

Propositions pour le régime des retraites dans la fonction publique

1. L'effet néfaste des « primes » sur la retraite des fonctionnaires

Les rémunérations des fonctionnaires sont constituées d'une partie « indiciaire », fixée strictement en fonction du grade (ou de l'emploi) et de l'échelon des intéressés et d'une partie « indemnitaire » qui tient compte de différents éléments tels que le ministère et le service employeur, le corps auquel appartient le fonctionnaire, sa compétence, le niveau de ses responsabilités, sa manière personnelle de servir, etc.

Cette partie indemnitaire représente pour certains corps de fonctionnaires, parmi lesquels ceux de la haute fonction publique, jusqu'à 50 %, voire jusqu'à 100 %, de la rémunération indiciaire. Elle ne constitue cependant en aucun cas un « avantage », encore moins un privilège ; c'est un élément normal et parfaitement justifié de la rémunération. Il suffit pour s'en convaincre de constater l'insuffisance de la seule rémunération indiciaire des hauts fonctionnaires au regard de leurs responsabilités et en comparaison avec les rémunérations accordées pour des responsabilités correspondantes dans les autres secteurs économiques (*voir fiche sur les rémunérations*). La proportion excessive que représente dans les rémunérations la partie indemnitaire résulte avant tout de méthodes anormales pratiquées par l'Etat-employeur depuis plusieurs décennies : d'une part en refusant toute véritable réforme de la « grille indiciaire » (instaurée en 1948 dans un marché du travail et un contexte concurrentiel radicalement différents de ceux d'aujourd'hui) qui permettrait d'accorder aux hauts fonctionnaires une rémunération indiciaire cohérente avec leurs compétences et leurs responsabilités, d'autre part en écartant ces hauts fonctionnaires, et eux seuls, du bénéfice des revalorisations appliquées à l'ensemble de la fonction publique.

Pour compenser - très partiellement d'ailleurs - les effets néfastes de ces pratiques, l'Etat a accordé aux hauts fonctionnaires des indemnités d'un niveau croissant ; celles-ci ne constituent donc rien d'autre qu'une partie de leur rémunération normale. Maintenant, alors que le niveau moyen des régimes indemnitaires des fonctionnaires dans leur ensemble s'est globalement, mais légèrement, accru pour atteindre 17 % de la masse salariale indiciaire, pour les hauts fonctionnaires pris isolément, il s'est accru de façon beaucoup plus importante et dépasse généralement 50 %, pouvant aller jusqu'à 100 % voire plus.

Cette façon de procéder est particulièrement désavantageuse et injuste car les indemnités sont exclues de tout régime de retraite, ce qui serait bien entendu interdit à n'importe quel autre employeur. Il en résulte un niveau de retraite scandaleusement bas, puisque pour les hauts fonctionnaires le passage de la vie active à la retraite conduit à une division par deux, au moins, de leur revenu : alors que pour la moyenne des fonctionnaires (17 % de primes), le taux de remplacement à la retraite est de 64 %, pour un haut fonctionnaire, ce taux de remplacement va tomber en pratique entre 37 % et moins de 50 %.

2. Aménager le régime des retraites de la fonction publique pour le rapprocher de celui du secteur privé.

Tout le monde s'accorde pour constater que les régimes de retraite du public et du privé devront être rapidement réformés, tout simplement en raison de l'évolution démographique. Dans ce contexte, **il ne sera pas possible de maintenir les importantes disparités actuelles entre les régimes publics et privés**, en particulier :

- pour la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein : 40 ans pour les salariés du privé / 37,5 ans pour ceux du public ;
- pour l'assiette du calcul des droits à retraite : totalité de la rémunération pour les salariés du privé / traitement indiciaire seul pour ceux du public ;
- pour les taux de cotisation des salariés : de 8,25 % à 9,05 % (suivant le niveau du salaire) pour les salariés du secteur privé et 7,85 % pour les salariés du secteur public.

Par ailleurs, les évolutions à mettre en œuvre devront tenir compte d'un double impératif :

- aboutir à une équité de traitement entre les salariés du privé et ceux du public,
- faire progressivement évoluer le système à partir des situations existantes : il nous semble en effet que remettre brutalement en question le code des pensions auquel la très grande majorité des fonctionnaires reste très attachée, se heurterait à une forte hostilité et pourrait compromettre toute réforme du régime public.

Dans ces conditions, nous proposons :

- **pour la partie indiciaire du traitement** : maintien du régime du code des pensions, en allongeant toutefois progressivement la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein jusqu'à la même durée que pour les salariés du secteur privé, soit 40 ans aujourd'hui.
- **pour la partie indemnitaire de la rémunération**, instauration pour tous les fonctionnaires, en contrepartie de l'allongement de la durée des cotisations, d'un régime complémentaire obligatoire, analogue dans ses modalités à celui des régimes complémentaires obligatoires du secteur privé :
 - * mêmes taux de cotisation tant pour les salariés publics et pour l'employeur (en l'occurrence ici l'employeur public – Etat ou collectivités territoriales) que pour les salariés et les employeurs du privé ;
 - * droit à pension calculé en fonction des sommes effectivement cotisées tout au long de la carrière et non pas par référence à un indice hiérarchique comme pour la pension basée sur la partie indiciaire du traitement.
- de prévoir des mesures transitoires pour les fonctionnaires en cours de carrière (possibilité de racheter des points par exemple) et d'examiner les conditions d'un rattrapage pour les fonctionnaires déjà retraités.

La mise en œuvre de ces propositions doit permettre, sans bouleversement majeur, de rapprocher progressivement les régimes de retraite public et privé sur les trois paramètres principaux que sont la durée des cotisations, leurs taux et l'assiette de calcul des retraites. L'allongement de la durée des cotisations dans le public, donc de la durée d'activité des fonctionnaires, entraînera un allègement de charges pour l'Etat (et les collectivités territoriales) dont une partie devra évidemment être consacrée à la «cotisation employeur » pour abonder le nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire sur la partie indemnitaire.

Le « régime PREFON » : une réponse insuffisante et inadaptée

On avance fréquemment que le « régime PREFON » constitue un avantage consenti aux fonctionnaires (et à de nombreuses personnes qui, par assimilation, en bénéficient également) leur permettant de se constituer une retraite complémentaire individuelle dans des conditions intéressantes.

En effet, en partie pour atténuer l'absence de prise en compte des primes dans l'assiette des retraites, le gouvernement a favorisé en 1967 l'instauration d'un régime de retraite complémentaire facultatif, basé sur le principe de la capitalisation, dit régime PREFON : en contrepartie d'une cotisation volontaire versée pendant sa période d'activité, le fonctionnaire retraité perçoit un complément de retraite.

Si ce système a des effets positifs, on ne peut cependant pas considérer qu'il répond correctement à la non prise en compte des primes dans l'assiette des retraites des fonctionnaires, loin s'en faut :

- il s'agit d'une **épargne volontaire**, comparable à l'épargne retraite volontaire des salariés du secteur privé qui, pour eux, vient en complément des régimes obligatoires : régime de base de la sécurité sociale et régimes complémentaires ARRCO/AGIRC.
- s'il y a bien défiscalisation des sommes investies dans le régime PREFON, le complément de retraite perçu est, lui, soumis normalement à l'impôt ; il s'agit donc en réalité d'un **simple différé de fiscalisation**.
- et surtout, seul le fonctionnaire salarié contribue au régime PREFON : **il n'y a pas d'abondement de l'État employeur** comme c'est bien entendu le cas pour les régimes obligatoires de retraites des salariés du public ou du privé. Rappelons que pour 1 € versé par un salarié du privé au titre des régimes de retraite obligatoires l'employeur versera plus de 2 €

Dans ces conditions, l'avantage réel du régime PREFON est douteux. Pour donner un ordre de grandeur, un fonctionnaire qui percevrait par exemple 1 500 € (10 000 F) de primes par mois et qui voudrait, à travers un régime du type PREFON, bénéficier d'un complément de retraite de 50 % de ce montant, soit 750 € (5 000 F) par mois avec possibilité de réversion, devrait avoir accumulé (chiffres PREFON 2002) environ 140 000 points PREFON représentant une cotisation totale de 160 000 € (1 100 000 F) ; réparti sur la période d'activité, ceci représente une cotisation d'environ 25 % de ses primes soit trois fois plus qu'un salarié du privé (environ 8 % pour les régimes ARRCO/AGIRC). Même avec une défiscalisation des cotisations – et indépendamment des plafonds de cotisation imposés par PREFON – beaucoup hésitent à le faire !

On constate d'ailleurs que nonobstant ses avantages annoncés, le régime PREFON qui a une clientèle potentielle de près de 10 millions de Français (fonctionnaires, anciens fonctionnaires et conjoints) n'a environ que 200 000 cotisants (2 %).