

## *Fiche n°13: Les retraites des fonctionnaires*

En France les fonctionnaires relèvent d'un régime de retraite différent du régime dit « général » commun à la plupart des salariés dans le cadre de l'assurance – vieillesse de la Sécurité Sociale.

### ▣ **Les pensions des fonctionnaires : le résultat de l'histoire politique et sociale de la France.**

Le particularisme actuel des fonctionnaires, tant lorsqu'ils sont en activité qu'après la cessation de cette activité, est lié aux évolutions de l'Etat et de la place de ses agents.

L'émergence et la consolidation de la notion d'Etat débute approximativement au XIV<sup>ème</sup> siècle, notamment sous le règne de Philippe le Bel. A partir du XVI<sup>ème</sup> siècle, et jusqu'à la fin de l'ancien régime, les « emplois de la fonction publique » deviennent des « offices » dont les titulaires bénéficient d'un traitement. D'abord précaire, leur situation va progressivement devenir inamovible : le prince y retrouve son compte car il peut ainsi mieux s'assurer de la loyauté de ses personnels. Leur charge deviendra alors très enviable, ce qui va favoriser le développement de la vénalité des offices, entre particuliers, puis au profit du pouvoir.

En 1604 est instituée l'hérédité des offices : moyennant finances les magistrats et les officiers royaux obtiennent la jouissance de leur charge en propriété héréditaire. En 1636 Richelieu implante des intendants de province qui recrutent à leur tour des « commis » personnels. En 1673 Colbert fait bénéficier les officiers de marine d'un système de retraite qui peut s'analyser comme une libéralité. En 1775 ce système est élargi au personnel de la Ferme générale (aides, gabelle,...) sans toutefois avoir de caractère obligatoire. Pendant le XVII<sup>ème</sup> et le XVIII<sup>ème</sup> siècles les « bureaux » vont croître et se multiplier, parallèlement au renforcement de l'intervention de l'Etat central en matière de justice, de réglementation des métiers et des commerces, de grands travaux, etc.

La Révolution supprime la vénalité des offices et des charges en lui substituant partout le principe de l'élection (le terme de « fonctionnaire » désigne, à l'époque, celui qui exerce une fonction « élective » ; le salarié du gouvernement est dénommé « employé »).

Une loi du 22-8-1790 étend le système des retraites à tous les fonctionnaires de l'Etat. En 1796, les autorités politiques s'appuient sur le mauvais état des finances publiques pour appliquer des retenues sur les traitements des fonctionnaires en activité afin de faciliter le paiement des pensions.

L'Empire met en place un appareil administratif plus efficace et uniformise les méthodes de gestion dans tous les services. Les corps sont divisés en grades successifs, assortis d'une rémunération croissant lentement avec l'avancement. En 1817 est créée la dette publique où sont inscrites les pensions attribuées.

A partir de 1830 l'expression « fonctionnaire public » se répand et tend à se substituer à celle d'employé. En 1853 les différents régimes de retraite des fonctionnaires sont fusionnés. C'est la base de l'actuel code des pensions.

Les grandes idées autour desquelles s'ordonne la fonction publique contemporaine sont progressivement énoncées au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, même si elles ne sont pas toujours pratiquées : accès par sélection au concours ; idée d'une carrière régulière, avec avancement à l'ancienneté et au choix ; nécessité de l'existence d'un emploi (d'une « fonction ») qu'on ne pourra exercer effectivement qu'après nomination) ; devoir d'obéissance hiérarchique ; obligation de discrétion professionnelle ; droit au traitement et au congé.

La réalité sociologique de la fonction publique se perçoit de mieux en mieux, dans son unité et sa diversité ; elle forme un véritable « corps social » avec sa mentalité, ses traditions et ses règles. Mais il lui manque encore un cadre juridique, structuré et stable.

### ▣► **L'élaboration d'un Statut général des fonctionnaires.**

Ce sont les militaires qui furent les premiers à introduire la notion de statut, dès 1834. Par la suite divers corps de fonctionnaires civils (enseignants, ingénieurs) furent régis par des textes particuliers. Se développa alors l'idée, dans la doctrine et dans la jurisprudence, que les agents de la puissance publique ne se trouvaient pas, vis-à-vis de l'Etat, dans une situation contractuelle, mais dans une situation statutaire. Cette conception fut ensuite débattue par les milieux politiques, administratifs et syndicaux. Parallèlement, de nouveaux statuts particuliers étaient mis en place (PTT, marine, justice, travaux publics, intérieur, travail).

Plusieurs projets de statut général furent déposés, sans succès, en 1909 et en 1920. La plupart des syndicats étaient opposés aux tentatives de systématisation, dans un texte statutaire unique, des différents principes juridiques. Ils y voyaient la menace d'un carcan qui puisse entraver ensuite leur liberté d'action.

Dans la vague des réformes portées par la Libération une loi du 19 octobre 1946 promulgue le statut général des fonctionnaires. L'ordonnance du 4 février 1959 ne fit que mettre en harmonie le statut avec le texte de la Constitution de 1958 qui limite la compétence du législateur. C'est encore la philosophie de 1946 qui inspira grandement les lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984 qui constituent les titres I et II du statut actuel.

L'idée dominante est que le métier de fonctionnaire n'est pas une profession comme les autres, et les liens qui unissent ce dernier à l'administration sont d'une nature différente, par essence, de ceux qui unissent le salarié privé à son employeur. On ne sert pas l'Etat comme on sert une société multinationale : l'activité du salarié concourt à satisfaire les besoins et les commandes de son employeur privé, au profit de son entreprise et de ses actionnaires ; l'activité du fonctionnaire participe à la satisfaction de besoins collectifs et est au service de l'intérêt général. La finalité est sensiblement différente. Elle explique que la situation de l'agent public soit assez fortement cadrée par la loi. Le statut général impose aux fonctionnaires des obligations spécifiques, mais leur accorde en compensation un certain nombre de garanties.

À ce titre la conception française de la fonction publique consiste à considérer la fonction publique comme une activité d'intérêt général exercée au nom et pour le compte des citoyens. C'est aussi la conception partagée par la plupart des démocraties européennes (à la différence des USA). Elle requiert alors de ses titulaires une qualification technique et des aptitudes morales qui lui donnent sa spécificité par rapport à toute autre fonction. Dans de telles conditions, il est essentiel que soit assurée l'indépendance des fonctionnaires à l'égard du pouvoir politique et des administrés, l'indépendance étant la condition de la neutralité.

L'indépendance des fonctionnaires à l'égard du pouvoir politique ne peut être assurée que par des règles garantissant notamment l'égalité d'accès aux emplois publics, la continuité de l'emploi et la possibilité

d'accomplir une carrière. C'est la continuité de l'emploi qui exclut que les fonctionnaires soient liés à l'état par un lien contractuel et puissent être licenciés d'une façon discrétionnaire. Les conditions d'emploi des fonctionnaires ne doivent donc pas faire l'objet de négociations individuelles comme il est de règle pour les salariés privés, mais être définies par des textes dont les dispositions s'appliquent également à toutes les personnes qu'elles concernent.

C'est l'ensemble de ces dispositions qui constitue un statut.

### ▣▣▣ Le droit à pension.

Le Code des pensions, maintenu en 1945, a été plusieurs fois modifié et complété suite aux actions revendicatives et aux décisions politiques. Une loi de 1948 fixe que l'augmentation de la pension est automatique à chaque revalorisation générale des traitements : c'est la péréquation. Une loi de 1964 ajoute que le montant de la pension peut être modifié en cas de réforme des statuts de la fonction publique et des indices.

Aujourd'hui le Code des pensions civiles et militaires relève d'une loi du 26/12/1964 et de 2 décrets du 28/10/1966.

- Caractéristiques

- Il s'agit d'un régime unique (à la différence du secteur privé qui comporte un régime de base et des régimes complémentaires obligatoires).
- Il s'agit d'un régime légal et réglementaire, commun aux fonctionnaires et aux militaires, qui fonctionne selon le système de la répartition, et non par capitalisation des cotisations versées par les assujettis. Le montant des prestations accordées aux retraités n'est pas déterminé par celui des retenues (7,85%) acquittées par l'agent pendant son activité.
- Il s'agit d'un système budgétaire dont l'Etat couvre la plus grande partie du financement. Il ne comprend pas de caisse de retraite propre (contrairement aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers dont le régime est géré par la Caisse Nationale de Retraite des agents des collectivités locales. CNRACL) . Les crédits nécessaires sont votés chaque année, dans la loi de finances. Ils sont inscrits aux budgets des ministères. La pension est liquidée par le Ministre du Budget et le paiement est assuré par le Trésor Public. Aucun budget n'est identifié en tant que tel pour les retraites de la fonction publique de l'Etat.
- Les cotisations effectuées par les fonctionnaires actifs sont retenues sur leur traitement (depuis le 1-1-1991= 7,85% du traitement brut). Leur produit est inscrit dans les recettes du budget de l'Etat ( « retenues pour pensions civiles et militaires » part agent). Certains agents, (très peu en fait), cotisent également sur une partie de leurs primes, celles liées à un risque particulier (personnels actifs de la police, de la gendarmerie, de la douane, etc. ). La nouvelle bonification indiciaire (NBI) instituée à compter du 1<sup>er</sup> août 1990 et attribuée pour certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière est prise en compte pour le calcul de la retraite. La vraie réponse serait une intégration de ces primes dans le traitement mensuel et leur transformation en points d'indice (de même pour l'indemnité mensuelle de technicité – IMT – spécifique au Ministère des Finances).
- •Calcul des pensions.

L'article L1 du Code des pensions donne une définition de la pension : « La pension est une allocation pécuniaire personnelle et viagère accordée aux fonctionnaires civils et militaires et, après leur décès, à leurs ayants cause désignés par la loi en rémunération des services qu'ils

ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions. Le montant de la pension, qui tient compte du niveau, de la durée et de la nature des services accomplis, garantit en fin de carrière à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction ». La pension du fonctionnaire est du salaire continué au-delà de la période d'activité.

Le droit à pension est acquis au fonctionnaire ayant accompli au moins 15 années de services effectifs civils ou militaires.

La pension que perçoit un fonctionnaire retraité est une fraction du traitement budgétaire d'agent en activité. Le montant de la pension est donc fonction de deux éléments : d'une part le taux, d'autre part le traitement auquel il s'applique, appelé « émoluments de base ».

Le taux d'une pension correspond à 2% des émoluments de base des annuités liquidables. Les annuités liquidables sont fonction de la durée des services effectifs susceptibles d'être pris en compte, augmentée des bonifications éventuelles (services accomplis hors d'Europe, campagnes militaires, déportés politiques, femmes fonctionnaires à raison de un an pour chacun de leurs enfants) .

Le nombre maximum d'annuités liquidables est fixé à 37,5 annuités. Il peut être porté à 40 annuités maximum par le jeu des bonifications éventuelles.

Le traitement servant de base à la pension est le traitement budgétaire brut annuel. En règle générale il s'agit du traitement afférent à l'indice correspondant aux derniers grade et échelon détenus par le fonctionnaire au moment de sa cessation de service. Le fonctionnaire doit avoir accédé à ce niveau d'emploi, de grade et d'échelon 6 mois au moins avant la cessation de service.

Les titulaires (hommes et femmes) d'une pension ayant élevé au moins 3 enfants peuvent percevoir une majoration de pension (de 10% pour les 3 premiers enfants, et 5% par enfant au-delà du troisième.)

Le Code des pensions fixe un minimum de pension, variable selon que le fonctionnaire a, ou n'a pas, effectué au moins 25 ans de services validables.

La revalorisation de la pension permet de maintenir un lien direct entre l'évolution des traitements des fonctionnaires actifs et l'évolution des pensions des fonctionnaires retraités : quand le gouvernement décide une augmentation générale du traitement des fonctionnaires actifs (revalorisation du point d'indice), cette augmentation est automatiquement répercutée sur les pensions. Ceci crée un lien de solidarité supplémentaire entre les actifs et les retraités : à tout moment une réforme indiciaire accordée aux actifs se répercute sur les retraités. Cette « péréquation » est un élément de base du système de retraite des fonctionnaires.

La jouissance de la pension peut être soit immédiate, soit différée. La règle de droit commun est la jouissance de la pension à 60 ans. Les fonctionnaires ayant accompli au moins 15 ans de services « actifs » peuvent partir à 55 ans et percevoir immédiatement leur pension (ceci concerne les emplois comportant des risques particuliers ou des fatigues exceptionnelles : surveillant de prison, ingénieur géographe, instituteur, géomètre du cadastre, douanier des brigades de surveillance, etc.).

La jouissance immédiate concerne également les fonctionnaires mis à la retraite pour invalidité et les femmes fonctionnaires ayant eu au moins 3 enfants.

Les agents mis à la retraite sur leur demande et n'ayant pas 60 ans (ou 55 ans), les agents mis à la retraite d'office par mesure disciplinaire, etc, ne perçoivent leur retraite qu'à l'âge de 60 ans (ou 55 ans pour les services actifs)

En règle générale le fonctionnaire est mis à la retraite « pour limite d'âge » à 65 ans.

### ▣▣▣ **Les attaques contre les retraites des fonctionnaires.**

- Permanence du discours anti-fonctionnaires

Le discours anti-fonctionnaires est assez constant dans une partie de la classe politique et de l'opinion publique. On y trouve diverses « motivations » :

- Derrière les fonctionnaires c'est parfois la notion d'Etat qui est remise en cause, d'une trop grande place qui serait donnée à la loi par rapport au contrat. La loi serait forcément la contrainte et le contrat serait forcément la liberté.

- Ça peut être aussi le « coût » des fonctionnaires dans le Budget de l'Etat et globalement dans les budgets publics. Les dépenses induites par la fonction publique (salaires, cotisations et prestations sociales, pensions) représentent 43 % du budget de l'Etat. C'est certes important mais normal. La raison d'être des budgets publics c'est de permettre à l'Etat d'être administré, de contrôler, au nom de la nation, l'application et le respect des législations et réglementations qu'elle s'est données et de faire vivre des droits ouverts à toutes et tous (éducation, santé etc.). Pour réaliser correctement la plupart de ces activités il faut, à la différence d'activités industrielles et commerciales, une part importante d'hommes et de femmes. Chaque année les débats sur la Loi de Finances sont l'occasion de discours sur les fonctionnaires budgétivores. Les déficits publics provoqués en 2002/2003 par le choix de baisser certains impôts (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune) sont ensuite utilisés pour imposer une rigueur budgétaire (réduire le « train de vie de l'Etat ») dans laquelle les fonctionnaires sont la première variable d'ajustement (réduire leur nombre, ne pas remplacer les départs en retraite, embaucher des vacataires, privatiser certaines missions et en abandonner d'autres). En plus de « coûter » cher il est aussi reproché aux fonctionnaires d'être peu efficaces, voire trop souvent absents de leur poste. Ainsi le rapport Roché publié avant les discussions sur la mise en place de la RTT dans les fonctions publiques laissait croire que les fonctionnaires travaillaient moins de 30 heures par semaine tout en étant plus payés que les salariés du privé.

- Le prétexte d'efficacité économique donné par le gouvernement aux baisses d'impôts complétées par des suppressions d'emplois publics peut très souvent être contrecarré quand ce sont les impôts des couches les plus aisées qui sont prioritairement réduits (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, etc.) et quand ce sont des emplois socialement utiles qui sont supprimés. De telles baisses d'impôts qui favorisent les catégories sociales financièrement les mieux placées vont conduire ces dernières à utiliser ce revenu supplémentaire qui leur est laissé à plusieurs usages possibles : soit des consommations privatives directes de confort ou de plaisir supplémentaires (loisirs, objets de luxe, spéculations dans les objets de collection, etc.), soit à des « investissements » pas toujours utiles pour l'économie nationale et l'emploi (spéculations financières, investissements à l'étranger, etc.). Par contre les emplois publics supprimés vont entraîner la suppression de missions de service public et de prestations collectives ; alors que les salaires de ces agents publics se seraient transformés pour l'essentiel en consommations directes (besoins quotidiens et familiaux, etc.) qui se retrouvent aussitôt dans le circuit économique.

- Passer à 40 annuités de cotisation « pour l'équité ».

Année après année, discours, après discours, des responsables politiques, et quelques autres, n'ont eu, et n'ont toujours de cesse de vouloir qualifier ou plutôt « disqualifier » les fonctionnaires : nantis, privilégiés, improductifs, budgétivores, égoïstes, etc. Avec le maintien d'un fort taux de chômage, le fait d'avoir l'assurance d'un emploi stable a été présenté comme un privilège. Depuis 1993 et les mesures prises par Balladur à l'égard des salariés du privé, les fonctionnaires ont hérité d'un « privilège »

supplémentaire, celui de ne cotiser que 37,5 annuités. Des journaux titrent comme s'il s'agissait là de l'inégalité sociale la plus criante, du privilège le plus scandaleux. Le traitement différent des fonctionnaires en ce qui concerne la durée de cotisation pour une retraite à taux plein n'existe que depuis 1993. Il est le résultat d'une décision du gouvernement Balladur. Et le maintien d'une durée de cotisation de 37,5 annuités est le résultat des grèves de novembre-décembre 1995 contre les projets du gouvernement Juppé. Le gouvernement Raffarin reprend maintenant cette offensive. L'équité, et aussi la situation de l'emploi (3 millions de chômeurs, etc.), nécessitent un retour aux 37,5 annuités pour toutes et tous.

### ▣▣▣▣ Les revendications.

L'existence pour les fonctionnaires de l'Etat d'un régime de retraite particulier, différent du régime général des salariés du secteur privé, trouve sa justification dans la situation elle-même particulière des salariés de la fonction publique à l'égard de leur employeur, l'Etat : dépendance plus grande et respect de règles déontologiques pendant la période d'activité et durant la retraite. Ce particularisme est donc lié à la place de l'Etat, de ses représentants et de ses agents dans la société. Le fonctionnaire pensionné reste un fonctionnaire soumis à certaines obligations. Il peut être soumis à des sanctions, y compris pécuniaires, par exemple pour violation de l'obligation de réserve.

La budgétisation des pensions des fonctionnaires dans la continuité de la budgétisation de leur traitement signifie bien que les fonctionnaires sont au service de la collectivité et sont, à ce titre, une dépense de l'Etat décidée chaque année par les Parlementaires lors du vote de la loi de Finances.

L'harmonisation du taux de cotisation des fonctionnaires pour leur retraite (7,85%) avec celui des salariés du privé (12% pour les cadres et 9,3% pour les non-cadres) ne peut se faire qu'avec une garantie de maintien du pouvoir d'achat.

Les pensions des fonctionnaires, comme toutes les autres dépenses budgétaires, sont à la charge des contribuables. Les fonctionnaires retraités, qui participent au financement des recettes de l'Etat comme leurs concitoyens, ont donc la particularité, à ce titre, de participer au financement de leur propre retraite.

Quand l'Union syndicale-G10 Solidaires demande le maintien des 37,5 annuités de cotisation, l'âge de départ à 60 ans, l'existence d'un taux de remplacement moyen de 75% du salaire d'activité (par l'intégration des primes et la référence au salaire des 6 derniers mois), l'Union Syndicale G10 Solidaires demande parallèlement l'abrogation des mesures Balladur de 1993 pour les salariés du secteur privé et donc leur retour aux 37,5 annuités de cotisation, aux 60 ans pour le départ en retraite, à la référence au salaire moyen des 10 meilleures années, et l'indexation de leurs retraites sur l'évolution des salaires.