

# RETRAITES

## L'ÉQUITÉ COMME PRÉALABLE À LA RÉFORME

La question des retraites déclenche toujours des débats passionnés car ce sujet nous concerne tous. Mais vous ne verrez pas dans ce dossier : « *Les fonctionnaires partent avec 75 % de leur dernier salaire et les salariés du privé avec 50 %* ». Pourquoi ? Parce que l'injustice des retraites françaises ne se loge pas dans un constat aussi simpliste. Mais la réalité est peut-être pire : en 2040, le déficit du régime des fonctionnaires civils d'État représentera 75 % du déficit du régime des salariés du privé pourtant dix fois plus nombreux. Primes comprises, les fonctionnaires nés en 1955 recevront 68,5 % de leur dernier salaire, contre 66,5 % pour les salariés du privé (cadres et non-cadres). Mais le diable se loge dans les détails. Les fonctionnaires ne cotisent pas sur leurs primes, ils ont une carrière beaucoup plus linéaire que dans le privé. Résultat : pour des salaires moyens quasi-identiques, les fonctionnaires ont en moyenne une retraite de 2 202 euros quand les salariés du privé ont une retraite de 1 713 euros. Cherchez l'erreur. En évitant de tomber dans le piège de terminologies complexes, la Fondation iFRAP propose de mettre en place des modes de calculs public-privé équitables. Ce qui veut dire prendre en compte les primes des fonctionnaires mais aussi cotiser sur ces primes, aligner les calculs sur les 25 meilleures années, aligner les conditions de réversion. Ce sont des préalables indispensables à un allongement commun de la durée de cotisation, à l'introduction d'une part de capitalisation et à une fusion des caisses de retraite publiques et privées. Réconcilier les modes de calcul dans un premier temps puis réformer en profondeur dans un second temps, c'est la proposition de la Fondation iFRAP au gouvernement. Car les Français n'accepteront aucune réforme difficile sans avoir d'abord rétabli l'équité entre catégories professionnelles. Mais malheureusement, l'équité ne résoudra pas à elle seule la question cruciale des déficits. Des décisions s'imposent pour que le système actuel ne soit pas un jeu de dupes pour les générations futures.

- Des régimes de retraite incompréhensibles, inéquitables et irresponsables
- Le débat biaisé sur le taux de remplacement et sur les primes
- Le coût des retraites 50 % supérieur pour les fonctionnaires
- Les fausses bonnes idées : la démagogie ne paie pas
- Introduire la capitalisation pour permettre un meilleur financement de notre économie
- Pour un système en points auto-équilibré pour tous
- Gérer la transition : allonger la durée de cotisation ET reporter l'âge légal

# 1 Des régimes de retraite injustes

12

Contrairement à l'engagement pris en 1945 de construire un régime général obligatoire de retraite pour tous les Français, notre pays compte encore une trentaine de régimes différents. Certains sont en voie de disparition (mineurs ou Seita, par exemple), d'autres comme celui des agriculteurs ont vu leurs effectifs diminuer très rapidement. En 2010, les trois grands régimes dont les effectifs sont stables ou en croissance sont celui des salariés du secteur privé, ceux des salariés du public (principalement fonctionnaires, SNCF, RATP, EDF-GDF-IEG, Banque de France) et ceux des indépendants. Parmi ceux du public, le régime des fonctionnaires est globalement le moins avantageux. La comparaison des deux régimes les plus importants et stables<sup>1</sup>, retraite secteur privé/retraite des fonctionnaires d'État, permet donc une évaluation a minima des écarts entre ces deux catégories.

## Les trois principales sources d'inégalités privé/public

Ces régimes diffèrent sur de nombreux points mais les trois différences les plus significatives concernent la base de calcul de la retraite, les conditions de la réversion et la source de financement.

### 6 meilleurs mois contre 25 meilleures années

Dans le secteur privé, les 25 meilleures années représentent une partie significative de la carrière et incluent souvent des années de salaires assez faibles, surtout pour les carrières incomplètes. Avant d'en calculer la moyenne pour décider du montant de la retraite Cnav, ces « anciens » salaires sont réévalués en fonction de l'inflation entre le moment où ils ont été perçus et la date de départ en retraite. Dans la fonction publique au contraire, les 6 derniers mois couvrent toujours la période de salaire maximum des intéressés. Et tout au long des carrières, ces salaires ont augmenté non seulement en fonction de l'inflation, mais aussi des promotions et de la progression de la richesse nationale. C'est la réforme Balladur de 1993 qui avait mis en œuvre ces règles sévères et sans doute nécessaires, mais rien de semblable n'a été mis en place dans le secteur public où seul l'allongement de la durée de cotisation a été entrepris en 2003 et 2008. Pour un salaire de 100 il y a 25 ans, la retraite du privé sera calculée sur une base de 100 (corrige de l'inflation), celle du bénéficiaire des régimes spéciaux sur une base de 160 (corrige de l'inflation). Et les salaires pris en comptes pour le retraité du privé peuvent dater de beaucoup plus de 25 ans.

Mais ce qui est encore plus frappant concernant le mode de calcul dans le public est que le calcul de la retraite porte sur le dernier salaire alors que les cotisations ne sont prélevées que sur le salaire moyen de la carrière : or, l'écart entre le salaire moyen et le dernier salaire étant très important (moyenne de 30 %, variable selon la carrière du fonctionnaire), cet écart représente une retraite « gratuite », ce qui techniquement ne peut exister!

### Réversion

Dans la fonction publique, la réversion au conjoint survivant est automatique alors que celle de la Cnav est soumise à des conditions de ressources du conjoint survivant. Le calcul précis est complexe, mais le conjoint survivant ne perçoit pas de réversion si ses ressources propres sont de plus de 1 535 € par mois. Cette condition qui n'était pas très sévère quand les femmes étaient peu diplômées et ne faisaient pas de carrières complètes devient très pénalisante. À titre d'exemple, si cette règle était appliquée aux couples de fonctionnaires ayant fait une carrière complète à plein-temps, pratiquement aucun ne percevrait de retraite de réversion.

### Régimes à cotisations définies et à prestations définies

Les retraites Cnav, Arrco et Agirc réajustent régulièrement les taux de cotisation et le montant des retraites en fonction de leurs ressources. Dans le cas des retraites complémentaires des distinctions très subtiles ont même été introduites pour piloter ces régimes : ainsi en est-il du pourcentage d'appel qui détermine le montant de cotisation réellement payé. Il était inférieur à 100 % avant 1965 ; il est actuellement de 125 % à l'Arrco comme à l'Agirc. Les régimes spéciaux au contraire font automatiquement appel aux contribuables et aux clients pour assurer le financement de leurs retraites.

## Conséquences de ces avantages

### Le coût des retraites

Les différences entre les deux régimes de salariés (privé/public) sont si nombreuses qu'elles sont difficiles à recenser et encore plus à évaluer. Mais les taux de cotisations (employeur + salarié) versées dans le public et dans le privé permettent de mesurer de façon incontestable l'écart entre ces deux mondes : pour financer les retraites des fonctionnaires civils de l'État le taux brut est presque trois fois plus élevé que celui du privé et 50 % supérieur pour le taux net.

Taux cotisation employeur + salarié	Taux brut	Taux net
Fonction publique civile d'État	69 %	46 %
Salarié du secteur privé	25 %	30 %

Source : COR 2010.  
Taux brut = cotisation (employeur + salarié) / salaire brut ; taux net = voir ci-dessous.

En 2008, le total des traitements des fonctionnaires civils de l'État en activité était de 48 Mds €. La même année, la contribution de l'État au régime de retraite de ces fonctionnaires était de 25 Mds €, en augmentation de 5 % par an. Son surcoût par rapport à une contribu-

<sup>1</sup> Le régime de retraite des deux autres Fonctions publiques (collectivités locales et hospitalière) est dans une phase assez favorable grâce aux nombreuses embauches récentes de jeunes fonctionnaires des années 1980-1990. Son coût rejoindra celui de la Fonction publique d'État dans les 20 à 30 ans à venir.

tion « normale » du secteur privé est au minimum de 8 Mds € par an utilisant les taux nets et de 21 Mds € utilisant les taux bruts.

L'administration explique le passage du taux brut au taux net par 4 facteurs :

- base de salaire prise en compte (sans ou avec les primes) ;
- financement des avantages familiaux (directement par l'État employeur ou par la Caisse Assurance Famille) ;
- prise en compte des frais de gestion (par l'État ou par les caisses de retraite) ;
- financement des cotisations gratuites en période de chômage.

Le point concernant les périodes de chômage soulève à nouveau la question de savoir s'il est normal que les fonctionnaires contribuent si peu à l'indemnisation du chômage, sous prétexte qu'ils bénéficient d'un emploi à vie, quand le chômage est un problème national, au même titre que le handicap ou la maladie. Au terme de 14 pages d'explications, le rapport du COR admet que « des indications sur la répartition des différences entre ces facteurs seront recherchées dans un travail ultérieur, sans qu'on puisse prétendre à une explication complète ». L'écart de 16 % qui a été retenu entre les taux de cotisation public et privé est donc un chiffre considérable mais encore inférieur à la réalité.

À l'intérieur de ces taux de cotisation globaux, le salarié du privé contribue pour 10 % de son salaire contre 7,85 % dans la fonction publique. Depuis 1990, le taux de cotisation des salariés du privé a été plusieurs fois augmenté passant d'environ 9 % à environ 10 %, alors qu'il est resté stable à 7,85 % dans la fonction publique. Dans les autres régimes spéciaux (SNCF, RATP, EDF/GDF), l'augmentation des taux de cotisation salariés a été compensée par des hausses de salaire équivalentes.

### Niveau des retraites des fonctionnaires : + 59 % par rapport au privé

D'après le 7<sup>e</sup> rapport du COR, en 2004, les retraités du secteur privé percevaient en moyenne 1 065 € par mois, contre 1 689 € pour ceux des régimes fonctionnaires et spéciaux (retraite de droit propre, avantage principal, hors majoration familiale, âgés de 60 ans et plus). Pour justifier cet écart de 59 %, de multiples causes sont mises en avant : formation, type de poste et de carrière. La comparaison des retraites pour les personnes ayant effectué une carrière complète permet d'éliminer une partie des variables. Chiffres 2002 : salarié du privé : 1 713 €/mois ; EDF, SNCF, RATP : 2 058 €/mois ; fonctionnaires civils d'État : 2 202 €/mois.

En ce qui concerne les faibles retraites, l'objectif d'une retraite d'au moins 85 % du SMIC pour les salariés ayant fait une carrière complète au SMIC a été atteint dans le privé. Dans le secteur public, la retraite des personnes ayant eu ce type de carrière est depuis longtemps supérieure à 100 % du SMIC.

### Durée de retraite : + 30 % par rapport au privé

Pour évaluer la qualité des régimes de retraite et leurs coûts, le niveau des retraites est un facteur important

mais l'espérance de vie à la retraite aussi. D'après le rapport du COR de 2007, les salariés du privé perçoivent leur retraite pendant 17 ans en moyenne, contre 22 pour les fonctionnaires.

### Des inégalités qui s'aggravent entre secteurs public et privé

Les réformes de 1993, 2003, 2008 ont rallongé les périodes de cotisation pour tous, mais ont des conséquences très différentes selon les régimes : le taux de remplacement va rester stable ou s'améliorer dans la fonction publique alors qu'il va continuer à fortement baisser dans le secteur privé, notamment en ce qui concerne les retraites complémentaires Arrco/Agirc. Ces évolutions divergentes du taux de remplacement s'expliquent par trois facteurs qui vont tous dans le même sens :

- pour la fonction publique, la création de la Retraite additionnelle de la Fonction publique (RAFP) améliore le niveau des retraites en prenant en compte une partie des primes ;
- dans le privé, le calcul sur les 25 meilleures années réduit le montant de la retraite Cnav ;
- et les régimes Arrco et Agirc baissent régulièrement le rendement des cotisations pour maintenir l'équilibre de leurs comptes.

### Les fausses excuses du secteur public

La défense acharnée des régimes spéciaux par leurs adhérents devrait suffire à prouver qu'ils leur procurent des avantages considérables. Leur surcoût d'au moins 16 % des salaires le confirme. Mais ce sujet fait pourtant débat sous plusieurs prétextes.

### Le secret des taux de rentabilité

À cotisation égale, retraite égale. Cette exigence semble naturelle, mais peu d'études ont été faites sur le taux de rentabilité des cotisations retraites<sup>2</sup>. Encore moins sur la comparaison entre le public et le privé. Le rapport Charpin de 1998 posait la question mais sans conclure. Il butait sur la façon de considérer la surcotisation de l'employeur public. Le fait que ce taux ne cesse d'augmenter depuis 20 ans pour payer les retraites démontre, à notre avis, qu'il s'agit bien d'une cotisation.

### Taux de remplacement nets de prélèvements sociaux à 65 ans, carrière continue de 40 années

Génération née en	1938	1955	1985
Secteur privé – non-cadre	83,6 %	76,8 %	73,5 %
Secteur privé – cadre	64,1 %	56,7 %	53,2 %
Fonction publique	68,7 %	68,5 %	69,2 %

Source : 7<sup>e</sup> rapport du COR, page 51.

Note : dans le tableau ci-dessus, le taux de remplacement élevé pour les non-cadres du privé s'explique par une proportion de bas salaires au Smic ou proches du Smic beaucoup plus élevée que dans le secteur public. Les transferts de solidarité qui ont lieu dans les régimes de retraite tendent à avantager les bas salaires. Il est regrettable que le COR ne publie pas de données séparées pour l'équivalent des cadres (catégorie A et au-dessus) et des non-cadres de la fonction publique.

<sup>2</sup> Pour répondre à cette question, l'IFRAP demande que les relevés de situation individuelle envoyés tous les 5 ans aux actifs récapitulent le total des cotisations versées par le salarié et par l'employeur depuis le début de la carrière de l'intéressé

### Le piège du taux de remplacement

Le taux de remplacement, ou rapport entre le montant du premier mois de retraite et le montant du dernier salaire est une notion claire, mais très connue « secteur public ». Dans ce secteur, le dernier salaire est toujours le plus élevé de toute la carrière. Dans tous les autres secteurs, le dernier salaire ou revenu n'est pas nécessairement le plus élevé, en

euros constants. C'est rarement le cas pour les salariés qui ont changé assez souvent d'employeur. Et encore moins pour les 50 % de salariés du privé qui ne sont plus en activité au moment de leur départ en retraite.

Le COR a étudié ce problème et a produit les taux de remplacement pour des cas types, montrant l'importance du profil des carrières, les trajectoires ascendantes, pourtant souhaitables, étant très pénalisées. Il est étrange que ce soit un « cas plat » et non pas un cas ascendant qui ait été pris comme cas de base dans les études sur ce sujet.

### Exemples de taux de remplacement dans le privé selon le type de carrière

Types de carrières complètes	Profil de carrière	Taux de remplacement brut
À 2/3 du salaire moyen	Plat	65,8 %
Au salaire moyen (Cas de base)	Plat	66,2 %
De 75 à 105 % du salaire moyen	Concave	65,2 %
De 80 à 120 % du salaire moyen	Ascendant	58,5 %
De 100 à 200 % du salaire moyen	Ascendant	48,3 %

Source : COR 2005.  
Dans le secteur public, le taux de remplacement moyen est proche de 70 %.

### Le faux problème des primes des fonctionnaires

La prise en compte des primes a toujours constitué une forte revendication de la part des corps de la fonction publique qui perçoivent des primes élevées. Compte tenu de la base utilisée pour le calcul de la retraite des fonctionnaires (moyenne des 6 derniers mois), il était techniquement impossible de tenir compte de leurs primes, contrairement à ce qui se fait naturellement dans les régimes du secteur privé. En 1964, la Préfon, facultative, avait été créée pour compenser ce désavantage sans satisfaire les fonctionnaires. En 2009, la RAFP a été mise en place pour traiter ce problème. Les hauts fonctionnaires trouvent ces deux outils insuffisants, les primes n'étant prises en compte par la RAFP que dans la limite de 20 % du salaire et les taux de cotisation étant limités à 10 % (5 % pour l'employeur et 5 % pour le salarié).

En réalité, exclure les primes des cotisations retraite n'est pas aussi désavantageux que les intéressés le pensent. Si les primes ne sont pas prises en compte pour la retraite, le salarié ne paie pas de charges sociales dessus. Mais surtout l'employeur ne payant pas non plus de cotisation retraite pourra verser une prime d'autant plus élevée. Pas plus que celui d'une entreprise, le budget de l'État ne dispose de moyens infinis.

### Taux de remplacement – génération 1930

Montant du dernier salaire net (primes comprises, à temps complet, sur une année complète, en euros, 1997)	Fonction publique civile d'État (hors militaires)	Secteur privé taux globaux (Cnav + Arrco + Agirc)
< 1 143 €	-	100 %
1 143 € à 1 524 €	-	91 %
1 524 € à 1 905 €	80 %	84 %
1 905 € à 2 286 €	77 %	76 %
2 286 € à 3 048 €	79 %	72 %
3 048 € et plus	69 %	59 %
<b>Ensemble</b>	<b>77 %</b>	<b>84 %</b>

Source : COR rapport 2001, page 56.  
Note de lecture : ce tableau montre qu'aucun fonctionnaire d'État de la génération 1930 ne touchait de salaire de fin de carrière inférieur à 1 524 euros, contrairement au secteur privé. Sur la période 1985-1996, date de départ en retraite de la génération 1930, le montant du Smic mensuel a varié de 700 à 950 euros par mois.

## 2 Des régimes de retraites incompréhensibles

Quand il y avait 3 ou 4 actifs pour chaque retraité, les Français en activité ne comprenaient pas leur système de retraite, mais ne s'en souciaient pas, confiants dans la bonne santé financière de l'ensemble. En 2010, la situation a complètement changé. Les Français savent qu'il y aura bientôt un actif par retraité et que leurs régimes de retraite sont en déficit. Au lieu de les rassurer, les réformes successives les inquiètent, à juste titre. Dans les sondages, les jeunes pensent même qu'ils ne toucheront que de faibles retraites, après avoir financé celles de leurs grands-parents et parents. Dans cette ambiance et pour leur redonner confiance dans le système de retraite, il

est indispensable de rendre celui-ci compréhensible. Au milieu de la trentaine de régimes existants, il est difficile de s'y retrouver. D'autant plus que les carrières étant de plus en plus fragmentées, de nombreuses personnes sont affiliées successivement à plusieurs régimes. Mais la situation est-elle au moins claire pour les personnes ayant fait toute leur carrière dans l'un des deux principaux régimes ?

### Régime général du privé : un système responsable mais complexe

Avec ses 17 millions d'actifs et ses 12 millions de retraités, le système de retraite obligatoire des

salariés du secteur privé est de loin le plus important. Ses adhérents sont gérés par des caisses par répartition de deux types, dont les règles sont très différentes. D'un côté, le régime de base de la Cais-

se nationale d'assurance vieillesse de la Sécurité sociale (Cnav) et de l'autre les caisses de retraite complémentaire, Arrco/Agirc, deux régimes qui diffèrent du tout au tout :

Principales caractéristiques	Cnav	Arrco/Agirc
Type	Répartition	Répartition
Base de calcul des retraites	50 % de la moyenne des salaires des 25 meilleures années, en dessous du plafond de la Sécurité sociale et revalorisés suivant l'inflation	Fonction des points accumulés tout au long de la carrière sur la totalité des salaires
Réversion	54 % sous condition de ressources, avec condition d'âge	60 % sans condition de ressource, avec condition d'âge
Retraite à taux plein	60 ans et 41 années de cotisation, ou 65 ans	(Pas significatif)
Supplément familial	+10 % pour 3 enfants, 8 trimestres par enfant	+5 à +8 % pour 3 enfants
Indexation des retraites	En fonction de l'inflation	En fonction des ressources disponibles
Gestion	Gérée en direct par l'État	22 caisses différentes, gérées par les partenaires sociaux

Ces régimes diffèrent sur de nombreux autres points : surcote et décote, prise en compte des périodes de chômage et de celles consacrées à l'éducation des enfants, aide sociale... Il existe même des différences entre l'Arrco et l'Agirc pour les avantages familiaux.

Même pour le cas le plus simple et le plus fréquent, celui d'une personne ayant fait une carrière complète de salarié dans le secteur privé, le calcul de chacune de ses deux ou trois retraites est incompréhensible. Le droit à l'information mis en place en 2007 constitue un progrès mais insuffisant pour donner confiance dans le système. Et l'empilement de ces structures est de plus coûteux pour les entreprises qui versent les cotisations et pour les caisses de retraite.

### Régimes spéciaux du public : un système simple mais irresponsable

Les régimes spéciaux (principalement Fonction publique, SNCF, RATP, EDF-GDF-IEG, Banque de France) comptent 5,8 millions d'actifs (19 % du total des actifs) et 2,8 millions de retraités. Leurs régimes de retraite sont basés sur le même principe (retraite

= 75 % du dernier salaire hors primes). La Retraite Fonction publique (RFP) est représentative de ces régimes. Depuis 2003, les fonctionnaires adhèrent à deux régimes différents : la retraite Fonction publique par répartition sur le salaire de base et la RAFP, un régime par capitalisation sur les primes qui représentent en moyenne 20 % des salaires.

Mis à part la récente RAFP, le principe du régime de retraite des fonctionnaires (75 % du dernier salaire) est nettement plus compréhensible pour ses adhérents que celui du privé. Mais s'agissant d'un régime « à prestation définie » où le montant des retraites est fixé entre 40 et 70 ans à l'avance, son financement expose la Caisse de retraite à la faillite. Comme tous les systèmes « garantis » c'est un système qui n'est pas soutenable quand les évolutions de l'économie ou de la démographie ne sont pas conformes aux attentes. C'est exactement ce qui se passe pour ces régimes de retraite où les taux de cotisation explosent littéralement. En 2010, le taux de cotisation de l'État pour ses fonctionnaires a atteint 60 % du salaire et augmente chaque année. À la SNCF, ce taux dépasse les 100 %.

Principales caractéristiques	RFP	RAFP
Type	Répartition	Capitalisation*
Base de calcul des retraites	75 % du salaire moyen des 6 derniers mois (hors primes)	Primes accumulées tout au long de la carrière
Réversion	50 % sans condition de ressources ni d'âge du conjoint survivant	50 % sans condition de ressource ni d'âge du conjoint survivant
Retraite à taux plein	60 ans et 41 années de cotisation, ou 65 ans	60 ans mais la durée de cotisation n'est pas prise en considération
Supplément familial	2 trimestres validés par enfant +10 % si 3 enfants. Possibilité de prendre sa retraite après 15 années si 3 enfants	-
Indexation des retraites	En fonction de l'inflation	En fonction de la rentabilité des capitaux investis
Gestion	Gérée en direct par l'État	Une caisse gérée par la CDC

\* Pour ne pas donner prise à la critique, ce Régime additionnel de la Fonction publique a été astucieusement qualifié de « régime par répartition provisionnée ».

## 3 Des régimes de retraite en déficit permanent

16

Les prévisions faites par les caisses de retraite ou par l'Insee, et validées par les auteurs des rapports, varient d'année en année, mais les conclusions à en tirer sont convergentes :

■ en dépit des réformes de 1993, 2003 et 2008, les déficits restent importants en euros constants, montrant l'urgence d'une réforme de fond ;

■ les montants des déficits varient en fonction des conditions économiques ou démographiques, soulignant la nécessité de construire un système de retraite capable de s'adapter aux évolutions de l'environnement ;

■ les fonctionnaires civils d'État représentent 10 % de la population des salariés, mais le déficit de leur régime en 2040 représentera 75 % de celui des salariés du privé,

un écart rendant impératif le rétablissement de l'équité entre les adhérents des différents régimes.

Le COR a publié de nouvelles prévisions complètes au printemps 2010. Comme prévu, les données disponibles font apparaître une dégradation des comptes. Des Caisses qui étaient prévues à peu près en équilibre en 2010 sont déjà en déficit, pour des raisons conjoncturelles mais aussi structurelles : Cnav : - 11 Mds €, Arrco/Agirc : - 4 Mds €.

Avant ces mauvaises nouvelles, le déficit prévu était de 63 Mds par an en 2040. En ajoutant aux déficits des trois régimes ci-dessus ceux des principales autres caisses publiques (Fonction publique hospitalière, Fonction publique collectivités locales, RATP, SNCF, etc.), le déficit en 2040 serait de 60 à 100 Mds € par an.

### Solde selon le scénario moyen (Mds €, euros constants)

Prévisions	Charpin 1998		COR 2001		COR 2007	
	2020	2040	2020	2040	2020	2040
Salariés du privé - Cnav	-21	-60	-13	-41	-13	-39
Salariés du privé - Arrco + Agirc	-5	-9	-3	-18	+4	+5
Fonction publique d'État	-20	-41	-19	-35	-18	-26

## 4 Sous-financement de l'économie

De nombreux experts ont fait remarquer que, quel que soit le type de régime, capitalisation, répartition ou pension versée par l'État-employeur, le paiement des retraites dépendait en définitive de la situation économique. Et cette situation dépend largement des investissements à long terme faits dans les entreprises. Malheureusement, le système français par

répartition contribue très faiblement au développement de l'économie. Le seul fonds de retraite des fonctionnaires de Californie dispose d'un capital de 200 Mds \$ investi dans les entreprises. À titre de comparaison, le FSI, Fonds stratégique d'investissement, fonds souverain français ne dispose lui que de 20 Mds €.

## Calcul du véritable déficit des régimes spéciaux de retraite

Les régimes spéciaux de retraite (fonctionnaires, SNCF, EDF/GDF, RATP, par exemple) ne font jamais apparaître de déficit puisque l'État ou l'entreprise comblent chaque année automatiquement les besoins de financement de leurs caisses. C'est particulièrement visible pour les fonctionnaires d'État pour lesquels il n'existe pas de caisse de retraite ni de taux de cotisation retraite employeur. Un taux dit « fictif » est calculé une fois que les besoins de financement sont connus. Ce système est clairement déresponsabilisant.

Pour ses travaux, le COR a constaté que ce système n'était pas opérationnel et pouvait être choquant pour les représentants du secteur privé. Le COR a donc décidé de considérer le déficit de ces régimes comme nul, à la date de création du COR en l'an 2000. À cette date, les taux de cotisation retraite des employeurs publics ont été définis comme « normaux ». Le COR a commencé à mesurer les

déficits de ces régimes quand il a fallu augmenter leurs taux de cotisation pour les combler. Pour les trois fonctions publiques, ces taux augmentent chaque année. Comme le terme « déficit » choquait certains membres du COR, ces déficits ont pudiquement été rebaptisés « besoins de financement supplémentaires ».

Ce sont ces chiffres qui apparaissent dans les tableaux de déficit ci-dessus pour la Fonction publique d'État. L'iFRAP ne considère pas ces données comme sincères. Avoir choisi 2000 comme origine est tout à fait artificiel. Le déficit des régimes spéciaux de retraite devrait être défini comme le besoin de financement au-delà de celui du secteur privé, soit 25 % (10 % pour le salarié, 15 % pour l'employeur). Avec cette définition, on voit que les déficits des régimes spéciaux ont toujours existé, bien avant 2000, et qu'ils sont considérables.

Nous devons développer notre base contributive, c'est ce qui nous permettra de financer notre protection sociale et non l'inverse. La solution la plus efficace au problème des retraites reste la création d'emplois, or le chômage est en France un mal endémique depuis 1974. Les Américains ont créé plus

de 50 millions d'emplois dans le secteur privé en 30 ans, les Anglais 5 millions, nous pratiquement rien. La tentative de 2003 de transférer des cotisations chômage vers les cotisations retraite a échoué avec la dernière crise économique et montre que de ce côté nous n'avons rien résolu.

## Retraites : l'irresponsabilité et la démagogie ne paient pas

Depuis 1993, droite et gauche ont alterné au pouvoir, mais aucune n'a envisagé de revenir sur la réforme Balladur des retraites. En 2010, trois ans seulement après la réforme des régimes spéciaux SNCF, RATP et EDF/GDF, six ans après celle du régime des fonctionnaires et 17 ans après celle des régimes du privé,

les plus farouches adversaires du passage aux 40 années de cotisation aimeraient surtout faire oublier leur opposition aux réformes déjà faites. Même Force ouvrière, très présente dans la Fonction publique a déclaré « *Nous ne demandons pas, pour le moment, le retour aux 37,5 années de cotisation.* »

### 2000 : Lionel Jospin crée le Conseil d'orientation des retraites

« *Le respect de la diversité des régimes doit avoir pour contrepartie la recherche de plus de solidarité et de plus d'équité. La solidarité financière entre les régimes (...) ne peut être durablement acceptée que si l'équité existe entre les régimes. En la matière, il faut toujours éviter le simplisme qui consiste à opposer secteur public et secteur privé en négligeant la*

*complexité de telles comparaisons. Reste que certains régimes, comme celui des salariés du privé, ont connu des réformes importantes. Si l'on veut éviter que se creusent trop de différences, il faudra que les autres régimes s'engagent également dans la voie des adaptations nécessaires.* »

Lionel Jospin, 21 mars 2000

### 2002 : Lionel Jospin avoue regretter de ne pas avoir fait la réforme des retraites

« *Je regrette de ne pas avoir amorcé (...), traduit dans un acte politique la réforme des retraites qui était absolument prête* », a-t-il consenti, au cours de l'université d'été de La Rochelle de 2002. « *Ce dossier était prêt* », a-t-il certifié. Mais « *c'est la direction du Parti qui m'a dit: « Non Lionel, (...) on est dans un climat difficile, (...) maintenant on s'approche des échéances électorales (...) donc il vaut*

*mieux ne pas le faire parce que ce sera difficile à faire comprendre* ». » Contrairement à ce que pensaient les caciques du parti socialiste, cette dérobade a contribué à convaincre les Français que ce candidat n'était pas capable de prendre des décisions indispensables, même quand elles sont impopulaires. Une leçon à méditer pour la majorité et l'opposition actuelles.

## 5 On en sait assez pour décider, l'heure n'est plus à la procrastination

Grâce à la centaine de rapports et à la vingtaine de livres publiés depuis le rapport Rocard de 1991, le sujet des retraites est connu sous toutes ses facettes: passé, présent, avenir, financement, démographie, effets de redistribution, options, régimes français, régimes à l'étranger. Les conséquences humaines et financières des trois réformes précédentes ont aussi été analysées en détail.

La variabilité des projections réalisées pourtant en peu d'années (de 2005 à 2007 par exemple) et en dehors de toute crise, doit rendre prudent sur les projections à venir. Au plan financier et sans

réforme de fond, le système sera en déficit tout au long du XXI<sup>e</sup> siècle. Face à cette certitude sur la tendance et à l'incertitude sur la taille du problème, l'objectif de 2010 est de mettre en place un système auto-adaptatif, clair et équitable. Les Suédois l'ont fait.

### Les fausses solutions

#### Fausse bonne idée n° 1 :

#### taxation des stock-options

Régulièrement, l'idée circule que le prélèvement des charges sociales sur les stock-options pourrait

permettre de financer les retraites. S'appuyant sur un rapport de 2007 de la Cour des comptes, il était évoqué 3 milliards de cotisations supplémentaires. Un chiffre que les professionnels avaient divisé par 10 corrigeant plusieurs erreurs d'estimation de la Cour. Mais de surcroît, un prélèvement a été mis en place en 2008 sur la valeur de l'option consentie, qui est donc considérée comme un salaire. En cas d'exercice de l'option, et lors de la revente des titres, la plus-value éventuelle est une nouvelle fois taxée, cette fois en tant que plus-value mobilière, au taux de 30,1 %. Les stock-options sont ainsi taxées au titre des prélèvements sociaux et des cotisations sociales.

#### Fausse bonne idée n° 2 : supprimer les allègements de charges sociales

Leur montant est certes impressionnant – 26 milliards d'euros en 2010 au titre des aides à l'emploi. Mais plusieurs commentaires s'imposent. Les prélèvements sociaux sont utilisés comme instrument de la politique de l'emploi et poursuivent plusieurs objectifs à la fois : incitation en faveur des travailleurs peu qualifiés, neutralisation de l'augmentation du coût du travail lié aux 35 heures et à l'augmentation du Smic. Au total ces différentes mesures constituent une politique de « cliquet » allant de mesures en corrections sans abolir le dispositif précédent. Remettre en cause les exonérations sociales signifie donc mettre sur la table ces points importants du coût du travail en France. Tout au plus est-il actuellement envisagé de calculer les allègements de charges sur une base annuelle au lieu de mensuelle, ce qui rapporterait 2 milliards d'euros.

#### Fausse bonne idée n° 3 : relever l'imposition du capital

Sur le sujet, l'organisme Eurostat montre que les

taux d'imposition implicite sur le capital sont de 28,7 % pour l'UE 27 contre 40,7 % en France en 2007. Il était de 34,7 % en 1996 en France. Ce taux d'imposition implicite sur le capital comprend l'impôt sur les bénéfices des sociétés, en même temps que l'imposition sur l'épargne des ménages et l'ISF. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, avec la contribution au RSA, l'imposition des plus-values financières est passée à 30,1 %.

#### Fausse bonne idée n° 4 : augmenter les cotisations et/ou l'impôt sur les sociétés

Le déficit de compétitivité de la France par rapport à ses voisins européens a largement alimenté le débat économique ces derniers jours. Avec des cotisations sociales qui représentent 51,7 % des bénéfices des sociétés françaises, la France est très largement en tête des pays de l'UE – l'UE étant elle-même aussi largement en tête des régions du monde. En particulier, comme nous l'avons souligné dans notre dossier de janvier 2010, ce même pourcentage est de 23 % pour les sociétés allemandes<sup>3</sup>. La France peut-elle courir le risque d'accroître encore cet écart ? Car, en Allemagne, pour remédier au problème aigu des retraites, la réforme de 2001 a fixé un plafond de 22 % au taux de cotisation retraite en 2030 et admis que le niveau des retraites servirait de variable d'ajustement si les ressources s'avéraient insuffisantes ! Là où la France est déjà à 25 % !

Et aussi : suppression du bouclier fiscal (585 millions d'euros seulement, à peine le quart de la subvention versée au titre de la compensation démographique des cheminots), réduction des niches fiscales (10 % de rabot supplémentaire sur l'enveloppe des niches plutôt que de remettre en cause les mauvaises niches dans un pays qui en compte un nombre record), etc.

## Des règles de redistribution opaques et douteuses

Les 37 régimes de retraite diffèrent par leurs taux de cotisation et les prestations qu'ils fournissent, mais aussi par la structure de leurs populations. Dans les secteurs « jeunes » où les embauches récentes ont été nombreuses, les actifs sont encore majoritaires et les régimes sont assez équilibrés. C'est le cas par exemple des hôpitaux publics ou des professions libérales. Mais quand il y a plus de retraités que d'actifs comme à la SNCF ou dans l'agriculture, même les régimes les plus attachés à leur indépendance en appellent à la solidarité des autres Français.

#### Les compensations officielles

Trois niveaux de transferts sont censés rétablir une certaine équité entre régimes « pauvres et anciens » et « jeunes et riches ». Une première compensation se fait entre les régimes du secteur privé, puis un second rééquilibrage entre le privé et le public et, enfin, la surcompensation entre caisses du secteur

public. Malgré des analyses détaillées, le COR conclut que ces transferts qui portent sur des sommes importantes (15 Mds d'euros par an) sont devenus incompréhensibles. Personne n'est plus capable de dire s'ils sont justes.

#### Des doutes sur la solidarité du « cœur du système »

La solidarité envers des populations défavorisées ou n'ayant pas fait de carrières complètes constitue la principale justification mise en avant pour expliquer la complexité des règles de calcul des retraites. Mais après des décennies d'empilement des mesures, le COR constate qu'à l'intérieur même de chaque régime : « Alors que les dispositifs de solidarité visent explicitement à améliorer la retraite de certains assurés, la redistribution opérée par le cœur du système bénéficie à des publics qui ne sont pas clairement identifiés, compte tenu de la complexité des règles de calcul des pensions. Cette redis-

<sup>3</sup> Source PWC2009

## 6 Pour une vraie réforme des retraites

Au constat de complexité, d'injustice et de déficit de notre système de retraite, nous proposons comme solution de fusionner tous nos régimes vers un système universel en points, clair et équitable pour que notre pays dépasse enfin les crises sociales que nous connaissons périodiquement, notamment entre public et privé.

Cette solution préserve la répartition à laquelle les Français sont attachés, mais a l'avantage d'être auto-équilibrée et responsable et ne prend pas d'engagements sur le futur que nous ne serions pas en mesure de tenir.

Enfin, nous proposons d'introduire un supplément obligatoire par capitalisation qui permette à notre pays de rattraper le retard considérable qu'il a en matière de financement de l'économie.

### L'exemple de la Suède

Pour mettre en place ce système universel, les Français pourraient s'inspirer de la réforme suédoise.

Le régime mis en place dans ce pays peut se définir comme suit : un régime par répartition à cotisations définies (16 % de cotisation) fonctionnant selon un principe de compte notionnel individuel + un régime par capitalisation obligatoire et individuel (2,5 % de cotisation). La différence entre un régime par points type Arrco-Agirc et un compte notionnel est que, pour ce dernier, la valeur des points intègre l'espérance de vie et la croissance du PIB. Une fois les cotisations acquises, le départ à la retraite peut se faire à la carte à partir de 61 ans. Il reste des droits non contributifs tels que la maternité ou l'invalidité qui sont financés par l'impôt, mais dont le montant est compatible avec l'équilibre financier du système. Notons que la pénibilité n'entraîne pas en Suède un départ anticipé.

La principale critique formulée contre le système suédois est l'éventualité d'une réduction des pensions en cas de crise économique, une éventualité qui s'est concrétisée en 2008-2009. D'autres pays ont mis en place des systèmes d'auto-équilibrage comme le Canada ou l'Allemagne, qui passent notamment par un gel des pensions en valeur et une augmentation des cotisations si la soutenabilité financière du système de retraite n'est plus assurée. Il faut reconnaître que la crise financière en France a aussi précipité la négociation sur les retraites, en constatant une accélération des déficits sociaux.

### Une transition techniquement faisable

Cette transition a justement fait l'objet du 7<sup>e</sup> et dernier rapport du COR intitulé « Annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques » sorti en début d'année. Le fait que le COR se soit penché sur les conditions d'une éventuelle transition est positif et d'ailleurs sa conclusion est « *qu'un tel changement est techniquement possible* », même s'il ne se prononce pas sur l'opportunité d'une telle réforme laissant cela aux responsables politiques et syndicaux.

### Quel prélèvement pour nos retraites ?

Un des aspects particulièrement favorables de l'exemple suédois et de la réforme qui pourrait être mise en œuvre en France est de réfléchir au niveau de prélèvement que la retraite doit représenter sur notre économie et au nombre d'actifs pour la financer. La Suède, en fixant à 18,5 % la part des cotisations pour financer les retraites ou l'Allemagne qui les a d'ores et déjà plafonnées à 22 % en 2030, ont mené cette réflexion. En France, d'autres risques restent à financer comme la santé et bientôt la dépendance. Il est également important de souligner l'impact de mesures

*tribution, mal maîtrisée, pourrait même aller à l'encontre des objectifs de solidarité poursuivis. »*

### La compensation secrète

Cette description des compensations passe sous silence les subventions qui ne proviennent pas des autres caisses de retraite mais directement du budget de l'État ou de taxes affectées, donc soit des contribuables soit des consommateurs. Ces sommes, considérables, se chiffrent en des dizaines de Mds € et constituent bel et bien une 4<sup>e</sup> forme de compensation. Les principaux bénéficiaires de ces flux d'argent sont les fonctionnaires et les salariés de la SNCF, de la RATP et d'EDF/GDF.

### Des compensations mal ciblées

Les Français sont en général d'accord pour manifester leur solidarité envers les assurés dont les caisses de retraite sont en faillite (ex. : mineurs, agriculteurs). Ces groupes avaient pourtant

fait preuve d'imprévoyance et de refus de toute solidarité en choisissant l'autonomie de leur régime tant qu'il était plus avantageux que le régime général. Mais ce qui est tout à fait anormal, c'est d'exiger le financement d'avantages retraite très au-delà de ceux de la moyenne des Français. C'est pourtant ce que font actuellement les bénéficiaires des régimes spéciaux du secteur public. Dans une situation similaire, si les agriculteurs font aussi appel à la solidarité nationale, c'est pour des retraites minimales.

**Pour marquer un tournant clair, la réforme de 2010 doit annoncer la mise en place d'un régime obligatoire par répartition unique qui mettra progressivement fin à l'incohérence de ces multiples niveaux de compensation et à l'injustice que constitue le financement de privilèges réservés à 25 % de la population.**

**Par ailleurs, cette réforme permettrait de substituer aux règles de compensation douteuses un système clair définissant une retraite minimum qui fera consensus.**

telles que le cumul emploi-retraite. Ce dispositif encourage l'activité et l'effort indispensable qui doit être mené sur le développement de l'emploi marchand qui stagne depuis trente ans dans notre pays. Le rapport de l'OCDE sur l'état de la France en 2009 résumait bien le défi qui se pose à nous: « Une priorité demeure l'augmentation du taux d'emploi qui reste un des plus faibles parmi les pays de l'OCDE. Ceci permettrait à la fois d'augmenter (temporairement) la croissance potentielle et de réduire considérablement les pressions sur les finances publiques. »

### La capitalisation doit être généralisée

Interrogés en février 2010 par *Le Point* sur les pistes pour sauver le système des retraites, 29 % des Français prônent un système d'épargne individuelle pour compléter le système actuel par répartition, 28 % proposent de repousser l'âge minimum, 21 % préfèrent augmenter les cotisations et 12 % allonger la durée des cotisations. Ces résultats nous rappellent que les Français comptent parmi les plus épargnants en Europe et dans le monde avec un taux d'épargne proche de 15 % de leur revenu brut, un bas de laine, précisément en vue de compléter leur retraite. Renforcer la capitalisation à l'occasion de cette réforme ne remettrait pas en cause le système par répartition mais, au contraire, permettrait de le conforter.

### Une vertu pédagogique

La capitalisation en complément d'un système par répartition a une vertu de responsabilisation. Et une vertu pédagogique puisque l'évolution de son capital dépend très directement de l'état de santé de l'économie française. Enfin, il a l'avantage de permettre à la France de disposer de capitaux à investir dans les entreprises (la moitié du CAC 40 est sous capitaux étrangers) ou l'immobilier, sans avoir à créer des fonds souverains comme le FSI ou la Caisse des dépôts, à la fois faibles par la taille et très exposés aux interférences politiques.

### Des dispositifs existent déjà

En France, la capitalisation a été mise en place en ordre dispersé par différents dispositifs catégoriels qui nourrissent des jalousies réelles ou imaginaires. Des compléments par capitalisation existent pour les trois fonctions publiques (Préfon, Corem, et CRH) et il est assez extraordinaire que ceux-là même qui ont combattu avec vigueur la mise en place de la loi Thomas qui prévoyait des plans d'épargne retraite par capitalisation, les gèrent par ailleurs dans le cadre de la retraite complémentaire de la fonction publique (cf. Préfon sauf la CGT qui s'y est refusée). Le principe de la capitalisation dans ce cas est habilement défendu au prétexte que ces régimes étant facultatifs, ils ne peuvent fonctionner par répartition. Ces produits ont été complétés pour le secteur public par la RAFP en 2003, mais aussi les contrats dits « Madelin » pour les indépendants, les Perco et Perp, plus récemment pour le privé, sans compter certains régimes particuliers pour les parlementaires. Mais ces différents produits ne permettent pas de constituer une

base transparente et solide pour épauler le système de retraite par répartition en France. Diffusion parfois limitée, conditions fiscales différentes et trop souvent remises en cause, rendement financier discutable et absence de transparence sur les conditions de gestion, tout cela impose une clarification. Ces dispositifs sont par ailleurs concurrencés par le cadre favorable de l'assurance-vie qui sert largement au financement du déficit de l'État. Un point est donc essentiel: les Français ne doivent pas avoir l'impression que l'épargne retraite qui serait mise en place pourrait être prise au piège d'une fiscalité galopante pour financer les déficits.

### La capitalisation: une gestion responsable pour l'avenir des retraites

Contrairement à ce qui est souvent affirmé, les régimes par capitalisation ne se sont pas effondrés avec la crise. Dans le cas suédois, les cotisants ont le choix entre des dizaines de fonds homologués par le gouvernement qui ont certes baissé fin 2008, mais n'étaient pas en faillite. La gauche et la droite qui ont été au pouvoir depuis 1998 n'ont jamais proposé de remettre en cause ce pan de la réforme.

Les opposants à la capitalisation agitent souvent le spectre des personnes qui devraient partir en retraite justement au moment d'une crise boursière et dont les pensions seraient anéanties. Les assureurs ont depuis longtemps résolu ce problème en proposant des investissements de moins en moins risqués et volatiles au fur et à mesure que les assurés s'approchent de leur date de départ à la retraite. Et malgré la crise, le rendement sur long terme de la capitalisation est positif. S'agissant des retraites, de nombreuses simulations ont fait la démonstration d'un rendement supérieur à notre système par répartition si nous ne le réformons pas.

### Gérer la transition: les mesures à mettre en œuvre dès 2010

#### ■ Allonger la durée de cotisation et reculer l'âge légal de départ en retraite

Jusqu'en 1981, l'âge légal et effectif de départ en retraite était de 65 ans pour une très grande majorité de Français. Depuis cette date et le passage à 60 ans, quatre évolutions majeures, toutes positives, sont intervenues. L'espérance de vie à 60 ans a progressé de 4 années et celle « en bonne santé » encore plus. La durée des études s'est allongée et l'âge d'entrée dans la vie active a reculé. Le temps de travail a diminué. Et la pénibilité de nombreux métiers, notamment manuels, a continué à se réduire.

Le retour progressif à un âge de départ en retraite à 65 ans est donc justifié. Il est inévitable pour des raisons d'équilibre financier, souhaitable pour revaloriser le travail des 50-60 ans littéralement saccagé par la retraite à 60 ans et les préretraites à 55 ans et souvent plus bénéfique que ce qui est imaginé pour l'équilibre des personnes.

Pour y parvenir, un recul de l'âge de départ en retraite d'un trimestre par an est nécessaire, en jouant à la fois sur la durée de cotisation et sur l'âge légal de départ. Le paramètre de la durée de cotisation est favorable aux personnes ayant commencé à travailler jeunes. Celui de

l'âge légal crée une norme sociale qui encourage salariés et employeurs à considérer les 55-65 ans comme des travailleurs valables. Une évolution de ces deux paramètres d'un trimestre par an est nécessaire. Avoir atteint l'un de ces deux seuils donnera droit à partir en retraite. L'exemple des pays étrangers montre que ces règles sont universelles. La mise en place d'un régime par points permettra déjà à ceux qui ont « trop » de trimestres de cotisation de bénéficier d'un meilleur niveau de retraite. Pour les personnes qui veulent travailler plus ou moins longtemps, les règles concernant la surcote et la décote doivent être financièrement neutres pour les intéressés et pour le régime d'assurance, mais le futur retraité doit prouver qu'il disposera sa vie durant d'un niveau minimum de ressources.

### Prise en compte de la pénibilité

En attendant que la pénibilité soit traitée et réduite pendant la carrière des intéressés (si c'est faisable), sa prise en compte à la retraite est une mesure minimale de justice. La classification actuelle des emplois « pénibles » est dépassée, notamment en ce qui concerne les emplois dits « actifs » dans la fonction publique et les entreprises publiques. Une nouvelle définition donnerait lieu à des débats infinis au profit des corporations les plus influentes. Seule la prise en compte de l'espérance de vie à 60 ans permettra de rétablir un certain équilibre entre les durées de vie à la retraite. Cette méthode n'est ni simple ni parfaite, mais constituera un progrès sensible. Il est choquant que les travailleurs exerçant des métiers pénibles passent de 5 à 7 ans de moins en retraite que les cadres du privé ou les salariés de la fonction publique.

### Fusionner les régimes et les caisses du privé : le sens de l'histoire

Ce mouvement est déjà bien entamé, mais il faut le poursuivre. Ainsi, les professions libérales, les indépendants et les artisans ont fusionné retraite de base et complémentaire au sein d'un régime unique, le RSI. Pour l'Arrco et l'Agirc, un mouvement de rapprochement est en place. Depuis 1996, les partenaires sociaux ont décidé de réduire en les fusionnant le nombre d'institutions de retraite complémentaire, passant de 150 à 50 caisses aujourd'hui en les regroupant. Puis en 2002, la création d'un groupement d'intérêt économique Arrco-Agirc a accéléré ce mouvement, avec une mise en commun des moyens informatiques, afin de réduire les coûts. Si la fusion ne s'est pas encore produite, dans les faits on en est près avec les taux de cotisation entre cadres et non-cadres qui se sont rapprochés sur les tranches de 0 à 3 fois le plafond de la Sécurité sociale et les compensations à l'œuvre entre l'Agirc et l'Arrco.

Autre argument favorable à cette évolution : les économies qu'un tel rapprochement permettrait de dégager. À l'occasion des nombreuses fusions de caisses, les dirigeants ont garanti que les fusions seraient faites sans impact sur les effectifs. De surcroît, les caisses mobilisent un grand nombre d'administrateurs, nommés par les partenaires sociaux, à tous les niveaux de cette structure. L'Arrco annonce 1000 administrateurs dans les

34 institutions de retraites et 60 administrateurs au sein de la fédération. Côté Agirc, il y a 622 administrateurs dans 23 institutions et 50 administrateurs au sein de la fédération. Moins d'administrateurs consacrant plus de temps à cette activité seraient plus efficaces.

Aujourd'hui, le même coût de gestion s'applique à toutes les caisses Arrco-Agirc, indépendamment de leurs caractéristiques. Par comparaison, la Cnav s'est engagée à baisser ses effectifs en ne remplaçant qu'un salarié sur deux puis un sur trois partant à la retraite.

Un régime regroupant la Cnav, l'Arrco et l'Agirc pourrait donc économiser 10000 emplois et réduire les coûts de gestion interne d'un tiers soit 1,5 milliard d'euros par an, sans compter les économies qui seraient réalisées par les entreprises. Cette démarche devrait intégrer l'Ircantec, régime complémentaire des agents non-titulaires de l'État et qui fonctionne déjà par points.

Un tel système clarifierait la place de la retraite complémentaire au sein des activités des groupes de protection sociale (Malakoff, Taitbout, Reunica, etc.) qui la gèrent actuellement, plus préoccupés d'étendre leurs activités dans des domaines concurrentiels : épargne, prévoyance, mutuelles, assurances...

La fusion des caisses du privé serait donc la première étape naturelle d'une réforme systémique de nos retraites.

### Pour le public fusionner aussi pour plus de clarté

Cette proposition est indispensable pour préparer un rapprochement public/privé. Pour y parvenir, nous proposons de créer une nouvelle caisse puisque, s'agissant des retraites des fonctionnaires d'État, elles sont versées directement par le budget. Cette règle est directement liée au statut de la fonction publique qui prévoit que le fonctionnaire bénéficie d'un traitement lorsqu'il est en activité et d'un traitement d'inactivité lorsqu'il cesse de travailler, et qu'il n'existe donc pas de régime de retraite des fonctionnaires d'État à proprement parler. La mise en œuvre d'une caisse pour la fonction publique d'État permettrait de mettre sur la table quelles sont les conditions du financement de ces retraites. La mise en place d'une caisse autonome avait été la méthode utilisée dans le cadre de la réforme des régimes spéciaux de 2008 des entreprises publiques car elle permettait de gérer les nouveaux paramètres des retraites, âprement négociés par les syndicats, qui ont globalement plutôt tiré profit de cette réforme. Pour les fonctionnaires locaux et hospitaliers, cette caisse existe déjà, il s'agit de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales, abritée par la Caisse des dépôts et consignations, ce qui constitue un progrès pour la clarté des comptes : recettes, paiements et coût de gestion. Comme pour le privé, certains éléments facilitent un rapprochement : les compensations déjà à l'œuvre entre les régimes au profit du régime des fonctionnaires d'État car le régime des fonctionnaires locaux est un régime jeune pour lequel le rapport démographique est encore favorable et ce jusqu'en 2050. De même, les cotisations qui sont comparables entre les fonctions publiques et de surcroît les pensions aussi, ce qui simplifie un rapprochement.

L'étape suivante serait le rapprochement avec le régime général qui pourrait se négocier à l'image de la fusion du régime de retraite des banques avec l'Arcco-Agirc. Un accord signé en 1994 avec plusieurs organisations syndicales a transformé le régime bancaire supplémentaire, à prestation définie. Il a été décidé conventionnellement que la pension globale bancaire (Cnav+Arcco+Agirc) serait revalorisée comme les montants Vieillesse, Arrco et Agirc moins 1,9 point, aboutissant, au fur et à mesure des revalorisations Vieillesse-Arrco-Agirc, à faire diminuer progressivement le régime bancaire différentiel. Tout l'enjeu d'une telle réforme appliquée aux régimes spéciaux serait alors de négocier la valeur de ce fameux « rabot », fixé dans le cas des banques à 1,9 point. Quelle que soit la méthode, les retraites publiques doivent faire l'objet d'une remise à plat: la crise des finances publiques, la baisse du nombre de fonctionnaires et la progression des traitements à l'ancienneté rendent intenable l'actuel mode de calcul.

### Vers l'équilibre financier

L'évolution des règles concernant les retraites a des conséquences humaines importantes, notamment sur les retraités

et les personnes proches de la retraite. Elle ne peut être que très progressive, et les conséquences financières le sont malheureusement aussi. Seules les réformes d'organisation des caisses peuvent produire des résultats rapides. Six mesures pourront produire des effets importants en 2030-2040, si elles sont mises en place dès 2010 :

Réduction des déficits en Mds € par an en euros 2010	2030	2040
Fusion Cnav/Arcco/Agirc/Ircantec	1	1
Fusion de l'ensemble des régimes en un régime par points et un régime complémentaire par capitalisation	2	2
Allongement de la durée de cotisation et de l'âge de départ en retraite	6	12
Taux de cotisation de la fonction publique d'État identique au privé (25 %)	9	12
Taux de cotisation des Fonctions publiques locales et hospitalière identique au privé (25 %)	5	10
Taux de cotisation des autres régimes spéciaux (SNCF, RATP, EDF/GDF/IEG, BdF... ) identique au privé (25 %)	2	2
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>39</b>

## Conclusion

À cotisation égale, retraite égale: tel devrait être l'esprit de cette réforme. Certes, c'est d'un « big bang » dont il s'agit, mais notre pays ne peut s'épuiser éternellement dans des débats sur l'avenir des retraites. 1993, 2003, 2008, 2010, le rythme des réformes s'accélère. À chaque fois dans une ambiance de crise sociale, pour des résultats pourtant minimes. Les quatre problèmes majeurs de notre système de retraite sont toujours là. Les déficits persistent et les inégalités s'aggravent. Le système reste totalement incompréhensible, donc anxiogène pour les actifs et les retraités. Et ne contribue pas au développement économique de la France. En 2010, on attend des responsables la décision de mettre en place un régime de retraite équitable, clair, équilibré à long terme et donc capable de s'adapter aux évolutions de la démographie et de l'économie. Cette refondation de nos systèmes de retraite ne pourra pas se faire de façon instantanée. Ce travail prendra plusieurs années, mais pour être crédible, les premières étapes de réalisations concrètes devront être visibles dès 2011. Les Français se souviennent des responsables politiques et syndicaux qui s'étaient farouchement opposés aux précédentes réformes des retraites. En 2010, aucun d'eux ne propose de revenir en arrière, jetant un sérieux doute sur leur sens des responsabilités passé. Déjà, les rapports Rocard de 1991 et Charpin de 1998 avaient prévu les problèmes actuels et ceux des décennies à venir. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) les a ensuite raffinés en 2001, 2005 et 2007. Les données qu'il publiera au printemps 2010 vont intégrer les conséquences de la crise de 2008-2009 et confirmeront l'aggravation des problèmes et l'urgence de mettre en place une solution de fond. Si la nouvelle réforme se limitait à allonger la durée de cotisation ou/et à reculer l'âge de départ en retraite, aucun progrès n'aurait été réalisé sur les questions d'injustices et d'opacité de notre système de retraite et il faudrait se préparer à une 5<sup>e</sup> réforme dès 2012. Tous les pays industrialisés se sont lancés dans des réformes, avec des difficultés souvent, mais avec courage aussi car l'urgence est là: concernant les retraites, tous les éléments sont connus. L'allongement de la durée de vie va se poursuivre, la démographie aussi continuera sur le même rythme. Bref, il n'y a aucune « productivité » à attendre du système. C'est pourquoi nous recommandons de fusionner tous nos régimes vers un système universel, seule solution pour combler les déficits de notre système de retraite et rattraper notre retard économique.