

# LES NOTES DE L'IFP

savoir pour comprendre

N°6 / Mai 2013

## Retraites et liens intergénérationnels

« Viens donc, père bien-aimé, prends place sur mon dos,  
Moi, je marcherai, et ton poids sur mes épaules ne me pèsera pas ;  
Quoi qu'il arrive, un seul et même danger ou un seul salut nous attendra tous deux ».  
Virgile <sup>(1)</sup>

### PROBLÉMA- TIQUE

Du fait de la baisse de la natalité et de l'augmentation de l'espérance de vie, l'État et la sécurité sociale, qui ont la haute main sur les retraites, sont confrontés à un défi sans précédent : garantir, passé l'âge de 60 ans, la rente universelle pour tous, sans asphyxier l'économie ou provoquer le sursaut de ceux qui vont devoir payer le prix des promesses passées : les jeunes.

Les liens intergénérationnels étaient tissés bien avant l'avènement de l'État-providence\*. Le terme retraite, entendu dans le sens d'une personne qui ne travaille plus et qui touche une pension, n'apparaît qu'en 1870 <sup>(2)</sup>.

### CHIFFRES CLÉS

Aujourd'hui, les retraites versées sur fonds publics, représentent :

- ◆ **16,17 millions de retraités <sup>(3)</sup> pour un peu plus de 28 millions de cotisants.** Soit – retraités et cotisants confondus – plus de 44 millions de numéros de "sécu" gérés par l'administration publique des retraites ;
- ◆ **265 milliards d'euros par an <sup>(4)</sup>.** Les retraites sont ainsi devenues le premier poste de dépenses publiques, devant les dépenses de santé (162 milliards d'euros) et loin devant celles des ministères régaliens : Défense (42 milliards d'euros), Justice (8,8 milliards d'euros), etc. <sup>(5)</sup> ;
- ◆ **42 fois les versements des régimes de retraite libres <sup>(6)</sup> gérés par capitalisation\*.** (Perp, Perco, contrats « Madelin », etc.) qui s'élèvent à 6,3 milliards d'euros <sup>(7)</sup> ;
- ◆ **8 000 à 10 000 milliards d'euros d'engagements retraite\* qui s'ajoutent aux 2 000 milliards d'euros de dette publique <sup>(8)</sup>.**

\* Les mots suivis d'un astérisque sont définis en pages 2 et 3. **[1]** Virgile, *Énéide*, II<sup>e</sup> chant, 705-804. **[2]** Alain Rey, *Dictionnaire historique de la langue française*. Tome 3, Le Robert, 2012, p. 3073. **[3]** Laurent Lequien, Virginie Andrieux, *Les retraités et les retraites en 2010, Études et statistiques*, DREES, 12 mars 2012, p. 10. **[4]** Après consolidation des comptes des régimes présentés dans le rapport annuel de la commission des comptes de la sécurité sociale ([http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/rapport\\_ccss\\_10-2012.pdf](http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/rapport_ccss_10-2012.pdf)). **[5]** Ministère des finances, Rapport de présentation, annexe au projet de loi de règlement pour 2010. **[6]** Par opposition aux régimes de retraite par répartition qui sont obligatoires, il existe des régimes dont l'affiliation est facultative et qui fonctionnent par capitalisation. Les cotisations versées dans ces régimes sont généralement partiellement défiscalisées. **[7]** Laurent Lequien, Virginie Andrieux, op. cit., p.98. En France, les dépenses retraite s'élèvent donc, au total, à 271,3 milliards d'euros. Seulement 2,3% de ces dépenses (6,3 milliards d'euros) sont des dépenses liées à des régimes libres et 97,7% sont des dépenses publiques de régimes obligatoires. **[8]** Didier Blanchet et Jean-François Ouvrard, *Les engagements implicites des systèmes de retraite*, L'économie française, 2006, INSEE, pp.138-166 et Jacques Bichot, « Dettes publiques : n'oublions pas les engagements retraite », *Études et analyses* n°39, Sauvegarde Retraites, mai 2012. Sur la dette publique française, voir la Note de l'IFP N°1 ([http://www.ifpfrance.org/images/stories/Fichiers/ifp\\_note1\\_ladettepubliquefrancaise.pdf](http://www.ifpfrance.org/images/stories/Fichiers/ifp_note1_ladettepubliquefrancaise.pdf))

## DÉFINITIONS

**Budgétisation** : système de financement des retraites dans lequel les pensions sont directement financées par les fonds de l'employeur, le plus souvent en situation de monopole public. *In fine*, les pensions sont payées par l'impôt et, donc, le contribuable. Exemple : régimes des fonctionnaires, SNCF, RATP, etc.

**Capitalisation** : système de financement des retraites dans lequel les cotisations sont épargnées pour financer, à terme, les prestations des cotisants. À la retraite, ces derniers bénéficient alors du capital et de ses intérêts <sup>(10)</sup>.

En moyenne, après une carrière complète, la retraite est de 2 382 euros par mois pour les fonctionnaires, 1 704 euros pour les salariés du privé et 683 euros pour les indépendants <sup>(9)</sup>.

## DES SYSTÈMES COMPLEXES

- ◆ **Les systèmes de retraite français sont composés d'une « mosaïque de régimes » <sup>(11)</sup> obligatoires.** En tout, la sécurité sociale en répertorie 46 mais, dans la réalité, ils sont beaucoup plus nombreux. Il faut y ajouter une multitude de petits régimes spéciaux comme ceux des parlementaires ou du Conseil économique, social et environnemental.
- ◆ **Chaque régime dispose de sa technostucture et d'un conseil d'administration** où siègent, le plus souvent, des représentants de l'État et des organisations professionnelles et syndicales. Exemple : le seul régime complémentaire des salariés du privé AGIRC-ARRCO compte 1 350 sièges d'administrateurs <sup>(12)</sup>.
- ◆ **À la retraite, un simple « affilié » dépend, selon les cas, de 1 à 3 régimes aux règles différentes.** Mais, si au cours de sa carrière, il a changé de métier pour devenir salarié, profession libérale ou entrepreneur, c'est bien plus. Sa retraite devient alors imprévisible et pratiquement incalculable. À ce jeu, ceux que l'administration désigne comme des « polypensionnés » <sup>(13)</sup> perdent souvent des droits. Ils sont alors victimes de la complexité de règles disparates et du défaut de coordination des administrations.

## Genèse de l'« État-providence » de la retraite

**1853** Un an et demi après le coup d'État, la loi impériale du 9 juin instaure un régime de retraite pour l'ensemble des fonctionnaires d'État financé directement par le Budget. Les grands principes de cette loi sont toujours en vigueur aujourd'hui <sup>(14)</sup>.

**1910** La loi « Viviani » du 5 avril instaure un régime de retraite par capitalisation pour tous les salariés qui gagnent moins de 3 000 francs par an <sup>(15)</sup>, mais elle ne sera jamais totalement appliquée.

**1930** La loi « Laval » du 30 avril instaure un nouveau régime général pour tous

les salariés qui gagnent moins de 15 000 francs par an.

**1941** La loi « Belin » <sup>(16)</sup> du 14 mars organise, dans ce régime, le basculement intégral de la capitalisation à la répartition\*.

**1945** Les ordonnances des 4 et 17 octobre 1945 et la loi du 22 mai 1946 planifient la généralisation de la retraite obligatoire à l'ensemble des travailleurs – quels que soient leurs revenus – et confirment le choix de la répartition.

[9] *Idem*, p.42. [10] En France, les sénateurs ont désormais deux régimes en capitalisation. Dans les pays voisins, la retraite par capitalisation est beaucoup plus développée. C'est le cas, en particulier, aux Pays-Bas ou en Angleterre. La France est le seul pays développé où les régimes de retraite complémentaires les plus importants (AGIRC, ARRCO et IRCANTEC) fonctionnent par répartition. Exemple : régimes des sénateurs et nouveau régime additionnel de la fonction publique [11] Selon les termes employés par la direction de la sécurité sociale (commission des comptes de la sécurité sociale, *Les comptes de la sécurité sociale*, septembre 2012, pp.392-393).

[12] ARRCO, rapport annuel 2011, p.11 et AGIRC, Rapport annuel 2011, p.11. [13] Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : la situation des polypensionnés*, 9<sup>e</sup> rapport, 28 septembre 2011. [14] Cour des comptes, *Les pensions des fonctionnaires civils de l'État*, avril 2003, p.15. [15] Il s'agit essentiellement des ouvriers et des salariés agricoles. [16] René Belin, ancien dirigeant CGTiste, est alors ministre du Travail du gouvernement de Vichy.

## UNE ABSENCE D'ÉQUITÉ

- ◆ **Dans les régimes du secteur privé** (salariés, professions libérales, indépendants, agriculteurs, etc.), **les cotisations augmentent régulièrement**. Aujourd'hui, un salarié cotise à hauteur de 26,5 % de ses revenus <sup>(17)</sup> et le gouvernement va progressivement porter ce taux à 27 % <sup>(18)</sup>.  
**Dans les régimes spéciaux du secteur public** (fonctionnaires, EDF, GDF, SNCF, RATP, etc.), **aucune cotisation réelle n'est prélevée sur les traitements**. Les pensions sont budgétisées\* ; autrement dit, elles sont en grande partie prises en charge par le contribuable <sup>(19)</sup>.
- ◆ **Dans les régimes du privé, la retraite est vite plafonnée** <sup>(20)</sup> ou calculée à partir des cotisations versées au cours de l'ensemble de la carrière (ex : régimes complémentaires des salariés), sans garantie du niveau de la pension qui baisse au fil des générations <sup>(21)</sup>.  
**Dans les régimes spéciaux du secteur public, la retraite est calculée à partir des meilleurs traitements d'activité** (six derniers mois) et, pour une carrière complète, la pension est garantie – sur fonds publics – à 75 % minimum des derniers traitements <sup>(22)</sup>.

## LA FAILLITE PROGRAMMÉE

- ◆ **Les systèmes de retraite sont confrontés à une double pression démographique :**
  - l'augmentation de l'espérance de vie (depuis 1950 : +1,3 an tous les 10 ans) <sup>(23)</sup> ;
  - l'arrivée massive à la retraite des générations du « baby-boom » d'après-guerre.
- ◆ **Or, malgré les « réformes » successives** <sup>(24)</sup>, **les déficits explosent :**
  - dans les régimes financés par l'impôt, l'État a renoncé explicitement à endiguer les dépenses retraite qui viennent directement nourrir la dette publique <sup>(25)</sup> ;
  - dans les régimes qui fonctionnent en répartition, les cotisations – pourtant en hausse – ne suffisent plus. Depuis 2005, le seul régime de base des salariés (CNAV) <sup>(26)</sup> a cumulé 45 milliards d'euros de déficit, alors même que les ressources extérieures (taxes affectées, transfert des autres branches de la Sécurité sociale) couvrent une part de plus en plus importante de ses dépenses.

Or, la population française continue de vieillir.

## DÉFINITIONS (suite)

**Engagements retraite :** il s'agit, en l'état actuel de la réglementation, de l'ensemble des créances des retraités et des cotisants sur les caisses de retraite par répartition. À l'instar de la dette publique, leur poids pèse sur les jeunes générations.

**État-providence :** terme qui désigne l'intervention de l'État dans le champ économique et social. En pleine expansion tout au long du xx<sup>e</sup> siècle, cette conception de l'État s'oppose alors à celle, classique, de l'État régalien (ou gendarme) assurant simplement les fonctions régaliennes : justice, défense et police.

**Répartition :** système de financement des retraites dans lequel les cotisations obligatoires des actifs sont immédiatement redistribuées sous forme de rentes aux retraités du moment. Exemple : régime général des salariés (CNAV), régime de base des professions libérales (CNAVPL).

### Pourcentage de la population française âgée de 65 ans et plus par rapport à celle âgée de 20 ans à 64 ans (en %)

1990.....	24,0	2030.....	43,2
2000.....	27,5	2040.....	48,0
2010.....	28,5	2050.....	48,6
2020.....	36,4		

Source : Nations Unies, World population prospects <sup>(27)</sup>

<sup>[17]</sup> Cotisations « salarié » et « employeur » confondues. <sup>[18]</sup> Décret n°2012-847 du 2 juillet 2012. <sup>[19]</sup> Au total, ces régimes comptent 8,13 millions d'agents publics affiliés (4,66 actifs et 3,47 retraités). <sup>[20]</sup> Par exemple : dans le régime général des salariés, la retraite est plafonnée à 1 480 euros par mois (hors majorations pour enfants et éventuelles « surcotes »). <sup>[21]</sup> La pension est alors calculée en pourcentage du dernier salaire (Voir, Jacques ALGARRON, « Les retraites, analyse de son évolution entre les générations », Sauvegarde Retraites, *Études et analyses* n°41, décembre 2012). <sup>[22]</sup> Si les régimes spéciaux des agents publics étaient alignés sur les régimes des salariés du privé, l'économie serait estimée à 20 milliards d'euros par an (voir, *Sauvegarde Retraites*, « Stop au lynchage fiscal des retraités », campagne de presse, novembre 2012). <sup>[23]</sup> Conseil d'orientation des retraites, Document de travail n°2, Séance du 24 mars 2010, p. 4. <sup>[24]</sup> En 1993, la réforme Balladur prévoit une augmentation progressive de la durée d'activité (de 37,5 ans à 40 ans) pour les seuls travailleurs du privé et une révision à la baisse du mode de calcul de la retraite. La réforme Fillon (2003) décide une nouvelle augmentation progressive de la durée d'activité (41,5 ans) et en 2010, la réforme Woerth recule l'âge de la retraite de 60 ans à 62 ans. <sup>[25]</sup> Les dernières lois de programmation des finances publiques prévoient de geler les dépenses de l'État, hors charge de la dette et pensions (Voir, par exemple, Art.5 de la loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010). <sup>[26]</sup> « Caisse nationale d'assurance vieillesse ». <sup>[27]</sup> Nations Unies, *Population division, Department of Economic and Social Affairs, World population prospects*, April 2011 (<http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/population.htm>).

## LA VOIE DE LA RÉFORME...

Tous les pays européens sont confrontés à un vieillissement de leur population. Or, tous ont entamé de grandes réformes structurelles, à l'exception de la France. Elles s'articulent autour de quatre axes fondamentaux.

- 1. Équité intragénérationnelle** <sup>(28)</sup> : fin des régimes spéciaux et consécration du principe « à contribution égale, pension égale » <sup>(29)</sup>.
- 2. Équité intergénérationnelle** <sup>(30)</sup> : plafonnement des cotisations affectées à la répartition et développement de la capitalisation <sup>(31)</sup>.
- 3. « Soutenabilité » financière** <sup>(32)</sup> : les pensions sont fixées en fonction des cotisations prélevées, du nombre de retraités et de leur espérance de vie. En France, à l'inverse, les recettes sont toujours censées suivre les dépenses, ce qui génère des déficits structurels que les prochaines générations devront rembourser.
- 4. Rationalisation des coûts** <sup>(33)</sup> : les technostructures sont fusionnées pour alléger les frais administratifs et faciliter les contrôles de gestion. Même l'Italie qui comptait comme la France de nombreux régimes de retraite s'y est mise.

### Dépenses publiques au titre des retraites en % du PIB en 2010

Australie	3,6 %
États-Unis	4,6 %
Royaume-Uni	6,7 %
Espagne	8,9 %
Suède	9,6 %
Allemagne	10,2 %
France	13,5 %
Italie	14,0 %

Moyenne OCDE	8,4 %
Moyenne UE	9,1 %

Source : OCDE <sup>(34)</sup>

☞ **En Allemagne, patrie de Bismarck et de l'État-providence, les cotisations obligatoires sont plafonnées à 20 % des revenus** <sup>(34)</sup> et chaque famille est encouragée à épargner. La réforme a été entreprise par la coalition rouge-verte du chancelier Schröder (2001).

☞ **En Suède, pays qui rivalise avec la France pour les prélèvements obligatoires, la cotisation affectée à la répartition est plafonnée à 16 % des revenus** <sup>(35)</sup>.

En continuant à augmenter les cotisations, la France fait figure d'exception. C'est le dernier pays à reporter, sans limite, les charges retraite sur les jeunes générations.

« L'État, c'est la grande fiction par laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde. »

Frédéric Bastiat

« Hélas ! On voit que tout le temps les petits ont pâti des sottises des grands. »

Jean de La Fontaine

[28] Équité entre personnes d'une même génération, basée sur le principe de la justice commutative (une personne reçoit en fonction de ce qu'elle a donné).

[29] Voir, Sauvegarde Retraites, *Dix engagements pour les retraites*, février 2010, 20 p. [30] Équité entre les jeunes générations et leurs aînés : l'obligation des jeunes envers leurs aînés ne peut pas être illimitée. [31] Voir, Philippe François (Fondation iFRAP), *Nos retraites : répartition ou capitalisation*, Le muscadier, 2012, 126 p.

[32] Voir, Jacques Bichot, *Réforme des retraites : vers un big-bang ?*, Institut Montaigne, mai 2009, 41 p. [33] Voir fondation iFRAP, « Retraites complémentaires, pourquoi il est urgent de fusionner les caisses », *Société civile* n°90, avril 2009, pp.11-22. [34] Alain Vasselle, Christiane Demontes, André Lardeux, Rapport d'information n°673 fait au nom de la MECSS du Sénat, sur *L'organisation du système de retraites en Allemagne*, 13 juillet 2010, p. 13. [35] Pensionsmyndigheten, *Orange Report, Annual report of the Swedish pension system*, 2011, p. 5. [36] OCDE, *Panorama des pensions 2011*, avril 2011, p. 169. [37] *Journal des débats*, Tome 4, Guillaumin, 1848, p.330.

[38] « Les deux taureaux et une grenouille », Livre II – fable 4.



Institut de  
Formation  
Politique

L'Institut de Formation Politique est le premier institut qui forme les jeunes aux idées et à l'action politiques. L'IFP organise régulièrement des séminaires de formations dédiés aux étudiants et publie des notes de synthèse destinées à faire le point sur un thème, une organisation ou une personnalité. L'Institut de Formation Politique est une association loi 1901 à but non lucratif. Tous les programmes sont financés par des participations et dons privés. Indépendant des partis politiques, l'IFP n'accepte aucun financement public.

32, rue des Bruyères – 92310 Sèvres / Tél. : 09 51 64 30 25 / [www.ifpfrance.org](http://www.ifpfrance.org) / [info@ifpfrance.org](mailto:info@ifpfrance.org)