

## PENSIONS DES FONCTIONNAIRES

L'Etat serait en faillite à cause... des retraites des fonctionnaires !

C'est ce que certains ont commencé à clamer, depuis la création, dans la loi de finances 2006, du « *compte d'affectation spécial* » prévu par la loi de réforme des retraites (loi Fillon) du 21 août 2003. Une campagne qui fonctionne sur le principe attribué à l'ancien patron de presse Amaury dans les années soixante dix : « *Ce qui est important pour un titre, ce n'est pas qu'il soit vrai, c'est qu'il soit gros* »

● Le poids actuel de la dette publique n'est évidemment pas un problème anodin. Pour autant, et compte tenu des causes profondes de cette dette, ce n'est pas au niveau du « coût » des retraites des fonctionnaires que se trouvent les solutions. La raison de ces attaques est ailleurs.

● Quant aux comparaisons effectuées entre régime des pensions civiles et régime général, elles sont tout à fait hasardeuses en raison des différences entre ces régimes.

● En réalité, le but de cette campagne est de justifier la création, à terme, d'une caisse de retraite pour les fonctionnaires d'Etat.

A ceux qui pourraient être tentés de trouver bonne cette perspective, nous proposons d'y réfléchir à deux fois, aussi bien à partir de l'intérêt de l'ensemble des citoyens que de celui des fonctionnaires eux-mêmes.

### *La création d'un compte d'affectation spéciale : une affaire à suivre... de très près*

#### Le poids de la dette

Le rapport « Pébereau », (président de BNP-Paribas) commandé par le ministre de l'économie, Thierry Breton, et rendu public en décembre dernier, sert de base à une campagne de dramatisation de la dette publique française et à une mise en accusation du poids des pensions civiles et militaires de l'Etat.

**Le premier principe de cette campagne consiste à s'en tenir à une présentation « statique » des chiffres, ouvrant la porte aux propositions du genre « y'a qu'a »... faire des économies.**

Évaluée à 1000 milliards d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2006, la dette est d'emblée présentée comme un « coût » pur et simple. A partir de là, les solutions simplistes tombent : il suffirait de baisser les coûts (de l'Etat, des administrations locales et hospitalières, des administrations de Sécurité sociale) pour voir son niveau se résorber.

Comme si *la dette* n'avait pas des causes profondes qui demandent d'être analysées en ne se focalisant pas sur les seules dépenses, même si celles-ci doivent bien entendu être examinées.

Comme si *la dette* n'était pas le prix incontournable et naturel d'investissements faits pour l'avenir. Comme si le « coût » de l'Etat à tous ses niveaux n'était pas la matérialisation d'orientations politiques et économiques dont le gouvernement est le responsable.

Les causes profondes de l'accroissement actuel de l'endettement public tiennent à la fois à la faiblesse des recettes publiques et en même temps à des dépenses supplémentaires induites par la politique actuelle.

La faiblesse de la croissance économique, le déficit d'emplois stables, l'insuffisance des revenus salariaux bloquent le développement des bases taxables. A quoi s'ajoute le clientélisme libéral qui conduit à une réduction de l'impôt direct (sur le revenu, sur les sociétés, sur la fortune).

Cette orientation politique entraîne, à l'inverse, des dépenses supplémentaires pour faire face aux problèmes que posent le niveau du chômage, l'insuffisance des revenus salariaux, l'augmentation de la précarité et de la pauvreté. On assiste, de surcroît, à une multiplication des allègements des cotisations à la charges des employeurs... autant de reports sur le budget de l'Etat contraint de s'y substituer.

**A cela s'ajoute un second principe : charger la barque !**

Ainsi, aux 1000 milliards d'euros chiffrés par la Loi de finances, le rapport Pébereau ajoute, avec l'assentiment de Thierry Breton, près de **1 000 autres milliards d'euros censés correspondre aux engagements, pour l'avenir, des administrations publiques en matière de retraites des fonctionnaires des trois versants**. C'est ce que les experts nomment des « engagements hors bilan » ou une « dette implicite ».

Ce type de raisonnement est emprunté à la comptabilité privée. Il montre justement que, pour les libéraux, la Fonction publique doit être considérée comme une entreprise de même nature que les autres, avec des exigences de rentabilité, et composée de salariés comme les autres. Ce que

confirment d'ailleurs très clairement l'évolution du « management » dans la Fonction publique et les propositions récentes du ministre Christian Jacob.

**Au final**, l'exercice pourrait apparaître scientifiquement aberrant,

puisqu'il consiste à rapporter le poids des pensions totales estimées à l'horizon 2030, au PIB d'une seule année !

Sauf que cette approche prend tout son sens si l'on décide de sortir du système de retraite par répartition pour passer dans un système intégralement provisionné et donc tomber dans la capitalisation.

Or, cette orientation est, elle aussi, confirmée avec la création, dans la loi de finances 2006, d'un « **compte d'affectation spéciale** » (CAS) pour les pensions de l'Etat, en application de la loi de réforme des retraites du 21 août 2003.

Ce CAS constitue les prémisses d'une future caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat, condition nécessaire à la mise en œuvre d'une gestion différente des pensions des fonctionnaires et condition utile aussi pour « justifier » un recul des droits.

## A qui profite la dette ?

*Charges de la dette comparé à quelques postes de dépenses publique*

Missions	Montant (en milliards €)
<b>Charges de la dette</b>	<b>40,9</b>
Enseignement scolaire	59,7
Recherche et enseignement supérieur	20,7
Travail et emploi	13,2
Solidarité et intégration	12,2
Transports	9,4
Ville et logement	7,2

On remarquera que la charge financière de la dette (versement d'intérêts) est le second budget après l'enseignement scolaire et représente deux fois celui de la recherche et de l'enseignement supérieur.

**Ces « charges » (pour les contribuables) constituent une énorme source de revenus pour les financiers, dont plus de la moitié sont des « non résidents ».**

## Un compte d'affectation spéciale. Pour quoi faire ?

Il faut rappeler d'abord que les pensions des fonctionnaires de l'Etat ne sont pas gérées par le biais d'une caisse de retraite. **La gestion des pensions, comme celle des traitements des actifs, est intégrée dans le budget de l'Etat.**

**Les pensions des fonctionnaires de l'Etat constituent – de par la position statutaire de ceux-ci – une dette à la charge de l'Etat, et sont, à ce titre, inscrites au grand livre de la dette publique. Les prestations sont définies.**

Les personnels territoriaux et hospitaliers relèvent d'une caisse (la CNRACL) ce qui permet de répondre à la multiplicité d'employeurs, mais bénéficient également de prestations définies en raison **d'un alignement par voie réglementaire sur le code des pensions civiles et militaires (Etat).**

Cela illustre d'ores et déjà les effets en cascade des modifications qui pourraient intervenir sur le fondement du régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat.

**Une création conjointe de la LOLF et de la loi de réforme des retraites : suspect, non ?**

Au motif officiel qu'il était difficile d'identifier et d'individualiser « l'effort de l'Etat employeur » en matière de retraite, la LOLF et la loi de réforme des retraites ont imposé la création, à partir du budget 2006, d'un « **compte d'affectation spéciale** » pour les pensions.

Ce compte d'affectation conduit à la détermination du taux de « *la contribution employeur à la charge de l'Etat, assise sur les sommes payées aux agents [...] à titre de traitement ou de solde, [...] pour la couverture des charges résultant, pour l'Etat, de la constitution du services des pensions prévues par le Code des pensions* ».

**Le taux de la contribution de l'Etat employeur : un épouvantail ?**

Ainsi, le décret 2006-23 du 5 janvier 2006 (JO du 8) a établi, à compter du 1er janvier 2006, à 49,9 % le taux de la contribution employeur au titre des pensions des fonctionnaires civils (100% pour les militaires). Il n'y a pas là de réelle nouveauté, les calculs de fin d'exercice budgétaire des années précédentes donnaient des chiffres comparables dans le cadre de ce qui était, jusqu'en 1985, le « taux de cotisation implicite de l'Etat employeur »..

Mais, un affichage de 50 % de taux de cotisation pour l'Etat employeur au titre des retraites, cela représente une bonne occasion, pour les impatients de la guéguerre anti-fonctionnaires, de réaffirmer à quel point la Fonction publique serait d'un coût exorbitant.

## Des comparaisons hasardeuses...

On a pu voir, dans certaines publications, des comparaisons avec le seul régime de base du privé (CNAVTS) oubliant les régimes complémentaires obligatoires.

Non seulement la comparaison avec les cotisations versées par les employeurs privés ne peut évidemment pas se faire de façon aussi sommaire, mais elle est même profondément hasardeuse compte tenu des différences profondes entre les régimes et pas seulement sous l'angle strict de la retraite.

- 1 - le régime général ne permet, à taux plein, qu'un taux de remplacement de 50 % (contre 75 % dans la fonction publique) le reste étant assuré par les régimes complémentaires obligatoires ARRCO et AGIRC ;
- 2 - le mécanisme de plafonnement des cotisations dans le privé rend les comparaisons délicates selon les niveaux de rémunération, entre employeurs privés et publics ;
- 3 - dans de nombreux secteurs les employeurs privés cotisent à des caisses de retraites complémentaires dans le cadre d'accords conventionnels.
- 4 - d'une façon plus générale, le périmètre couvert par le régime des pensions civiles de l'Etat est plus large que celui du régime général (il comprend par exemple les allocations temporaires d'invalidité).

Par ailleurs, au-delà d'une comparaison mécanique entre régimes, plusieurs éléments doivent être pris en compte :

- 1 - le refus du patronat de revoir le niveau de ses cotisations sociales entraîne un report sur le budget de l'Etat d'une part de plus en plus importante des cotisations sociales à la charge des employeurs du secteur privé, y compris en matière de retraite ;
- 2 - au-delà des cotisations employeurs, des compléments au financement du régime de base de la Sécurité sociale sont apportés par d'autres sources (FRR) ;
- 3 - par ailleurs, il faut bien, hélas, constater que l'exercice 2005 de la CNAVTS est déficitaire et que les prochaines années ne s'annoncent pas sous de meilleurs auspices.

Enfin, une observation de bon sens : le niveau de la contribution de l'Etat employeur permet-il aux fonctionnaires de bénéficier de retraites plus élevées que les salariés du secteur privé ? Et bien, non, les taux de remplacement sont très proches. A carrières et qualifications comparables, ce serait même plutôt l'inverse, en raison de la non prise en compte des primes dans l'assiette de cotisation.

Si la première raison du compte d'affectation spéciale est la mise en exergue de la contribution de l'Etat et, au passage, une mise en accusa-

tion des fonctionnaires « trop coûteux », une seconde raison apparaît aussitôt.

**La mise à part du coût des pensions, constitue en effet une étape préalable indispensable à une gestion séparée par rapport au budget, pouvant ensuite conduire à la création d'une caisse spécifique.** (Certains appellent même de leurs vœux le versement de tous les fonctionnaires au régime général). Des

“ La grosse caisse,



c'est pas du pipeau ! ”

informations convergentes montrent d'ailleurs que la Direction des Retraites de la Caisse des Dépôts et Consignation a, depuis la loi Fillon, entrepris des travaux lui permettant d'être prête à répondre à une telle perspective.

## Que signifierait la création d'une caisse de retraite ?

Du point de vue des fonctionnaires, cela constituerait une attaque supplémentaire contre les mécanismes statutaires. Aux obligations imposées aux fonctionnaires par le statut, répondent des garanties, en particulier en matière de rémunération, tant en activité qu'en position de retraite. Du point de vue des citoyens et notamment des autres salariés, il s'agirait d'une étape supplémentaire dans une financiarisation dangereuse de l'économie.

- Une caisse, ce serait un échelon intermédiaire, représentant un

coût supplémentaire n'existant pas aujourd'hui. Qui peut croire que ce genre « d'investissement » n'a pas pour but de procurer à terme, du point de vue de l'employeur public, une baisse des garanties et du niveau des pensions ? L'indexation des pensions sur les prix et non plus sur les traitements des actifs décidée avec la loi Fillon, a déjà constitué une première étape de séparation entre la gestion des pensions et celle des traitements, la création d'une caisse en serait une secon-

de, bien plus grave.

- Et ce qui se profile derrière, et que l'on a vu pointer l'oreille en 2003, c'est bien le transfert vers la capitalisation. Les représentants de la finance, qui ne sont pas sans quelque influence sur l'actuel gouvernement – c'est le moins que l'on puisse dire – renforcent, à chaque fois qu'ils le peuvent, les outils leur permettant de maîtriser au plus près le retour de la valeur ajoutée dans le champ du profit, au dépens des salaires (et des retraites).

- Rappelons-nous : à la revendication de la CGT d'intégrer les primes dans la grille indiciaire (afin, notamment, que l'assiette des pensions prenne en compte l'ensemble de la rémunération), les artisans de la réforme de 2003 ont répondu par le Régime Additionnel (RAFP) c'est-à-dire par la mise en place du premier régime de retraite obligatoire de salariés par capitalisation en France !

Quel but poursuivaient le gouvernement et sa majorité ? La création

d'un énorme fond de capitalisation permettant de mobiliser des crédits considérables à la disposition des « places boursière », dans le droit fil d'une politique entreprise au milieu des années 1980.

Imaginons les appétits ouverts par les sommes que représente une caisse de la Fonction publique de l'Etat (40,6 milliards d'euros au PLF 2006) surtout si on lui impose – comme le gouvernement s'efforce de le faire à l'IR-CANTEC – ne serait ce qu'un « provisionnement » sur plusieurs années !

**Instrument de remise en cause de la construction statutaire de la Fonction publique, outil permettant de coordonner, avec les autres régimes, l'abaissement programmé du taux de remplacement des retraites de tous les salariés, enfin, étape supplémentaire dans la financiarisation de l'économie, la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat ne servirait les intérêts d'aucun citoyen ni d'aucun salarié.**

## Réforme des retraites : Les personnels... font leur (mé)comptes

### Rachat d'années d'études :

#### **un coût exorbitant !**

A l'occasion de la publication du barème pour le rachat des études (dans le privé comme dans la Fonction publique) certains médias se sont fait les chantres d'une mesure présentée comme positive de la réforme des retraites.

Les exemples ci-dessous montrent ce qu'il en est du coût réel du rachat (durée d'assurance et liquidation). Pour les agents qui veulent savoir ce que leur coûterait un rachat, il est possible d'obtenir une évaluation précise en consultant le calculateur du Service des pensions :

[//pensions.minefi.gouv.fr/RachatEtudes/Simulateur](http://pensions.minefi.gouv.fr/RachatEtudes/Simulateur)

Cette démarche peut être utile pour les agents les plus jeunes (plus le rachat intervient à un âge avancé, plus il est cher) mais demeure dans tous les cas extrêmement coûteux.

Voyons ce qu'il en est :

#### Exemple N° 1 :

Secrétaire administratif (catégorie B), titulaire d'un DUT.

Rachat dès sa titularisation. Né le 01 06 1985, **âgé de 20 ans** au moment du rachat.

Indice de traitement 298 (2ème échelon.)

Coût : **1 520,56 € par trimestre racheté.**

#### Exemple N° 2 :

Professeur certifié (catégorie A) titulaire d'une licence.

Rachat à **35 ans**, 6ème échelon, indice 466, né le 01 06 1970.

Coût : **4 405,16 € par trimestre racheté**

#### Exemple N° 3 :

Attaché d'administration (catégorie A) titulaire d'une licence.

Rachat à **55 ans**, 12ème échelon, indice 641, né le 01 06 1950.

Coût : **9 915,48 € par trimestre racheté**

*On remarque que si ce fonctionnaire rachetait 3 ans d'études sur les cinq années de carrière qui lui restent d'ici 60 ans, il devrait y consacrer, chaque mois pendant cinq ans, 67 % de son salaire brut !*

### Retraite anticipée pour carrière longue :

#### **un bide complet dans la Fonction publique**

Le potentiel de bénéficiaires avait été évalué à 15 000 pour 2005 par Renaud Dutreil (et à 26 000 pour 2006 !). La réalité : **700** fonctionnaires seulement (200 pour l'Etat 100 hospitaliers et 400 territoriaux) ont bénéficié d'une retraite anticipée en 2005 !

Ainsi est confirmé le fait que – comme l'avait dénoncé dès le départ l'UGFF-CGT qui s'était adressée dans ce sens à chacun des parlementaires avant le vote de la disposition législative – la mesure, présentée comme une avancée déterminante par les partisans de la réforme, était en fait soumise à des critères qui excluaient la quasi-totalité des personnels. Ce qui en faisait de la poudre aux yeux ...qui a tout de même suffit à aveugler les signataires de ladite réforme.