

Inégalités de situations vis-à-vis de la retraite entre les régimes de salariés du secteur privé et les régimes des fonctionnaires

Compte tenu du contexte financier dans lequel évoluent l'ensemble des régimes de retraite, de la dégradation financière plus rapide pour les fonctionnaires que pour les salariés du secteur privé et du fait qu'une réforme importante a été décidée pour le régime général en 1993, la question de savoir s'il faut faire des réformes pour les retraites des fonctionnaires est posée dans l'opinion. Dans son discours du 21 mars 2000, le Premier ministre a évoqué ces évolutions en insistant notamment sur la nécessité de la concertation et le respect de la diversité des régimes.

Il est clair que d'autres problèmes d'équité entre les régimes ou entre les retraités doivent également être évoqués et les travaux sur les cas types qui sont engagés ont précisément pour objectif d'éclairer ces questions. La présente note est cependant consacrée aux questions concernant les fonctionnaires qui sont celles qui sont le plus souvent posées et qui concernent plus de cinq millions de personnes.

Il est utile, en premier lieu, de faire une **analyse des différences** dans les conditions d'accès à la retraite et dans le mode de calcul des pensions entre le régime général et les régimes alignés d'une part, les régimes de fonctionnaires, d'autre part. On procédera ensuite à un premier examen du **contenu de certaines propositions** concernant la réforme des régimes de retraite des fonctionnaires qui pourraient être faites avec un objectif d'équité entre les régimes et de solidarité entre les cotisants. La mesure la plus fréquemment évoquée est celle d'une augmentation progressive de la durée de cotisation pour laquelle, à terme, équivalente à celle du régime général et des régimes alignés. Une telle mesure devrait nécessairement être prise avec des **mesures d'accompagnement** qui seront évoquées dans la troisième partie de cette note et sur lesquelles M. Serge Vallemont présente, par ailleurs, une contribution au groupe de travail.

I. - Les différences dans les conditions d'accès à la retraite et dans le mode de calcul des pensions sont favorables aux fonctionnaires, mais en partie seulement.

1°) Les éléments favorables aux salariés du secteur public :

- **La durée d'assurance est un paramètre important** : elle est fixée à 37 annuités $\frac{1}{2}$ pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques ; actuellement de 158 trimestres dans le régime général et dans les régimes alignés, elle atteindra 160 trimestres en 2003, soit l'équivalent de 40 annuités.
- **Certains éléments du mode de calcul du montant de la pension sont défavorables aux salariés du secteur privé.**
 - La base de calcul de la retraite est différente : pour le fonctionnaire, elle est calculée sur l'indice de fin de carrière détenu pendant les six derniers mois, pour le salarié du secteur privé, elle est calculé sur le salaire annuel moyen des 25 meilleures années.

- Si dans le régime général et dans les régimes alignés, le montant de la pension subit un abattement par rapport au taux plein, en fonction de la durée d'assurance, dans les régimes de retraite des fonctionnaires, le montant de la pension est proportionnel au nombre d'annuités, même si ce dernier est inférieur à 37 annuités ½ lors de la liquidation de la retraite.
- En matière de revalorisation des pensions, coexistent deux mécanismes :
 - . Pour les salariés du secteur privé, l'article L 351-11 issu de la loi du 22 juillet 1993 pose le principe de la garantie de la parité d'évolution entre les pensions et les prix à la consommation, sans exclure cependant des revalorisation supplémentaires qui interviennent parfois ;
 - . Pour les salariés du secteur public, la revalorisation des pensions suit celle de l'indice des traitements, les pensions pouvant par ailleurs être revalorisés à l'occasion d'éventuelles réformes statutaires applicables aux actifs.

2°) *Les éléments favorables aux salariés du secteur privé :*

▪ Pour l'accès à la retraite, la liberté de choix laissée à l'individu n'est pas la même pour les fonctionnaires et pour les salariés du secteur privé. Si tous ont un âge légal d'ouverture des droits fixé à 60 ans (sauf cas particuliers dans la fonction publique), le fonctionnaire ne peut être maintenu en fonction au-delà de la limite d'âge de son emploi, en règle générale 65 ans, qu'il dispose ou non des 37 annuités ½ d'assurance. Le salarié du secteur privé, s'il peut être mis à la retraite par son employeur à partir de 60 ans dès lors qu'il peut prétendre à une pension à taux plein, n'est pas tenu de cesser son activité à un âge limite donné.

- Certains éléments du mode de calcul des pensions sont à l'avantage du salarié du secteur privé :
- La pension du fonctionnaire est calculée sur la base de son seul traitement indiciaire, à l'exclusion des primes et indemnités, ce qui a pour effet de diminuer le taux de remplacement effectif pour ceux des fonctionnaires qui disposent de primes.
- L'incidence financière sur la pension d'une année supplémentaire d'activité pour un individu ayant 60 ans avec une carrière complète est nulle pour un fonctionnaire, sauf s'il a bénéficié d'un changement de grade pendant son année de prolongation. Pour un salarié du secteur privé l'incidence d'une année d'activité supplémentaire est estimée à environ 2 à 3% de la pension, par le biais d'une augmentation de la retraite complémentaire et par celui du calcul du salaire annuel moyen, si l'année supplémentaire entre dans le décompte des meilleures années.
- La durée d'assurance, bien que plus longue pour les salariés du secteur privé que pour les fonctionnaires, est décomptée de façon différente dans le régime général et dans les régimes alignés, ce qui peut dans certains cas conduire à une pénalisation du fonctionnaire polypensionné. Si pour le régime des pensions civiles la durée d'assurance est déterminée par référence à la période d'activité, dans le régime général, la durée d'assurance validée chaque année est déterminée en fonction du montant du salaire porté au compte de l'individu. Si ont été établies des règles de "connexion" des périodes d'assurance, subsistent des particularités des différents régimes qui rendent complexes le calcul de la durée d'assurance tous régimes. Ainsi, alors que dans le régime des pensions civiles, le temps partiel n'est comptabilisé que pour la fraction correspondant à la quotité de travail, dans le régime général, le temps partiel est sans influence sur le montant de la pension si le salaire cumulé est supérieur à 800 heures de SMIC par an et si la période de temps partiel n'entre pas dans le calcul du salaire annuel moyen.

II. – Les mesures envisageables dans le contexte d'une maîtrise de l'évolution des besoins de financement des régimes de retraite des fonctionnaires et d'une recherche d'une solidarité entre cotisants.

L'allongement à 40 ans de la durée de cotisation pour les fonctionnaires diminuerait les besoins de financement pour les retraites des fonctionnaires et irait dans le sens d'une réduction des inégalités entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public.

Cet allongement est une mesure souvent évoquée. Elle l'a été notamment dans le discours du Premier ministre du 21 mars 2000. Le débat se situe souvent seulement sur le terrain des principes entre ceux qui estiment cette mesure souhaitable ou, en tout cas, inévitable, et ceux qui estiment qu'elle ne tient pas compte de la situation particulière des fonctionnaires. On recherchera ici à poser quelques questions concrètes qui n'ont guère été posées jusqu'ici et qui ont pourtant une grande importance sur la portée de la réforme.

a) Se pose en premier lieu la question des modalités d'une augmentation de la durée d'assurance pour les fonctionnaires ; il apparaît, en effet, qu'un allongement à 40 ans de la durée d'assurance peut être articulé autour de trois éléments :

- **le taux de rémunération de l'annuité liquidable.** Il peut être réduit à 1,875 %, de façon à maintenir à 75 % le montant de la pension. Ce taux pourrait toutefois être maintenu à 2 %, tout en plafonnant le montant de la pension à 75 % des émoluments de base en ne comptant pas les deux dernières annuités et demi. La différence entre ces deux modalités n'est pas négligeable. Cette seconde modalité n'aurait de sens que par l'institution d'une décote.
- **L'institution éventuelle d'une décote et d'une surcote.** Il est certain que la mesure d'augmentation de la durée d'assurance n'aura pas la même portée pratique et financière selon qu'elle sera ou non accompagnée d'une décote. Aujourd'hui le manque d'une annuité se traduit par une baisse de la pension de 2,5 à 3,5% ; il est certain que si cette baisse était augmentée par une décote alignée avec celle du régime général, elle même revue dans un sens financièrement neutre (passage de 10% de diminution de la retraite à 4 ou 5% par exemple), l'incidence sur le comportement des agents serait beaucoup plus forte. De même, l'institution d'une surcote pourrait avoir un effet sur les allongements de durée de carrière.
- **La création d'une décote demanderait des études détaillées.** Il faudrait notamment s'interroger sur l'incidence, sur les carrières à temps partiel et les mesures qui pourraient être éventuellement prises pour éviter des conséquences non souhaitables notamment pour les femmes ayant largement utilisé le temps partiel.
- **la nature des services entrant en compte dans le calcul du nombre d'annuités liquidables :** le maintien du schéma prévalant actuellement dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, pour les fonctionnaires de l'Etat, et dans le décret du 9 septembre 1965 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, conduirait à définir la durée de 40 ans d'assurance dans la seule fonction publique.
- **La prise en compte des polypensionnés conduirait à l'inverse à définir la durée de 40 ans par rapport à l'ensemble des régimes de retraite obligatoire, comme dans le régime général.** Ainsi, le choix qui sera fait quant au contenu d'une mesure d'allongement à 40 ans de la durée de cotisation pour les fonctionnaires aura pour effet, sans remettre en cause la diversité des régimes de retraite, de réduire de façon plus ou moins importante les différences de situation entre les

salariés du secteur privé et ceux du secteur public.

b) Se pose en second lieu la question du type de montée en charge retenu pour le nouveau dispositif, le Premier ministre ayant mis, dans son discours du 21 mars 2000, l'accent sur une progressivité de la réforme.

▪ **Plusieurs options sont envisageables quant à la population concernée** : application au stock des actifs et aux nouveaux entrants dans la fonction publique, application aux seuls nouveaux entrants dans la fonction publique, application aux seules années postérieures à l'entrée en vigueur de la réforme. L'un des critères de choix sera sans aucun doute de nature financière, les conséquences sur l'équilibre financier des régimes variant radicalement selon l'option retenue. Dans le régime général, la réforme de 1993 s'est appliquée à l'ensemble des actifs.

▪ **En ce qui concerne l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, il paraît assuré qu'une période transitoire est nécessaire.** La question de la détermination de la durée de cette période transitoire se pose en revanche. Une telle mesure devrait être étalée dans le temps, mais la durée de cette période peut varier.

III. – Un allongement à 40 ans de la durée de cotisation des fonctionnaires devrait être assorti de mesures d'accompagnement.

Certaines d'entre elles ont d'ores et déjà été évoquées par le Premier ministre dans son discours du 21 mars 2000.

1) Si la prise en compte d'une partie des primes dans le calcul des retraites des fonctionnaires peut être présentée comme une mesure d'accompagnement d'un éventuel allongement de la durée d'assurance, elle constitue, par ailleurs, un élément important allant dans le sens d'une réduction des inégalités de situation entre salariés du secteur public et salariés du secteur privé. Elle pose cependant des problèmes de fond et des problèmes de mise en œuvre difficiles.

▪ L'effet sur le montant des pensions d'une telle mesure est, en premier lieu, fonction du niveau de prime pris en compte dans la retraite. Or le niveau des primes est variable selon les agents et selon la fonction publique d'origine et certains personnels ne bénéficient d'aucune prime. Dès lors, même si l'on ne prévoit qu'une prise en compte partielle des primes dans la retraite, se pose la question du caractère réel ou forfaitaire du montant de primes retenu éventuellement dans le calcul de la pension.

▪ L'effet pour les pensionnés d'une prise en compte des primes dans la retraite est, en second lieu, fonction du type de dispositif mis en œuvre. A cet égard, plusieurs mécanismes sont envisageables : l'intégration rétributive dans le régime actuel des pensions¹ ; l'instauration d'un mécanisme complémentaire par répartition, soit calqué sur une généralisation de la nouvelle bonification indiciaire, soit par points (type IRCANTEC ou AGIRC), soit enfin dans le cadre de comptes notionnels (à l'image de ce qui a été fait en Suède ou en Italie). La montée en puissance des schémas autres que l'intégration rétributive est par construction assez longue et a donc des effets limités pour les retraités en début de période, ce qui n'est pas un obstacle majeur dans le cadre d'une montée en charge progressive du dispositif. En revanche, l'intégration rétributive, par définition, a des effets dès le début de la période. Le choix entre les différents dispositifs dépendra des effets positifs de ces mesures mais aussi des coûts financiers à court terme ainsi que des critères d'équilibre à moyen et long terme de chacun des systèmes possibles.

¹ Mécanisme dans lequel les droits à pension ouverts au moment de la liquidation ne tiennent pas compte des cotisations versées pendant la période d'activité mais de l'assiette au cours des six derniers mois.

Par rapport à la situation des fonctionnaires ayant peu ou pas de primes, deux raisonnements peuvent être faits. On peut faire valoir que leur taux de remplacement est aujourd'hui très bon. On peut à l'inverse estimer que cette mesure d'accompagnement ne serait équitable que si elle revêtait des formes intéressantes au moins en partie, l'ensemble des fonctionnaires.

Comme il a été indiqué ci-dessus, la question d'une intégration partielle des primes dans la retraite pose des questions sur lesquelles les indications données ici ont nécessairement un caractère exploratoire.

2) Au-delà d'une prise en compte d'une partie des primes dans la retraite, d'autres mesures d'accompagnement peuvent être envisagées.

▪ Une première catégorie de mesures aurait pour objectif un assouplissement des conditions d'accès à la retraite. Elle pourrait concerner les **limites d'âge des fonctionnaires**. A cet égard, plusieurs schémas sont envisageables pour permettre à ces derniers d'atteindre la nouvelle durée d'assurance, sans que leur soit opposée la limite d'âge de leur emploi. Une suppression des limites d'âge pour aligner les salariés du secteur public sur ceux du secteur privé, en supprimant les limites d'âge au-delà desquelles un fonctionnaire ne peut rester en fonction, paraît difficilement envisageable dans la mesure où il n'existerait alors aucun moyen pour l'employeur de mettre fin à l'activité, contrairement au secteur privé pour lequel le droit du travail prévoit la possibilité d'une mise à la retraite au moment où le salarié a droit à une pension complète. Il pourrait, en revanche, être envisagé de permettre aux agents de rester en fonctions au-delà de ces limites d'âge, soit en relevant uniformément toutes les limites d'âge à hauteur de l'allongement de la durée de cotisation, soit en autorisant un maintien temporaire en activité permettant d'acquérir des droits à pension, sans pour autant modifier les limites d'âge.

▪ D'autres mesures d'accompagnement semblent nécessaires pour inciter les fonctionnaires à modifier leur comportement en matière de départ à la retraite, consistant le plus souvent à partir en retraite dès qu'ils le peuvent, même s'ils n'ont pas le nombre d'annuités leur permettant de disposer d'une pension à taux plein.

Dans la perspective d'un allongement de la durée d'activité, il apparaît essentiel, comme pour les salariés du secteur privé, de mettre en place une **gestion des ressources humaines** permettant aux salariés du secteur public qui le souhaiteraient d'accéder à partir de l'âge de 40-45 ans à une " **seconde carrière** " fondée notamment sur la valorisation des acquis professionnels. Dans ce contexte, la place donnée à la promotion interne devrait sans doute être privilégiée.

Une autre mesure d'accompagnement pourrait enfin consister en une **rénovation des dispositifs actuels de cessation progressive d'activité**, afin de les faire participer à un assouplissement des conditions d'accès à la retraite.

Enfin, une politique plus active de **prévention** devrait être mise en place pour diminuer la pénibilité de certains emplois.

Ces mesures de gestion des carrières ne sont ici que brièvement évoquées. Elles ont une importance considérable car il est certain que **l'augmentation de la durée de cotisation devrait s'accompagner de mesures permettant une amélioration de la gestion des fins de carrières**. Le rapport de M. Vallemont, qui est joint au dossier, fait à cet égard des propositions qui méritent attention.

Il faut naturellement considérer l'ensemble des indications figurant dans cette note comme des éléments de nature à ouvrir une réflexion sur des mesures concrètes.