

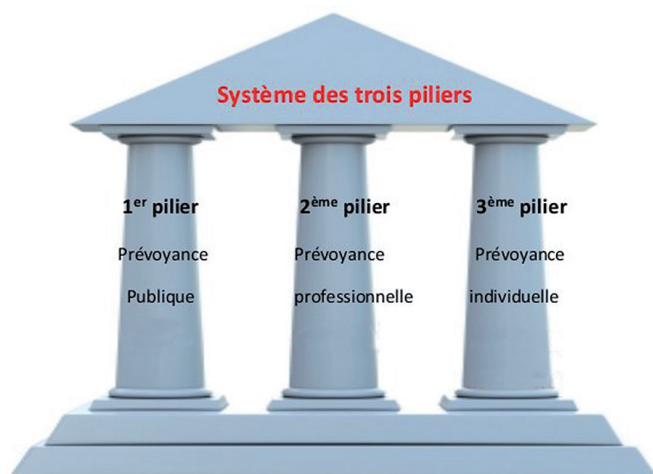
Les trois piliers de la retraite et le cas de la France

L'Union Européenne, l'OCDE et la Banque mondiale recommandent une architecture des systèmes de retraite en trois piliers : le premier, universel et le plus souvent en répartition, le deuxième, professionnel en capitalisation et le troisième, individuel en capitalisation.

Le système de retraite de chaque pays est profondément marqué par l'histoire et les choix politiques successifs. La classification en trois piliers permet certes d'effectuer des comparaisons, mais la diversité est telle que le modèle théorique ne trouve qu'exceptionnellement son application.

Dans les mois qui viennent, la France va une nouvelle fois entamer une réforme de son système de retraite et il est utile, d'une part de clarifier ce que cette classification internationale recouvre, d'autre part de mesurer en quoi la France correspond, ou non, au modèle théorique.

LA CLASSIFICATION EN TROIS PILIERS



Le 1^{er} pilier

A une vocation universelle, est géré par l'Etat ou sous une tutelle étroite de celui-ci.

Est géré en répartition c'est-à-dire que les prestations versées ne résultent pas d'un capital préalablement accumulé mais de ressources courantes. Ces ressources peuvent être des cotisations versées par les travailleurs et/ou leurs entreprises, ou provenir du budget national, ou être une combinaison des deux.

Deux modèles de prestations

- Modèle "**beveridgien**" du nom de Lord Beveridge auteur d'un rapport qui a inspiré le gouvernement britannique au sortir de la guerre. Il distribue à chaque bénéficiaire

un montant uniforme quelle qu'ait été sa rémunération. Il se rapproche d'une notion de revenu minimum et peut être proratisé en fonction de la durée des cotisations (Grande Bretagne par exemple) ou de la durée de séjour dans le pays (Pays-Bas, Danemark, ou pays scandinaves).

- Modèle "**bismarckien**" du nom du Chancelier de l'Empire allemand. Il prend en compte la durée des services et le montant des rémunérations. Il se rapproche d'un modèle d'assurance et la pension est un reflet de la carrière.

Une amplitude (ou salaire pensionnable) variable

Ce point n'est pas pertinent pour le modèle beveridgien qui offre une prestation standard quel que soit le montant de la rémunération. Pour le modèle bismarckien, la réalité est diverse, depuis un niveau de rémunération proche du salaire moyen jusqu'à la quasi-totalité de la rémunération.

Le 2^{ème} pilier

Obligatoire mais sélectif

Obligatoire dans un champ d'application limité à un périmètre clairement identifié (une entreprise ou une branche d'activité, tout ou partie des personnes...), il n'a pas de vocation universelle. Il est de nature contractuelle par accord avec les partenaires sociaux de l'entreprise ou de la branche et d'un pays à l'autre, la fraction de citoyens couverts par un tel régime varie.

Géré en capitalisation

Avec souvent une notion d'ancienneté minimum, les cotisations salariales et patronales sont versées dans des fonds de pension qui les investissent sur les marchés financiers et engrangent les gains ou pertes. Au moment du départ

en retraite, le résultat permet de calculer le montant de la pension qui va être versée.

Prestation définie ou cotisation définie

- **Prestation définie** : L'entreprise ou l'Etat, soucieux d'assurer une continuité du train de vie de ses retraités garantit que la pension sera une fraction de la dernière rémunération, souvent modulée par l'ancienneté. Le futur retraité sait ce qu'il va recevoir. Son ancien employeur assume le risque, devra honorer sa promesse et compléter les réserves du fonds si les aléas des marchés financiers ont conduit à une couverture insuffisante.

L'instabilité des marchés financiers de ces dernières années a mis à mal certains fonds de pension (Grande Bretagne, Etats-Unis, Pays-Bas...). De plus, la crise n'a pas épargné les entreprises et certaines - pensons à l'industrie automobile américaine - ont été dans l'incapacité de mettre au niveau requis leur fonds de pension ce qui a conduit à réduire les pensions de leurs anciens salariés.

- **Cotisation définie** : En conséquence des bouleversements, on observe une forte tendance à abandonner les régimes à prestation définie pour adopter un régime à cotisation définie. Dans ce cas le porteur du risque change : c'est alors le retraité dont la pension subit les conséquences des marchés ou de l'impéritie des gestionnaires.

Le 3^{ème} pilier

Individuel

L'adhésion résulte d'une décision individuelle et ce régime ne peut être géré qu'en capitalisation.

Epargne ou retraite

Les régimes de troisième pilier sont de toute évidence des systèmes d'épargne : un particulier décide de s'abstenir de consommer immédiatement une partie de ses avoirs. Ses motifs sont variables à l'infini et la retraite n'est que l'un d'entre eux : achat prévu d'une voiture, d'une résidence, aide pour les enfants,...

Pour distinguer un 3^{ème} pilier-retraite d'un simple mécanisme d'épargne, on s'accorde en général pour dire qu'un vrai 3^{ème} pilier-retraite doit prévoir une sortie en rente et non en capital et ne peut être liquidé qu'à partir du départ en retraite, mais cette segmentation est loin d'être absolue.

Rôle de la fiscalité

Comme pour tout dispositif d'épargne, la puissance publique est toujours intéressée de veiller à limiter les manœuvres "d'évitement fiscal". Elle a aussi légitimement le souci de surveiller la collecte et la gestion de l'épargne, à la fois pour protéger les épargnants et pour que celle-là soit utilisée pour le bien du pays. La fiscalité joue ainsi un rôle important pour stimuler, ou non, les adhésions et éviter les dérives.

Intra-entreprise ou non

Ces régimes sont proposés par les organismes financiers ou d'assurance, mais il est possible que l'entreprise, dans le souci de rendre un service à ses salariés, facilite en son sein l'adhésion à un tel régime en acceptant, par exemple, d'effectuer le prélèvement des cotisations ou en accordant un abondement.

Revenu minimum des personnes âgées

La modestie des pensions de 1^{er} pilier, même complétées par une pension de 2^{ème} pilier lorsqu'il y en a une, conduit souvent la puissance publique à mettre en place des systèmes de revenu minimum. Ils évitent aux personnes souvent seules et ayant connu une carrière erratique, de tomber dans la grande pauvreté. Ils relèvent alors de la solidarité et, sortant du champ de la retraite à proprement parler, ne sont pas traités ici.

Cet exposé très schématique ne rend compte d'aucun système réel de retraite dans aucun pays. Elle présente comme avantage de proposer un guide de pensée permettant de décrire chaque système national et d'identifier ses particularités. C'est ce que nous allons faire maintenant à propos du système français.

LE CAS DE LA FRANCE

Avec sa multitude de régimes obligatoires, le système de retraite français a du mal à entrer dans la classification de référence. L'examen exhaustif de chaque régime serait fastidieux et excéderait le cadre de cet article qui se limitera aux régimes du secteur privé et à ceux des fonctions publiques.

Par différence avec la pratique internationale, les régimes français sont le plus souvent classés selon l'une des dénominations suivantes :

Régimes de base : ("légalement") obligatoires, ils couvrent la première tranche de rémunération (plafond de la sécurité Sociale -PSS- du secteur privé, totalité de la rémunération indiciaire -RI- des fonctionnaires...)

Régimes complémentaires : (“*légalement*”) obligatoires dans un champ défini, ils couvrent tout ou partie de la rémunération au-delà de la couverture du régime de base par exemple, entre 2 et 8 fois le PSS pour l’Agirc/ Arrco ou, pour les fonctionnaires, leurs primes avec un maximum de 20 % de la Rémunération Indiciaire).

Régimes supplémentaires : (“*contractuellement*”) obligatoires, ils couvrent, selon des modalités diverses, tout ou partie de la rémunération non couverte par les régimes précédents. On y trouve en particulier les régimes dits “chapeau” qui sont lourdement pénalisés dans le secteur privé.

Régimes d’épargne-retraite : (“*volontaires*”), ils ne sont pas liés à la rémunération, même si certains limitent la participation à une fraction de celle-ci pour bénéficier d’un avantage fiscal.

Les régimes du secteur privé

• Un régime de base : celui de la sécurité Sociale

C’est un régime à prestation définie, obligatoire et géré en répartition. Il couvre jusqu’au plafond de la Sécurité Sociale (PSS : 36 372 € annuels en 2012) et verse une pension, pour une carrière complète, de 50 % du Salaire Annuel Moyen des 25 meilleures années. *Il correspond aux caractéristiques du 1^{er} pilier.*

• **Deux régimes complémentaires** gérés par deux organismes, l’Agirc et l’Arrco. Ce sont des régimes à cotisation définie fonctionnant en répartition et par points. Ils prennent en compte des tranches de rémunération et le statut professionnel. Ces deux régimes ressemblent à ceux de 2^{ème} pilier car ils interviennent au-delà du régime de base, mais ils sont obligatoires et sont gérés en répartition. *Ils correspondent ainsi à la définition du 1^{er} pilier.*

• **Deux types de régimes supplémentaires** (articles 39 et 83 du code général des impôts, CGI). Mis en place dans l’entreprise à l’intention de tout ou partie des salariés.

- Régimes art. 83. Ce sont des régimes à cotisation définie, gérés en capitalisation et sortant obligatoirement en rente après le départ en retraite. Ils s’adressent à une catégorie définie de salariés. Si une cotisation salariale est prévue, un accord ou un référendum est nécessaire.

- Régimes art 39. Ce sont des régimes à prestation définie gérés en capitalisation et sortant obligatoirement en rente. Ils sont mis en place par l’entreprise qui en supporte tous les coûts et définit les bénéficiaires. *Ils correspondent à la définition du 2^{ème} pilier.*

• **Un régime d’épargne-retraite** : PERCO Ouvert dans l’entreprise, il permet aux salariés qui le souhaitent de se constituer une épargne avec l’aide de celle-ci. Il s’agit d’un régime géré en capitalisation et qui n’est pas obli-

gatoire. (*C’est un exemple de 3^{ème} pilier*) même s’il permet quelques prélèvements anticipés et si une sortie en capital est possible en cas d’accord syndical..

Les régimes des fonctionnaires

Les trois fonctions publiques françaises, d’Etat, des Collectivités locales ou de l’Hôpital bénéficient de régimes comportant des différences mineures, mais qui correspondent au schéma suivant.

• **Un régime de base** obligatoire fonctionnant en annuités et géré en répartition. Il est à prestation définie, couvre la totalité de la rémunération indiciaire (hors primes) et assure 75 % de cette rémunération des 6 derniers mois pour une carrière complète. *Ce régime correspond à la définition du 1^{er} pilier.*

• **Un régime complémentaire** : Régime Additionnel de la Fonction Publique (RAFP) C’est un régime obligatoire par points géré en capitalisation. Il est à cotisation définie et sort obligatoirement en rente, sauf si le capital au moment de la liquidation est inférieur à 5 125 points (220 € en 2012). Le salaire pensionnable est constitué des primes et accessoires, dans un maximum de 20 % de la rémunération indiciaire. *Ce régime correspond à la définition du 2^{ème} pilier.*

• **Un régime d’épargne retraite** : Prefon. Destiné aux fonctionnaires et assimilés ainsi qu’à leurs conjoints, il s’agit d’un régime volontaire géré en capitalisation avec des cotisations définies. Il permet une sortie en rente au moment de la retraite. (*C’est un régime de 3^{ème} pilier.*)

Différences et conséquences en guise de conclusion

Nous n’en retiendrons que quatre :

Les régimes de base français ont des amplitudes très différentes.

Les fonctionnaires et régimes spéciaux qui ont des régimes de base très larges sont traités différemment des salariés du privé qui sont concernés par une variété de mesures affectant chacune un de leurs régimes. Le passé récent (Agirc 2011, avec une augmentation dérisoire de 0,41 %) montre que cela ne joue pas en faveur des complémentaires du privé. Responsable des régimes de base de la fonction publique et de la Sécurité Sociale, le gouvernement est réticent à y prendre des mesures sévères et peut jouer sur la dette, alors que les régimes complémentaires du privé n’ont pas cette faculté et doivent équilibrer leurs comptes.

La répartition concerne la quasi-totalité des rémunérations et des pensions.

A la différence de nombreux pays, la place laissée à la capitalisation pour la retraite en France est donc très faible

et il n'est peut-être pas innocent que le discours ambiant sur le déclin inéluctable de la répartition soit largement alimenté par les institutions bancaires et financières. Sans prétendre interdire la capitalisation, ce discours doit être combattu car il mine la confiance des jeunes générations, met en cause la solidarité intergénérationnelle et expose l'épargne des salariés aux risques des marchés financiers.

Régimes par points ou par annuités.

Alors que les régimes de base, sauf celui des professions libérales, fonctionnent par annuités (CNAV par exemple), les régimes complémentaires fonctionnent par points (type Agirc/Arrco). De plus les premiers sont à prestation définie et les seconds à cotisation définie. Les deux modèles sont difficilement compatibles et l'instauration d'un régime universel, évoqué par la loi de 2010, ne se fera pas sans grandes difficultés car l'équité demande de n'avoir qu'un modèle. La mise en place du Répertoire de Gestion des Carrières Unique, également prévu par la loi de 2010 et destiné à enregistrer les carrières des seuls régimes de base obligatoires, est à cet égard inquiétante car elle aboutirait à cristalliser le clivage entre les deux types de régimes. L'équité n'y gagnerait rien et serait même dégradée.

La directive européenne sur les travailleurs détachés

Nous avons vu que les régimes complémentaires, parce qu'ils sont obligatoires et gérés en répartition, correspondent à la définition du 1er pilier. Or ils ressemblent aux régimes de 2ème pilier de type européen qui interviennent au-delà du 1er pilier et ne sont pas concernés par l'application de la directive européenne sur les "travailleurs détachés". Cela signifie qu'une entreprise ayant son siège dans un pays de l'Union Européenne peut "détacher" dans un autre pays, la France par exemple, des travailleurs - qui peuvent être Français - dont le contrat de travail suit les règles du pays d'origine. Toutefois, ces travailleurs doivent pouvoir bénéficier d'un certain nombre de règles propres au pays d'accueil, salaire minimum, affiliation à la sécurité sociale, droit syndical..., mais ceci ne s'applique pas à l'affiliation aux régimes complémentaires.

Un régime obligatoire du type de celui de l'Agirc/Arrco n'existant souvent pas dans le pays d'origine, le salarié se trouve privé d'une garantie, les entreprises locales opérant dans le même secteur d'activité subissent une distorsion de concurrence et le régime Agirc/Arrco est privé du service des cotisations.

Cette situation constitue une menace pour les régimes complémentaires français. Elle a fait l'objet de procès dans certains pays scandinaves et également en France contre la société aérienne Ryan Air qui emploie des salariés sur son antenne de Marseille avec des contrats irlandais.

Il apparaît en outre que la connaissance de l'ampleur réelle du phénomène est parcellaire et un rapport élaboré par le Ministère du Travail estime qu'il y aurait entre 220 000 et 330 000 personnes travaillant en France dans un statut de détaché, sans que leur entreprise ait effectué les déclarations prévues par la loi.



Une nouvelle réforme des retraites est annoncée.

Elle devra identifier les mécanismes à mettre au point pour équilibrer enfin les comptes des différents régimes et mettre un terme à l'accumulation des déficits qui, par le biais de la dette, obscurcissent l'avenir de nos enfants, futurs retraités.

Elle devra aussi trouver la voie qui fera converger les disparités existantes et établir une situation méritant le qualificatif d'équitable.