

RETRAITES

LES 15 CLÉS DE LA RÉFORME

Les retraites sont les premières des dépenses sociales : elles représentaient 278 milliards d'euros en 2010, soit un quart des dépenses publiques et la moitié des dépenses sociales. Avec 14 % du PIB, la France est le pays d'Europe qui consacre le plus pour ses prestations vieillesse après l'Italie (17 %), devant l'Allemagne (11,8 %). Les prévisions du COR (Conseil d'orientation des retraites) ont confirmé un déficit probable de l'ensemble des régimes de 22 milliards d'euros en 2020. Le gouvernement n'avait d'autre choix que de s'attaquer à une nouvelle réforme des retraites, moins de 3 ans après la dernière et s'est engagé à un retour progressif à l'équilibre en réponse aux demandes pressantes de Bruxelles. François Hollande a déclaré que son objectif était de parvenir à une réforme qui tienne compte de l'allongement de la durée de vie et qui serait menée au nom « *de la justice et de l'équité, notamment entre régimes* ». Peut-on demander des efforts supplémentaires aux salariés et retraités du privé sans réformer les pensions publiques ? Celles-ci progressent à un rythme difficilement supportable pour les finances publiques : de 18 milliards d'euros en 1990 pour les seules pensions des fonctionnaires de l'État, elles sont passées à 42 milliards en 2012. Elles seront de 48 milliards en 2015. À ce rythme, l'État devra choisir entre payer les salaires ou les pensions. La solution passe par la mise en œuvre d'un système de retraites unique pour tous les salariés, publics et privés, et les non-salariés. Ce système fonctionnerait à l'image des retraites complémentaires, par points, et répondrait aux objectifs d'équilibre, de lisibilité et d'équité. Cette réforme devra forcément s'accompagner d'un partage des efforts entre actifs et retraités, y compris d'un recul de l'âge de la retraite, à l'image de ce qui se pratique partout en Europe, et de l'introduction d'une part de capitalisation obligatoire.

- **Les déficits prévus par le COR sont sous-estimés, notamment en l'absence des déficits publics**
- **Les régimes publics sont les plus coûteux ; ce sont aussi ceux qui ont repoussé les réformes indispensables**
- **Un exemple de différence de rendement : les enseignants. Pour le public, 4 à 7 % de cotisations de moins pour des retraites supérieures**
- **Mettre fin à la complexité des systèmes de retraites en fusionnant les caisses et les 35 régimes pour 6 milliards d'économies**

I. Pourquoi la réforme des régimes de retraites publiques est inéluctable ?

La réforme de 2010, qui a consisté à relever de deux ans l'âge légal et la durée de cotisation pour avoir une pension à taux plein, n'aura pas suffi. Les prévisions du COR font état de nouveaux déficits et l'attente d'une éventuelle embellie sur le front du chômage est insuffisante à résoudre le problème qui est d'une tout autre ampleur. En 1990, les pensions directes et de réversion étaient de 108 milliards d'euros, elles atteignent 264 milliards en 2010. Les causes sont connues : allongement de la durée de vie et départs massifs à la retraite des baby-boomers se conjuguent. Il n'est pas rare aujourd'hui de compter 2 générations de retraités pour 1 actif. A cela s'ajoute une baisse du nombre de cotisants. Les conditions d'équilibre du régime par répartition fondé sur les cotisations du travail se sont détériorées avec la crise, et les réformes se succèdent pour éviter la faillite du système. Avec la nouvelle réforme

en préparation, un constat s'impose : tout le monde sera mis à contribution. Les caisses Arrco et Agirc ont été les premières à tirer le signal d'alarme : sans réforme, leurs réserves auraient été épuisées respectivement en 2020 et 2017. Les entreprises ont dû accepter une hausse des cotisations pour se refinancer. Et pour la première fois, les retraites complémentaires seront revalorisées pendant trois ans d'un point de moins que l'inflation. Mais pourquoi le privé serait le seul à faire des sacrifices ? D'autant que les retraites du public sont confrontées à un scénario explosif. Le gouvernement entend conserver un budget identique en valeur. Pour respecter cette condition, il lui faudra durcir les recrutements au-delà de la règle du « 1 sur 2 ». Au nom de l'équité et de la justice, il faut s'attaquer aux inégalités de retraite public/privé car, malgré les réformes successives, des différences majeures demeurent.

1. Trop d'inégalités en matière de retraite

Âge effectif moyen de départ à la retraite - Pensions directes uniquement

	SECTEUR PRIVÉ	FONCTION PUBLIQUE			SERVICES PUBLICS		
		État	Hors État		RATP	SNCF	IEG (EDF, GDF)
		Tous Civils	Territoriale	Hospitalière			
Âge effectif moyen de départ à la retraite	61,3	58,2	58,6	55,0	53,65	55,4	56,7
Durée moyenne de service de la pension	17,7	22,9	18,5	21,2	25,15	27,7	25,5
Durée de vie effective moyenne du retraité	79,0	81,1	80,1	79,7	79,22	82,7	80,9

Sources : une différence est possible entre la durée de vie effective et la somme de l'âge moyen de départ en retraite et la durée moyenne de service de la pension. Cela s'explique par des sources différentes utilisées pour renseigner ce tableau. Les chiffres proviennent des recueils statistiques des différentes caisses de retraites (RATP, SNCF, CNRACL, IEG) et du rapport sur l'état de la fonction publique.

Comme on peut le voir à travers ce tableau, les écarts entre les niveaux de retraites et la durée pendant laquelle les pensionnés les touchent

sont considérables. Certes, les formations, les métiers, les parcours des carrières et les durées de cotisation peuvent être très différents. La

garantie de l'emploi et les meilleures possibilités de conserver un emploi à plein-temps constituent des avantages importants. Ce ne sont pas les seuls. Le dernier rapport du COR indique que les réformes successives ont rapproché les règles des différents régimes de retraites.

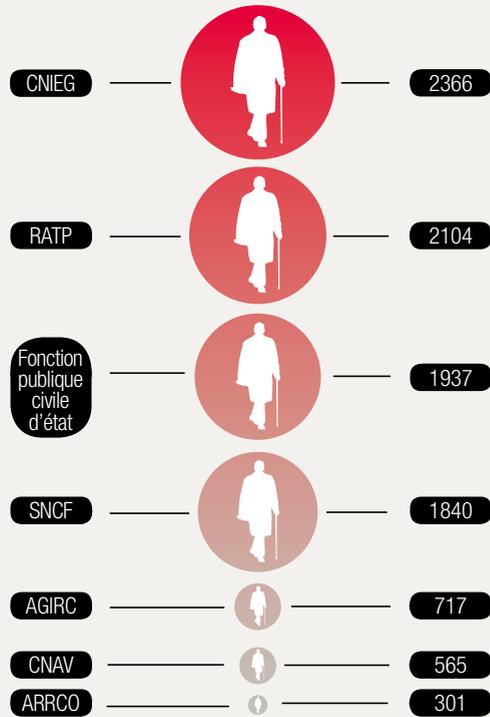
■ 2003 : alignement de la durée d'assurance pour les fonctionnaires et le privé : 40 ans pour tous + alignement des mécanismes de décote/surcote + revalorisation des pensions sur les prix.

■ 2007 : alignement des régimes spéciaux sur les fonctionnaires pour les âges de départ.

■ 2010 : alignement progressif des taux de cotisation salariés et des âges de départ à la retraite pour les fonctionnaires et le privé + relèvement des âges légaux et des durées de cotisation (le taux de cotisation sera aligné sur celui du privé en 2020 et en 2026 pour la SNCF ; il s'agit du taux avant la hausse de cotisation de 2012/2013).

Mais les réformes restent progressives et paramétriques sans s'attaquer à la principale différence : le mode de calcul. 75% du traitement des 6 derniers mois pour le secteur public contre les 25 meilleures années pour le privé, et même la carrière complète pour les complémentaires.

Montant moyen mensuel brut de la pension de droit direct en euros (2011)



Source : « Les retraités et les retraites », DREES, Édition 2013.

Combien 1 euro de cotisation rapporte-t-il en retraite ?

Cette méthode est très mal vue par les partisans des régimes de retraites par répartition parce qu'elle permettrait aux cotisants de mesurer la performance de leur système de retraites et de comparer avec celles par capitalisation ou simplement avec celle d'un PEA ou d'une assurance-vie. Une étude réalisée pour l'association Sauvegarde Retraites en 2005 par Jacques Bichot¹ avait confirmé que le rendement des différents régimes de retraites pouvait varier de moins de 1 euro à 4 euros pour 1 euro de cotisation, les meilleurs rendements allant aux hauts fonctionnaires, aux employés de la Banque de France, aux cadres chez EDF ou encore aux agents de la catégorie active de la SNCF. Les catégories actives repré-

sentent dans la fonction publique d'État, locale et hospitalière ainsi que dans les services publics les métiers bénéficiant d'une possibilité de partir plus tôt en retraite en raison de conditions de travail jugées pénibles. Le sénateur Jean-Jacques Jégou avait examiné en 2010 cette question et estimé que la fermeture progressive de la catégorie active représenterait une économie globale à son plein effet de 1,2 milliard d'euros. Une mesure d'autant plus justifiée que certains de ces métiers ont beaucoup changé et ne constituent plus forcément une atteinte à l'espérance de vie, celle-ci étant d'ailleurs identique à celles des autres fonctionnaires². Et encore ces études ne prennent pas en compte l'impact du « coup

■ 1 Sauvegarde retraites, Études et analyses n° 4, 2005.

■ 2 Rapport pour avis sur le projet de réforme des retraites de 2010 de M. Jean-Jacques Jégou, commission des finances du Sénat, 29 septembre 2010.

de chapeau » dans le secteur public ou augmentation de salaire de dernière heure, qui, compte tenu du mode de calcul, se traduit par une aug-

mentation équivalente du montant de la retraite, alors qu'elle serait quasiment sans effet sur la retraite du privé.

Propositions de la Fondation iFRAP

- Relever progressivement à partir de 2015 le mode de calcul des pensions des régimes spéciaux (prise en compte des salaires des 3 dernières années, accroissement de 2 années par an), de façon à converger avec le mode de calcul du privé.
- Achever d'ici 2018 l'alignement des taux de cotisation salarié des régimes spéciaux sur celui du privé (10,55 %).

Un exemple : les enseignants

Les enseignants sont une excellente illustration de ces différences de rendement. En effet, ils constituent la moitié des effectifs de la fonction publique d'État et, ces dernières années, près de 40 % des départs en retraite. Leur taux de primes figure parmi les moins élevés (12 % contre 24 % en moyenne dans la fonction publique d'État). Enfin, la comparaison est simple puisqu'il y a des enseignants du privé et du public dont les carrières sont strictement comparables. Les enseignants du privé dans les établissements sous contrat sont, selon la loi Debré, rémunérés par l'État selon les mêmes grilles indiciaires. En revanche, leurs retraites dépendent du régime général et des caisses de retraites complémentaires, ce qui induit une différence tant dans la rémunération nette (taux de cotisations plus fort) que dans les droits à retraite (retraites ordinairement nettement plus faibles). Or, il s'avère que les cotisations acquittées par l'enseignant privé sont de 4 à 7 % supérieures sur le salaire brut pour des retraites inférieures (voir encadré). Au total, les cotisations peuvent représenter un surcoût de 60 000 euros pour un professeur. Les enseignants du privé béné-

ficient d'un régime différentiel, le Retrep, qui leur permet de partir dans les mêmes conditions d'âge que leurs homologues du public sans subir le régime de décote s'ils n'ont pas acquis tous leurs trimestres leur permettant de partir à taux plein. Il faut rappeler que les régimes de décote ne sont pas encore alignés entre public et privé et ne le seront qu'en 2020. Par ailleurs, les fonctionnaires bénéficient d'un régime additionnel de retraite par capitalisation sur leur primes depuis 2003 (dans la limite de 20% de leur rémunération), le RAFP. Pour les enseignants du privé, un régime équivalent a été mis en place mais l'Education nationale a décidé de baisser les pensions versées via ce système, aggravant l'écart avec les enseignants du public. Si l'on ajoute à cela que les enseignants du public sont prioritaires sur les promotions de fin de carrière, on mesure l'inéquité qui existe entre les deux régimes pour des métiers strictement identiques. Une inéquité encore plus grande si l'on compare cette fois avec les enseignants du secteur privé hors contrat qui ne bénéficient pas de tous ces régimes.

Comparatif enseignant public/privé

Nous présentons quelques cas particuliers basés sur des estimations réelles 2012 dans le 1^{er} et le 2nd degré, qui permettent de mesurer selon les éléments pris en compte les avantages pour le secteur public (pour le privé, les retraites intègrent le Retrep).

1^{er} degré

■ Cas d'une mère avec deux enfants, 11,5 ans de services sédentaires, 28 ans de services actifs, retraite à 58 ans et 4 mois ; 158 trimestres + 16 trimestres enfants, sans décote :
- retraite privée : 2 279 €
- retraite publique : 2 448 € si fin de carrière au 11^e échelon de professeur des écoles, **soit 7 % de plus**

■ Si fin de carrière au 6^e échelon hors classe, la retraite publique sera alors de 2 636 €, **soit 13,5 % de plus.**

2nd degré

■ Cas d'un père de 2 enfants, certifié, départ à 60 ans et 10 mois sans décoté, 164 trimestres :

- retraite privée : 2 339 €

- retraite publique : 2 285 € si fin de carrière au 11^e échelon certifié, **soit 2 % de moins**

■ Si fin de carrière au 6^e échelon hors classe des certifiés, la retraite publique sera de 2 573 €, **soit 9 % de plus.**

2. Des déficits des régimes publics camouflés

Les déficits du secteur privé sont connus. Dans notre système basé sur une retraite par répartition obligatoire et contributive, les recettes souffrent gravement en période de crise et de chômage, obligeant les responsables à prendre un certain nombre de mesures drastiques. Le rapport Gallois avait mis en lumière le grave déficit de compétitivité des entreprises françaises en raison du coût du travail. Pourtant déjà deux hausses sont à l'ordre du jour pour le secteur privé :

■ de 0,1 pt par an sur 5 ans pour les cotisations salariés (idem pour les cotisations employeurs) pour financer le retour à la retraite à 60 ans pour les carrières longues (1 milliard d'euros) ;

■ de 0,1 pt pour les cotisations Arrco-Agirc en 2014 et 2015 (1 milliard d'euros également). Alors que le privé se prépare à des sacrifices (hausse de cotisations et désindexation des retraites), il n'est pas justifiable que les régimes publics ne s'attaquent pas à leurs déficits. Pour agir, encore faudrait-il connaître l'ampleur de l'effort.

Tableau récapitulatif des principaux régimes de retraite

2011	Cotisants	En %	Retraités ³	En %	Pensions	En %	Déficit
CNAV	18 100 000	79 %	12 300 000	80 %	88	57 %	-6
Arrco	18 100 000		10 200 000		38,4		-2
Agirc	4 000 000		2 100 000		19,4		-1,8
CNAV et complémentaires		79%		80%	148,30	70,1%	-9,57
Fonction publique civile et militaire	2 100 000	10 %	1 800 000	12 %	43,6	28 %	
CNRA	2 150 000	10 %	790 000	5 %	12,4	8%	-0,4
SNCF	157 000	1%	182 000	1%	5,1	3%	-3,2
RATP	43 000	0%	37 000	0%	0,8	1%	-0,5
CNIEG	140 000	1 %	115 000	1 %	3,9	3 %	-1,2

Ce tableau permet de se rendre compte du poids dans les comptes publics des principaux régimes : ainsi les fonctionnaires représentent 10 à 12% des cotisants ou pensionnés, mais 28 % des pensions versées. Idem pour la SNCF ou les électriciens et gaziers. Cette différence traduit à

la fois le déséquilibre démographique mais aussi la générosité du système. La dernière colonne comporte les chiffres des déficits constatés pour la Cnav, l'Agirc ou l'Arrco. Pour la RATP et la SNCF, le déficit correspond au résultat net ajouté de la contribution publique versée par l'État.

■ 3
Bénéficiaires de droit direct.

Pour les électriciens et gaziers, il s'agit du résultat net additionné de la TCA, la fameuse taxe qui finance leur retraite. Mais bien évidemment, le plus difficile à établir est le déficit des régimes de retraites des fonctionnaires. Officiellement, il est nul, puisqu'il s'agit d'un régime budgétaire, c'est-

à-dire que la cotisation employeur est financée directement par le budget de l'État. Cependant, l'évolution de la cotisation employeur de l'État montre qu'il faut consacrer une part toujours plus importante du budget de l'État pour financer les retraites.

Taux de cotisation des principaux régimes

Année 2012	Cotisation salarié	Cotisation employeur + subvention État	Total
Secteur privé	10,55 %	15 %	25,55 %
Fonction publique d'État (civils)	9 %	68,59 %	77,59 %
Fonctions publiques, collectivités locales et hôpitaux	9 %	28,85 %	37,85 %
SNCF	9 %	33,49 +60 %	102,49 %
EDF/GDF	12,13 %	45,11 %	57,24 %

Si l'on applique le taux de cotisation du privé au régime des fonctionnaires, la différence entre les deux régimes donne un surcoût de 29,3 milliards d'euros. Les fonctionnaires civils et militaires pourront toujours arguer que l'augmentation de la cotisation couvre le déficit démographique dû à la réduction du nombre de fonctionnaires après des décennies d'embauche. Dans ce cas, on peut

appliquer le taux de cotisation global du régime des fonctionnaires locaux et hospitaliers qui est en équilibre démographique et par ailleurs pratique les mêmes conditions de retraites que celui des fonctionnaires de l'État : alors le surcoût est de 14,2 milliards d'euros. Un chiffre supérieur aux déficits de la Cnav, de l'Arrco et de l'Agirc réunis.

3. Les coupables silences du COR

Personne ne semble vouloir révéler ces chiffres : même le COR, organisme indépendant censé éclairer le débat public, évite pudiquement de parler de déficit du régime public lui préférant l'appellation de besoin de financement. Pour le dernier rapport sur les perspectives financières, le président Raphaël Hadas-Lebel avait dû s'expliquer sur son silence à propos des déficits des régimes des fonctionnaires. S'y prêtant finalement dans un rapport spécifique paru en mars, le COR s'est livré à un camouflage des chiffres. Pour disposer d'une base de comparaison stable, le COR avait décidé jusqu'en 2010 de considérer comme « normal » le niveau des cotisations employeur de l'État en 2000 (soit 40 % et donc déjà nettement plus du double de la cotisation patronale moyenne dans le privé). Toute hausse était donc vue comme destinée à combler une sorte de déficit. Dans son rapport

de décembre 2012, le COR a décidé soudain de changer sa base de comparaison et, comme il l'écrit, de « remettre les compteurs à zéro » : le taux de cotisation « normal » est maintenant celui de 2011 (soit 68 % : plus de quatre fois la cotisation patronale de référence dans le privé), faisant apparaître un régime à l'équilibre en 2011. Ce changement de thermomètre et par conséquent de base de comparaison vise à minimiser indûment les besoins de financement.

Ce ne sont pas les seules critiques que l'on peut adresser au COR sur sa méthode. Cet organisme créé en 2000 par Lionel Jospin pour constituer un lieu de réflexion « serein », fait suite aux recommandations du rapport Charpin sur l'avenir des retraites de 1997. Si pour la réflexion, le COR produit une somme de rapports, on peut être sceptique sur leurs effets sur le débat. Les

perspectives financières des régimes régulièrement mises à jour sont les résultats les plus connus et les plus commentés. On peut néanmoins s'interroger sur l'intérêt de donner des chiffres pour 2030 ou 2040 à la fiabilité discutable. Qui peut dire quelle sera la situation économique à cette date ? Les hypothèses sur lesquelles sont construits ces chiffres sont aussi irréalistes : ainsi, les taux de chômage envisagés (entre 4,5 et 7 %) n'ont jamais été réalisés au cours des 30 dernières années. Dans une moindre mesure, on peut faire le même commentaire pour les gains de productivité retenus⁴. Le COR fonde ses projections sur des hypothèses « volontaristes ». Sur ce point, Jean-Michel Charpin s'en est expliqué : « *Il est effectivement primordial de garantir aux partenaires sociaux et à l'opinion que les experts n'ont pas cherché à "noircir le tableau"*. » Cette

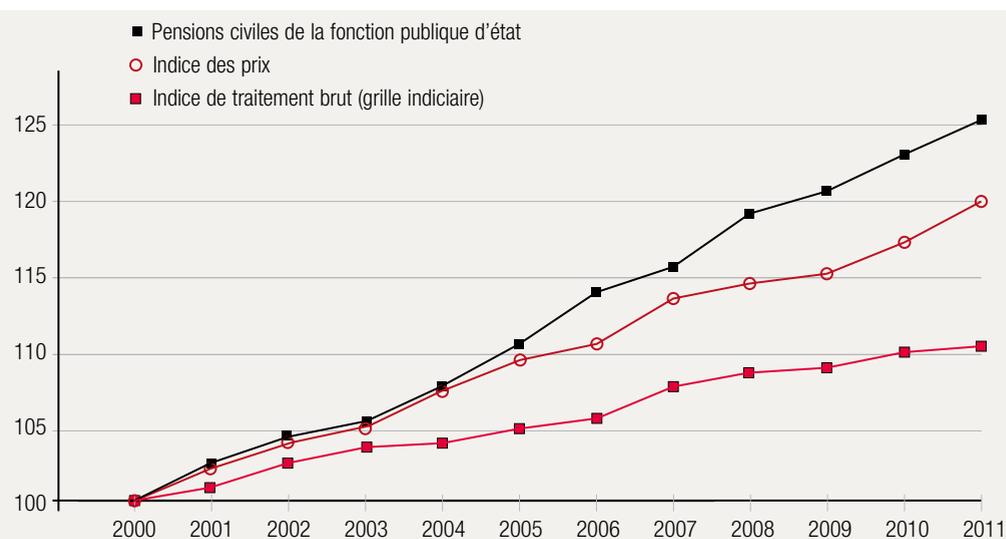
explication est troublante et donne le sentiment de ne pas donner toutes les clés pour décider des réformes plus cohérentes. Tous ces défauts ont pour origine la composition de cet organisme : sur ses 39 membres, on compte 12 représentants des syndicats de salariés et patronaux, mais 1 seul représentant du « comité national des retraités et personnes âgées » pour 16 millions de retraités. Et tandis que le secteur public, avec moins d'un quart de la population active, accapare nettement plus de la moitié des sièges. Le secteur privé est réduit à une représentation minoritaire. Et le COR s'abstient de tout éclairage particulier sur l'équité des régimes et tend systématiquement à montrer que les différences entre privé et public ne sont pas si importantes. Dès lors, on peut se demander pourquoi les précédentes réformes ont toutes cherché à faire converger un peu les régimes ?

Pourquoi la question des retraites des fonctionnaires est centrale ? Le dilemme de l'État employeur

Les dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État augmentent en moyenne à un rythme de 4,7 % par an depuis 1990. Et pourtant, les retraites du public longtemps indexées sur le point d'indice, augmentent désormais avec l'inflation. Car ce sont des cohortes importantes de retraités, essentiellement de catégorie A

(enseignants) qui partent en retraite⁵, ce qui augmente le niveau de la pension moyenne. Un ancien fonctionnaire retraité, également retraité du privé, nous a indiqué que sa retraite publique a progressé depuis ses 60 ans de 1,5% par an en intérêts composés contre 0,9% pour sa retraite de cadre du privé.

Évolution de la retraite moyenne et de l'indice des salaires dans la fonction publique entre 2000 et 2011 (base 100 en 2000)



Sources : DGFIP, Service des retraites de l'État (chiffres 2011 définitifs).

■ 4 Les chiffres de 1,8 ou de 2 n'ont jamais été réalisés depuis les années 2000, la croissance de la productivité a atteint 1,5 en 2005 et 1,3 en 2010 et 2011.

■ 5 Répartition des départs en retraite en 2011 :
Éducation nationale : 35 784 ; La Poste : 15 585 ; Militaires : 13 503 ; Économie et Finances : 7 832 ; Intérieur : 4 317 ; Écologie : 2 915 ; autres : 8 221.

Les effectifs de pensionnés sont relativement dynamiques (+ 1,8 % par an). On note une nette accélération des départs en retraite depuis 1990 qui s'est interrompue en 2009 avec deux années consécutives de faibles départs en raison des réformes mises en œuvre mais qui devrait repartir vu la pyramide des âges. Ces régimes sont dans une situation financière difficile très nettement sous-évaluée par l'opinion publique et les intéressés eux-mêmes. Les documents budgétaires évoquent pudiquement le problème : « *Cette forte dynamique conduit, de fait, à un processus d'éviction de dépenses stratégiques et à une aggravation de la dette publique : la croissance de la part du budget de l'État consacrée à la charge des pensions civiles et militaires de retraite est tendanciellement en très nette hausse* »⁶.

Or, cette hausse se fait au détriment même des salaires des fonctionnaires en activité. Sans décision rapide, l'État devra choisir entre demander des sacrifices aux fonctionnaires actifs ou brider les pensions publiques. Cette question pourrait revenir très vite car même si les dernières négociations salariales n'ont pas abouti à augmenter le point d'indice, la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), mécanisme de rattrapage des salaires en fonction de l'inflation, prévu dans la fonction publique, risque de se déclencher de façon massive sur les salaires n'ayant connu aucune évolution ces

dernières années. Le Gouvernement pourrait être ainsi amené à revoir ses engagements budgétaires. En effet, lorsqu'il s'engage à zéro augmentation du budget, les salaires des fonctionnaires sont inclus, pas les pensions. Aussi, l'État serait contraint d'accélérer les départs en retraite. Sauf à revoir les modalités de calcul des pensions publiques. Il va de soi que ce que nous venons de décrire va aussi s'appliquer aux autres régimes de retraites publiques. Ainsi, la CNRACL, caisse des agents locaux et hospitaliers, voit sa cotisation employeur augmenter également rapidement (+1 % en 2013). Pour les collectivités comme pour les hôpitaux publics, cela suppose que lorsqu'ils obtiennent une hausse des dotations dans un contexte budgétaire déjà très contraint, celle-ci est immédiatement absorbée par la hausse des cotisations⁷. Idem pour la SNCF et la RATP qui ont négocié la création d'échelons supérieurs et des mesures salariales en contrepartie du report de l'âge de départ en retraites dans le cadre de la réforme de 2007 ; une réforme qui a depuis été très critiquée. Résultat : malgré la réforme, les perspectives du COR pour ces régimes sont très négatives et les subventions d'équilibre vont coûter toujours plus cher au budget de l'État. Rien que la SNCF et la RATP devraient déjà bénéficier de 4,184 milliards d'euros en 2013 de subventions d'équilibre.

Proposition de la Fondation iFRAP

■ Indexer à partir de 2014 la partie des retraites des régimes spéciaux au-delà de 700 euros sur l'inflation moins 1,5 %.

Créer une caisse de retraite pour les fonctionnaires, pour quoi faire ?

Cette question peut paraître secondaire face à l'ampleur du problème ; elle est pourtant centrale dans les débats sur une convergence future des régimes. Le système des pensions de l'État est un système budgétaire. Comme on l'a vu, dans ce système par répartition, les cotisations salariales sont loin de suffire pour payer les pensions et l'État employeur couvre la différence, aussi nommée cotisation fictive puisqu'il n'y avait en fait aucun mouvement d'écriture jusqu'en 2001, date à laquelle il fut décidé d'inscrire cette cotisation dans un compte d'affectation spéciale, le CAS pension qui permet de retracer l'évolution des

versements de l'État employeur et de ses engagements. Cependant, ce compte ne constitue pas une caisse à proprement parler qui constaterait les droits acquis des fonctionnaires cotisants et partants à la retraite. D'ailleurs, les agents sont attachés à l'appellation de traitement d'inactivité qui marque bien la continuité avec leur traitement d'activité et le taux de remplacement de 75% du dernier salaire hors primes est considéré comme un engagement quasi-contractuel. C'est cet argument que les syndicats avaient opposé à Georges Tron qui, lors de la dernière réforme des retraites de 2010, avait proposé de mettre en

■ 6 Jaune Pensions publiques, 2013.

■ 7 Dans le dernier PLFSS, la cotisation employeurs de 27,30 %, a été augmentée de +1,35 point en 2013 et +1,35 en 2014.

place une caisse. Leur crainte étant justement que la constitution de cette caisse mette en lumière les différences de régimes et ouvre la voie à un rapprochement avec le régime général. Les syndicats avaient crié victoire lorsque le ministre de la Fonction publique avait abandonné cette idée, estimant les difficultés techniques rédhibitoires. Le directeur du service des retraites de l'État avait effectivement déclaré que la prise en compte des 5 ou 10 meilleures années dans la fonction publique était difficile, l'administration ne disposant d'aucune donnée au-delà de 3 ans. Dès lors, la solution avait été écartée car trop longue à mettre en place face à l'urgence des réformes. La faisabilité technique n'est pourtant pas insurmontable⁸, grâce à la réforme de la gestion des

pensions en 2007 et au passage à « un compte individuel de retraite ». Ce compte individuel de retraite est une nouveauté issue de la réforme Fillon de 2003 qui prévoyait un droit individuel à l'information sur la retraite. Traduit pour la fonction publique, ce droit devrait être finalisé en 2014 et ajouté aux informations détenues pour le RAFF, c'est-à-dire le régime de retraites sur les primes, l'argument selon lequel les informations sur les carrières ne sont pas conservées paraît de moins en moins tenable. Le rapprochement entre le régime des fonctionnaires et le régime général serait l'étape suivante. De nombreux retraités fonctionnaires perçoivent déjà une retraite du régime général ce qui devrait contribuer à faciliter les choses⁹.

Proposition de la Fondation iFRAP

- Mettre en place dès 2014 une caisse de retraite pour les fonctionnaires d'État : cette caisse doit permettre de servir de base à une fusion du régime public avec le régime général.
- Affiliation à partir de 2015 au régime général de tous les nouveaux salariés entrants (fonctionnaires, EDF/GDF, SNCF, RATP, parlementaires, salariés de l'agriculture, Banque de France...)

■ 8 Déclaration de Jean-Yves Raude à la commission des affaires sociales de l'AN en 2010.

II. En finir avec une complexité ruineuse de notre système de retraites

1. Des régimes et des caisses multiples

Dans sa lettre de mission à Yannick Moreau, présidente du Comité des sages chargé de proposer des pistes de réflexion pour la réforme des retraites, le Premier ministre appelle à « améliorer la lisibilité du système afin de conforter la liberté de choix » et précise que « le système reste éclaté et complexe et nuit à sa compréhension par les Français ». En effet, notre système de retraites est régi par des règles bien trop segmentées selon les catégories socioprofessionnelles. D'autant plus qu'autrefois, une personne pouvait n'occuper qu'un métier ou effectuer sa carrière dans la même entreprise, une situation qui n'a plus cours aujourd'hui et qui contribue à faire des légions de « polypensionnés » c'est-à-dire d'individus qui auront au cours de leur carrière cotisé à plusieurs régimes et devront au moment de la liquidation de leur retraite s'adresser à différentes

caisses pour une pension qui de surcroît sera plus faible en moyenne. Un système complexe qui ne permet à aucune personne active, salariée ou non salariée, d'avoir même la plus vague idée de ce que sera sa retraite. Selon un sondage Accenture/Les Échos/Europe1, seuls 19 % des actifs interrogés ont une idée précise de la pension qu'ils percevront et 35 % seulement savent combien d'années il leur reste à travailler. Un système qui est bien évidemment source d'erreurs : dans une interview au site Internet Toutsurlaretraite.com, Éric Bidot, responsable du cabinet de conseil à destination des futurs retraités, indique que 90 à 95 % des reconstitutions de carrière comportent des erreurs. Bref, s'il est un secteur qui peut réellement bénéficier d'un choc de simplification, c'est bien celui des retraites avec ses 35 régimes et ses centaines de caisses.

■ 9 En 2008, la proportion de polypensionnés, parmi les pensionnés âgés de 60 ans ou plus des différents régimes, est de 68 % dans le régime des pensions militaires de retraite, de 75 % à la CNRACL et au FSPOEIE, contre 40 % dans le régime des pensions civiles de retraite de l'État. À titre de comparaison, la proportion de polypensionnés est de 38 % parmi les pensionnés du régime général.

Les coûts de gestion des régimes de retraites en % des prestations versées

Norvège	Royaume-Uni/ Espagne	Suède	Irlande	Belgique	UE 27	Allemagne	Italie	France
0,58 %	0,67 %	0,72 %	0,80 %	1 %	1,19 %	1,23 %	1,35 %	1,92 %

(2010, source : Eurostat)

La complexité est forte dans le secteur privé puisque le système de retraites est à deux étages alors que les retraites complémentaires n'ont de complémentaires que le nom et sont obligatoires¹⁰. Cette appellation contribue de surcroît à masquer les enjeux puisque les montants sont aussi importants, voire supérieurs aux régimes de base, particulièrement pour les cadres (voir tableau page 11). Cette appellation est trompeuse pour les affiliés qui ne voient pas forcément l'intérêt de souscrire une épargne supplémentaire et pour les affiliés des autres régimes qui considèrent les complémentaires comme un bonus ! Pourtant, l'alignement des cotisations salariales des fonctionnaires sur celles du privé Cnav + Arrco montre bien qu'il s'agit de régimes équivalents. Dans le système public aussi, il existe aussi une combinaison de régimes : fonctionnaires d'État, fonctionnaires locaux et hospitaliers, non titulaires de la fonction publique, ouvriers de l'État.

Ce foisonnement de régimes (35 encore aujourd'hui) a une origine historique : ces caisses se sont constituées dans le temps, certaines très

anciennes (marins), d'autres plus récentes (professions libérales), à l'initiative des syndicats ou des employeurs, privés ou publics. Si la Sécurité sociale de 1945 impose au système de retraites français la répartition obligatoire, il ne parvient pas à unifier les régimes. C'est ainsi que les régimes spéciaux se constituent : les salariés des grandes entreprises alors nationalisées obtiennent par exemple qu'une large partie de leurs recettes soit couverte par l'État employeur. Les Trente Glorieuses ne posent pas encore le problème du chômage, mais dès cette époque, plusieurs régimes vont subir une dégradation de leur rapport démographique les amenant à rejoindre le régime général. C'est d'ailleurs pour cela qu'en 1974 est mis en place un système très complexe de compensation entre régimes pour remédier aux inégalités démographiques. Ce mécanisme ne devait être que provisoire rappelle la loi qui prévoyait de « *construire un système de protection sociale commun à tous les Français au plus tard le 1^{er} janvier 1978* ». On en est loin. En 2011, le COR discutait encore de l'avenir de ce mécanisme alambiqué.

■ 10 D'autres éléments confirment cette analyse : la généralisation en 1972 de la retraite complémentaire à l'ensemble des salariés et des anciens salariés affiliés à titre obligatoire au régime général de la Sécurité sociale et le non-provisionnement des comptes des complémentaires car réglementairement assimilés aux régimes publics d'assurance vieillesse.

2. Des règles multiples pour le calcul de la retraite

Le cœur des différents régimes, le mode de calcul des retraites de chaque salarié, constitue un véritable répertoire de toutes les approches possibles : 1. à prestation définie pour les régimes spéciaux mais à cotisation définie pour le régime général ; 2. des modalités de fonctionnement différentes entre le régime de base en annuités et les régimes complémentaires par points qui ne facilitent pas les rapprochements, 3. fonction de la moyenne des salaires des six derniers mois (fonctions publiques), des salaires des « meilleures » 25 années revalorisées seulement en fonction de l'inflation (régime général) et

des salaires de la carrière complète (régimes complémentaires Arrco/Agirc/Ircantec) ; 3. par répartition (régime général et régimes spéciaux) et par capitalisation (régime additionnel de la fonction publique). À cela s'ajoute pour les régimes complémentaires la pratique introduite depuis plusieurs années qui consiste à pratiquer des taux d'appel de cotisations de 125 %, ce qui signifie que 25 % des cotisations ne donnent pas droit à pension. Des règles complexes qui permettent de dissimuler toutes les injustices, ou au minimum de susciter toutes les suspensions.

Propositions de la Fondation iFRAP

■ Préparer une réforme systémique qui prévoit :

- un passage de la retraite Cnav à un régime par point et fusion avec le régime complémentaire unique en 2017 ;
- une fusion en 2024 de tous les régimes salariés dans un régime unique à 95 % par répartition ;
- et en 2028, la création d'un régime unique salariés et non salariés.

3. Des règles multiples pour les avantages non contributifs

Les avantages non contributifs sont au cœur de la réforme qui s'annonce. Le gouvernement veut en effet mener une réforme empreinte de justice et s'attaquer aux inégalités de retraites. Le dernier rapport du COR estime que le système remplit relativement bien ses objectifs d'équité entre les générations et réduit globalement les inégalités entre retraités au profit des femmes mais pourrait être plus juste. Certaines règles défavorisent les carrières courtes ou heurtées. C'est en particulier vrai pour les femmes ou les carrières à bas salaires. Dans ce cas, le COR préconise de nouvelles compensations qui ajouteront encore plus de complexité. On peut regretter que le COR n'ait pas beaucoup plus insisté dans son dernier rapport sur la nécessité d'aller plus loin dans une réforme systémique.

Les avantages familiaux

La réversion représente 10 % des retraites. Au vu de son coût mais aussi de nombreuses évolutions sociologiques, ce système mérite d'être rénové. Tout d'abord, il est régi par des règles trop différentes selon les régimes : le taux de la pension est actuellement de 50 % sans condition d'âge du survivant (fonction publique) ; de 60 % à partir de 55 ans (régimes complémentaires) ; de 54 %, à partir de 55 ans, sous condition de ressources, à 1 500 euros (régime général). Certains régimes imposent une condition de non-remariage (fonction publique, régimes complémentaires), d'autres pas (régime général et des indépendants). Ces règles disparates sont d'autant plus critiquables qu'elles ne

correspondent plus à la sociologie actuelle. La condition de ressources dans le régime général est un critère restrictif face au développement du travail des femmes et à l'élévation de leur niveau de qualification. Autre curiosité, la retraite de réversion n'est pas conditionnée par l'existence d'enfants, semblant indiquer qu'il s'agit d'un encouragement au mariage et non pas d'une aide aux ménages ayant élevé des enfants. C'est pourtant une allocation vue comme compensant la faiblesse de retraite de mères ayant privilégié l'éducation de leurs enfants. La retraite de réversion est aussi versée quelle que soit la durée du mariage dans le régime général et ses complémentaires, mais pas dans la fonction publique, où la durée de mariage doit être d'au moins 4 ans (2 ans dans certains cas). Il n'y a qu'en cas de divorce et remariage que la retraite de réversion est attribuée en fonction de la durée des différents mariages.

Sachant qu'en 2013, avec l'évolution du nombre de divorces, d'enfants nés hors mariage, du mariage pour tous, toutes ces mesures devraient être revues. L'OCDE dans son dernier rapport sur l'état de la France propose de rendre les pensions de réversion optionnelles en demandant à chaque retraité de cotiser davantage ou de diminuer sa retraite dans le but de la transférer au survivant. C'est le cas de certains contrats par capitalisation qui prévoient un abattement de 30% de la pension en cas de réversion à 100% au survivant. Il faudrait au minimum revoir les règles pour que soit introduite dans le calcul la notion de patrimoine global

du ménage. Autre aspect qui mériterait d'être revu, les avantages pour enfants. La majoration de durée d'assurance pour les mères est actuellement de deux ans par enfant dans le régime général, de deux trimestres dans la fonction publique¹¹. La majoration du montant de pension pour les personnes ayant élevé 3 enfants ou plus est

de 10 % dans le régime général ; de 10 % dans les régimes complémentaires (avec un plafond récent de 1 000 euros par régime) ; de 10 % plus 5 % par enfant supplémentaire dans la fonction publique. Cette majoration n'est pas imposable. Toutes ces règles doivent être alignées, aucune justification n'expliquant ces différences.

Proposition de la Fondation iFRAP

■ À partir de 2017, rendre le taux de réversion optionnel (la réversion tiendrait plus fortement compte des revenus et du patrimoine, du nombre d'enfants et de la durée de mariage dans le calcul retenu).

■ 11 Mais si les mères de famille du privé sont favorisées en ce qui concerne le nombre de trimestres, elles sont perdantes sur le montant de leurs retraites : pendant ces trimestres « fictifs » elles n'ont pas accumulé de points pour les retraites Arrco/Agirc/Ircantec et risquent de ne pas avoir autant progressé pour les 25 meilleures années pour la retraite Cnav.

■ 12 Référence : ???.

■ 13 Références : FSV, autres dépenses.

■ 14 Montants applicables aux personnes seules.

Minimum vieillesse

Ce sujet, à la frontière entre celui des retraites et celui de l'aide sociale, a aussi été rendu très complexe et très évolutif. L'idée de base est simple et fait consensus : ne pas laisser sans ressources les personnes qui ne sont plus en âge de travailler.

Première différence entre ceux qui ont droit à une retraite parce qu'ils ont travaillé et ceux qui n'ont pas travaillé : ceux qui ont cotisé la durée légale complète ont droit à un complément de retraite qui l'amène à un niveau minimum. Dans le privé, le « minimum contributif » ou retraite minimum est de 608,15 ou 664,54 euros suivant le nombre de trimestres cotisés et validés et dans la fonction publique le « minimum garanti » est de 1 081 euros. Ces deux allocations sont désormais sous condition du montant total des autres retraites. Les montants de ces allocations sont d'une centaine d'euros par mois en moyenne¹² et, dans le régime général, concernent 40 % des retraités de droit direct. Le coût du minimum contributif est de 4,6 milliards d'euros par an ;

celui du minimum garanti de 1,5 milliard¹³.

L'Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa, ex-minimum vieillesse) constitue un second filet de protection, indépendant des régimes de retraite. L'Aspa est accessible aux personnes de plus de 65 ans¹⁴ dont les ressources mensuelles (retraites ou autres) sont inférieures à 742 euros. Le montant maximum pour une personne ne disposant d'aucune autre ressource est de 777 euros. Les sommes versées sont récupérables sur les successions dépassant 39 000 euros.

En bref, une personne seule percevant le « minimum contributif » du privé de 608 euros et ne disposant d'aucun autre revenu percevra 169 euros d'Aspa. En comparaison, le niveau du RMI/RSA est de 467 euros par mois. Comme pour la réversion, cette question mériterait d'être revue en tenant compte de l'ensemble du patrimoine. Autre élément qui rentre en compte : la possibilité de cumuler la retraite avec un emploi. Dans le cas de la perception de l'Aspa, ce cumul remet en cause les modalités de calcul.

Des régimes de retraites sortis de leurs périmètres : des prestations sans contributions

L'objectif d'un système d'assurance est de faire face à une incertitude par une mutualisation du risque. Pour les régimes de retraites, c'est

l'inconnue sur l'espérance de vie à la retraite contre laquelle il faut se protéger. De 1945 à 1975, la situation financière confortable de ces

régimes (peu de retraités, beaucoup de cotisants) a encouragé les différentes caisses à étendre leurs rôles et à distribuer des allocations pour lesquelles aucune cotisation n'avait été versée. C'est le cas des retraites de réversion au conjoint survivant (20 à 25 milliards d'euros par an), des majorations pour enfants (4 milliards), des retraites minimums (6 milliards), des prises en charge des périodes de chômage, de parents au foyer et de la pénibilité (près de 11 milliards par an).

Depuis une vingtaine d'années, les régimes de retraite se retirent peu à peu de ces prestations au moyen de règles et conditions plus sévères. D'abord parce qu'étant en déficit, ils n'en n'ont plus les moyens. Et fondamentalement parce que la prise en charge de dépenses hors de

leur domaine de responsabilité est illogique et injuste : pourquoi retraités et actifs d'un régime prendraient-ils seuls en charge des dépenses qui, si elles sont nécessaires, doivent être financées par la solidarité nationale (impôts ou cotisations sociales) ? Peu à peu, les dépenses liées aux enfants ont été transférées à la politique familiale (Cnaf), celles résultant des périodes de chômage ou de parents au foyer et des ressources insuffisantes au FSV (Fonds de solidarité vieillesse). Ces évolutions sont un gage de simplicité et de clarté, mais la distribution de ces allocations reste faite par les régimes de retraites et non pas directement par les organismes spécialisés. C'est pourquoi ces dépenses devraient être revues.

Propositions de la Fondation iFRAP

- Alignement dès 2015 de tous les avantages annexes.
- Pour les avantages familiaux, les transformer en avantage forfaitaire.
- Pour l'aide sociale et le minimum retraite, ce sont des prestations sociales de lutte contre la pauvreté et il serait préférable que ce soit une prestation type RSA qui couvre ces besoins.

Écarts d'espérance de vie et pénibilité : un débat explosif

Le gouvernement s'est engagé à aborder le sujet : tenir compte des écarts d'espérance de vie selon les professions. Une situation choquante aux causes multiples : pénibilité, mais aussi accès aux soins, éducation et mode de vie. Six méthodes peuvent compenser cette inégalité, ou au moins la réduire.

1) Définir une liste d'emplois pénibles et donner aux personnes concernées la possibilité de partir plus tôt en retraite. Méthode trop générale et trop rigide.

2) Attribuer un « crédit » annuel retraite en fonction de la pénibilité du poste (travail à la chaîne ou posté, stress...). Méthode séduisante mais complexe.

3) Permettre aux « carrières longues » de prendre une retraite précoce.

4) Examiner le cas de chaque demandeur

devant une commission d'attribution d'une pension d'invalidité.

5) Compenser ces inégalités pendant la période d'activité par des augmentations de salaire et de la formation.

6) Verser les droits acquis, en partie sous forme de capital, en partie sous forme de rente.

Aucune de ces méthodes n'est tout à fait satisfaisante. Et quelle norme pour les femmes qui vivent plus longtemps ? Le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas ont renoncé à traiter ce sujet via les régimes d'invalidité compte tenu du coût. L'expérimentation de ces différentes techniques peut être conduite, ciblée en fonction des métiers, des entreprises, etc. Mais toute méthode globale court le risque d'être injuste et financièrement lourde de conséquences.

4. Pourquoi les caisses de retraites sont-elles aussi coûteuses ?

Chaque Français est en moyenne affilié à 3,5 caisses obligatoires de retraites par répartition¹⁵. Mais la carrière d'un nombre important de personnes est beaucoup plus variée, passant de l'agriculture, aux professions indépendantes, au salariat, parfois simultanément. Même dans la fonction publique d'État où les enseignants de l'Éducation nationale sont majoritaires, 38 % des retraités sont poly-pensionnés¹⁶. Le Conseil d'orientation des retraites a montré que cette situation aboutit à de nombreuses anomalies pour le calcul des pensions¹⁷. Que ce soit pour réduire les coûts de gestion, le confort des assurés ou pour rétablir l'équité entre Français, tous ces régimes doivent être unifiés.

Il est déjà difficile de comprendre pourquoi existent encore deux systèmes différents pour les cadres et les non-cadres alors que les cotisations sont devenues très proches et que l'Arrco renfloue régulièrement l'Agirc pénalisée par l'augmentation rapide du plafond de la Sécurité sociale. Ces transferts de compensation justifieraient aisément une fusion des régimes non-cadres et cadres qui sont par ailleurs une spécificité française. Mais s'ajoute à ce double étage la multiplicité des caisses Arrco et Agirc. Malgré de récentes fusions, ce sont encore 14 groupes de protection sociale (ex : AG2R La Mondiale, Humanis, Malakoff Médéric) qui gèrent ces 41 caisses (ex : Ciresa, Iricasa, ACGME, Réuni Retraites). À l'origine, ces différentes caisses étaient plus ou moins organisées par branche (services, métallurgie, bâtiment...), ce qui ne les empêchait pas de se faire une concurrence pour recruter des entreprises adhérentes. Tout cela pour des prestations strictement identiques.

En 2002, l'affectation des nouvelles entreprises aux différentes caisses a été revue et strictement encadrée selon un principe de partage du marché selon la profession, convention collective et la localisation géographique. Tout cela provoque bien entendu un surcoût de gestion pour les entreprises. À cela s'ajoutent les multiples systèmes d'information. La décision de construire un système informatique

unique baptisé « Usine retraite » a été prise en 2001. Pourtant, fin 2012, le système n'était entièrement utilisé que dans 5 des 18 organismes. Un développement complexe, rendu encore plus complexe par la méthode de réalisation : les différentes briques logicielles sont réalisées par différents groupes de protection sociale, avec les problèmes de coordination afférents. Cette complexité est ruineuse pour les entreprises, pour les caisses de retraites et pour les assurés : le quotidien Les Échos a publié récemment une étude d'Accenture qui montre que les coûts de gestion de l'ensemble des systèmes de retraites représentent 1,92 % des retraites versées en France contre 1,19 % en moyenne dans l'Union européenne. Le cabinet estime que 6 milliards d'euros d'économies sont possibles si on mutualise certaines fonctions sans changer la réglementation ou la spécificité des régimes. La Fondation iFRAP estime que le seul alignement des frais de gestion des complémentaires sur ceux de la CNAV permettrait déjà d'économiser 1 milliard d'euros

Étonnamment, cette fusion des régimes qui pourrait éviter de demander des sacrifices toujours plus lourds au système de retraites ne fait pas l'unanimité. Le Medef l'avait envisagé dans le cadre des négociations Agirc-Arrco de l'hiver dernier comme une source d'économies. La CFDT y est favorable dans le cadre d'une réforme systémique pour laquelle elle milite depuis longtemps. Mais les autres syndicats n'en font pas l'écho. Il ne faut pas négliger les aspects politiques et financiers qui ressortent derrière cette fusion : le rapport Perruchot sur l'argent des syndicats indique que le paritarisme, est une source de mandats et de financements substantielle pour les syndicats, notamment au travers des organisations retraites. Difficile donc pour les organisations qu'elles soient de salariés ou patronales de militer pour une solution qui les priverait d'une part de financement.

Pour les groupes de protection sociale qui gèrent les caisses de retraite, la situation est identique : la retraite complémentaire constitue

■ 15 COR, Retraites : la situation des poly-pensionnés, 28/09/2011.

■ 16 Référence : Dossiers solidarité et santé, n° 32, août 2012.

■ 17 COR, Retraites : la situation dans poly-pensionnés, 28/09/2011.

une clientèle captive auprès de laquelle d'autres services peuvent être proposés, prévoyance, mutuelles santé, épargne... Dans tous ces secteurs, la concurrence est rude et la participation des syndicats à la gouvernance du système ne contribue pas à rendre l'organisation la plus efficiente possible car licenciements et

restructurations sont des mots tabous. C'est grâce à la mutualisation avec des activités plus rentables que ces groupes trouvent leur équilibre financier. Il n'est d'ailleurs pas possible de connaître dans les rapports d'activité de ces groupes la part des effectifs dédiés à l'activité de retraite obligatoire.

	Cnav (2011)	Arrco (2011)	Agirc
Retraites payées en M€	106 473,6	48 620,6	23 884,6
Frais de gestion en M€	1 072,3	1 410,2	
En %	1 %	2,9 %	1,53 %
Nombre de salariés	14750 (2007)	13 068 (2007)	3514 (2007)

Les fédérations Arrco-Agirc et le GIE employaient 400 salariés en 2007. Les derniers rapports d'activité Arrco et Agirc ne publient plus ces informations.

Proposition de la Fondation iFRAP

■ Fusion des régimes complémentaires et alignement des règles (Arrco, Agirc, Ircantec).

5. Un préalable à une réforme plus globale des retraites ?

Dans son panorama sur les pensions, l'OCDE nous rappelle que tous les pays voient leurs pensions publiques diminuer en raison des réformes rendues nécessaires par l'allongement des espérances de vie et de la crise économique. Le gel voire la réduction des pensions a déjà été mis en œuvre dans plusieurs pays (Espagne, Portugal, Grèce évidemment). Tous les pays de l'OCDE ont contribué à accompagner le mouvement de report de l'âge de la retraite pour amener les actifs à travailler plus longtemps et générer plus de ressources au système. L'OCDE souligne également que les politiques publiques

encouragent les systèmes de pensions privés, à compenser la baisse des systèmes publics et assurent un meilleur niveau de vie aux retraités. L'OCDE observe que de nombreux pays ont des systèmes d'adhésion obligatoire à des systèmes de pensions privés ou des systèmes d'abondement afin d'encourager rapidement le développement de ce type de produit. C'est le cas notamment en Allemagne avec les plans Riester. L'objectif étant d'inciter ceux qui en raison de la faiblesse de leurs ressources ne se constituent pas normalement d'épargne-retraite. Or la France a pris un retard considérable.

Une dose de capitalisation

L'épargne retraite reste marginale en France (2,3 % des prestations retraites en 2011) et s'est développée dans un ensemble de niches (une quinzaine : Perco, Perp, Préfon, COREm, retraite chapeau...) fonctionnant selon des règles hétérogènes (prestations définies ou cotisations définies, fiscalité diverse...). En 2003, la réforme dite Fillon a tenté de relancer l'épargne-retraite avec le Perp (plan d'épargne individuel) et le Perco (plan d'épargne retraite collectif), mais pour un succès très limité.

La capitalisation est bien implantée dans les régimes supplémentaires professionnels (Préfon, RAFF, contrats dits Madelin pour les professions libérales ou encore contrats pour les agriculteurs...). Le cas de la Préfon est particulièrement symbolique puisque la gouvernance de cette épargne retraite facultative est assurée par quatre syndicats qui ont par ailleurs montré une farouche opposition à la mise en place des fonds de pension. Ses détracteurs critiquent souvent la forte

sensibilité de ces produits aux aléas de conjoncture. Il est vrai que les fonds de pension ont beaucoup souffert en 2008 avec la crise financière, mais ils sont remontés depuis. Ses détracteurs critiquent aussi son caractère individuel et son manque de générosité intergénérationnelle, mais cet avantage à la répartition est aujourd'hui remis en cause avec la crise et la démographie. D'autres risques bien réels doivent être étudiés. La capitalisation est un système individuel où les versements s'accumulent pour servir de futures pensions. Contrairement à la répartition qui est un système de flux immédiats, il y a donc là un stock d'actifs qui se constitue. Or la tentation peut être grande en cas de crise des finances publiques de taxer les actifs en question

pour refinancer le budget. C'est une perte importante pour notre pays car notre économie a besoin d'investisseurs institutionnels aux capacités d'intervention substantielles sur les marchés : ainsi les non-résidents détiennent une part croissante de la dette (deux tiers) ou de la capitalisation boursière du Cac 40 (45 %). Mais c'est un travers typiquement français comme le démontre la création du fonds stratégique d'investissement en 2008 ou le rapport Berger-Lefebvre d'avril dernier sur l'épargne des Français de préférer orienter l'épargne vers des produits de grandes liquidités centralisées auprès de la Caisse des dépôts qui elle-même réinjecte ces fonds dans des entreprises françaises sous le contrôle plus ou moins voyant de l'État.

Proposition de la Fondation iFRAP

- Étendre le régime obligatoire par capitalisation prévu dans le cadre de la fonction publique à tous les salariés : 5 % des cotisations seraient versées sur des fonds par capitalisation.
- Prévoir, à l'instar de ce qu'ont fait tous les pays industrialisés, un plan d'allongement de la durée de cotisation à 45 années de cotisation et un recul de l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans. Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir une indexation des retraites en fonction de la situation économique. Cette réforme serait à mettre en place d'ici 2016.

■ 18 La règle actuelle d'indexation des retraites privées et publiques sur l'inflation deviendrait extrêmement sévère dans une période de croissance économique du PIB par personne : à 2 % de croissance et en 20 ans de retraite, le niveau de vie des retraités stagnerait quand celui des actifs progresserait de 50 %. La règle d'indexation doit donc prévoir une sous-indexation en cas de récession mais une surindexation en cas de croissance.

III. Conclusion : pour une vraie réforme des retraites sur 15 ans

La réforme des retraites de 2013 doit remplir trois objectifs : équilibrer des comptes dont les déficits sont estimés à minima par le COR, assurer l'équité entre les Français face aux injustices et rendre le système sûr et compréhensible. En 2013, nous attendons du gouvernement qu'il entreprenne une réforme courageuse :

- en allant au bout de la convergence entre régimes publics et privés (cotisations et mode de calcul), première étape avant une fusion des retraites publiques avec le régime général, en un système unique par points ;
- dans la même logique, il est nécessaire de

revoir les règles des retraites privées entre régime de base et complémentaires, pour mettre fin à une complexité ruineuse ;

- il est nécessaire également de remettre à plat ce qu'il est convenu d'appeler les avantages non contributifs (réversion, enfants, solidarité). Alors que le gouvernement entend prendre en charge la pénibilité, le coût de ces prestations (près de 40 milliards d'euros) oblige à un vrai débat sur ces questions ;
- enfin, il faut accélérer en France le développement de l'épargne-retraite par capitalisation.