ; chaque réforme expliquant qu'au-delà de cette transition, le cap était retrouvé durablement !

Mais, comme se plaisent à le rappeler les gouvernements successifs, pour adoucir les mesures prises, ces réformes se sont aussi accompagnées de mesures de solidarité : carrières longues, prise en compte de la différence de durée d'assurance des femmes, protection des plus fragiles, notamment ceux qui travaillent à temps partiel et n'ont pas forcément le nombre d'heures requis pour valider des trimestres, prise en compte de l'éducation des enfants, pénibilité, périodes de stage... Aujourd'hui, ce type de droits représente 20 % des pensions servies, ce qui est très important par rapport aux modèles étrangers.

Les réformes entreprises ont porté... au prix d'une forte hausse des cotisations

Le COR indique que le taux de prélèvement vieillesse⁶ est passé de 21,6 % en 2000, à 28,8 % en 2008 et 30,7 % en 2013. L'Insee a calculé que par rapport à la situation du début des années 1990, si l'on avait agi uniquement sur :

- l'âge de la retraite : recul de 7 à 10 ans ;
- la baisse du ratio pension/salaire : quasi-division par deux ;
- la hausse des cotisations : doublement du pourcentage du PIB consacré aux retraites (de 10-12 % actuellement à plus de 20 % en 2060).

Néanmoins, les réformes ne sont parvenues à équilibrer le système de retraite qu'au moyen d'une augmentation continue des cotisations : les taux

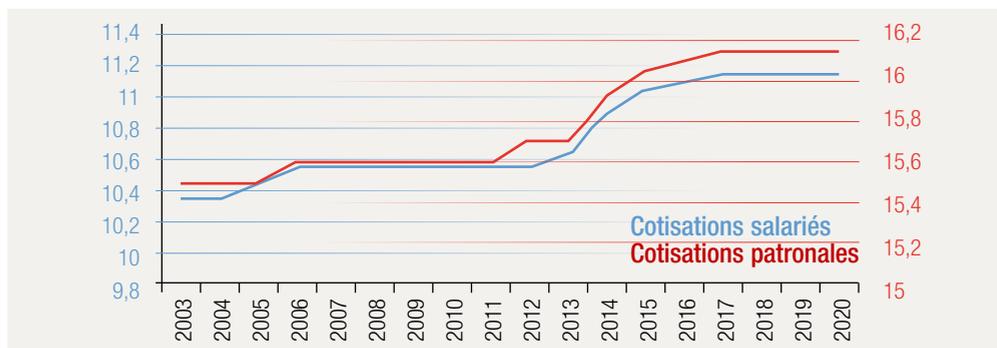
Cnav, restés relativement stables de 1993 à 2012, ont subi une première hausse en 2012 pour financer l'extension du dispositif carrières longues, puis dans le cadre de la réforme des retraites 2013, une seconde phase de hausse : les « cotisations salariales » et les « cotisations patronales » augmenteront de 0,3 point d'ici 2017. Cette augmentation a été compensée en 2014 par une baisse des cotisations familiales, elle-même prise en charge par l'État. Si la baisse des cotisations familiales doit se poursuivre en 2015 et 2016, ce sera au titre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Les cotisations Arrco ont, elles, subi une accélération plus continue (taux appelés) en 1993, puis de 1996 à 2000 et de nouveau de 2000 à 2005 et enfin en 2013.

L'utilisation du Fonds de réserve des retraites masque la réalité des déficits

Mais ces chiffres ne donnent pas une idée exacte des déséquilibres de notre système de retraite par répartition puisqu'une partie des dépenses (2 milliards d'euros par an) est financée par des prélèvements sur le Fonds de réserve des retraites. Un fonds alimenté par des ventes d'actifs de l'État (exemple : fréquences téléphoniques), un cas typique de vente d'actifs publics pour payer des dépenses courantes. Et que d'autres ressources sont nécessaires pour boucler le paiement des dépenses : impôts et taxes affectées au financement du régime général et du régime des indépendants, transferts de la Cnaf et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour le paiement des majorations pour

Évolution des cotisations retraite pour un salarié non-cadre



■ 6 À savoir le prélèvement pour financer l'ensemble du système de retraite rapporté à la masse salariale superbrute, c'est-à-dire y compris les cotisations employeurs.

enfant, soit au total 57 milliards d'euros, près de trois points de PIB⁷. La réforme précédente avait aussi prévu un transfert des cotisations chômage vers le système de retraite. Au passage, à partir du 1^{er} janvier s'ajoutera le compte pénibilité que certains patrons considèrent

comme aussi grave que les 35 heures et qui sera également financé par une cotisation supplémentaire.

La France emprunte une voie dangereuse : celle d'amortir le poids des retraites sur la compétitivité des entreprises.

Un système im-pi-lo-table !

Un système trop dépendant des hypothèses économiques

Patrick Artus, chef économiste de la banque Natixis, a déclaré : « *La croissance à long terme de la France dans les prochaines d'années va être inférieure à ce qui est usuellement pensé. Malheureusement, les administrations et l'État continuent de faire des simulations à moyen terme avec des hypothèses totalement irréalistes qui cachent le problème.* »

Depuis quelque temps, le débat se fait de plus en plus insistant sur la validité des hypothèses économiques retenues. Comme le montre le tableau ci-dessous, la réforme de 2013 était

basée sur les hypothèses une nouvelle fois optimistes, irréalistes même, utilisées par le COR fin 2012. Au moment du vote de la réforme en octobre 2013, le consensus des experts était que les objectifs 2014 et 2015 étaient intenables. La décision du gouvernement, début 2014, de parier sur un rebond en 2016 et 2017 qui compenserait les mauvais chiffres des deux années précédentes s'est avérée une faute. La croissance effective du PIB et les prévisions ont constamment diminué depuis.

Croissance du PIB, en volume et en % (scénario moyen du COR)

Prévisions gouvernementales	2014	2015	2016	2017
10/2012	2	2	2	2
4/2013	1	1,7	2,25	2,25
10/2013	0,9	1,7	2	2
10/2014	0,4	1	1,7	1,9
11/2014 (prévision iFRAP)	0,4	0,8	1,2	1,3

Comme l'a montré l'Insee, l'équilibre des régimes de retraite est très sensible à l'évolution du PIB et du niveau des salaires. Dans une situation de très faible croissance, le déficit ne peut que persister. D'une part, les cotisations sont assises sur la masse salariale et dépendent directement de la progression des salaires. Entre 1998 et 2007, la croissance annuelle moyenne de la masse salariale a été de 4,1 % ; depuis 2009, elle est de 1,5 % ; conséquence directe : c'est 15 points de croissance des salaires qui manquent aux retraites pour se financer, soit 9 milliards d'euros. Par ailleurs, la réforme de 2013 a été bâtie en sous-estimant le taux de chômage de 1 à 2 % sur la période 2014-2017, soit de 300 000 à 600 000 chômeurs. S'agissant des pres-

tations, le COR indique : « *La hausse des dépenses plus rapide que le PIB correspond quasi intégralement à l'augmentation de la masse des prestations de droit direct, en lien avec l'augmentation régulière du nombre de retraités [...] et avec l'augmentation de la pension moyenne des retraités – sous "l'effet de noria" traduisant l'amélioration régulière des carrières au fil des générations.* » Au final, le déficit est inévitable. En septembre 2013, le gouvernement avait annoncé un besoin de financement supplémentaire de 1 à 2 milliards d'euros en 2014. La Fondation iFRAP estime que la baisse des perspectives de croissance entraînera un déficit supplémentaire de 3 à 5 milliards d'euros par an jusqu'en 2020.

Une situation qui fait apparaître étrange l'étude

■ 7 Voir La Mort de l'État providence, Arnaud Robinet, Jacques Bichot, Ed. Manitoba/Les Belles Lettres.

d'impact du gouvernement, qui, il y a seulement un an, indiquait : on aurait pu envisager « une augmentation plus rapide (au rythme d'un trimestre toutes les deux générations) de la durée d'assurance requise, plafonnée à 44 annuités, comme l'envisageait le rapport remis par Yannick Moreau au Premier ministre. Cette solution aurait toutefois conduit à dépasser les besoins de financement requis par le papy-boom – compte tenu des nouvelles recettes et de l'équilibre général de la réforme ».

Ces critiques valent aussi pour le chômage. Les variantes de 4,5 ou de 7 % semblent même à long terme optimistes étant donné que le chiffre de 7 % n'a plus été atteint depuis les années 1980⁸. Il en est de même de la productivité fixée entre 1 et 2 % selon les scénarios. Ce chiffre est également sujet à caution : sur une période récente, l'OCDE montre une très forte chute de la productivité en France, de l'ordre de 0,3 % par an entre 2007 et 2013. Or, le COR reconnaît qu'un différentiel de 0,3 % de productivité, c'est 10 milliards d'euros d'impact sur le solde financier du système de retraite.

Cette impression de pilotage à vue commence à sérieusement jeter le doute sur l'intérêt de ces exercices de projections. Pourquoi, plutôt que de projeter un retour à l'équilibre selon des hypothèses hautement optimistes, ne pas simuler un *stress test* à l'image de ce que la Commission européenne demande aux banques, pour s'assurer de la solidité d'un système ? L'ancien président du COR, Jean-Michel Charpin, avait dit craindre qu'on lui reproche de vouloir noircir le tableau à dessein et de désespérer les Français. Mais, lorsque l'on constate que d'une part on escamote le montant

réel des déficits et d'autre part un vrai débat sur la viabilité des retraites, n'est-ce pas tout aussi préjudiciable ?

2014, un nouveau comité de suivi

La dernière loi sur les retraites a pris acte de la nécessité de renforcer le pilotage en créant le Comité de suivi des retraites composé de cinq personnes et dont la présidente est Yannick Moreau⁹. Le débat parlementaire a bien précisé l'absence de caractère « juridiquement contraignant » des recommandations du comité. Les défenseurs du projet ne voulaient surtout pas d'un système fonctionnant comme en Suède ou au Canada, qui prévoit, en cas de divergence des comptes, des procédures de rééquilibrage automatique. Mais comme le disent Jacques Bichot et Arnaud Robinet : « S'il est théoriquement possible de prendre des décisions courageuses sans une formule mathématique, l'expérience montre que c'est assez difficile. » Ces dernières années ont vu la multiplication des organismes chargés d'alerter le Parlement et le gouvernement : comité d'alerte de l'Ondam, Haut conseil des finances publiques... Mais si l'on veut que cette mission soit véritablement menée à bien, cela suppose le respect de deux principes de base : disposer de moyens autonomes de chiffrage, notamment au regard des hypothèses économiques du gouvernement et déclencher automatiquement des mesures correctrices ou au moins une discussion au Parlement sur les mesures d'attente. En l'occurrence, les partenaires sociaux aux manettes des différentes caisses et le ministère des Affaires sociales veulent se donner les moyens de procrastiner.

■ 8 Le COR indique que le taux de chômage en France métropolitaine n'a dépassé les 10 % que ponctuellement, en 1994 et 1996-1997. Mais un taux de chômage à 4,5 % ne s'est plus produit depuis 1978.

■ 9 Les autres membres sont Florence Parly, ex-secrétaire d'État au Budget sous Lionel Jospin et directeur général adjoint chez Air France au moment de sa nomination. Les autres membres sont Didier Blanchet, chef du département des études à l'Insee, Olivier Garnier, chef économiste à la Société générale et Marie Daudé, administratrice au ministère des Affaires sociales.

Le débat sur les retraites pollué par des indicateurs biaisés

Taux de remplacement : un critère valable ou pas ?

Depuis une vingtaine d'années, le « taux de remplacement », montant de la première retraite comparé à celui du dernier revenu, a été utilisé par de nombreux responsables politiques et syndicaux comme une mesure de l'équité entre les différents régimes. En réalité, comme le soulignent des notes de l'Insee, du COR ou de la DREES, ce taux ne permet pas de répondre à l'objectif d'équité.

DREES 2012 : le rapport entre le montant de la

retraite et celui de la dernière rémunération n'est pertinent que si la position occupée juste avant de partir à la retraite s'inscrit dans la carrière et n'apparaît pas comme atypique. Or, pour une proportion substantielle de la population, c'est loin d'être le cas : dans le secteur privé, en particulier, de nombreux salariés connaissent des transitions indirectes de l'activité à la retraite (avec entre les deux une période de chômage), ce qui pose la question du salaire à retenir le plus représentatif de la fin de carrière.

Pourtant, ces précautions ne sont pas reprises par le président de la République qui, en 2013 déclare : « *Les modalités de liquidation de la retraite sont différentes entre le public et le privé, mais la durée comme le taux de cotisation sont les mêmes et surtout, le taux de remplacement (différence entre le salaire et la pension) servi aux fonctionnaires est équivalent à celui d'un salarié du secteur privé.* »

Un vrai débat : la différence de taux de cotisation

Quelle que soit la période considérée et donc le taux de cotisation de référence pour l'État employeur, il existe un fort différentiel de taux avec le privé. En 2014, le taux de la « cotisation retraite employeur brut » de la fonction publique est 4,5 fois plus élevé que dans le secteur privé. Par ailleurs, le taux de cotisation salarié des fonctionnaires était historiquement de 7,85 % pour les fonctionnaires contre 10,55 % pour le privé. Il est en cours d'alignement depuis 2011 et jusqu'en 2020. Les fonctionnaires ne pouvoient

donc qu'à hauteur de 1/7^e par leurs cotisations au financement de leur retraite quand les salariés du privé y contribuent pour plus d'un tiers. Au final, la convergence des taux ne représente pas du tout la même chose entre public et privé. Là encore, des organismes publics se sont penchés sur ces écarts de cotisations pour tenter de mesurer s'ils reflétaient correctement la « contributivité » du système. Insee, ministère de l'Économie, COR ont procédé à des ajustements de périmètres pour expliquer l'origine de l'écart exorbitant de cotisation retraite de l'État employeur (74 % en 2014) comparé aux 17 % du secteur privé¹⁰.

Même en tenant compte des différences de périmètre, l'iFRAP estime l'écart des taux de cotisation employeur à 25 %. Le montant des salaires bruts des fonctionnaires civils de l'État (2014) étant de 40 milliards d'euros, l'écart de taux représente une surcotisation de 10 milliards d'euros par an à la charge de l'État. **Il faut rendre son caractère contributif au système de retraite du public.**

■ 10 Sources : rapport COR 21 mars 2001, 10 juin 2009 et 10 avril 2014 du COR, et rapport sur les pensions de la fonction publique PLF2015 page 34 ; le taux FPE brut est celui qui est appliqué aux salaires de base (hors la plupart des primes).

■ 11 Voir étude sauvegarde retraites, septembre 2010, « Retraite des fonctionnaires : en finir avec les idées reçues ».

■ 12 Un régime par capitalisation (retraite additionnelle de la fonction publique ou RAFP) a été mis en place en 2003, prenant en compte le niveau moyen des primes (20 %) avec des taux de cotisation salarié et employeur modérés (5 % chacun).

Taux cotisation employeur, selon les rapports publics (chiffres arrondis)

	Taux brut privé	Taux brut fonction publique civile d'État	Écart des taux	Taux corrigé privé	Taux corrigé fonction publique civile d'État	Écart des taux
2001	16 %	41 %	25 %	25 %	38 %	13 %
2007	16 %	51 %	35 %	30 %	42 %	12 %
2014	16 %	74 %	58 %	30 %	55 %	25 %

Source : rapport COR 21/3/2001, 10/6/2009 et rapport sur les pensions de la fonction publique PLF2015 page 34.

Un faux débat : les primes

La non prise en compte des primes des fonctionnaires dans le calcul de leur retraite est régulièrement dénoncée comme l'injustice majeure dont souffrent ces salariés. Contrairement à ce qui est affirmé, il existe un certain nombre de primes qui sont incluses directement dans le calcul de la retraite¹¹. Mais surtout, la réponse à ce lancinant débat est claire : **1) pas de retraite sans cotisation, et 2) l'État ne pourrait cotiser sur le montant des primes qu'en réduisant fortement leur montant¹².**

Chaque fonctionnaire est face à un choix : soit percevoir par exemple 1 000 euros de prime net, soit percevoir 600 euros de prime, somme sur laquelle on lui retiendra 60 euros de cotisation

salarié et pour laquelle son employeur paiera 400 euros de cotisation qui seront donc pris en compte pour sa pension. Il faut noter que l'on ne laisse pas ce choix aux salariés du secteur privé qui doivent cotiser sur la totalité de leurs rémunérations.

La retraite par points sur toute la carrière est beaucoup plus équitable

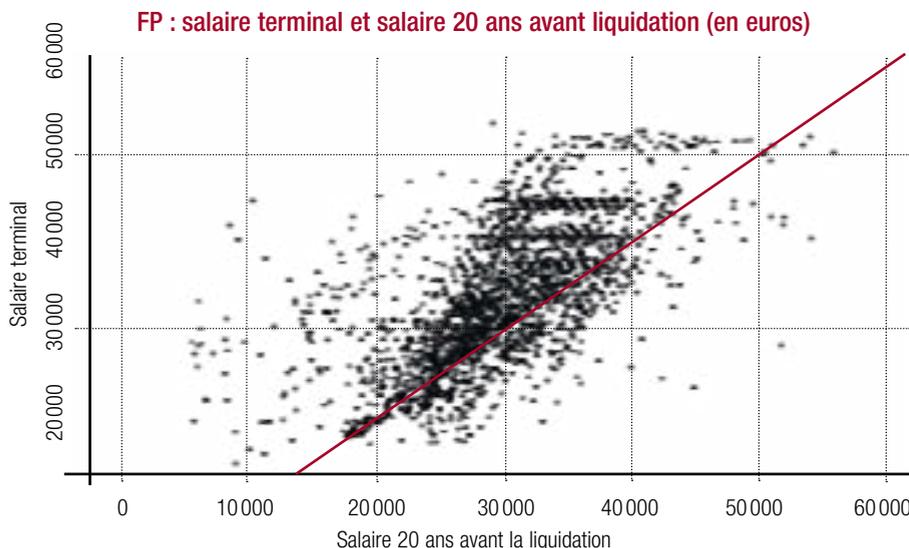
Le taux de liquidation qui tient compte de la carrière complète est beaucoup plus équitable. Pour les salariés du privé, il existe une certaine dispersion des retraites par rapport au salaire moyen sur la carrière, mais qui est surtout due à l'attribution d'une retraite minimum, fréquente dans le privé. Contre toute attente, on constate aussi une très grande

■ 13 La méthode utilisée par la Chaire de transition démographique est basée sur un échantillon réel de la population fourni par la DREES. Il s'agit d'un ensemble de 50 000 personnes, anonymisées, parties en retraite entre 2005 et 2008 et appartenant à deux régimes importants, celui de la fonction publique d'État et celui du régime général des salariés (Cnav). Pour chacune de ces personnes les chercheurs ont eu accès à des données détaillées sur leur période d'activité jusqu'à leur départ en retraite : niveau des salaires, durée de cotisation, type d'emploi, situation familiale et taux de cotisation notamment.

■ 14 Voir la méthodologie et l'étude complète réalisée avec la collaboration de Jérôme Santoul sur le site de l'IFRAP : <http://www.ifrap.org/Annexes-de-l-etude-Retraites-2014,14645.html>

dispersion pour les fonctionnaires. Les études de la Chaire de transition démographique de Dauphine¹³ ont montré que le calcul de la retraite dans

la fonction publique basé sur les six derniers mois produisait des effets plus irréguliers que prévu, comme on peut le voir sur ce diagramme.



Si on prend par exemple le cas de retraités dont le salaire terminal est de 35 000 euros par an, on constate que leur salaire 20 ans avant (considéré comme leur salaire moyen sur toutes leurs carrières) s'étagent de 22 000 à 32 000 euros. Dans l'autre sens, la retraite de fonctionnaires dont le salaire moyen sur toute leur carrière est de 25 000 euros, varie en fonction de salaires terminaux allant de 22 000 à 38 000 euros

(puisque leur retraite est calculée en fonction des salaires des six derniers mois). En supposant que leurs retraites représentent 75 % de leurs salaires terminaux, leurs retraites respectives iront de 16 500 à 28 500 euros par an. En continuant à axer le débat sur le taux de remplacement, les responsables politiques faussent un des leviers importants de la réforme, à savoir le passage aux points sur la carrière complète.

Les trois tares de notre système de retraite

L'équité en question

Pour tous les responsables politiques, la question public privé est close, la convergence est en marche, fermez le ban ! Nous avons souhaité vérifier ce point en appliquant aux agents de l'État les règles du privé. Nous avons procédé à quatre simulations pour mesurer quatre paramètres importants qui influent s'agissant des conditions et des modes de liquidation des retraites¹⁴ :

- 1/ l'application des règles de liquidation du privé (25 meilleures années pour la Cnav, carrière com-

plète pour les complémentaires) sur la pension des fonctionnaires ;

- 2/ l'application des règles du privé, mais en fixant un âge de départ à la retraite minimal à 62 ans pour effacer l'effet des départs anticipés de catégories actives ;

- 3/ le même cas que dans la simulation 2, mais en plus en prolongeant l'espérance de vie hommes/femmes ;

- 4/ le même cas que dans la simulation 2, mais

cette fois en corrigeant la pension servie à la baisse, du fait que le taux de cotisation salariale a été sur toute la carrière inférieur à ce qu'il était dans le privé.

Pour effectuer les simulations ci-dessus, nous sommes repartis du document 16 de la séance du 21 novembre 2012 du COR¹⁵. Ce document dresse huit cas types qui sont présentés ici :

Nom du cas	Description complémentaire	Âge de départ sous le régime actuel	Taux de prime	Poids relatif dans la FPE	Proportion d'hommes	Taux de remplacement selon le COR
Catégorie B 2 ^e grade		60	29 %	18 %	42 %	64 %
Ingénieur des mines	Sédentaires de catégorie A, rémunérations très élevées	64	70 %	14 %	69 %	51 %
Professeur agrégé	Sédentaire de catégorie A, indices élevés et taux de primes bas, promotion au choix, instituteurs non inclus	63	11 %	22 %	46 %	76 %
Professeur des écoles		60	8 %	15 %	30 %	76 %
Gardien de la paix	Fonctionnaire actif, départ avant 55 ans	52	39 %	6 %	97 %	71 %
Adjoint administratif principal 2 ^e classe	Catégorie C service normal	60	24 %	15 %	27 %	52 %
Adjoint administratif principal 2 ^e classe	Femmes ayant une durée courte FPE (catégorie C)	47	24 %	5,50 %	8 %	54 %
Professeur certifié	Femmes ayant une durée courte FPE (catégorie A)	56	8 %	4,50 %	30 %	81 %

Pour chacun des cas types, il a fallu reconstituer la carrière correspondante puisque contrairement au public, la retraite dans le privé tient compte des 25 meilleures années (régime de base) / toute la carrière (régime complémentaire). La carrière est résumée par la grille indiciaire du corps auquel il appartient : les corps et grilles 2014 sont supposés constants tout au long de la carrière. Seule la valeur du point et ses variations sont prises en compte¹⁶. La pension dans les conditions actuelles est recalculée à partir du taux de remplacement indiqué par le COR.

► **Simulation I** : on applique à partir du 1^{er} janvier 2015 la méthode de calcul du privé sur les départs en retraite du public et on obtient 9,37 % d'économies. **L'économie vient surtout des décotes applicables dans le régime de base et des complémentaires qui ne sont pas cotisées sur toute une carrière (départs plus tôt ou catégories actives).** Dans ce cas, si on applique ces règles

sur les départs en retraite des 25 prochaines années¹⁷, on obtiendra une économie croissante jusqu'en 2040 avec en moyenne 2 087 millions d'euros d'économies par an. En cumulé sur les 25 années, l'économie pour les pensions est de 52,2 milliards d'euros.

► **Simulation II** : on applique le mode de calcul du privé aux départs du public mais en considérant que les agents vont ajuster leur départ en retraite en partant le plus tard possible (62 ans). Pour ce faire, on prend la retraite qui aurait dû être servie dans le régime public, on calcule combien de temps elle aurait été servie pour un homme et pour une femme compte tenu de son espérance de vie, résultat que l'on pondère par la proportion d'hommes et de femmes dans les cas types retenus. Après quoi, on effectue le même calcul mais en changeant les âges de départ à la retraite et par conséquent les durées inférieures pendant lesquelles, compte tenu de

■ 15 Hétérogénéité des taux de remplacement dans la fonction publique d'État ; une approche par cas types.

■ 16 Les autres hypothèses retenues sont les suivantes : militaires ignorés, anciennes entreprises d'État ignorées, les primes ne sont pas prises en compte. Le cas des poly-pensionnés n'est pas pris en compte. Enfin, les catégories A sont supposées être les seules à cotiser à l'Agirc, les autres à l'Arcco.

l'espérance de vie, les pensions vont être servies. On obtient ainsi une économie de 5,25 % sur les pensions servies. Les économies sont plus faibles en raison de la disparition des décotes appliquées et l'augmentation des pensions servies. Dans ce cas, si l'on applique ces règles sur les départs en retraite des 25 prochaines dans la FPE, l'économie est de 1 170 millions d'euros en moyenne par an avec un effet en cumulé d'économies sur les pensions de l'État sur 25 ans de 29,3 milliards d'euros.

► **Simulation III** : on applique les mêmes hypothèses que pour la simulation 2 (règle de calcul du privé + carrière jusqu'à 62 ans) mais en augmentant l'espérance de vie – hypothèse du 11^e rapport du COR de 2012 (hommes : 28 ans d'espérance de vie à 60 ans, femmes : 32,3 ans au lieu de 22,83 ans pour les hommes et 27,75 ans pour les femmes) – et on obtient 3,47 % d'économies. Si on applique ces règles sur les départs

en retraite des 25 prochaines années, on obtient une économie moyenne par an de 776 millions d'euros et, en cumulé sur 25 ans, 19,4 milliards d'euros.

► **Simulation IV** : on applique les mêmes hypothèses que pour la simulation 2 tout en appliquant des décotes liées aux écarts de cotisation public/privé tout au long de la carrière (10,9 % dans le privé quand c'est 9,14 % dans le public) et on obtient 19,76 % d'économies. Cette situation tient au fait que deux effets se combinent : d'une part, les pensions sont servies plus tard en raison du report des départs en retraite ; d'autre part, les pensions servies sont plus faibles car elles tiennent compte du différentiel (actuel mais aussi passé sur toute la carrière) de cotisations. L'économie moyenne par an sur les pensions servies sur les 25 prochaines années est de 4,4 milliards d'euros et l'économie cumulée est de 110 milliards d'euros.

Quatre exemples d'économies générées par un alignement des régimes du public sur celui du privé, en euros par mois

	Catégorie B 2 ^e grade	Ingénieur des mines	Professeur des écoles	Gardien de la paix
Pension nette (situation actuelle)	1 796	4 262	2 431	1 676
Retraite simulation II	1 694	3 656	2 199	1 406
Retraite simulation IV	1 459	3 106	1 892	1 204

Ces différentes simulations confirment qu'il faut que le système public soit plus contributif et couvre davantage les déficits « cachés » du système de retraite des agents de l'État. Le Conseil d'orientation des retraites souligne dans son dernier rapport le coût supplémentaire des retraites publiques à 3 milliards d'euros à l'horizon 2018. Plutôt que d'augmenter les ressources dédiées aux retraites des fonctionnaires – et alors même que les régimes complémentaires du privé envisagent de nouveaux sacrifices et que l'on sait que les taux de remplacement vont chuter – ces simulations nous montrent que des économies sont possibles en révisant les conditions et les modes de liquidation dans la fonction publique.

37 régimes ! La complexité à tous les étages

Plusieurs événements sont venus rappeler le côté ingouvernable de notre système de retraite. Lorsque le Premier ministre a voulu, dans le cadre du programme de 50 milliards d'euros d'économies, geler les retraites par rapport à l'inflation, il a souhaité faire un geste en faveur des pensionnés en dessous de 1 200 euros par mois. Mais cette mesure, pour satisfaire sa majorité, a échoué sur la complexité du système de retraite. En effet,

comment savoir qui touche plus de 1 200 euros lorsque les retraites sont susceptibles d'être versées par deux, trois caisses ou plus ? Autre exemple, la réforme de 2013 avait prévu la création d'un GIP (Groupement d'intérêt public) chargé de piloter les projets de simplification communs aux différents régimes. Mais on vient d'apprendre que ce projet prévu pour 2014 était reporté à... 2021. Idem pour le « guichet unique », dont la mise en

■ 17 (en p.17)
55 000 départs
annuels en
2014 avec une
montée en
charge progressive
jusqu'à
65 000 départs
annuels en
2040.

place est irréaliste à court ou moyen terme de l'aveu même des responsables du projet.

Qu'il existe 37 régimes ne serait pas forcément une difficulté si chacun servait une retraite calculée sur les mêmes bases et que l'on puisse en comparer le rendement. Le problème c'est qu'il n'en est rien. Le COR, dans une étude de 2011 sur les polypensionnés, a conclu que la très grande diversité des règles conduit à des situations contrastées, certains se trouvant avantagés par le fait d'être polypensionnés, d'autres au contraire étant défavorisés. Par ailleurs, ce système explique que les Français reçoivent en moyenne quatre pensions différentes au titre de leur retraite. De plus, les changements de périmètres sont très fréquents. Les coûts actuels de gestion du système de retraite sont estimés entre 5 et 6 milliards, soit entre 1,6 et 2 % des prestations d'ensemble servies, alors que les statistiques d'Eurostat indiquent que la moyenne de l'UE est de 1,19 %, de 0,72 % en Suède ou encore de 1,23 % en Allemagne. Il serait clairement possible de viser au moins 2 milliards d'économies sur notre système. Or, il apparaît que des économies substantielles résident dans la réduction des effectifs forcément très nombreux qu'il faut pour gérer la diversité des caisses : qu'il s'agisse des régimes de base ou des régimes complémentaires, la réduction des effectifs est un sujet tabou¹⁸. La Cour des comptes, dans son rapport sur les régimes complémentaires du privé, indique que les frais de gestion ont progressé sur dix ans plus vite que l'inflation et que les rémunérations sont en moyenne de 25 % supérieures à celles de la Cnav.

Un système à deux étages

Le gouvernement vient à peine de réformer le régime de base (dit « général », ce qui entretient un peu plus la confusion), que les complémentaires doivent se lancer dans un nouveau cycle de négociations pour trouver des solutions face aux nouvelles perspectives de déficit¹⁹. Le régime des cadres, l'Agirc, est le plus mal en point. Son déficit de 3,2 milliards d'euros en 2013 devrait se creuser à 5 milliards d'euros en 2018 (les réserves seraient alors épuisées). Environ 15 % des retraites qu'ils paient ne sont pas financées par des cotisations

mais sont prélevées sur leurs réserves. Le régime Arrco est dans une situation grave mais moins urgente : le déficit frôle les 3 milliards d'euros actuellement et les réserves devraient s'épuiser en 2027. Ainsi, des discussions sur l'avenir des retraites découpées entre le régime de base et les régimes complémentaires n'ont aucun sens et elles contribuent à décourager les Français.

Les régimes de retraite complémentaires jouent un rôle important dans le système de retraite obligatoire. Par la retraite moyenne qu'elles servent (en droit direct), elles sont loin d'être accessoires. Elles font partie intégrante des retraites légales : malgré leur gestion « privée », elles sont assimilées à des dépenses publiques. Par ailleurs, leur gouvernance est très proche de celle de la Cnav puisqu'elles sont composées à parts égales de représentants de salariés et d'employeurs. Dans certains cas, il s'agit des mêmes personnes !²⁰

D'un point de vue pratique, les assiettes de cotisation et les tranches sont les mêmes : les taux sont certes différents. Mais ce sont surtout les plafonds de cotisations qui distinguent les complémentaires, celles-ci se hissant jusqu'à huit fois le plafond de la Sécu pour l'Agirc, même si très peu de gens atteignent ce niveau (environ 6 000). Cette question des tranches est d'ailleurs à l'origine de la fragilité de l'Agirc et aujourd'hui la fusion Arrco-Agirc est au cœur des débats.

Ainsi donc, les sorts des deux étages de la retraite du privé sont étroitement liés. Alors pourquoi ne pas franchir la dernière étape et fusionner Cnav et complémentaires ? Une simplification qui permettrait d'améliorer le travail de gestion des entreprises. Pressé de faire des économies, le Premier ministre a demandé au Haut conseil du financement de la protection sociale d'évaluer la mesure visant à faire collecter par les Urssaf les cotisations Arrco-Agirc afin de dégager des économies²¹. Les partenaires sociaux sont vent debout contre une mesure qu'ils considèrent comme une mise sous tutelle. La gestion à deux étages des retraites du privé comporte un aspect qu'il ne faut pas négliger : celui du grand nombre d'administrateurs impliqués dans la gestion du système. Au total, c'est 960 mandats dans les caisses Arrco et 650 dans les caisses Agirc et 170 mandats Arrco

■ 18 Voir Société Civile n° 90 et n° 130.

■ 19 Les régimes complémentaires n'ont pas le droit de s'endetter.

■ 20 Gérard Ménéroud pour le Medef et Sylvie Durand pour la CGT.

■ 21 Cette mesure rappelons-le, a déjà été prise pour l'Unedic.

au niveau national et 156 mandats Agirc au niveau national.²² Le rapprochement des modes de calcul ne peut en tout cas être considéré comme une

barrière infranchissable. Les Suédois l'ont fait. L'Allemagne est passée des annuités aux points en 1992 en une année.

Dernier avatar de complexité : la pénibilité

Là où le Premier ministre veut simplifier les retraites, la dernière réforme des retraites en a rajouté en matière de complexité avec le lancement, dès le 1^{er} janvier prochain, du compte pénibilité, qui institue un « compte personnel » au profit de tous les salariés de droit privé. L'exposition à un ou plusieurs facteurs de pénibilité du travail conduira à l'accumulation de points qui pourront être utilisés pour financer une formation, pour passer à temps partiel ou pour abaisser l'âge minimal de départ en retraite et financer la validation de trimestres supplémentaires.

Le coût de ce dispositif, financé par une nouvelle cotisation, est estimé à 2 milliards d'euros en 2030. Cette mesure a succédé à différents plans de prise en charge de la pénibilité qui n'ont pas donné satisfaction. Une récente étude du ministère du Travail²³ indique que la pénibilité est majoritairement présente chez les jeunes actifs et les intérimaires. Dans les deux cas, il est évident que c'est le chômage de masse qui pousse à accepter des métiers pénibles. Augmenter les cotisations pour réparer la pénibilité des emplois occupés n'est pas la bonne solution.

Avantages vieillesse « contributifs » et « non contributifs »

De nombreux rapports ont recommandé une séparation claire entre les avantages contributifs à la charge des différents régimes et les avantages non contributifs à la charge de la solidarité. La liste des avantages non contributifs accordés aux retraités est longue et leur caractère « non contributif » ne fait généralement pas débat (majoration retraite pour enfant, durée de cotisation réduite pour enfant, retraite minimum, prise en compte de périodes de chômage, de maladie, de service militaire, réversion, majoration pour métiers pénibles, invalidité...). Les avantages non contributifs étant financés par la solidarité et non pas par des cotisations spécifiques, l'exigence de justice est particulièrement forte. Pourquoi les avantages liés au fait d'avoir eu des enfants ou d'avoir été marié seraient-ils fonction du type de métier exercé ? C'est pourtant le cas actuellement. Même les régimes spéciaux, pourtant très proches, se différencient par des détails qui contribuent à augmenter la complexité du système, son opacité et ses coûts de gestion. La gestion des avantages retraite non contributifs pose trois questions : qui les calcule, qui les distribue et qui les finance ?

Les avantages non contributifs étant accordés

en fonction de critères personnels et complexes, il serait souhaitable de réduire au minimum le nombre d'organismes qui manipulent ces informations. Ce n'est pas le cas actuellement, chacune des caisses auxquelles le retraité est affilié détermine et distribue ces avantages plus ou moins indépendamment.

Comme il existe un certain consensus pour maintenir la quasi-totalité de ces suppléments aux retraites, la question centrale est celle de leur financement. Le rapport du Conseil économique et social de 2000 résume la logique qui devrait être appliquée au financement de ces avantages : « *Notre assemblée estime que l'État doit engager, avec les partenaires sociaux et les représentants des bénéficiaires de ces prestations, une réflexion d'ensemble sur ce thème, afin de déterminer ce qui relève de la responsabilité des caisses de retraite et ce qui relève de la solidarité nationale*²⁴. »

Le passage d'une solidarité assurée par chaque régime de retraite à une solidarité nationale sur le modèle du « minimum vieillesse » se réalise progressivement mais n'est pas achevé. L'allocation « minimum vieillesse » a été créée en 1956 pour améliorer la situation des nom-

■ 22 Source rapport Perruchot.

■ 23 Qui porte sur le sujet (mais pas selon les mêmes critères que ceux retenus par loi).

■ 24 Rapport du 13 janvier 2000.

breuses personnes âgées qui ne disposaient que de très faibles revenus. Grâce à l'amélioration du niveau des retraites, cette allocation était peu à peu en voie d'extinction. En 1993, un établissement public à caractère administratif, le FSV (Fonds de solidarité vieillesse), a été créé pour reprendre la distribution du minimum vieillesse. Cette allocation ne correspondant à aucune cotisation, il a semblé naturel que le FSV finance également d'autres allocations du même type (des avantages dits « non contributifs »), jusqu'alors financées et distribuées par les régimes de retraite.

La prise en charge des avantages non contributifs par le FSV varie non seulement d'un type d'avantage à l'autre, mais aussi selon le régime de retraite. Une situation qui renforce la complexité, entretient l'opacité et dissimule les inégalités entre régimes.

En Suède, une clarification a été opérée en même temps que la réforme des retraites et la mise en place des comptes notionnels. Les Suédois ont « sorti » du système les droits non contributifs. Ces droits correspondant en moyenne à 15 % des prestations versées, sont dorénavant financés par le budget de l'État, sous la forme d'allocations financées

directement par l'Agence de Sécurité sociale. D'autres droits de retraite, comme la prise en compte des périodes d'éducation des enfants, sont calculés en fonction d'un revenu fictif. La réforme des différents avantages non contributifs à coût total constant implique trois étapes :

- détermination des règles communes à tous les régimes ;
- constitution d'une caisse unique des avantages non contributifs, gérée par le FSV ;
- identification et mise en place des transferts de ressources nécessaires entre les différentes sources de financement.

Ce dernier point est important car chaque année, le rapport d'activité du FSV commence par résumer les nombreux changements législatifs, soulignant la panique qui règne régulièrement au moment de préparer le budget de la Sécurité sociale. Les transferts vers le FSV permettent aussi de masquer les problèmes des régimes de retraite et de repousser leurs déficits sur la Cades (Caisse d'amortissement de la dette sociale). Au total, en 2013, le FSV, à lui seul, aura perçu et distribué 24 milliards d'euros, un montant représentant environ 8 % du montant total des retraites obligatoires.

Transition : quel système voulons-nous ?

Le système actuel a atteint ses limites face aux bouleversements démographiques et économiques. Des promesses imprudentes ont été faites aux actifs et aux retraités (37,5 années de cotisation, retraite à 60 ans pour tous). Elles se sont avérées intenables et aucun gouvernement n'envisage plus de les garantir. Un nouveau contrat est nécessaire pour le XXI^e siècle, capable d'assurer l'équilibre financier et l'équité du système. Entre la baisse des pensions, l'augmentation des cotisations, le recul de l'âge de départ en retraite et la capitalisation, quatre techniques sont envisageables.

Peut-on baisser les prestations ?

D'après l'OCDE, des pays comme le Danemark, les Pays-Bas, l'Irlande ou le Royaume-Uni consacrent environ 6 % de leur PIB aux régimes

obligatoires de retraite, soit deux fois moins que la France. Cependant, ces chiffres ne concernent que les retraites obligatoires, beaucoup plus limitées dans certains pays. En France, les actifs cotisent sur la quasi-totalité de leur revenu à des taux importants (le plafond de l'Agirc est de 25 000 euros par mois) ! Au Royaume-Uni, les cotisations pour les retraites obligatoires de base par répartition ne représentent que 6,6 % du PIB, mais les Britanniques consacrent en plus 6 % du PIB à des fonds de pension par capitalisation. L'autre moyen pour mesurer la générosité du système est de comparer le niveau de vie des retraités par rapport au reste de la population.

En France :

- le niveau de vie des retraités est en moyenne inférieur (-4 %) à celui des actifs ayant un emploi ;

- le niveau de vie des retraités est proche ou légèrement supérieur (+3 %) à celui des autres Français en âge de travailler (chômeur ou ayant un emploi).

Mais, depuis 1993 pour les salariés du privé et depuis 2003 pour les fonctionnaires, les retraites sont indexées sur l'inflation et non plus sur le niveau des salaires. Dans une période de forte croissance, cette méthode provoquerait un rapide décrochage du niveau de vie des retraités par rapport à celui des actifs : avec une progression de 3 % des salaires en plus de l'inflation, dix ans après leur départ en retraite le niveau de vie des retraités aurait décroché de 40 % par rapport aux actifs, sans avoir pourtant perdu de pouvoir d'achat. La très faible croissance du PIB a rendu ce fait moins visible, mais cette situation serait rapidement intenable avec une reprise souhaitable de la croissance. Des pays comme la Suède ont prévu d'accrocher les retraites au niveau de croissance du pays.

Peut-on augmenter les cotisations ?

L'équilibre financier ne pourra pas être rétabli par de nouvelles augmentations des cotisations retraites. Ce serait insupportable pour l'économie française. C'est évident pour les salariés et pour les entreprises. Et, même si c'est bien dissimulé, ça l'est aussi pour les collectivités locales, pour les hôpitaux, et pour l'État où la croissance brutale des dépenses de retraite rend quasi impossible la construction d'un budget « zéro augmentation ».

Il faut travailler plus

L'indexation des retraites sur les prix constituant déjà une règle sévère, le retour assez rapide (2025) de l'âge légal à 65 ans semble inévitable, et acceptable : la France s'alignera sur ses voisins en tenant compte que l'espérance de vie à 60 ans aura augmenté de cinq ans au moins depuis 1981. Les statistiques de l'OCDE sont assez claires : bien que l'âge légal de la retraite soit de 62 ans, l'âge effectif de la retraite en France est plus proche de 59 ans. La France se situe de ce point de vue en bas de tableau, loin de l'Allemagne (62) et de la moyenne de l'OCDE (64). Certes, la moyenne

d'âge de départ devrait augmenter puisque la réforme des retraites de 2010 prévoit un recul progressif de l'âge légal. Le report de l'âge légal est le levier le plus efficace sur la réduction des déficits financiers : en 2011, la Cnav avait calculé que le seul relèvement des bornes d'âge de deux ans dans le cadre de la réforme de 2010 avait un impact de plus de 8 milliards d'euros à moyen terme (horizon 2020). Comme dans la réforme suédoise, il s'agirait de faire de l'âge légal un âge pivot à partir duquel est calculée la retraite, compte tenu des années d'espérance de vie.

Introduire de la capitalisation est indispensable

Dernier levier : l'introduction d'une part de retraite par capitalisation obligatoire. En France, même les syndicats comme la CFDT la revendiquent pour les cadres. Et depuis 2005, la fonction publique bénéficie d'un support, le RAFP – Régime additionnel de la fonction publique – grâce auquel les fonctionnaires cotisent par capitalisation sur leurs primes pour la retraite, exactement comme le recommande la Banque mondiale dans le cadre d'une organisation optimale des systèmes de retraite à trois piliers. Alors pourquoi ne pas étendre à l'ensemble de la population les avantages d'un tel schéma ? Les détracteurs de la capitalisation arguent souvent qu'étant donné l'état de notre système de retraite, il est impossible de cumuler la répartition où l'on cotise pour ses parents et la capitalisation où l'on cotise pour sa future retraite. Mais c'est oublier que la France bénéficie d'un fort taux d'épargne, il ne s'agit donc pas de cotisation supplémentaire, mais de transfert vers des supports dédiés. Actuellement, les Français de plus de 65 ans comptent déjà plus de 20 % de leurs revenus issus de leur épargne retraite, essentiellement au travers de l'assurance-vie. Cette épargne retraite pourrait compenser, selon certaines études, jusqu'aux deux tiers de la baisse du taux de remplacement. En Suède, une part de capitalisation est obligatoire. En Allemagne, cette solution a été fortement promue pour ceux aux revenus les plus faibles parce que la générosité du système est menacée par le vieillissement démographique. Encouragé par des avantages fiscaux et dans le

cadre de règles prudentielles strictes, cet apport permettrait de contenir l'évolution du taux global de cotisation et d'encourager la compétitivité économique, en constituant des capitaux à investir dans nos entreprises.

Transition vers un régime unique

La transition de la situation actuelle au système objectif ne peut pas se faire instantanément, mais est techniquement faisable : d'autres pays l'ont fait et en France, la Chaire de Dauphine, Jacques Bichot, le Cepremap et le COR l'ont étudié plus ou moins indépendamment et ont conclu à sa faisabilité. Si la méthode de l'extinction (seuls les nouveaux entrants sont affiliés au nouveau système) est trop lente, deux méthodes sont faisables : « cristallisation » (les droits déjà acquis par chaque actif sont définitifs et donneront droit à une retraite correspondante aux anciennes règles, les nouveaux droits entrent dans le nouveau système) ou « rétropolation » (les droits déjà acquis par chaque actif sont recalculés aux normes du nouveau système). Cette réforme nécessite dix étapes étalées sur une quinzaine d'années :

1. 2015-2016 : définir un panier commun des avantages non contributifs et en transférer la

responsabilité au FSV, à coût constant pour les avantages distribués ;

2. 2015-2017 : uniformiser les règles Arrco/Agirc et fusionner ces régimes dans l'Association des régimes complémentaires, puis y intégrer l'Ircantec ;

3. 2016 : homogénéiser les avantages accordés aux régimes de retraite Perco, PERP et Prefon ;

4. 2018 : transformer le régime général en un régime par points et l'intégrer dans l'ARP ;

5. 2018 : créer un Régime par capitalisation obligatoire (RAC) avec un taux de cotisation comparable à celui des fonctionnaires, soit à terme, 1 % pour le salarié et 1 % pour l'employeur ;

6. 2018-2019 : transformer le régime des fonctionnaires en un régime par points ;

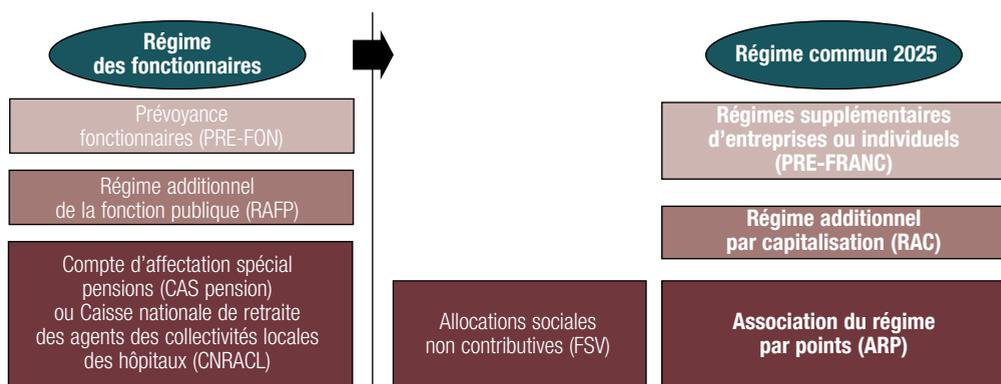
7. 2020 : intégrer le régime des fonctionnaires dans l'ARP ;

8. 2020 : intégrer le Régime par capitalisation des fonctionnaires (RAFP) dans le RAC ;

9. 2018-2025 : répéter les étapes 6 et 7 pour chacun des autres régimes spéciaux (Parlementaires, SNCF, RATP, EDF/GDF, Banque de France...) ;

10. 2020-2030 : répéter les étapes 6 et 7 pour les régimes des indépendants, artisans, agriculteurs et professions libérales.

Architecture du système de retraite commun à tous les Français



Nous avons représenté le régime actuel de retraites des fonctionnaires car il correspond au système en trois piliers recommandé par la Banque mondiale : un régime de base par répartition, limité à trois fois le plafond de la Sécurité sociale, un régime complémentaire obligatoire d'entreprise par capitalisation et un régime supplémentaire individuel d'épargne retraite.

Conclusion

Face à des déficits croissants et à un choc démographique, l'Allemagne a fait le choix de baisser la générosité de son système de pensions en réduisant continuellement le taux de remplacement, qui devrait atteindre 43 % en 2030. La Suède a choisi une autre voie : celle d'inciter à prolonger le plus possible l'emploi pour maintenir les futurs revenus de retraite. Dans ces deux pays, cela s'est traduit aussi par la décision de figer le taux de cotisation : 18,5 % en Suède et 22 % en Allemagne. La France emprunte une voie dangereuse, celle de financer les retraites en augmentant le prélèvement sur le système productif, ce qui menace la compétitivité des entreprises. Et comme le montre notre étude, cette voie ne suffit plus et les solutions adoptées n'ont fait qu'accroître l'inéquité entre les régimes et même entre les adhérents d'un même régime.

La Fondation iFRAP propose de :

- transformer les différents régimes de base en un seul régime universel, qui assurera plus de lisibilité et permettra un meilleur pilotage pour les finances publiques. Cette solution permettra aussi d'assurer une meilleure mobilité professionnelle entre les secteurs publics et privés ;
- intégrer les régimes de la fonction publique et des régimes spéciaux pour plus d'équité et des économies à terme sur le budget de l'État et des hôpitaux et collectivités ;
- transformer ce régime universel en un régime par points : ce système renforcera le caractère contributif de notre système de retraite ; il permettra aussi d'intégrer des mécanismes redistributifs sur des bases connues de tous et appliquées de manière responsable ;
- de repousser l'âge de la retraite pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie : au moins cinq ans de plus d'espérance de vie à 60 ans de 1981 à 2025 ;
- d'introduire une part de capitalisation dans le cadre d'une retraite obligatoire d'entreprises.

Cette organisation permettra d'en finir avec la complexité actuelle, illisible et coûteuse, due aux multiples caisses et régimes tenus par les syndicats et les représentants de l'État. À moyen terme, la construction d'un régime commun réduira les dépenses administratives de 2 à 4 milliards d'euros par an. À long terme, l'alignement des régimes spéciaux sur les règles du régime général réduirait les coûts de 5 à 10 milliards d'euros par an.

Cette évolution permettra aussi de projeter le rendement réel de notre régime de retraite sans soustraire du débat public la part du revenu national dédié aux retraites et les évolutions à attendre compte tenu de la croissance de notre économie et de l'espérance de vie. Cette évolution permettra enfin de répondre à tous ceux qui pensent que travailler plus longtemps n'est pas raisonnable dans une économie marquée par le chômage. Si la réforme de notre système de retraite permet de redonner des marges de manœuvre sur les cotisations acquittées par les entreprises, c'est autant qu'elles pourront investir dans la création d'emplois.