

études et analyses

Septembre 2010

N°36

Retraite des fonctionnaires : en finir avec les idées reçues

Parmi les dispositions qui différencient les régimes spéciaux des fonctionnaires des régimes de droit commun, figure le mode de calcul des retraites :

- dans les régimes des fonctionnaires, la pension est calculée à partir des traitements perçus au cours des six derniers mois ;
- dans les régimes de droit commun, la pension est calculée à partir de la rémunération des vingt-cinq meilleures années ou de l'ensemble de la carrière.

Au cours de la réforme 2010 des retraites, il a été question d'harmoniser ces règles dans un souci d'équité. Cependant, cette idée a été écartée. Motif : le mode de calcul de la retraite beaucoup plus avantageux des fonctionnaires serait la contrepartie au fait que leurs primes et indemnités ne sont pas prises en compte dans le calcul de la pension.

Cette idée reprise en boucle par les syndicats de fonctionnaires ne supporte cependant pas l'analyse :

- il existe de nombreuses dérogations à cette absence de prise en compte des primes dans le calcul de la pension : indemnité spéciale de sujétion, bonifications indiciaires, indemnité de technicité, etc. ;
- il existe, au surplus, plusieurs compensations : le régime Préfon, le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), sans oublier, bien sûr, le « coup de chapeau » qui permet aux intéressés de bénéficier d'une promotion éclair juste avant de partir à la retraite...

Au bout du compte, l'absence de certaines primes dans le calcul de la pension de retraite des fonctionnaires se trouve, aujourd'hui, compensée, voire surcompensée.

* Dans la limite du plafond de la Sécurité sociale.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

LES DÉROGATIONS

LES COMPENSATIONS

CONCLUSION

INTRODUCTION

Parmi les nombreux avantages retraite dont bénéficient les fonctionnaires figure en bonne place le mode de calcul de la pension :

- pour eux, la pension est calculée sur la base de la rémunération perçue pendant les six derniers mois de la carrière, c'est-à-dire lorsque la rémunération est à son plus haut niveau ;
- pour les salariés du secteur privé, la pension est calculée sur la base de la rémunération de l'ensemble de la carrière (25 meilleures années dans la limite du plafond de la Sécurité sociale¹ dans le régime de base Cnav et ensemble de la carrière pour l'Agirc-Arrco).

Le projet de réforme 2010 des retraites avait pour objectif affiché d'harmoniser les règles en vigueur dans les régimes pour établir l'équité dans le système de retraite français. Mais, paradoxalement, il a fait l'impasse sur l'alignement du mode de calcul des retraites, alors qu'aucun principe, aujourd'hui, ne justifie une telle différence de traitement.

Pour la faire admettre néanmoins, les syndicats de la fonction publique ont imposé l'idée que le régime de retraite des fonctionnaires ne serait pas si avantageux dans la mesure où, pour le calcul de la pension, les primes des agents ne sont pas prises en compte. Seul, le traitement de base versé aux fonctionnaires constitue, disent-ils, l'assiette de calcul de la retraite. Dans ce cadre, le mode de calcul beaucoup plus avantageux de la retraite serait la juste contrepartie de la non-prise en compte des primes et indemnités dans la détermination du montant de la pension. Cette différence conduirait donc, selon les syndicats, à une forme d'équivalence de fait entre le privé et le public.

Plusieurs remarques s'imposent.

Tout d'abord, il faut souligner que les fonctionnaires ne cotisent pas sur les primes exclues de l'assiette de calcul de la retraite – ce qui n'est pas nécessairement un désavantage². Il est donc logique qu'elles ne leur ouvrent pas de droits.

Ensuite et surtout, la présente étude démontre que l'idée d'équivalence est fautive ; en effet :

1. 2 885 € en 2010

2. 20 à 25 %, en moyenne, de la rémunération des fonctionnaires ne font pas l'objet de prélèvements sociaux (hors CSG-CRDS)...

La retraite des fonctionnaires est calculée à partir des traitements des six derniers mois d'activité

- Il existe de nombreuses dérogations au principe³ selon lequel les primes et indemnités ne sont pas prises en compte dans le calcul de la retraite des fonctionnaires : l'indemnité spéciale de sujétion, les bonifications indicielles, l'indemnité mensuelle de technicité, l'indemnité de risque, la prime spéciale de sujétion ou, encore, l'indemnité de feu.
- Il existe de larges compensations au bénéfice des fonctionnaires, notamment la Préfon et le RAFP (Régime additionnel de la fonction publique), qui sont des dispositifs spécifiquement créés pour compenser la non-prise en compte des primes et indemnités ; sans oublier le « coup de chapeau », artifice qui consiste à faire gravir subitement un ou plusieurs échelons à un agent entre 6 et 12 mois avant son départ en retraite.

L'administration est-elle amnésique ?

Si le projet de réforme ne prévoit pas l'harmonisation du mode de calcul de la retraite entre le public et le privé, l'idée a toutefois été creusée par le gouvernement. Consultée sur cette éventualité, l'administration a apporté une curieuse réponse : cela serait techniquement impossible, au motif que la plupart des administrations publiques, qui gèrent chacune les carrières individuelles de leurs agents, seraient incapables de reconstituer lesdites carrières. Cette information a d'ailleurs été relayée par Jean-Luc Mélenchon, sénateur et fondateur du Parti de Gauche : « *il est impossible de modifier le mode de calcul de la retraite des fonctionnaires parce que l'administration n'a pas conservé les relevés de carrières des fonctionnaires* ».

Ce défaut d'archivage est en contradiction flagrante avec la loi Le Pors du 13 juillet 1983, qui fait obligation aux ministères de conserver toutes les pièces relatives à la situation administrative des agents. De deux choses l'une :

- ou bien les administrations publiques sont dans l'illégalité ;
- ou bien elles pratiquent la rétention d'informations.

Dans les deux cas, c'est inadmissible.

2. Principe défini par l'article L15 du Code des pensions civiles et militaires : « *Le montant de [la pension] est calculé en multipliant le pourcentage de liquidation tel qu'il résulte de l'application de l'article L. 13 par le traitement ou la solde soumis à retenue afférents à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins par le fonctionnaire ou militaire au moment de la cessation des services valables pour la retraite (...)* ». ».

LES DÉROGATIONS

Le principe de non-prise en compte des primes dans le calcul de la pension connaît de nombreuses dérogations. Ces dérogations sont assez méconnues car elles ne sont pas incorporées dans le code des pensions civiles et militaires.

Deux types de dérogations existent :

- les primes incorporées dans l'assiette de calcul de la pension de base et qui, par conséquent, majorent d'autant la pension ;
- les primes qui ouvrent un droit spécifique à la retraite, en plus de la pension de base.

Les primes incorporées dans le calcul de la pension

L'indemnité de sujétions spéciales (ISS)

Les ISS sont des primes attribuées à certaines catégories de fonctionnaires. Suite à de nombreuses revendications syndicales formulées dans les années 1980, elles ont été intégrées à la base de calcul de la pension pour plusieurs catégories d'agents publics :

- en 1983, pour les personnels des services « actifs » de la police⁴ (entre 15 et 26 % du traitement brut selon les corps ou emplois⁵) ;
- en 1984, pour les personnels militaires de la gendarmerie nationale⁶ ;
- en 1986, pour les personnels techniques des services déconcentrés de la pénitentiaire⁷ ;
- en 2001, pour les personnels administratifs des services déconcentrés de la pénitentiaire⁸.

Il est à noter que, à l'exception des personnels administratifs de la pénitentiaire, l'intégration des différentes ISS a eu un effet rétroactif sur les agents ayant déjà fait liquider leur pension.

Ces différentes mesures d'intégration ont permis aux catégories concernées de voir leur pension augmentée en moyenne de 20 %⁹.

4. Article 95 de la loi de finances pour 1983 (loi n° 82-1126 du 25 décembre 1982)

5. Décret n° 2009-1633 du 23 décembre 2009

6. Article 131 de la loi de finances pour 1984.

7. Article 76 de la loi de finances pour 1986

8. Article 87 de la loi de finances rectificative pour 2001

9. Impact calculé par la Cour des comptes : « Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat » – Avril 2003 – Pages 134, 136 et 138

Certaines primes sont prises en compte pour le calcul de la retraite des fonctionnaires

Bénéficiaires d'une ISS qui compte pour la retraite

Personnels des services actifs de la police	128 000
Gendarmerie	100 132
Agents des services déconcentrés de la pénitentiaire	33 657
Total	261 789

Source : ministère de la fonction publique et Cour des comptes

L'indemnité de risque (IR)

Selon le même principe que l'ISS, les 9 000 douaniers de la branche surveillance ont obtenu en 1990¹⁰ l'intégration de leur indemnité de risque dans la base de calcul de la pension de retraite. L'IR, d'un montant de 277 euros par mois¹¹, s'applique de manière uniforme, quels que soient l'échelon et le grade de l'agent.

L'indemnité de feu

Les 40 100 sapeurs-pompiers professionnels bénéficient d'une Indemnité de feu (19 % du traitement indiciaire brut) qui est prise en compte dans le mode de calcul de leur pension de retraite depuis 1990¹².

Les bonifications indiciaires

Les bonifications indiciaires, attribuées à certaines catégories de fonctionnaires, sont intégrées dans le calcul de la pension. A titre d'exemple, les professeurs des écoles exerçant une fonction de direction d'une école¹³ bénéficient d'un supplément d'indice de 3 à 120 points soumis à retenue pour pension, c'est-à-dire intégré dans le calcul de leur pension.

Les primes ouvrant un droit spécifique à la retraite

La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Instaurée par les accords Durafour de 1990¹⁴, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) est une prime qui ouvre un droit spécifique à la retraite. Dans certains cas, comme celui des agents de l'aviation civile, elle a été attribuée pour inciter à cotiser à la Préfon (voir ci-dessous le paragraphe consacré à la Préfon). Dans ce cas, la NBI fonctionne comme un complément de retraite « deux en un » : elle ouvre un droit spécifique à la retraite et permet de cotiser à la Préfon, qui constitue elle-même un complément de retraite.

La NBI a été instituée au bénéfice des fonctionnaires exerçant une mission « comportant une responsabilité ou une technicité particulières »¹⁵. Ce critère

***D'autres primes
ouvrent un droit
complémentaire
à la retraite***

10. Article 127 de la loi de finances pour 1990

11. 60 points d'indice brut au 1er avril 2008

12. Article 17 de la loi modifiée n° 90-1067 du 28 novembre 1990

13. Décret n° 83-50 du 26 janvier 1983

14. Article 27 de la loi du 18 janvier 1991

15. Article 27 alinéa 1 de la loi du 18 janvier 1991

d'attribution est suffisamment large et imprécis pour permettre, dans les faits, une attribution relativement arbitraire. En 20 ans, plus de 1 000 textes réglementaires ont été publiés pour attribuer ou réévaluer ce droit.

L'allocation temporaire complémentaire (ATC)

Instaurée en 1998¹⁶, l'allocation temporaire complémentaire (ATC) constitue un avantage exclusif réservé aux agents du contrôle aérien de l'aviation civile. Les 4 110 aiguilleurs du ciel en activité bénéficieront, lors de leur départ en retraite, d'une véritable "prime retraite" sans équivalent dans aucune autre catégorie de la fonction publique : ce complément de retraite, initialement perçu pendant 8 ans, est désormais perçu pendant les 13 années¹⁷ suivant le départ en retraite des agents.

L'ATC ne cesse d'augmenter, d'un protocole triennal (négociations syndicales) à l'autre :

Evolution du montant de l'ATC de 1998 à 2007*

	Avant le 01/01/1998	Après le 01/01/1998	Après le 01/01/2004	Après le 01/01/2007
Durée de perception	-	8 ans	13 ans	13 ans
Montant de l'allocation	0 €	723 € les 8 premières années	1 041 € pendant 8 ans, puis 520 € pendant 5 ans	1 137 € pendant 8 ans, puis 617 € pendant 5 ans

* Exemple pour un contrôleur liste 1 (poste généralement occupé en fin de carrière)

L'indemnité mensuelle de technicité (IMT)

Suite à une longue grève, en 1989, les 180 940 agents des impôts perçoivent l'indemnité mensuelle de technicité (IMT)¹⁸, d'un montant de 712 euros par an¹⁹. Il s'agit d'un complément de retraite qui ouvre droit à pension. Les agents ayant liquidé leur pension peu après la réforme ont obtenu, moyennant une contribution très modeste, le même supplément de pension que s'ils avaient cotisé sur une carrière complète.

La prime spéciale de sujétion

Environ 150 000 aides-soignants touchent, depuis 1975²⁰, une prime spéciale de sujétion égale à 10 % de leur traitement brut. Elle ouvre un droit à un supplément de pension depuis 2004²¹.

16. Article 46 de la loi de finances rectificative pour 1997

17. L'ATC est passée de 8 à 13 ans en 2004

18. Article 126 de la loi de finances pour 1990

19. 59,34 euros par mois au 1er janvier 2010

20. Arrêté du 29 avril 1975

21. Article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 - N° 2003-119 du 18 décembre 2003

Les aiguilleurs du ciel retraités perçoivent encore des primes alors même qu'ils ont liquidé leur pension

LES COMPENSATIONS

L'intégration de tous les revenus des fonctionnaires dans le calcul de la retraite est une ancienne revendication syndicale, toujours formulée aujourd'hui. Or, cette revendication est, de facto, déjà largement satisfaite. En effet, c'est précisément pour compenser la non-prise en compte des primes dans la rémunération que deux dispositifs complémentaires ont été créés : la Préfon et le Régime additionnel de la fonction publique (RAFP). Par ailleurs, un nombre important de fonctionnaires bénéficient d'un sérieux coup de pouce sur leur pension grâce à la pratique, discrète mais très répandue, du « coup de chapeau ».

La Préfon, une compensation souple et rentable

« En 1967, la retraite des fonctionnaires ne tenait pas compte des primes et des indemnités. Cela entraînait une baisse de revenus importante. Pour pallier ce manque à gagner, quatre organisations syndicales de la Fonction publique ont créé la Préfon (puis Préfon-retraite). » C'est ainsi que la Préfon justifie elle-même son existence, schéma à l'appui²².

Créée en 1964 par la CFDT, la CFTC, la CGC et FO, la Préfon est un produit de retraite par capitalisation défiscalisé à 100 %, dans la limite d'un plafond de 10 % des revenus d'activité professionnelle. Le souscripteur a le choix entre 13 classes de cotisations et peut moduler ses versements à sa guise. Ceux-ci sont immédiatement convertis en points retraite. Il peut également racheter, toujours de façon défiscalisée, les années antérieures jusqu'à l'âge de 16 ans.

Le système peut être d'autant plus avantageux que pour les inciter à cotiser à la Préfon, des primes sont parfois attribuées aux fonctionnaires. C'est le cas, comme on l'a vu, pour les aiguilleurs du ciel (octroi de points de NBI supplémentaires²³). Ce dispositif global revient, en quelque sorte, à prendre en compte les primes des fonctionnaires tout en amortissant au maximum l'impact en termes de fiscalité et de cotisations.

Le RAFP, une double compensation

Lors de la négociation de la réforme de 2003, les syndicats de fonctionnaires ont obtenu une nouvelle compensation : le Régime additionnel de la fonction publique (RAFP), régime surcomplémentaire obligatoire par capitalisation. Avec le RAFP, les fonctionnaires cotisent sur leurs primes à hauteur de 5 % et l'Etat abonde cette cotisation dans les mêmes proportions. Moyennant quoi, ils percevront un complément de retraites.

22. Source : <http://www.prefon-retraite.fr>

23. Rapport de la Cour des comptes – Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat – Avril 2003 - Page 145

Le régime par capitalisation Préfon, a été instauré au seul profit des fonctionnaires pour améliorer leur retraite

Président de la Préfon, Philippe Soubirous dit clairement les choses²⁴ : « *Aujourd'hui, le régime additionnel de la fonction publique (RAFP) a permis une intégration des primes dans le calcul des retraites.* » Cette intégration est plafonnée à 20 % du traitement indiciaire, ce qui constitue pour la grande majorité des fonctionnaires une intégration totale. En effet, les primes représentent en moyenne 20 à 22 % du traitement brut des fonctionnaires.

Le coût annuel du RAFP s'élève, pour l'Etat – donc le contribuable, à 826 millions d'euros en 2008²⁵.

Les placements du RAFP sont encore peu importants, puisque le régime est récent, mais les investissements montent en puissance. Fin 2005 – première année du RAFP –, ils s'élevaient à 607 millions d'euros et, fin 2007, à 4,7 milliards d'euros. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) prévoit qu'ils devraient atteindre la barre des 100 milliards d'euros en 2050. Cette couverture s'avérera probablement très appréciable en plein hiver démographique.

Évolution du portefeuille d'actifs de l'ERAFP

en milliards d'euros

2005	2006	2007	2010	2020	2030	2040	2050
0,61	2,87	4,70	9,08	27,44	51,30	76,10	99,17

ERAFP et COR²⁶

Le « coup de chapeau » ou la « cerise sur le gâteau »

Le « coup de chapeau » consiste à faire bénéficier un fonctionnaire d'une promotion qui lui fait gravir soudainement un ou plusieurs échelons de rémunération entre 6 et 12 mois avant le départ en retraite. Ce coup de pouce "sur le fil" offre une revalorisation importante de la pension de retraite calculée sur les 6 derniers mois de rémunération. Très répandue dans la fonction publique, cette méthode concerne près de 50 % des fonctionnaires au ministère des anciens combattants, près d'un tiers au ministère de l'Intérieur et à la Défense, et près d'un quart au ministère des Finances.

Depuis 2005, les fonctionnaires cotisent sur leurs primes et bénéficient d'un régime complémentaire : le RAFP

24. Source Ifrap – Entretien avec Philippe Soubirous

25. Commission des comptes de la Sécurité sociale – « Les comptes de la sécurité sociale », octobre 2009, page 204.

26. Troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), annexe 12, 29 mars 2006, page 238.

Coup du chapeau :
Hit-parade des ministères

Rangs	Secteurs d'activité ou ministères	% des promotions obtenues entre 12 mois et six mois avant la fin de carrière
1	Anciens combattants	48,7 %
2	La Poste	38,8 %
3	Intérieur	31,5 %
4	Défense	30,5 %
5	Economie et finances	22,9 %
6	Aviation civile	22,3 %
7	Recherche publique	21 %
8	Equipement logement	15,3 %
9	Justice	11 %
10	Education nationale	8,4 %

Source : Cour des comptes - Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat – Rapport d'avril 2003

Cet artifice se voulait discret, mais il a été dénoncé par la Cour des comptes²⁷ : **« Plusieurs ministères mènent une politique active de promotions tardives coup de chapeau qui est en dysharmonie avec les pratiques administratives classiques en matière d'avancement d'échelon ».**

Cette dénonciation est malheureusement demeurée sans effet. Solution individuelle, le « coup du chapeau » est parfois complété par une solution collective qui consiste à revendiquer (et le plus souvent à obtenir), lors des négociations syndicales, un indice de rémunération de fin de carrière toujours plus élevé. Ainsi, les professeurs certifiés de l'Education nationale bénéficient systématiquement d'une augmentation de près de 20 % en fin de carrière²⁸.

Juste avant de partir à la retraite, beaucoup d'agents publics profitent d'une promotion éclair pour améliorer le montant de leur pension

27. Rapport de la Cour des comptes – Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat – Avril 2003 - Page 38

28. Ils ont obtenu en 1989 la création d'un « grade de débouché » qui leur permet de passer, en fin de carrière, de l'indice majoré 657 à l'indice majoré 782, soit une augmentation de 19 % qui se répercute sur le montant de la pension de retraite. Voir Sauvegarde Retraites – Etudes & analyses N°29, novembre 2009, pages 15

CONCLUSION

L'absence de certaines primes et indemnités dans la base de calcul des pensions de la fonction publique est surcompensée. En s'accrochant à leurs avantages sous ce prétexte, les syndicats de fonctionnaires veulent le beurre et l'argent du beurre. Si l'on souhaite vraiment établir l'équité, il faut en finir avec les différences de traitement injustifiées entre les salariés des secteurs public et privé.

**Guillaume Deboise
Pierre-Edouard du Cray**

SAUEGARDE RETRAITES

Créée en janvier 1999 par un ingénieur agronome à la retraite, l'Association Sauvegarde Retraites est un groupe de pression qui mène son combat pour que soit instaurée une véritable équité entre tous les régimes de retraite, notamment entre ceux des secteurs privé et public.

L'association regroupe aujourd'hui plus de 85 000 membres qui, par leurs dons, financent ses actions. Afin de préserver sa totale indépendance, elle s'interdit de demander la moindre subvention.

Ses moyens d'action sont divers : pétitions, sensibilisation de la presse et des élus, publications, etc...

Contact : Marie-Laure DUFRECHE, Déléguée Générale

Tél. : 01 43 29 14 41 - **Fax. :** 01 43 29 14 64

Site Internet : www.sauvegarde-retraites.org

A VOTRE DISPOSITION, FRAIS DE PORT COMPRIS

Nos Publications

- « Retraites : Le désastre annoncé » de Jean Jacques Walter.....	10 €
- « Retraites : Non aux fausses réformes » de Jacques Bourdu.....	10 €
- « Le nouveau livre noir des retraites » de Denis Even.....	12 €
- « Retraites : le dictionnaire de la réforme » de Jacques Bichot.....	24 €
- « Retraites : les privilèges de la fonction publique » de Pierre-Edouard DU CRAY.....	12 €

Nos dernières études moyennant 3 timbres à l'unité (tarif lettre en vigueur)

- Etudes et analyses N°9 : « Retraite des banques : le pouvoir d'achat en chute libre »
- Etudes et analyses N°10 : « Pension de réversion : le grand écart public-privé »
- Etudes et analyses N°11 : « Retraites : la grande inégalité »
- Etudes et analyses N°12 : « SNCF: des retraites doublées grâce à la solidarité »
- Etudes et analyses N°13 : « Banque de France : une réforme en trompe-l'oeil »
- Etudes et analyses N°14 : « Aiguilleurs du ciel : comment survoler les réformes »
- Etudes et analyses N°15 : « Les fonctionnaires «actifs» champions de la retraite à 50 ans »
- Etudes et analyses N°16 : « Régimes spéciaux : combien ça coûte ? »
- Etudes et analyses N°17 : « NBI : un nouveau régime spécial »
- Etudes et analyses N°18 : « Réforme des retraites : le plus dur reste à faire »
- Etudes et analyses N°19 : « Retraite anticipée : le cas des fonctionnaires parents de trois enfants »
- Etudes et analyses N°20 : « Retraite : la capitalisation réservée aux fonctionnaires »
- Etudes et analyses N°21 : « La fausse réforme des régimes spéciaux : le cas d'EDF et de GDF »
- Etudes et analyses N°22 : « Retraite des députés : la « Rolls » des régimes spéciaux »
- Etudes et analyses N°23 : « Des réformes coûteuses en matière de retraite : le cas des IEG »
- Etudes et analyses N°24 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations »
- Etudes et analyses N°25 : « Pension de réversion : les inégalités public – privé persistent »
- Etudes et analyses N°26 : « L'ASV, un régime spécial en perdition »
- Etudes et analyses N°27 : « Les retraites de nababs des hauts fonctionnaires européens »
- Etudes et analyses N°28 : « Les fonds de pension ont encore de l'avenir ! »
- Etudes et analyses N°29 : « Les grands avantages retraite de la fonction publique »
- Etudes et analyses N°30 : « La vérité sur la retraite des sénateurs »
- Etudes et analyses N°31 : « AGIRC – ARRCO : main basse sur nos retraites »
- Etudes et analyses N°32 : « Retraite du CES : un régime spécial calqué sur celui des parlementaires »
- Etudes et analyses N°33 : « Pour sauver nos retraites, une vraie réforme »
- Etudes et analyses N°34 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (actualisée)
- Etudes et analyses N°35 : « Les incroyables passe-droits des élus parisiens en retraite »

Les opinions exprimées dans les publications de Sauvegarde Retraites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Association.