

Retraites du public : un régime de faveur ?

Michel Husson

L'offensive gouvernementale pour une nouvelle contre-réforme des retraites prend pour cible principale les fonctionnaires, dénoncés comme des privilégiés. Mais les arguments employés peuvent et doivent être contestés point par point.

Public-privé : une même logique de fond, la socialisation.

Le Code des pensions de la fonction publique obéit à un principe général simple : quand un fonctionnaire est recruté, l'Etat lui garantit un traitement durant sa période d'activité à son service, puis une retraite. Dans le régime général du privé, la grande différence réside surtout dans le fait qu'il n'existe pas ici d'employeur unique. Sinon le principe est le même : chaque patron doit payer, non seulement ses propres salariés, mais aussi une quote-part des pensions versées aux salariés qui ont pris leur retraite. Comme le patronat est composé de très nombreux employeurs, cette obligation se traduit par le versement d'une cotisation au pro rata de la masse salariale, qui ne fait que transiter par la caisse d'assurance-vieillesse pour être reversée aux retraités. Pour le budget de l'Etat, c'est pareil : la rubrique frais de personnel additionne les traitements et les pensions, de la même façon que la compatibilité privée y regroupe les salaires directs et les cotisations.

Certes, les droits à la retraite sont acquis à proportion des annuités de travail, mais cela ne veut pas dire pour autant que l'on récupère en partant à la retraite ces sommes qui auraient été en somme épargnées. Les cotisations d'une année vont aux personnes qui sont à la retraite à ce moment-là, et les retraites dans 20 ans seront payées sur la masse salariale de cette année (à condition que le patronat ne soit pas entre-temps soustrait à cette obligation).

La cotisation des fonctionnaires est virtuelle, mais pas sa hausse.

Parce que leur employeur est unique, la cotisation des fonctionnaires est donc une pure convention comptable. Ce que verse l'Etat, c'est le traitement net. On peut porter sur la feuille de paie une cotisation immédiatement retirée, cela ne change rien à l'affaire. De la même façon, les salariés du privé ne cotisent pas pour leurs retraites. Leur employeur est obligé de payer une certaine proportion des retraites, et cette cotisation n'a jamais et ne sera jamais une rémunération perçue par le salarié. Elle n'est pas une part de son salaire, elle est un salaire socialisé que le patron est contraint de payer à d'autres salariés aujourd'hui à la retraite. C'est pourquoi les baisses de « charges », que le patronat obtient des gouvernements successifs, ne sont pas destinées à augmenter le salaire direct mais la marge bénéficiaire des entreprises. C'est pourquoi aussi la proposition consistant à aligner la cotisation des fonctionnaires (actuellement de 7,85 %) sur celle des salariés du privé (actuellement de 10,35 %) ne peut donc signifier autre chose qu'une baisse de leur traitement égale à la différence, soit 2,5 %. De la même manière, toute proposition visant à créer une caisse spéciale ne peut viser qu'à habiller ce tour de passe-passe.

Les salariés du privé paient-ils deux fois pour les retraites ?

Selon François Wenz-Dumas (*Libération* du 21 février 2001) « ils devraient payer deux fois : comme assuré social pour leur propre retraite et comme contribuable pour éponger le déficit des régimes publics. » Il faut absolument récuser ces raisonnements approximatifs. Quand on achète un bien ou un service privé, on paie les salaires, le profit et les impôts qui en constituent le prix. En tant que contribuable, l'impôt est le prix d'un service collectif et doit donc couvrir les coûts parmi lesquels les traitements et les pensions des fonctionnaires. On peut dans l'un et l'autre cas discuter de la légitimité de ces coûts mais il est absurde de dire que les salariés du privé paieraient deux fois les retraites.

« Équité » à sens unique ?

Avant les réformes de Balladur de 1993, ou pour être plus précis avant les ordonnances de 1987, les régimes du public et du privé pouvaient être considérés comme équivalents. Certes, les comparaisons sont difficiles, d'autant plus que les retraites du privé regroupent le régime général, d'une part, et les régimes complémentaires (AGIRC et ARRCO), mais cette équivalence reposait sur trois grands éléments : - un même nombre d'annuités pour une retraite à taux plein (37 ans et demi) ; - un taux de remplacement comparable : d'après le dernier rapport du COR, il est en moyenne de 77% pour les fonctionnaires, et de 84% pour les salariés du privé ; - un principe commun d'indexation des retraites, non seulement sur les prix mais sur la progression du revenu d'activité.

Ces trois principes ont été remis en cause dans le privé : passage à 40 annuités, dégradation programmée du taux de remplacement avec le calcul sur les 25 meilleures années, gel de la progression des retraites complémentaires depuis l'accord de 1996, indexation seulement sur les prix. La situation est donc celle d'une rupture de parité au détriment du privé. Le seul privilège des fonctionnaires est donc d'avoir été épargné par cette dégradation.

Dans ces conditions, deux positions sont possibles, mais elles découlent d'une question à régler en amont, et qui est de savoir si on peut payer les retraites selon les mêmes principes rappelés ci-dessus. Si on pense que c'est impossible, alors il serait effectivement peu équitable qu'une catégorie de travailleurs échappe aux efforts inévitables. Mais si on pense, comme c'est notre cas, qu'aucune impossibilité strictement économique ne s'oppose à un tel financement, alors c'est un choix possible pour la société que de rétablir ces trois grands principes qui définissent une véritable équité entre toutes les catégories de salariés, et entre générations.

Les retraites des fonctionnaires, un luxe inconsideré ?

On cherche périodiquement à désigner les retraités de la fonction publique à la vindicte générale. Dans l'article déjà cité de *Libération*, Wenz-Dumas résumait ainsi le chiffrage du rapport Charpin : « il manquera 540 milliards de francs en 2040 pour équilibrer les retraites des 15 millions de salariés du privé et 400 milliards pour les régimes spéciaux, qui concernent 5 millions de salariés ». De manière délibérée ou non, une telle présentation suggère que les retraités du public coûtent bien plus cher, et donc trop cher. Or, ces ordres de grandeur s'expliquent tout autrement. Si les retraites du public vont augmenter plus vite que celles du privé, c'est tout simplement parce que le rapport entre le nombre de retraités et celui des actifs est aujourd'hui bien plus favorable dans le public que dans le privé et, c'est une lapalissade, que le nombre de retraités du public va augmenter plus vite. Cela correspond à une réalité méconnue, mais que l'on va redécouvrir avec le départ en retraite des fonctionnaires : entre 1965 et 1995, les créations nettes d'emplois sont à peu près intégralement le fait du secteur public (voir le tableau 1), parce que le recul des non salariés a compensé les créations d'emplois salariés dans le secteur privé. C'est seulement au cours de l'embellie récente (1995-2001) que le privé contribue positivement aux créations d'emploi, sans pour autant rattraper son « retard » si l'on considère l'ensemble de la période 1965-2002. Il serait curieux que ce rôle moteur du public dans les créations d'emplois ne se retrouve pas du côté des retraites.

Tableau 1. Les créations d'emplois en France. 1965-2002

	1965	1995	1965-1995	2002	1965-2002
Public	3,3	5,6	+2,3	5,9	+2,6
Privé	16,8	16,9	+0,1	18,6	+1,8
- salariés	11,8	14,8	+3,0	16,8	+5,0
- non salariés	5,0	2,1	-2,9	1,8	-3,2
Emploi total	20,1	22,5	+2,4	24,5	+4,4

Source : OCDE, *Perspectives économiques*.

Le rapport du COR (Conseil d'Orientation des Retraites) permet de s'y retrouver de manière plus précise. Le tableau 2 ci-dessous récapitule ses évaluations du besoin de financement de chaque régime à l'horizon 2040. En chiffres arrondis, il faut trouver 6,5 points de PIB qui se répartissent

ainsi : 2,1 points pour le public et 4,4 points pour le privé, dont 2,3 points correspondent à l'abrogation des réformes Balladur. Il n'y a donc pas dans cette répartition des besoins de financement d'un poids illégitime des retraites publiques. La grande disproportion vient des évolutions démographiques différentes et de l'effet des décrets Balladur qui programment un appauvrissement relatif des retraités du privé.

Tableau 2. Besoins de financement des différents régimes en 2040

	besoin de financement	
	milliards €	points de PIB
Salariés du privé et non salariés	57,3	2,04
régime de base	36,5	1,30
régimes complémentaires	18,3	0,65
non salariés et autres régimes	2,5	0,09
Salariés du public	57,6	2,06
fonction publique d'Etat	37,2	1,33
fonction publique territoriale	19,9	0,71
régimes spéciaux	0,5	0,02
Total	114,9	4,10
Abrogation « Balladur »	64,4	2,30
Total « hors Balladur »	179,3	6,40

Source : Conseil d'Orientation des Retraites, *premier rapport*.

Hold up sur les retraites du privé?

Le Medef a récemment colporté le bruit selon lequel le gouvernement ponctionnerait les comptes de l'assurance vieillesse pour renflouer les déficits des régimes spéciaux et tout particulièrement ceux de la fonction publique. C'est un pur mensonge. Il existe effectivement un système complexe de compensation, à l'intérieur des régimes de salariés et entre ceux-ci et les régimes de non-salariés. Les transferts entre régimes de salariés sont financés à 90 % par les régimes publics, et à 10 % par le privé. Les bénéficiaires principaux de ces transferts sont les salariés agricoles (80 %) et les mineurs (12 %). Entre régimes salariés et non salariés les transferts émanent à 92 % du régime général et financent les régimes non salariés, principalement les exploitants agricoles (77 %) puis les artisans et commerçants (19 %).

Au total, les transferts bénéficient principalement aux salariés agricoles, aux non salariés et aux régimes à démographie déclinante. En 1999, dernière année connue avec précision, les régimes publics apportaient environ 3 milliards d'euros, et ceux des salariés du privé 1,5 milliards. On est donc très loin du « hold up sur les salariés du privé » dont avait parlé la presse à sensation, par exemple *L'Express* du 24 octobre 2002.

Privilège indexé?

Le récent rapport de la Cour des Comptes sur les retraites publiques pointe une longue série d'avantages discutables mais qui, compte tenu des sommes en jeu, tiennent plus du folklore que du débat sur le financement des retraites. En revanche, il introduit par la bande – mais au nom de quoi ou de qui ? – un argumentaire dangereux qui tend à présenter la répercussion sur les pensions de la progression de la valeur du point d'indice comme un privilège en soi. Certes, cette indexation sur le revenu d'activité a été remise en cause dans le privé avec les mesures Balladur, mais entériner cette régression et la prendre comme nouvelle norme revient à briser un élément important du contrat social. A une règle de progression parallèle du niveau de vie des actifs et des retraités, il s'agit au fond de substituer une nouvelle règle qui est la suivante : dorénavant, les retraités n'auront plus droit à profiter des fruits de la croissance et devront s'estimer heureux qu'on leur garantisse le niveau de vie acquis au moment de la liquidation de leurs droits. Le contrat intergénérationnel est rompu, et on passe à un système inégalitaire où seuls les retraités disposant d'un patrimoine pourront recevoir leur part du progrès général. Mais est-ce bien à la cour des Comptes de trancher les choix de société ?

Une décote douloureuse

On l'ignore trop souvent, mais une bonne partie des fonctionnaires ne partent pas en retraite avec une carrière complète, c'est-à-dire avec les fameuses trente-sept annuités et demie. Dans la fonction publique d'Etat, cette proportion est de 28 % pour les hommes et de 49 % pour les femmes ; elle monte à 41 % pour les hommes et 78 % pour les femmes chez les agents hospitaliers et dans la fonction publique territoriale.

Dans ces conditions, l'instauration – que propose le gouvernement – d'une décote de 3 % par annuité manquante signifierait une baisse immédiate de la retraite pour ces fonctionnaires, que viendrait progressivement aggraver l'allongement du nombre d'annuités à 40 ans, d'ici à 2008.

Le simple fait de continuer à partir à 37 ans et demi représenterait une perte significative. En effet, chaque annuité accomplie ne rapporterait plus que 1,875 % du traitement au lieu de 2 %, soit $37,5 \times 1,875 = 70,3125$ % ; et chaque annuité manquante coûterait 3 %, soit une décote de 7,5 % pour 2,5 annuités. Le cumul de ces mesures ferait baisser le taux de remplacement à 62,8125 %, ce qui représente une perte de 16,25 % par rapport au taux de remplacement actuel de 75 %.

C'est d'autant plus inacceptable qu'un tel dispositif frapperait principalement des femmes fonctionnaires disposant de petits traitements. Où est l'équité dans tout cela ?

Les 40 ans, une mesure d'équité ?

La focalisation du gouvernement sur les régimes publics ne s'explique pas par un désir de justice. Si son programme était d'aligner le public sur le privé, il faudrait le combattre au nom de la nécessaire remise en cause des dégradations imposées aux retraités du privé. Mais l'imposition des 40 ans aux fonctionnaires n'est pas un aboutissement, c'est un nouveau point de départ. Autrement dit, les fonctionnaires doivent passer à 40 ans, pour permettre ensuite de passer aux 42 ans dans le privé. La résistance des fonctionnaires à la « réforme » annoncée n'est donc pas seulement une défense, en soi légitime, d'acquis sociaux fondamentaux ; elle dresse un rempart contre de nouvelles offensives libérales à l'encontre des salariés du privé et, la mobilisation aidant, elle peut faire basculer l'ensemble de la situation en encourageant les salariés du privé à entrer dans la danse pour l'abrogation des décrets Balladur.

Les fonctionnaires aux quatre coins

Le gouvernement n'a que le mot d'équité à la bouche, mais son véritable souci, c'est de faire des économies budgétaires. Des économies, pourquoi ? Parce que le dogme libéral stipule qu'il y a toujours trop de dépenses publiques, et toujours trop de fonctionnaires : l'optimum est au bout de la coupe budgétaire. Plus prosaïquement, il s'agit de compenser les baisses d'impôts pour les riches et les intérêts qu'on leur verse ensuite au titre de la dette publique : autant de dépenses prioritaires, évidemment, par rapport aux pensions des fonctionnaires. L'Etat rompt unilatéralement le contrat passé avec ses fonctionnaires plutôt que de renoncer à ses engagements auprès des plus fortunés.

Des économies, comment ? La grande idée du gouvernement, c'est d'attaquer le poste des dépenses de personnel tous azimuts, ce qui donne : 1) baisse des retraites ; 2) gel des salaires ; 3) non remplacement des effectifs ; 4) dégradation des statuts sous prétexte de décentralisation. Face à cette offensive dénuée de toute légitimité, l'argument de l'équité a sans doute déjà fait long feu.

Pour en savoir plus : portail « **VIVE LA REPART !** » <http://reparti.free.fr>