

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 186

ALIGNER LES RETRAITES PUBLIC/PRIVÉ Les économies La méthode Le calendrier

Janvier 2018 - 8 €

FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

ALIGNER LES RETRAITES PUBLIC/PRIVÉ : LES ÉCONOMIES, LA MÉTHODE, LE CALENDRIER

9

Une grande réforme des retraites devra être finalisée par le Gouvernement d'ici l'été 2019. Le président de la République l'a encore rappelé récemment, l'objectif consiste en un choc de lisibilité et de simplification pour permettre à tous les affiliés de comprendre en temps réel où ils en sont de leurs droits à la retraite, et pour ne pas pénaliser ceux qui n'ont pas de carrière linéaire et qui sont passés d'un statut à un autre. Pour y parvenir, il n'aura pas d'autres choix que de rapprocher les systèmes de retraite privé et public.

Grâce aux données que la Fondation s'est procurées auprès du ministère des Affaires sociales, nous avons été en mesure de mener des calculs non pas sur des cas types, mais sur des carrières réelles. À partir d'un échantillon robuste de plus de 4 000 enregistrements, nous sommes parvenus aux résultats suivants : **l'application des règles du privé aux agents de la fonction publique représente un différentiel de pension (moindre pension) de - 21 % en moyenne sur les 3 générations étudiées. Alors que l'application des règles de la fonction publique conduit en moyenne à une retraite de 27 847 € sur notre échantillon, elle ne serait que de 21 975 € par an avec les règles du privé. Ce calcul s'entend sans tenir compte des primes perçues pendant la carrière de l'agent puisqu'elles ne sont pas soumises à cotisations.**

Cet écart doit conduire à remettre à plat le régime de pension de la fonction publique. Au-delà de ces mesures, la réforme systémique doit permettre de repousser l'âge de la retraite, pour nous aligner sur nos voisins européens (65 ans) et de revoir l'organisation complexe des régimes et des caisses qui pèsent sur les coûts de gestion (de l'ordre de 5 à 6 milliards d'euros de coûts par an).

- Les retraites obligatoires : une organisation devenue illisible avec ses dizaines de caisses et de lourds coûts de gestion.
- La réforme systémique voulue par l'exécutif doit être placée sous le signe de l'équité : revoir les différences entre régimes privés et publics ; une remise à plat qui doit permettre près de 3 milliards d'euros d'économies par an d'ici 2030.
- Cette réforme doit être également placée sous le signe de la transparence, la Fondation iFRAP propose un calendrier et une nouvelle architecture du système de retraites :
 - un régime unique en points qui tienne compte des gains d'espérance de vie en relevant l'âge de la retraite à 65 ans (13,8 milliards d'euros d'économies pour le système de retraite d'ici 2025) ;
 - un système réellement contributif qui tienne compte de la carrière complète.

RETRAITE : L'AUTRE MILLEFEUILLE FRANÇAIS

10

Avec un peu plus de 26 millions d'actifs cotisants face à 17 millions de retraités, les régimes légalement obligatoires représentent près de 310 milliards d'euros de dépenses¹. Depuis 1945, le système de retraites français ressemble à un véritable millefeuille.

La retraite est composée de régime de base et de régimes complémentaires obligatoires c'est-à-dire comptabilisés dans les dépenses publiques (les régimes supplémentaires dits d'entreprise ne sont pas comptés dans les régimes obligatoires). Combien compte-t-on de régimes ? Différents chiffres circulent : chaque régime de retraite couvre une population spécifique définie par sa catégorie socioprofessionnelle. À l'intérieur de chaque régime de retraite, des caisses de retraite différentes gèrent les pensions de retraite de base et complémentaire. Mais ces périmètres peuvent évoluer dans le temps comme le montre le rapprochement du régime des banques dans le régime général ou l'adossement du régime des industries électriques et gazières sur le régime du privé (Cnav et complémentaires). Prochainement, c'est le RSI qui sera adossé au régime général. On cite fréquemment 37 régimes de base et plus de 100 régimes complémentaires, relevant le plus souvent du paritarisme de gestion, avec en interface des centaines de caisses employant un personnel important entraînant de lourds coûts de gestion. On les chiffre entre 4 et 6 milliards d'euros², ce qui n'est pas négligeable rapportés à d'autres pays.

Et l'on revient de loin : *Les cahiers de la retraite complémentaire* qui viennent de paraître rappellent utilement qu'en 1990, il y avait encore 152 Institutions Arrco et 55 Agirc³. Une organisation qui forcément engendre beaucoup d'instabilité : les régimes, étant très sensibles aux évolutions démographiques, sont fragiles comme le montre l'effondrement du régime des mineurs, des agriculteurs ou encore de la SNCF. Une illisibilité partagée par l'ensemble des Français qu'ils soient actifs ou retraités (particulièrement les polypensionnés), à l'exception notable des organisations syndicales qui ne se

sont jamais prononcées pour la réforme systématique des retraites (sauf la CFDT).

L'augmentation considérable de l'espérance de vie à la retraite confrontée à la baisse de la productivité, a accéléré le déclin de nos régimes de retraite par répartition sans réserve suffisante pour faire face à ces défis. À la création des régimes, en 1945, l'âge de la retraite était de 65 ans, avec une durée de versement de 10 ans en moyenne. Aujourd'hui, l'âge moyen de départ à la retraite est de 62 ans et la durée potentielle de versement des rentes de plus de 25 ans, sans compter la réversion ! La France se singularise d'ailleurs par sa dernière place dans le classement de l'OCDE s'agissant de l'âge moyen constaté de sortie du marché du travail, à un peu plus de 60 ans, là où les autres pays sont en moyenne à 65 ans⁴. C'est l'État qui en 1982, sous pression des syndicats, a baissé l'âge de la retraite à 60 ans dans le but de lutter contre le chômage en partageant le travail.

Réformer les retraites : les étapes déjà franchies

Comme le dit Jean-Luc Izard, ancien directeur du GIP Union Retraite et nommé secrétaire général auprès du haut-commissaire à la Réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye, « on a beaucoup réformé les retraites depuis 25 ans mais le système reste globalement illisible »⁵. Selon l'OCDE, « la France se situe, avec la Grèce et le Japon, dans le trio de tête des pays où les systèmes sont les plus fragmentés, [avec un] nombre de régimes différents extrêmement élevé ».

Certes, des progrès ont été accomplis. Le droit à l'information a été mis en place même si cela n'a pas été chose facile, car chaque régime a souhaité « tirer la couverture à soi » pour pouvoir communiquer avec le cotisant, comme cela est expliqué dans un rapport du Sénat daté d'août 2017⁶. L'information sur les droits s'est progressivement enrichie de la possibilité de liquider auprès d'un seul point de contact les droits à la retraite acquis auprès de différents régimes (régimes alignés uniquement). Cette nouvelle

1 Voir Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2018.

2 Selon le cabinet Accenture, les coûts globaux de gestion des retraites représentent en France plus de 6 milliards d'euros par an. Selon Jean-Luc Izard, ancien directeur du GIP Union Retraite, ils seraient de l'ordre de 4 à 5 milliards d'euros.

3 *Les cahiers de la retraite complémentaire* n° 30, 4^e trimestre 2017.

4 Panorama des pensions 2017, OCDE, page 24.

5 *Les cahiers de la retraite*, déjà cité.

6 Rapport du Sénat n° 667, *Le bilan de l'interrégimes en matière de retraite*, M^{me} Anne Émery-Dumas et M. Gérard Roche, 20 juillet 2017.

Les retraites obligatoires en France

Salariés		Régimes de base	Régimes complémentaires
Ouvriers de l'agriculture	➔	Mutualité sociale agricole 675 000 cotisants 2 506 000 retraités 5,7 Mds€	Arcco 18 150 000 cotisants 12 370 000 retraités 51 Mds€
Cadres de l'agriculture			
Cadres de l'industrie, du commerce et des services	➔	Régime général de la Sécurité sociale 17 560 000 cotisants 13 900 000 retraités 113 Mds€	Ircantec 2 901 00 cotisants 2 082 000 retraités 3 Mds€
Ouvriers et salariés de l'industrie, du commerce et des services			CRNPAC 30 000 cotisants 20 000 retraités
Salariés non titulaires du secteur public et parapublic			
Personnel navigant de l'aéronautique civile			
Fonctionnaires civils et militaires	➔	Régime des agents de l'État : 2 033 000 cotisants 2 121 000 retraités 52 Mds€	Retraite additionnelle de la Fonction Publique 4 500 000 cotisants 48 000 rentes
Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière	➔	CNRACL : 2 230 000 cotisants 1 000 000 retraités 18 Mds€	
Salariés d'autres secteurs	➔	Régimes spéciaux : mines, marins, ouvriers de l'État, employés et clercs de notaires, RATP, SNCF, industries électriques et gazières, Banque de France, Comédie-Française, Opéra de Paris 464 000 cotisants 1 133 000 retraités 16,8 Mds€	
Non salariés		Mutualité sociale agricole 7,5 Mds€	
Exploitants agricoles	➔	497 000 cotisants 1 517 000 retraités	496 000 cotisants 729 000 retraités
Artisans, commerçants et industriels	➔	2 098 000 cotisants 2 151 000 retraités	RSI 14 Mds€ 2 098 000 cotisants 1 235 000 retraités
Professions libérales	➔	CNAVPL 1,4 Md€ 10 sections professionnelles : Cavom (officiers ministériels), CARMF (médecins), CARCDSF (chirurgiens, dentistes, sages-femmes), CARPMKO (auxiliaires médicaux), CARPV (vétérinaires), Cavamac (assureurs), Cavec (experts-comptables), Cipav (architectes), CRN (notaires)	
		648 000 cotisants 326 000 retraités	661 000 cotisants 308 000 retraités
		Caisse nationale du barreau français 150 M€ 63 000 cotisants 15 000 retraités	
		63 000 cotisants 15 000 retraités	63 000 cotisants 14 000 retraités
Ministres des cultes	➔	Cavimac 186 M€ 16 000 cotisants 47 000 retraités	Arcco

Chiffres : rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, 2015. D'après la présentation de l'Arcco-Agirc. Les chiffres en millions/milliards d'euros correspondent aux prestations versées.

étape doit être renforcée avec la mise en place d'un répertoire de gestion de carrières unique (RGCU), qui centralisera l'ensemble des données de carrières collectées par les 37 régimes de retraite légalement obligatoires. Mais on déplore encore une résistance des régimes à échanger leurs données.

Ce constat est à rapprocher du retard que l'on peut observer par exemple entre la Cnav et les régimes complémentaires sur la lutte contre les retraites versées de façon induue. L'Arrco-Agirc a très récemment mutualisé ces contrôles et semble avoir découvert un nombre très élevé d'erreurs relatives à des versements réalisés à tort quand la Cnav bénéficie, elle, d'un échange de données informatisées avec l'Insee et procède à un échange mensuel de données « décès » avec plusieurs pays européens⁷.

La réforme des retraites de 2014 a également instauré la Lura (Liquidation unique de retraite

de base des régimes alignés) qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Sont concernés les polypensionnés, c'est-à-dire ceux qui auront cotisé à au moins deux régimes de base obligatoires (Cnav, MSA, RSI). Promue comme une mesure de simplification et d'équité entre les mono et les polypensionnés, cette réforme modifie le calcul des retraites des polypensionnés et peut amener à une importante diminution des retraites, en particulier pour les grands cotisants, avec des cotisations « à fonds perdus »⁸. Ces réformes qui ont en commun d'avoir su mettre en œuvre une simplification utile pour l'affilié et une convergence des règles entre régimes, ne sont qu'une simplification de façade car elles ne s'attaquent pas à l'empilement des régimes ni à la multiplicité des caisses. C'est pour cette raison qu'une nouvelle étape doit être franchie avec la réforme systémique que le Gouvernement entend mener.

LE DIFFÉRENTIEL PUBLIC/PRIVÉ

POURQUOI CETTE ÉTUDE ?

L'harmonisation des régimes public/privé sera l'une des étapes majeures à franchir. Dans le foisonnement des régimes actuels, les règles applicables aux salariés du privé diffèrent encore de celles appliquées aux agents de la fonction publique et, dans une certaine mesure, de celles appliquées aux salariés des régimes spéciaux (SNCF, RATP). Si un mouvement de convergence des règles a bien été entamé, particulièrement depuis 2003, de nombreuses règles diffèrent encore : salaire de référence et taux de liquidation (75 % du traitement hors primes des 6 derniers mois), réversion, majoration pour enfants, surcote, catégories actives, bonifications... Certaines règles sont à l'avantage du privé comme la prise en compte des temps partiels ou la majoration de durée d'assurance pour enfants. Il y a cependant une différence plus importante encore : dans le cas des régimes publics,

il s'agit de régimes à prestations définies. La retraite est fonction du salaire de fin de carrière tandis que dans le privé la retraite est fonction des cotisations versées. Cela ne signifie pas forcément que la retraite des fonctionnaires va être systématiquement supérieure puisque les agents ayant eu une carrière avec de fortes primes auront un taux de remplacement plus faible. Cela signifie que la retraite des fonctionnaires est décorrélée des cotisations versées et que le niveau de retraites des fonctionnaires est beaucoup plus « aléatoire » que dans le privé. Conséquence logique du mode de calcul en fonction des salaires des six derniers mois, qui reflète donc beaucoup moins le montant des cotisations versées. Cela explique aussi que la variable d'ajustement a toujours été la cotisation employeur de l'État, qui n'est d'ailleurs pas à proprement parler une cotisation mais une subvention d'équi-

■ 7 Cour des Comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale 2017, *Les retraites versées à des résidents à l'étranger*, 20 septembre 2017.

■ 8 Voir le site de la Fondation iFRAP, *Retraites des polypensionnés : les ambivalences de la réforme Lura*, 8 juin 2017.

libre. Rapprocher le fonctionnement des deux systèmes est donc indispensable. Ce rapprochement s'avère pourtant difficile.

La Fondation iFRAP a constaté que depuis de nombreuses années déjà, qu'il s'agisse de la pension moyenne, du taux de cotisation ou encore du taux de remplacement, plusieurs études ont présenté des indicateurs tendant à minimiser la différence de retraite entre agents du public et salariés du secteur privé. À l'occasion des précédentes réformes des retraites, ces indicateurs ont été repris par des responsables politiques pour repousser toute réforme structurelle. L'étude du COR (Conseil d'orientation des retraites) publiée en 2015 s'appuyant sur des calculs de la Drees (direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques du ministère des Affaires sociales), ne fait pas exception. En septembre 2015, le COR publie sous le titre « Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires », un document qui fait sensation⁹. Ce document, largement repris, dans la presse, présente la conclusion suivante : « *Sur le champ des fonctionnaires d'état civils, des simulations montrent que l'application des règles de la Cnav, de l'Arcco et de l'Agirc conduirait, pour les générations qui partiront à la retraite dans les prochaines années et sous l'hypothèse de salaires nets identiques, à*

un montant proche en moyenne de celui calculé avec les règles des régimes de fonctionnaires. En particulier, les règles du privé s'avèreraient plus avantageuses que celles du public pour un peu plus de la moitié des fonctionnaires nés en 1958, et moins avantageuses pour l'autre moitié des cas. »

Pourtant l'étude du COR est loin d'être complète car elle s'appuie sur un calcul primes comprises alors que ces primes ne sont pas soumises à cotisations. Le COR s'en explique dans une phrase obscure : « *Pour comparer le caractère plus ou moins avantageux des règles de retraite du privé et du public, il faudrait en toute rigueur être en mesure de savoir quelles auraient été les rémunérations perçues par les fonctionnaires si ces derniers avaient été affiliés sur toute la durée de leur carrière dans la fonction publique, aux mêmes régimes que les salariés du privé. Cette question théorique est difficile à résoudre.* »

La Fondation iFRAP décide alors de faire la demande auprès du COR et de la Drees des données qui ont conduit à ces calculs. La Fondation reçoit les données en février 2016. Celles-ci sont issues de l'échantillon interrégimes de cotisants 2009 (sources : EIC 2009 et modèle Trajectoire de la DREES - traitements Fondation iFRAP)¹⁰.

LA SIMULATION IFRAP

À partir de ce fichier, nous avons pu constituer un échantillon de fonctionnaires pour simuler les règles de liquidation du secteur privé, **en faisant le choix cette fois ne pas prendre en compte les primes dans le calcul de la retraite**. Seules les générations de 1954 à 1962 ont été retenues.

Les hypothèses

Le calcul de la retraite du régime public est fait par l'application des droits à taux plein sans décote, ni surcote, à partir du dernier salaire estimé hors primes (0,75*salaires brut) + retraite

additionnelle de la fonction publique (RAFP). L'application du régime du privé aux agents de la fonction publique se fait sur deux hypothèses :

- Les droits à taux plein sans décote ni surcote sur la base du SAM (salaire annuel moyen) calculé sur les 25 meilleures années actualisées.
- Salaire brut avec primes
- Salaire brut sans prime

■ **Le régime Arcco est appliqué aux non-cadres et cadres ; le régime Agirc aux cadres. Sont retenus comme cadres les codes CSK (catégorie socioprofessionnelle avec qualification - FPE**

■ 9 La lettre du COR n° 12, septembre 2015, *Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires*.

■ 10 Voir sur le site de la Fondation iFRAP la note de présentation du fichier et la méthodologie de la simulation iFRAP <http://www.ifrap.org/retraite/note-methodologique-pour-letude-de-simulation-des-regles-de-retraite-du-secteur-privé>

uniquement) définissant les postes du panel de l'État inférieurs ou égaux à 42 202, ou pour un salaire supérieur à 3 PASS (plafond de la Sécu). L'objectif étant ici de comparer les retraites des salariés du public civil suivant le régime retenu, seules les personnes ayant exercé dans la fonction publique pendant une durée égale

ou supérieure à 25 ans précédant 2009 sont retenues. Les catégories actives ont été exclues dans la mesure où elles sont identifiables. Les droits sont calculés sur la base du nombre de trimestres requis pour un taux plein. Les résultats sont calculés à partir du taux de cotisation obligatoire (Arrco).

Les résultats

Le tableau suivant résume les résultats obtenus :

Génération (moyennes en €/an)	1954	1958	1962	Total
Effectifs	1 416	1 448	1 140	4 004
% de cadres	59 %	56 %	58 %	57 %
TX de croissance revenu (2009 à année de retraite)	1,55 %	1,82 %	2,03 %	1,78 %
Taux de prime moyen	20,34 %	19,01 %	20,90 %	20,02 %
Pension annuelle (régime de la FP)	27 271 €	27 343 €	29 202 €	27 847 €
SAM (sur salaire brut)	28 063 €	28 678 €	31 477 €	29 257 €
Retraite CNAV (sur brut)	14 032 €	14 339 €	15 738 €	14 629 €
Arrco-Agirc (sur brut)	7 592 €	7 109 €	7 342 €	7 346 €
Pension annuelle (régime privé)	21 624 €	21 447 €	23 081 €	21 975 €
Différence	-20,71 %	-21,56 %	-20,96 %	-21,09 %
% de perdants au passage RG	93,86 %	96,82 %	96,84 %	95,78 %
SAM (sur salaire brut + primes)	29 814 €	30 699 €	33 935 €	31 307 €
Retraite CNAV (brut + primes)	14 907 €	15 350 €	16 967 €	15 654 €
Arrco-Agirc (brut + primes)	10 588 €	9 536 €	10 057 €	10 056 €
Pension RG (brut + primes)	25 494 €	24 885 €	27 024 €	25 710 €
Différence	-6,52 %	-8,99 %	-7,46 %	-7,67 %
% de perdants au passage RG	63,06 %	68,65 %	67,02 %	66,21 %

Sources : Drees, EIC 2009 - Traitements : Fondation iFRAP.

On retient que la pension moyenne serait inférieure de 21 % à celle obtenue avec le régime de la fonction publique avec 95 % de perdants (en incluant les primes, le ratio est de -7 % sur les pensions et 66 % de perdants). Si on applique ce ratio aux pensions moyennes constatées dans la fonction publique d'État, on peut chiffrer le surcoût à un peu plus de 6 milliards d'euros sur les fonctionnaires d'État. Un ordre de grandeur étant donné que notre simulation a pris pour hypothèses des carrières à taux plein sans décote, ni surcote,

en excluant les catégories actives, et ne tenant pas compte non plus des droits annexes (majorations de durée d'assurance, majorations de pensions). Par ailleurs l'échantillon ne traitant que de la seule fonction publique d'État, il existe une incertitude sur la fonction publique locale et hospitalière. Dans une précédente simulation, nous avons trouvé un différentiel de 17 % à partir d'une étude sur des cas types de la fonction publique d'État¹¹.

Si l'on décide d'aligner le mode de calcul des fonctionnaires qui partiront à la retraite dans

¹¹ Voir sur le site de la Fondation iFRAP, *Étude de micro-simulation sur les conséquences d'un alignement des retraites publiques sur les retraites privées*, 5 février 2015.

les prochaines années sur celui du privé, il y a donc un gain potentiel d'économies qui certes sera faible dans un premier temps (uniquement sur ceux qui partiront à la retraite l'année n) mais se cumulera dans le temps.

D'après nos calculs, ce gain sera de l'ordre de 300 M€ pour la FPE en 2025 et de 1 Md€ en 2030. Pour les trois fonctions publiques, il serait de 600 M€ en 2025 et de 2 à 3 Mds€ en 2030.

FEUILLE DE ROUTE POUR UNE RÉFORME

Quels scénarios de transition ?

Le COR a dressé un panorama des différentes réformes des retraites menées en Europe¹². On peut en tirer différentes possibilités en fonction des expériences étrangères :

■ 1. Ouverture du nouveau système aux nouveaux entrants uniquement, ce qui signifierait que l'ancien système devrait continuer à être géré jusqu'au dernier survivant (droit direct et réversion), soit près d'un siècle pour effectuer une transition complète.

■ 2. Transition immédiate, c'est-à-dire que l'ancien régime est fermé, avec tous les droits recalculés sur la base d'un droit virtuel qui évoluera selon les règles du nouveau régime. C'est l'option qui a été choisie par la Lettonie.

■ 3. Transition immédiate fonction de l'âge : les plus de 50 ans restent dans l'ancien régime en totalité et les moins de 50 ans vont dans le nouveau régime. Choix de la Pologne.

■ 4. Transition semi-progressive : les droits acquis dans l'ancien système sont « cristallisés » à une date déterminée. Les affiliés acquièrent des droits uniquement dans le nouveau système. La pension est déterminée à partir de la somme des droits acquis dans les deux régimes. Cette option a été retenue par l'Italie.

■ 5. Transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime en fonction de l'âge des assurés :

- 60 ans et plus : ancien régime ;
- moins de 45 ans en totalité dans le nouveau régime après transfert des droits acquis dans l'ancien ;
- entre les deux, pondération entre ancien et nouveau régime.

En France, le Gouvernement s'est engagé à ne pas toucher à la situation des retraités, ni à ceux qui sont à moins de cinq ans de la retraite.

La réforme selon « En marche »

« Nous créerons un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé. Les cotisations, aux régimes de base comme aux régimes complémentaires, qu'elles soient versées sur les bases de revenus ou acquises au titre de la solidarité (pour les chômeurs par exemple), seront inscrites sur un compte individuel et revalorisées chaque année selon la croissance des salaires. Ainsi, chaque euro cotisé accroitra de la même manière la pension future, quels que soient le statut et l'origine de cette cotisation.

Le total des droits accumulés sera converti au moment de la retraite en une pension, à l'aide d'un coefficient de conversion fonction de l'âge de départ et de l'année de naissance. L'allongement de l'espérance de vie est donc pris en compte en continu, au fil des générations : plus besoin de réformes successives, qui changent les règles, sont anxiogènes et source d'incertitude. Dans la durée, la réforme aura bien un effet financier en garantissant un équilibre sur le long terme.

Cette réforme ne changera rien aux conditions de départ à la retraite de ceux qui sont à moins de cinq ans de la retraite et qui l'ont déjà planifiée. Pour les autres, ceux qui ont au moins cinq ans d'activité devant eux, la transition sera progressive, sur une période d'environ 10 ans. »

■ 12 7^e rapport du COR, *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?*, Options et modalités techniques, 27 janvier 2010.

Par ailleurs, le président de la République a présenté sa réforme (cf. encadré page 15) en insistant sur la règle « *chaque euro cotisé accroîtra de la même façon la pension future* », règle qui fera des gagnants ou des perdants. On sait déjà qu'il existe des différences de « rendement » entre régimes. Toute la question est de savoir comment faire converger les rendements entre salariés du public et du privé, et entre salariés du public.

Interrogations sur son programme

Cette réforme très ambitieuse nécessite cependant de résoudre des problèmes pratiques fondamentaux :

1. La première question est relative au périmètre.

La doctrine établie par « En marche » indique que la réforme couvrirait les cotisations aux régimes de base comme aux complémentaires. Pourtant, lors de son débat face à Marine Le Pen, le président de la République a indiqué : « *Je ne toucherai pas aux complémentaires.* » Si le nouveau système ne doit concerner que les régimes de base, cette réforme risque de manquer son but : rappelons que la réforme voulue par Emmanuel Macron est guidée par la recherche de l'équité et de la responsabilité. Si l'on fusionne tous les actifs dans un même régime mais pour reporter les différences au niveau des complémentaires, quel en sera l'intérêt ? La réforme des complémentaires en 2015 (création d'un bonus/malus pour les départs avant 67 ans), a montré que de nouvelles inégalités sont à l'œuvre entre les régimes publics et privés. Par ailleurs, cette option pose de réelles difficultés : comment régler le sort des régimes dits intégrés (c'est-à-dire qui fusionnent régime de base et régime complémentaire) qui concernent la fonction publique mais aussi les régimes de la SNCF, de la RATP, EDF, BDF, etc. ?

2. La deuxième question est relative à la valorisation des droits acquis dans les anciens régimes pour les convertir en nouveaux droits.

Deux méthodes sont possibles :

■ Valorisation sur la base des cotisations versées pendant la carrière professionnelle. Encore faut-il connaître la chronique des cotisations versées et des rémunérations passées, ce qui est loin d'être acquis s'il y a eu des parcours professionnels individuels très tronçonnés, voire accompagnés de changement de statuts.

■ Maintien des droits acquis : la méthode consiste à calculer la pension acquise dans l'ancien régime à la date de « migration » et à la convertir en capital virtuel au départ dans le nouveau régime. Dans ce cas, il faut faire des hypothèses sur l'espérance de vie à la retraite de chaque affilié (à quel âge ? Sur la base de quelles tables de mortalité ? Instantanées ou prospectives ?).

3. Au-delà de ces aspects techniques, il y aura de nombreux autres problèmes à régler.

Quelle gouvernance pour ce régime dit « universel » ? Intégrer les retraites complémentaires dans la réforme systémique revient en quelque sorte à « nationaliser » le paritarisme de gestion à l'œuvre dans les retraites complémentaires. Que vont devenir les réserves accumulées par certains d'entre eux ? Faut-il un régime unique (identique) ou bien une caisse unique ?...

Beaucoup de négociations en perspective avec les partenaires sociaux, les instances des différentes caisses, les syndicats professionnels... Les affiliés (cotisants et entreprises), eux, vont avoir besoin plus que jamais de conserver leur historique de carrière et de comprendre les lignes consacrées à la retraite sur leur fiche de paie (7 lignes pour un cadre et 4 pour un non-cadre).

4. Enfin, cette réforme, aussi importante soit-elle, n'aura pas d'impact à court/moyen terme sur l'équilibre de nos retraites.

Il faudra financer quoi qu'il arrive le vieillissement inéluctable de la population. Pour faire face, la seule solution à court terme est de porter l'âge de la retraite à 65 ans, voire 67 ans !

Il faut agir et vite

En effet, le dernier rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale indique qu'après deux années d'excédents, les comptes de la Cnav repasseraient légèrement dans le rouge en 2018, tandis que le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est en déficit de 3,6 milliards¹³. Le CAS pensions des fonctionnaires représente, d'après les derniers chiffres publiés, 53,2 milliards de dépenses, dont 42,4 au titre des pensions civiles et 9,6 pour les militaires. Pour couvrir ces dépenses la contribution de l'État employeur s'établit maintenant à 39,4 milliards soit 74,28 % de cotisations employeurs pour les civils et 126 % pour les militaires¹⁴. Enfin, les régimes complémentaires ont enregistré, en 2016, 2 milliards de déficit¹⁵.

Si les réformes précédentes avaient permis d'augmenter encore les cotisations, il ne sera plus possible d'actionner ce levier puisque le taux global pour un salarié du privé non-cadre frôle les 28 % (27,2 %), plafond prévu par la réforme des retraites de 2014.

On le voit, la situation financière des principaux régimes de retraites reste fragile et les perspectives défavorables. À long terme, c'est l'augmentation de l'espérance de vie et le rapport démographique qui menacent notre système de retraites. Rappelons que les dernières projections financières du COR montrent que le système de retraites devrait rester encore dans le rouge, au moins jusqu'en 2036, voire 2044, respectivement pour les scénarios avec une productivité à 1,8 % et

1,5 %, et durablement déficitaire sinon.

Ainsi, il est grand temps d'agir et les difficultés techniques ne doivent pas être un obstacle à la réforme. Des études comme celles publiées par Antoine Bozio et Thomas Piketty en 2008¹⁶ ou par la Chaire de transitions démographiques de Dauphine en 2013¹⁷, ont étudié cette transition et évoqué les difficultés ainsi que les différentes options pour les régimes. Un argument revient souvent concernant l'impossibilité pour les régimes de la fonction publique de reconstituer les carrières (voir le rapport de la Cour des comptes¹⁸) pour basculer dans un régime par points sur toute la carrière type Arrco. La réponse est la cristallisation à une date donnée des droits à pension. À partir de cette date, un nouveau régime de cotisation est appliqué sur la rémunération, primes comprises. Les droits non contributifs sont alignés entre régimes. Cela devra permettre d'ouvrir un débat sur la réversion, les majorations pour enfants et le minimum vieillesse, qui sont des prestations de solidarité. Cette étape suppose de remédier au déficit de l'État lié au transfert des cotisants vers le régime unique. Cela pourra se résoudre par la mise en place d'une soulte (sur la base des droits de référence et donc il faudrait neutraliser les règles les plus généreuses accordées par le régime de la fonction publique) si l'on crée une nouvelle caisse unique de retraites. Ou bien par une compensation au sein du CAS Pension/CNRA, s'il s'agit d'un régime unique.

PROPOSITIONS DE LA FONDATION IFRAP POUR LA RÉFORME DES RETRAITES

Le calendrier

Le président de la République s'exprimant devant la Cour des comptes en ce début d'année a précisé son intention de finaliser cette réforme pour l'été 2019. La Fondation iFRAP avait insis-

té dans de précédentes études pour que le calendrier de la réforme des retraites soit mis en place le plus tôt possible. Mais nous prenons note du nouvel agenda gouvernemental pour proposer le planning de la réforme suivant :

17

■ 13 Commission des comptes de la Sécurité sociale, septembre 2017.

■ 14 Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2018.

■ 15 Site Arrco-Agirc.

■ 16 *Pour un nouveau système de retraite, des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, Cepremap, Ed. rue d'Ulm.

■ 17 Conférence de la Chaire transitions démographiques, transitions économiques du 2 octobre 2013, *Pour une réforme structurelle du système de retraite*.

■ 18 Rapport de la Cour des comptes, *Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre*, octobre 2016.

Planning des réformes	
2019	Loi précisant les objectifs, l'architecture et le calendrier de la réforme systémique
2020	Création de la caisse de retraite des fonctionnaires d'État et rapprochement avec la CNRACL
2020	Création du compte unique en points qui servira de base au rapprochement Arrco-Agirc/Ircantec/Cnav
2020	Poursuivre le relèvement de l'âge légal de retraite d'un trimestre par an : objectif 65 ans en 2028
2021	Conversion des droits dans le compte unique en points ; publication des règles d'équivalence dans le nouveau régime
2021	Affiliation de tous les nouveaux embauchés sous le régime unique par points
2022	Alignement des avantages non contributifs ; ces droits seront versés par le FSV
2022	Tous les salariés sont dans le nouveau régime unique par points (sauf futurs retraités proches)

■ Étape 1 : décembre 2018-mai 2019 - loi de réforme des retraites, programmation du calendrier pour un régime unique de salariés du public et du privé par points (alignement des régimes).

■ Étape 2 : report de l'âge d'un trimestre par an pour tous les salariés à partir du 1^{er} janvier 2020 soit 65 ans en 2028. Le système doit fixer un âge pivot à partir duquel il sera possible de toucher sa retraite sans décote et nous proposons que cet âge soit fixé, compte tenu de l'espérance de vie, à 65 ans. C'est l'âge de référence des régimes complémentaires Arrco-Agirc (taux plein). La réforme systémique voulue permettra un pilotage par la valeur du point qui conduira les salariés à repousser progressivement leur âge de départ pour maintenir leur taux de remplacement.

Nous chiffrons les économies à attendre de l'ordre de 2,3 milliards d'euros par an supplémentaires.

■ Étape 3 : mise en place progressive du compte unique en points. Au 1^{er} janvier 2020, chaque Français cotisant (actif ou ayant déjà travaillé) se verra attribuer un compte unique en points, sur lequel seront cumulés les points acquis dans les différents régimes en contrepartie des cotisations. Dès le vote de la loi précisant l'architecture de la réforme systémique, chaque caisse de chaque régime devra calculer pour ses affiliés les règles d'équivalence des droits acquis

pour les convertir en points dans le nouveau régime. Cette équivalence pourra se calculer si les informations sont disponibles en convertissant les cotisations versées ou en cristallisant les droits à pension.

Par ailleurs, en 2021, l'embauche de tous les nouveaux cotisants, privé, public (en intégrant les primes), entreprises publiques, se fera sous le nouveau régime du compte unique en points.

■ Étape 4 : dès 2022 (cohorte de 1956), tous les salariés du privé bénéficieront d'un système unique en points. Les droits non contributifs (familiaux, réversion par exemple) seront transférés dans une caisse à part (le plus simple étant de les rassembler dans le FSV qui rassemble déjà les droits non contributifs relatifs aux pensions minimums et les validations de cotisations pour le chômage, la maladie, etc.). Cette caisse aura donc pour objet de gérer les transferts sociaux entre retraités, ou entre actifs et retraités (minimum, enfants, réversion, handicap, chômage...). Les réunir tous dans une « caisse » unique serait une façon de clarifier une situation actuellement très confuse au niveau du financement, et source d'inégalités au niveau des prestations.

Les modalités de transition des régimes de la fonction publique

Nous proposons dans un premier temps de laisser de côté les militaires. Pour les non-titulaires, ils sont au même régime que les

salariés du privé, Cnav et Ircantec, donc leur alignement sur les règles du régime privé sera simplifié. Il faut saisir l'opportunité de cette réforme pour rapprocher l'Ircantec et le nouvel ensemble Arrco-Agirc. Avantages : réduction massive du nombre de retraités poly-pensionnés, baisse de 70 millions d'euros des frais de gestion. L'Arrco et l'Agirc ont réussi à surmonter les intérêts en partie divergents de leurs adhérents et ceux très divergents de leurs gestionnaires.

Par ailleurs, et comme recommandé par la Cour des comptes dans son dernier rapport sur les pensions des fonctionnaires, il est nécessaire de créer une caisse de retraite pour les fonctionnaires d'État. Déjà existante pour les agents locaux et hospitaliers, c'est la seule solution pour clarifier le système. Elle pourrait aussi permettre un rapprochement avec la CNRA.

La cristallisation permettra de calculer une pension de transfert selon les règles du public et convertir cette pension en valeur monétaire en points sur la base de la cotisation d'achat. Ensuite, les fonctionnaires titulaires acquerront leurs droits selon les règles du régime unique. Toutes les rémunérations seront soumises à cotisation, ce qui signifie y compris leurs primes durant le reste de leur carrière pour les agents publics. Cette mesure est dans la logique des actions menées depuis quelques années avec la création du régime additionnel de la fonction publique sur les primes ou encore l'accord PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations) signé en 2015, qui tend à réintégrer des primes dans le traitement de base des fonctionnaires. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné dans une précédente note, il existe déjà un certain nombre d'exceptions à l'exclusion des primes.

La suppression des différents avantages (catégories actives, réversion, bonifications, etc.) représente également un potentiel d'économies important dans le futur système de retraites.

Grâce au document intitulé *Rapport sur les pensions de retraites de la fonction publique annexé au PLF 2018*, il est possible de chiffrer le coût d'un certain nombre de ces éléments. Ainsi, il est indiqué que les bonifications qui permettent actuellement de majorer la durée d'assurance et donc d'atteindre plus rapidement le taux plein, représentent 32 millions d'euros. Le dispositif de la surcote qui s'applique pour les agents publics sur la totalité de la retraite alors qu'elle ne s'applique que sur la part Cnav dans le privé coûte, elle, 78 millions d'euros. Les règles de la réversion sont également plus généreuses puisqu'il n'y a pas de condition d'âge pour la percevoir. Il n'y a pas non plus de condition de ressources comme c'est le cas pour les pensions de la Cnav. Le sénateur Jégou avait en 2010 demandé une simulation de cette règle aux pensions des fonctionnaires à la DGAFP. Il en ressortait une économie potentielle de 220 millions d'euros à 5 ans pour les trois fonctions publiques.

De même, il serait nécessaire de revenir sur la majoration de retraite pour 3 enfants et plus : celle-ci n'est pas plafonnée à 10 % comme dans le régime général. Une règle qui représente un surcoût de 234 millions d'euros selon nos calculs. Enfin, il convient de revoir sérieusement le principe des catégories actives : ils sont actuellement 25 000 environ à partir au bénéfice des catégories actives sur 125 000 départs annuels. Reporter l'âge au minimum à 62 ans représenterait une économie de 2,7 milliards d'euros pour les trois fonctions publiques, 1,5 milliard pour la seule fonction publique d'État. De toute façon, la perspective d'un régime unique pose la question d'un rapprochement avec le compte pénibilité.

Si toutes ces dispositions sont revues à partir de 2019, c'est un potentiel total de 2,2 milliards d'économies en 2022 et de 3,3 milliards d'euros d'économies en 2025.

Financement

Les cotisations seraient plafonnées à 4 fois le PASS, soit 154 464 euros par an dans un premier temps, mais l'idée serait de baisser peu à peu ce plafond à 2 PASS (77 232 euros). Idem pour le taux de cotisation qui devrait viser progressivement 20 %. Aujourd'hui, les cotisations Cnav sont sur le plafond Sécu (et une part sur la totalité de la rémunération) et les cotisations Agirc vont jusqu'à 8 fois le plafond de la Sécu.

Nous avons pu réaliser une simulation des effets monétaires du modèle d'organisation des retraites recommandé par l'iFRAP. Si l'on fixe à 2 PASS le plafond de cotisation et que l'on fixe dans un premier temps le taux de cotisation à 25 %, le total des cotisations perçues est de 226 milliards d'euros environ. Cette somme est a priori insuffisante pour financer l'ensemble des retraites par répartition.

Mais il faut tout d'abord rappeler que les régimes de retraites possèdent des réserves. Celles-ci représentent environ 130 milliards d'euros : on compte notamment 36 milliards d'euros dans le Fonds de réserve des retraites, 66 milliards d'euros pour les régimes Arrco-Agirc¹⁹.

Il faut également tenir compte des différents transferts qui financent la retraite et que nous ne proposons pas de « débrancher » pour l'instant. Ces transferts représentent 82 milliards d'euros²⁰. Il s'agit de prise en charge de cotisations ou de prestations par d'autres régimes que les régimes de retraite (Unedic pour les cotisations des chômeurs, Cnaf pour les majorations de retraite liées aux enfants, État pour les subventions d'équilibre aux régimes spéciaux...).

Ces différents transferts doivent cependant faire l'objet d'un réexamen avec le passage à un régime unique en points et devront à terme baisser ou disparaître. Ce bouclage laisse cependant subsister

un déficit résiduel d'environ 10 milliards d'euros qu'il faudra résorber rapidement en mettant en œuvre un relèvement de l'âge de la retraite. Nous proposons que l'objectif soit de parvenir à un relèvement d'un quadrimestre par an de l'âge légal à partir de 2020 pour atteindre 65 ans en 2028, voire 67 ans en 2034.

En 2028, année où l'on aura atteint un âge légal fixé à 65 ans, le gain par rapport à la situation actuelle sera de 20 milliards d'euros.

Dernier point, dans ce schéma financier si tendu, il est nécessaire d'introduire un pourcentage de retraite versé en capitalisation (cf. encadré ci-contre). En effet, cet argent investi dans des supports d'investissements à long terme ne viendra pas financer le régime par répartition et sera donc autant de ressources en moins pour le système par répartition.

Une part de capitalisation obligatoire doit être instaurée (2 points en plus des 20 points de cotisations). Cette cotisation sera incluse dans l'enveloppe des cotisations. Cette cotisation constituera un second pilier obligatoire du système de retraites, voisin du régime par capitalisation des trois fonctions publiques françaises (RAFP) créé en 2003, avec un taux de cotisation d'environ 2 %.

Compte tenu des sommes importantes mises en œuvre par cette généralisation, une certaine diversité est nécessaire et les salariés auront, comme en Suède, le choix entre plusieurs gestionnaires de fonds homologués.

Ce second pilier offre aux salariés et retraités un espace de liberté et de responsabilité, et à l'économie du pays, des capitaux à investir en partie dans les entreprises françaises. À terme, ce second pilier gèrera en permanence un fonds de 500 milliards d'euros. Rappelons que la RAFP gère déjà près de 29 milliards d'euros d'actifs en 2017, un montant qui devrait atteindre 100 milliards en régime de croisière.

■ 19 Site deontofl.com, *Retraite complémentaires et d'entreprises : plus de 400 milliards d'euros en réserve*, 28 juillet 2017.

■ 20 Données provenant du rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale, tome II, septembre 2017.

Le système de retraites pour 2022 selon la Fondation iFRAP

Retraite complémentaire par capitalisation

Optionnelle

- Choix par personne ou par entreprise
- N caisses indépendantes
- De 2 à 4 PASS

Retraite par capitalisation

Obligatoire

- 1 régime - N caisses indépendantes
- Taux de cotisation : 2 %
- De 0 à 2 PASS
- Âge de retraite départ à taux plein : 65 ans

Retraite par répartition par points

Obligatoire

- 1 régime - 1 caisse
- Taux de cotisation : 20 %, valeur cible
- De 0 à 2 PASS
- Âge de retraite départ à taux plein : 65 ans
- Décote et surcote neutre
- Indexation fonction de la croissance (comme en Suède : -1 %)

Avantages divers

Pris en compte

- Enfants
- Chômage
- Maladie
- Maternité
- Retraite minimum
- Réversion

21

Épargne retraite par capitalisation : pourquoi il faudra la développer ?

Dans l'organisation que nous recommandons pour le futur système de retraites, il est nécessaire de prévoir un étage en capitalisation obligatoire (que nous évaluons à 2 % minimum de cotisation sur la rémunération brute) en plus du régime unique par répartition.

Aujourd'hui, la capitalisation est marginale dans le panorama des retraites puisqu'elle ne représente que 1,8 % des prestations versées en 2016.

La Fondation iFRAP propose d'utiliser l'équivalent des actuelles cotisations qui n'ouvrent pas de droit à la retraite (AGFF, différence entre le taux d'appel et le taux contractuel de cotisation à la retraite complémentaire) pour constituer une amorce de cotisation en capitalisation. Sur la tranche A, ces cotisations représentent tout de même 3,55 % sur un total de 9,75 % de cotisations de retraites complémentaires (Arrco uniquement).

Alors que la France consacre déjà 14 % de son PIB à financer les retraites et que les perspectives démographiques vont aggraver la situation des futurs retraités, il est impératif de recadrer notre fiscalité en faveur de l'épargne retraite, épargne longue qui irriguera notre économie, en tête des priorités. Cela implique notamment de faire des choix en matière d'exonérations fiscales et de ne

pas favoriser par des niches fiscales l'épargne de court terme (par ex. livret A).

Pour y parvenir, il est nécessaire de faciliter les sorties en capital et aussi de faciliter la convergence des produits destinés aux indépendants et aux salariés puisque l'on sait que les carrières sont désormais amenées à évoluer d'un statut à l'autre.

Cela implique aussi que l'État ne cède pas à la tentation, même en cas de « coup de froid budgétaire », de ponctionner les réserves qui sont constituées et qui auront vocation à terme à soulager les cotisations sociales prélevées pour financer les retraites. Autrement dit, il faut en finir avec l'augmentation continue du forfait social : passé de 2 à 20 % entre 2009 et 2012 pour représenter aujourd'hui près de 5 milliards de recettes pour la Sécurité sociale, il faut en plus compter avec trois taux différents, 8, 16 ou 20 % selon les cotisations et les supports d'investissement. Une telle instabilité est un facteur de défiance à l'égard d'une épargne qui est pourtant indispensable au pays. Nous recommandons en matière d'épargne collective de promouvoir un cadre simple autour du Perco (plan d'épargne retraite collectif). Actuellement, les versements faits par l'employeur ne sont pas soumis à charges sociales et sont déductibles du bénéfice net (mais plafonnés). Mais ils sont soumis au forfait social et à la CSG/CRDS. Pour le salarié, les versements sont exonérés d'IR (sauf les versements volontaires).

Au moment de la sortie, les versements en capital sont exonérés d'IR mais les plus-values sont soumises aux prélèvements sociaux. En cas de sortie en rente, celle-ci est imposée à la CSG/CRDS et à la Casa (contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie), et soumise partiellement à l'IR en fonction de l'âge.

Nous recommandons de baisser le forfait social ou de permettre une déduction du revenu imposable pour les salariés.

Pour l'épargne individuelle, nous recommandons de promouvoir un produit simple autour du PERP. Actuellement, les versements sont déductibles du revenu imposable. Les sorties en rente sont soumises à l'IR dégressif en fonction de l'âge, à la CSG/CRDS et à la Casa. Les sorties en capital sont soumises à l'IR (sauf déblocage anticipé pour des raisons particulières) et aux prélèvements sociaux. Il conviendrait de faire comme en Allemagne et de promouvoir pour les personnes non imposables une subvention/prime prévue dans les contrats dits Riester. Il conviendrait également d'étendre les possibilités de sorties en capital qui bloquent actuellement les épargnants attachés à leur liberté de choix. Cette possibilité doit notamment être étendue pour l'achat de la résidence principale sans attendre l'âge de la retraite comme prévu actuellement. En effet, il faut considérer qu'être propriétaire de son logement constitue un avantage financier une fois à la retraite, les pensions n'ayant pas à être mobilisées pour payer un loyer.

Conclusion

À travers cette étude, nous avons voulu montrer que la réforme systémique que le président de la République a promise pendant la campagne est non seulement faisable mais aussi nécessaire. Elle doit être l'occasion de dessiner un nouveau modèle de protection sociale pour le risque vieillesse, basé sur la solidarité au sein d'un régime unique par répartition qui tiendra compte du vieillissement de la population,

complété par un vrai régime en capitalisation obligatoire.

Cette réforme doit passer par un alignement des régimes publics et privés. Comme nous l'avons indiqué, le préalable à un régime unique est que tous les Français soient sur un pied d'égalité. Or les régimes à prestations définies, comme ceux de la fonction publique, sont des régimes à droits certains, tandis que les

régimes du privé, particulièrement les régimes en points, sont des régimes à droits conditionnels, c'est-à-dire qui s'ajustent à l'espérance de vie. C'est pour cela qu'il nous paraît important de faire progresser les systèmes de retraites vers plus d'équité et de transparence.

Équité entre les régimes publics et privés, car les règles en vigueur actuellement montrent que le régime public est en moyenne plus généreux et financé de façon croissante par le budget général de l'État. Cette solidarité croissante de la contribution publique implique d'achever la convergence entre les régimes

pour aller vers un « vrai régime général » et pose à terme la question du statut pour les fonctionnaires.

Et transparent, car il apparaît que du côté des régimes privés, les règles de plafonnement du salaire de référence et d'indexation des salaires pris en compte dans les 25 meilleures années, ont certes été très efficaces pour limiter le poids des pensions dans le PIB, mais ont complexifié le système de retraites.

Au-delà de cette convergence dans les principes de fonctionnement, il y aura potentiellement des économies.

Économies potentielles	2022	2025	2030
Alignement pour les trois fonctions publiques	0	500 M€	1 à 2 Mds€
Remise à plat des autres paramètres (réversion, catégories actives, autres...)	1,9 Md€	3 Mds€	3,2 Mds€

Économies potentielles	2022	2025	2030
Report de l'âge	6,9 Mds€	13,8 Mds€	20,7 Mds€

La remise à plat des autres paramètres prend en compte la réversion (FPE), les catégories actives (3 fonctions publiques), les majorations pour enfants (3 fonctions publiques)... L'impact du relèvement de l'âge de la retraite concerne tous les salariés quel que soit le statut.

Plus que jamais, cette réforme doit être l'occasion de porter le message que les Français devront travailler plus longtemps, sans quoi le système ne sera pas tenable. Et le relèvement de l'âge doit intervenir rapidement pour que notre pays rejoigne la moyenne européenne. Pour la Fondation iFRAP, la conversion des régimes privés sera faisable et compréhensible car les régimes complémentaires sont déjà en points. Seul le régime de base est en annuités mais ce type de conversion a déjà été effectué par le passé (CNAVPL). Pour les régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux, il faudra faire un choix : soit cotiser sur toutes les primes, sachant que c'est la règle pour les salariés du privé, soit diminuer le rendement des retraites.

Le basculement dans le nouveau régime ne doit pas créer de déficit additionnel pour l'État : il y aura un adossement du régime de l'État sur le « nouveau régime général » comme c'est le cas actuellement pour EDF. En clair, cela signifie que la différence entre les cotisations payées et le poids des retraites

des agents publics sera compensée par l'État, compensation qui s'éteindra progressivement dans le temps.

Au-delà de ces mesures, la réforme systémique doit permettre de revoir l'organisation complexe des régimes et des caisses qui pèsent sur les coûts de gestion (de l'ordre de 5 à 6 milliards d'euros). Il est certainement nécessaire de préparer très en amont la réforme à venir et il y aura des coûts de fusion au départ élevés. Ces grands projets coûtent cher (voir la mise en place de la plateforme Usine retraite à l'Arrco-Agirc qui a coûté près de 1 milliard d'euros ou encore le projet Chorus qui a coûté également 1 milliard d'euros; le répertoire de gestion des carrières unique mis en place par la Cnav coûterait lui déjà près de 200 millions d'euros), cependant les gains à terme seraient considérables, tant pour les gestionnaires du système (même sans un gestionnaire unique) que pour tous les affiliés : cotisants, retraités et entreprises. Il s'agirait alors du vrai choc de simplification que le président de la République appelle de ses vœux.

(suite du dossier page 24)

Un autre défi : revoir l'indexation des retraites

Le taux de remplacement, rapport entre le montant initial de la retraite et le dernier salaire ou revenu, est une donnée parlante pour les intéressés. Mais la façon dont la pension évolue au cours des 25 ans passés en retraite est aussi un point critique. Pendant longtemps, les retraites ont été indexées sur l'évolution du salaire moyen, un peu comme le smic. Mais depuis 2003, les retraites sont indexées sur l'inflation (voire moins). Une méthode efficace et nécessaire pour limiter la charge des retraites sur les actifs, et pour les inciter à retarder leur départ en retraite. Mais cette méthode en apparence indolore pour les retraités, a des conséquences assez drastiques à long terme. Par exemple, un retraité qui partirait à 62 ans avec une pension équivalente à 100 % du salaire moyen de l'année : à 87 ans, sa retraite aura conservé son pouvoir d'achat mais ne représentera plus que 63 % du salaire moyen si la croissance du PIB a été de 2 % par an. Et 50 % si la croissance a été de 3 % par an. Un déclassement qui plaide pour un réexamen des conditions d'indexation des retraites dans le cadre de la réforme à venir. En Suède, l'indexation des retraites reste « accrochée » à la croissance avec une indexation basée sur la croissance du PIB moins 1 point.

Comptes notionnels ou points ?

Le descriptif de retraite universelle selon le site En Marche correspond au principe des comptes notionnels. Le COR a décrit ce système dans plusieurs rapports. Retenons que les comptes notionnels enregistrent pour chaque assuré un compte virtuel sur lequel sont enregistrés ses droits à la retraite. Les cotisations versées augmentent son capital virtuel (virtuel car le régime fonctionne en répartition) qui est revalorisé chaque année selon un indice qui doit refléter le rendement que le régime peut offrir sans remettre en cause son équilibre financier.

Le capital est converti au moment de la retraite selon un coefficient de conversion qui dépend de l'espérance de vie de la génération à laquelle appartient l'assuré.

Comme on le voit, les comptes notionnels sont assez proches dans leur fonctionnement des retraites en points que les Français connaissent déjà. Chaque affilié comprend alors le lien entre le capital accumulé et la retraite qui lui sera versée. Un âge pivot est fixé à partir duquel on peut prendre sa retraite sans décote.

La différence est que, dans les comptes notionnels, l'allongement de l'espérance de vie se répercute sur chaque génération concernée, sans mutualisation entre générations. Ainsi, si l'on peut dire, l'âge de la retraite s'accroît automatiquement. Cette condition permet d'équilibrer le système. Cet équilibre automatique contribue à une deuxième différence d'importance avec les systèmes en points : le pilotage ne nécessite pas de se réunir régulièrement pour réexaminer les paramètres d'équilibre du régime. Les comptes notionnels sont donc plus faciles à gérer pour l'État, ou pour les partenaires sociaux, si ce sont eux qui pilotent le système.

En revanche, pour les cotisants, cela nécessite d'accroître considérablement l'information délivrée tout au long de la carrière. En Suède, chaque année les actifs et les retraités reçoivent tous le même « Orange report » faisant le point sur le système global de retraite et une page faisant le point sur leur propre retraite.

En France, plusieurs responsables politiques et syndicaux ont exprimé leur aversion pour un pilotage automatique du système. Leur explication était que ce pilotage était incompatible avec la complexité du système. Un argument qui ne vaudra plus en cas de régime unique.