

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Audition de MM. Guillaume Gaubert, sous-directeur à la direction du budget (6^e sous-direction) et Jean-Yves Raude, directeur du Service des retraites de l'État, sur la réforme des retraites 2
- Informations relatives à la commission..... 15
- Présences en réunion 16

Mercredi

31 mars 2010

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 37

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence de
M. Pierre Méhaignerie,
*Président, puis de
M. Pierre Morange,
Vice-président***



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 31 mars 2010

La séance est ouverte à dix heures trente.

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la commission)

*La Commission des affaires sociales entend **MM. Guillaume Gaubert**, sous-directeur à la direction du budget (6^e sous-direction) et **Jean-Yves Raude**, directeur du Service des retraites de l'État, sur la réforme des retraites.*

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous poursuivons notre cycle d'auditions sur la réforme des retraites. Après le régime des salariés du privé hier, avec l'audition du directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), qui a fait preuve de précision et d'esprit de synthèse, nous abordons aujourd'hui la question des retraites des fonctionnaires de l'État.

Nous recevons à cet effet M. Guillaume Gaubert, sous-directeur à la direction du budget (6^e sous-direction), et M. Jean-Yves Raude, directeur du service des retraites de l'État, depuis la création de celui-ci en septembre 2009.

Je précise que ce sont ces services qui établissent conjointement le « jaune » consacré aux retraites des fonctionnaires et qui est annexé à chaque projet de loi de finances.

Je rappelle que le service des retraites de l'État verse des pensions à près de 2,3 millions de personnes, dont près d'un quart de militaires. En 2008, les pensions de retraite et d'invalidité des personnels civils et militaires ont représenté une dépense de 41,8 milliards d'euros, soit 14,6 % des dépenses du budget de l'État. La charge relative aux pensions a fortement progressé depuis 1990 et l'accélération a été particulièrement importante au cours des dernières années.

Cette audition a lieu alors que le Conseil d'orientation des retraites (COR) est en train d'élaborer son rapport actualisant ses projections et que la concertation avec les partenaires sociaux n'a évidemment pas débuté. Pour autant, je ne pense pas qu'elle soit prématurée : elle est l'occasion de donner à notre commission des éléments de contexte à nourrir vos propositions.

M. Guillaume Gaubert, sous-directeur à la direction du budget. Merci de nous donner l'occasion d'apporter des éclairages techniques sur le sujet qui préoccupe votre commission. M. Raude et moi-même avons prévu de commencer par vous présenter le fonctionnement du régime des retraites de la fonction publique puis ses aspects budgétaires.

M. Jean-Yves Raude, directeur du service des retraites de l'État. L'ensemble des 36 régimes de retraites obligatoires représente plus de 240 milliards d'euros de dépenses. Dans ce total, les dépenses des régimes de retraites des trois fonctions publiques – d'État, territoriale et hospitalière – atteignent 55 milliards d'euros. Celui de la fonction publique d'État, le deuxième régime de France par le nombre des pensionnés et le volume des retraites versées, regroupe l'ensemble des fonctionnaires civils, auxquels on ét rattachés récemment ceux de La Poste et de France Télécom, ainsi que les militaires, soit au total 2 200 000 pensionnés. En 2009, il a servi 43,5 milliards d'euros de pensions, dont 34,7 pour les pensions civiles.

Depuis quinze ans, le montant des pensions a fortement augmenté. Hors revalorisation, l'augmentation de la dépense a été comprise entre 3,6 % et 5 % par an depuis 2005. Elle s'est orientée à la hausse en raison de l'arrivée de générations plus nombreuses à l'âge de la retraite. L'évolution des pensions militaires a, pour sa part, été beaucoup plus modérée que celle des pensions civiles.

En dix ans, le nombre des pensionnés s'est accru de 442 000 (soit une augmentation de 25 %) pour atteindre, en 2009, 1 400 000 environ.

Jusqu'à 2001, le nombre des nouveaux retraités s'établissait entre 50 000 et 60 000 par an. Depuis, nous avons assisté alors à une assez forte augmentation, avec un pic en 2003, en raison de la réforme. Après un tassement et une remontée du fait de la démographie, nous avons été surpris en 2009 par une inflexion de ce nombre, correspondant à une rupture de comportement. Nous attendions 83 000 départs et il n'y en a eu que 68 000. Cette inflexion de 16 % s'explique sans doute par deux éléments : l'arrivée en plein effet du dispositif de décote-surcote, qui a incité les fonctionnaires à optimiser leur âge de départ, repoussant la date de celui-ci pour bénéficier d'un peu plus de surcote, ou de moins de décote ; la crise, qui a probablement incité les presque retraités à prolonger leur activité pour assurer l'avenir, notamment celui des enfants ou des parents.

D'autres facteurs ont conduit à une progression de la dépense : depuis 2003, les pensions sont revalorisées sur l'inflation (et non plus sur le point d'indice de la fonction publique). Depuis 2001, les pensions moyennes des nouveaux retraités progressent en moyenne de 1,4 % par an pour les civils.

Je ne détaillerai pas la réglementation du régime de retraite de la fonction publique d'État : un régime par répartition, très ancien, et un régime complémentaire obligatoire (retraite additionnelle de la fonction publique) introduit par la loi de 2003, qui fonctionne par points. Pour les nouveaux retraités, le nombre de points accumulés étant faible, la retraite correspondante l'est également, la montée en charge devant se faire sur vingt ou trente ans.

Les départs ont lieu dans les trois quarts des cas à l'âge de soixante ans pour les fonctionnaires dits « sédentaires » et, pour un quart des cas, à l'âge de cinquante-cinq ans, voire de cinquante dans certaines conditions, pour les fonctionnaires des catégories dites « actives ». Enfin, un dispositif particulier permet aux parents de trois enfants d'ouvrir leurs droits à la retraite après quinze ans de service.

Les principaux éléments qui interviennent dans le calcul de la pension sont les suivants : la durée de service dans le régime ; la base de calcul et l'indice détenu dans les six derniers mois avant le départ en retraite ; la durée d'assurance tous régimes pour le calcul de la décote et de la surcote ; le nombre d'enfants pour la majoration pour enfant.

Il existe un minimum garanti, qui concerne environ 10 % des nouveaux retraités civils et 16 % des militaires.

Enfin, un dispositif concernant les carrières longues permet à ceux qui ont cotisé plus de quarante ans de partir avant l'âge limite ; il a concerné moins d'un millier de personnes en 2009.

Je vous dirai un mot du service des retraites de l'État.

L'unification des pensions de l'État et le paiement par le Trésor de ces pensions datent d'une loi de 1853. Le service des retraites de l'État reprend et élargit les missions de l'ancien service des pensions, créé en 1972. Il a été érigé en service à compétence nationale, rattaché à la direction générale des finances publiques par des décrets du 26 août 2009. C'est une réforme qui s'inscrit dans trois mesures issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

La principale réforme, qui intervient en amont, a modifié le dispositif. Auparavant, les services des pensions dans les ministères reconstituaient les carrières des deux ans précédents et les transmettaient au service des pensions ; c'est celui-ci qui calculait la retraite, en assurait la liquidation et transmettait les éléments pour paiement au réseau des vingt-neuf centres régionaux des pensions. Maintenant, au lieu de faire reconstituer les carrières par les ministères, on collecte au fil de l'eau toutes les données de carrière dans un compte individuel de retraite, et c'est sur la base de ce compte individuel que la retraite sera liquidée. Mais il faut avoir complété toutes les carrières. On s'y est attelé et ce devrait être achevé en 2012. Nous avons un million de comptes à compléter. Jusqu'à présent, ces comptes n'étaient pas complets parce qu'il n'était pas nécessaire qu'ils le soient jusqu'à l'instauration du droit d'information retraite de 2003. C'est un gros chantier.

En aval, nous avons ouvert un autre chantier : la recomposition des centres régionaux des pensions et l'amélioration du service offert aux usagers. On va créer un centre d'appel pour renseigner les usagers, qui sera installé sur deux sites, à Rennes et Bordeaux, et dont les effectifs seront renforcés. Sa mise en place est prévue dans le courant de l'année 2011.

Ensuite, depuis août 2009, le service des retraites de l'État est responsable de deux programmes du compte d'affectation spéciale « Pensions » : programme 741 (pensions civiles et militaires et allocations temporaires d'invalidité) et programme 743 (pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre), pour un total de 49,3 milliards en 2010.

Enfin, le service participe naturellement au travail inter-régimes mené, dans le cadre du GIP Info-retraite, qui coordonne les dispositifs des 36 régimes obligatoires pour assurer un service homogène et lisible à l'ensemble des assurés.

Nous nous sommes livrés à un petit exercice de faisabilité technique des différentes pistes de réformes qui sont évoquées aujourd'hui.

S'agissant des durées de cotisation et de l'âge d'ouverture des droits, l'adaptation des systèmes d'information ne pose pas de difficulté technique particulière. C'est compliqué, mais assez rapidement réalisable. S'agissant de l'âge limite (65 ans), c'est un peu plus difficile, dans la mesure où la règle se cache dans de nombreux endroits des systèmes d'information. Il s'agit d'un travail technique important, qui demandera probablement un certain temps.

Quant au découpage de l'ensemble des fonctionnaires en sous-populations, notamment au regard de la pénibilité, s'il fallait le faire, il s'agirait d'un travail encore plus compliqué, qui exigerait un délai de mise en œuvre plus long, selon la complexité du découpage retenu.

Nous avons également examiné la faisabilité du changement de base de calcul des droits, les fameux six derniers mois. La difficulté que nous rencontrons est que nous n'avons

pas les données sur vingt-cinq ans, ni sur dix ans, ni même au-delà de trois ans. Les données précises qui permettraient de calculer les droits sur cette base ne sont pas contenues dans les systèmes d'information, parce que l'on n'en avait pas besoin jusqu'à maintenant pour la gestion des payes. Les conserver nous aurait d'ailleurs sans doute exposés aux critiques.

Le service des retraites de l'État ne dispose de données qu'au moment du départ en retraite : il n'a pas les données concernant les années précédentes. Par ailleurs, dans les systèmes d'information et de ressources humaines des ministères, n'est présent que ce qui est nécessaire pour prendre en compte les avancements et calculer la paye. On ne peut donc que récupérer des données sur deux ou trois ans, mais pas plus.

Tout est envisageable, à condition de procéder de manière progressive. Si l'on voulait passer à cinq ans ou dix ans, plusieurs années seraient nécessaires, de la même manière que le passage des 10 aux 25 meilleures années a été étalé sur 15 ans dans le régime général.

L'intégration des primes pose également de nombreux problèmes que je n'aborderai pas ici. Mais, là encore, il faudrait une alimentation au fil de l'eau pour que cela soit possible. On l'aura de manière fiable une fois qu'on aura mis en place l'alimentation du compte individuel de retraite par la déclaration annuelle de données sociales, qui est prévue à moyen terme, à partir de 2012-2014.

S'agissant de la réversion, l'introduction d'une condition d'âge ne soulèverait pas de difficulté technique particulière. La mise en place d'une condition de ressources serait en revanche très complexe à mettre en œuvre et doublerait le temps de traitement des 30 000 dossiers traités aujourd'hui.

Tels sont les quelques éléments complémentaires de faisabilité technique que je souhaitais vous apporter.

M. le sous-directeur à la direction du budget. J'aborderai les aspects plus proprement budgétaires.

Les dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État ont progressé de 170 % entre 1990 et 2008. Ces dépenses de pension augmentent pour trois raisons, que M. Raude vous a exposées tout à l'heure : les retraités sont plus nombreux qu'en 1990 (on avait 40 000 départs par an ; on en a 80 000 maintenant, soit 400 000 retraités de plus) ; les pensions sont revalorisées chaque année (non plus sur le point d'indice, mais sur les prix) ; enfin, la pension moyenne continue d'augmenter.

Les dépenses augmentent donc de 4 à 5 % par an en valeur, à peu près au même rythme que le régime général. Cette augmentation s'inscrit dans le budget général de l'État, lequel augmente comme les prix. Comme vous le savez, les dépenses du budget général sont cadrées en euros constants depuis une dizaine d'années. La partie augmentant plus vite que le tout, il est assez naturel que, en proportion, les dépenses de pensions aient augmenté chaque année pour représenter 14,6 % du budget en 2008.

Ces dépenses de pensions reçoivent une traduction budgétaire un peu particulière : le compte d'affectation spéciale « Pensions », prévu à l'article 21 de la loi organique sur les lois de finances. Il s'agit d'une mécanique budgétaire et comptable, qui permet d'isoler les dépenses et les recettes correspondantes correspondant aux pensions.

L'ensemble du compte d'affectation spéciale pèse une cinquantaine de milliards d'euros en recettes et en dépenses, avec trois programmes différents : pensions civiles et militaires ; ouvriers de l'État ; pensions d'invalidité.

Le programme 741, dont M. Raude est responsable, enregistre à la fois :

– en dépenses : les dépenses de pensions des fonctionnaires civils et des fonctionnaires militaires, ainsi que les allocations temporaires d'invalidité ; les dépenses de compensations démographiques, qui sont des flux vers d'autres régimes de retraites ; les affiliations rétroactives, pour les fonctionnaires qui n'ont pas eu 15 ans de services, et qui sont donc rétroactivement rattachés au régime général ;

– en recettes : les cotisations salariales, ou la retenue pour pension, de 7,85 % sur le traitement indiciaire brut ; les contributions des ministères au taux de 62 % pour les fonctionnaires civils et d'un peu plus de 108 % pour les militaires ; les contributions libératoires de La Poste et de France Télécom, à la fois sous la forme d'un taux de contribution, qui est un taux d'équité concurrentielle, et de versement étalé de soultes ; enfin, d'autres recettes de moindre importance.

La caractéristique importante de ce compte d'affectation spéciale est qu'il est, comme tous les autres, géré à l'équilibre. C'est évidemment une différence fondamentale avec les autres régimes de retraite et, en particulier, le régime général. Le compte d'affectation spécial « Pensions » est équilibré dans chaque loi de finances.

L'année 2009 fut une année très singulière : nous nous attendions à 80 000 départs ; il y en eut 16 % de moins. La baisse a concerné à la fois tous les ministères et la plupart des grands établissements publics. Le diagnostic en est incertain : est-ce que la réforme de 2003 monte finalement en puissance beaucoup plus vite que nous ne l'avions prévu, auquel cas il s'agirait d'un phénomène structurel ? Ou est-on confronté à un phénomène essentiellement psychologique, un phénomène conjoncturel qui ne se reproduirait pas les années suivantes ? Quoi qu'il en soit, la dépense de l'année 2009 a été moins importante que prévue sur le compte d'affectation spéciale. Les départs ont été moins nombreux et, en outre, la revalorisation des pensions a été moindre, en raison d'une inflation inférieure à celle attendue (+ 1 % au lieu de + 2,2 % prévus).

J'en viens aux éléments de projection à moyen terme.

Nous disposons d'abord de ce que nous publions chaque année en annexe au bilan de l'État : une évaluation de l'ensemble des droits à retraite accumulés par les fonctionnaires qui sont aujourd'hui soit en retraite, soit en activité.

Par application de la norme n° 13 de la comptabilité de l'État, qui reprend la norme internationale IAS 19, nous raisonnons en « système fermé », comme si l'on ne recrutait plus de fonctionnaires à l'avenir, en ne calculant que les dépenses à venir ou la somme des droits déjà acquis. Les chiffres sont colossaux : de l'ordre de 1 000 milliards d'euros. Mais il s'agit d'engagements financiers, et non pas de prévision de déficits. Ce chiffre est très sensible aux données économiques que vous prenez pour le calculer, et en particulier au taux d'intérêt ou d'actualisation retenu. Ce fut l'objet d'une discussion que nous avons eue cette année avec le certificateur.

Nous avons établi les projections du besoin de financement actualisé du régime, qui ont été demandées par la Cour des comptes dans le cadre de l'exercice de certification. Les données sont cohérentes avec les précédentes, sauf qu'elles sont exprimées annuellement sur un graphique et indiquent la façon dont les retraites sont couvertes, ou non, à ce stade, par des cotisations salariales (la retenue pour pension), la contribution employeur et la partie « besoin de financement ». Cette fois, nous raisonnons en « système ouvert ».

De quelles hypothèses de besoins de financement, de projections à long terme dispose-t-on aujourd'hui pour commencer à réfléchir sur la réforme des retraites ?

En novembre 2007, le Conseil d'orientation des retraites a émis des hypothèses portant sur : le nombre de cotisants, le montant total de cotisations, le nombre de pensionnés de droit direct (qui est en augmentation), la pension moyenne (en augmentation parce que les nouveaux retraités ont eu à la fois une carrière plus longue et des salaires plus élevés que leur prédécesseurs) et un solde technique, qui se creuse, allant de moins 6 milliards d'euros en 2006, à moins 27 milliards d'euros en 2050.

Le conseil va rendre publiques de nouvelles projections d'ici à la mi-avril. Je n'ai pas de raisons de croire que le profil de cette projection sera fondamentalement changé par rapport à ce que nous avons produit collectivement en 2007.

Revenons sur la réforme de 2003.

Celle-ci a essentiellement joué sur le paramètre « durée d'assurance », en passant progressivement de 37,5 annuités à 41 en 2012, puis probablement à 41,5 en 2020 en application d'une règle de partage des gains d'espérance de vie à 60 ans, à raison de deux tiers pour la vie active et un tiers pour la retraite. On observe depuis 2001 une augmentation de l'âge moyen de liquidation des pensions, régulière pour les catégories actives et un peu plus heurtée pour les catégories sédentaires. Mais, à y regarder de plus près, on aperçoit une baisse en début de période : c'est l'effet de la mise en œuvre du dispositif « carrières longues », qui a permis à un certain nombre de fonctionnaires de partir de manière anticipée, ce qui a assez naturellement fait baisser l'âge moyen de départ à la retraite. Une fois l'effet de ce dispositif dissipé, on retrouve la tendance de long terme, qui est une tendance au décalage de l'âge de départ à la retraite, repoussé notamment par l'allongement de la durée de cotisations requise pour obtenir le taux plein.

Le dispositif de la surcote et de la décote est par ailleurs monté en charge. Pour la surcote, cela fut assez rapide, puisque celle-ci a été fixée à 3 % par année supplémentaire en 2004, puis à 5 % à partir de 2009. Près d'un tiers des agents partent aujourd'hui avec une pension de retraite surcotée de manière significative, puisque cela représente environ 100 euros par mois, ce qui n'est pas négligeable. La décote monte en puissance de manière beaucoup moins rapide – ce qui était l'effet recherché –, puisqu'elle ne touche que 16 % des agents, pour des montants faibles : de l'ordre de 34 euros par personne.

Un dernier élément de mise en place de la réforme de 2003 est à rappeler : le régime additionnel de la fonction publique. M. Raude en ayant parlé tout à l'heure, je ne m'étendrai pas sur le sujet.

M. Yves Bur. Quel était le nombre de cotisants en 2009 ?

M. le directeur du service des retraites de l'État. En 2007, on a compté 2 030 000 civils cotisants, et 350 000 militaires. Nous n'avons pas de chiffres plus récents.

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous avons vu les perspectives du régime général hier. Nous voyons celles de la fonction publique aujourd'hui. Dans ces conditions, je suis surpris qu'il y ait autant de candidats à la prochaine élection présidentielle ! L'enjeu financier est de taille et les quelques non-remplacements dont on parle aujourd'hui ne sont rien par rapport au coût des départs futurs.

Cela dit, avez-vous des éléments de comparaisons avec les fonctions publiques de nos voisins européens, en ce qui concerne le niveau des retraites et l'âge des départs ? Cela nous serait très utile, pédagogiquement parlant.

M. le sous-directeur à la direction du budget. Je ne peux pas répondre immédiatement à cette question, mais il me semble que l'information figure, au moins de manière parcellaire, dans de précédents documents du Conseil d'orientation des retraites. Des comparaisons internationales ont été faites, notamment par le réseau dit de gestion publique de la direction du Trésor. En revanche, pour ce qui est des perspectives démographiques ou financières, il ne me semble pas que nous ayons autre chose que des données globales tous régimes, lesquelles sont très comparables.

M. Denis Jacquat. En juin 2008, nos interlocuteurs ont, à la demande du Conseil d'orientation des retraites, simulé les conséquences financières d'un report de l'âge légal de 60 à 61 ou 62 ans, pour la fonction publique de l'État. Pouvez-vous rappeler les résultats de ces simulations ? Celles-ci ont-elles été actualisées ? Si oui, combien cela représente-t-il par rapport au déficit prévu ? Par ailleurs, un exercice identique a-t-il été réalisé pour le passage, s'agissant du salaire de référence, des six derniers mois aux 25 ans ?

M. le président Pierre Méhaignerie. Ces chiffres seraient très intéressants pour les questions qui vont suivre. Pouvez-vous nous les donner ?

M. Guillaume Gaubert. Je n'ai pas souvenir des chiffres de 2008. En revanche, nous sommes effectivement en train de travailler avec le conseil sur un ensemble de variantes (report de l'âge de liquidation des droits, voire de report de l'âge d'annulation de la décote). Ces données seront beaucoup plus récentes et plus pertinentes que celles qui ont été produites en 2008.

M. le président Pierre Méhaignerie. À quelques pour cent près, de combien le passage de l'âge légal de la retraite à 62 ans diminuerait-il l'augmentation des dépenses de retraites, qui est de 2 milliards ou 2,5 milliards par an ?

M. le sous-direction à la direction du budget. Le calcul est d'une grande complexité technique, en raison notamment de la nécessité de modéliser les comportements de départs à la retraite. Voilà pourquoi nous menons actuellement des discussions très serrées avec le conseil d'orientation sur la façon dont on construit des projections sur les variantes qui nous ont été demandées. La réponse ne viendra d'ailleurs pas exclusivement de notre côté. Celle-ci sera entièrement validée par le conseil d'orientation.

M. le président Pierre Méhaignerie. Monsieur Jacquat, on vient de me donner le chiffre que vous avez demandé : sous réserve des comportements et du jeu de la décote, si

l'on passait en 2007 à 61 ans, l'impact sur le solde serait de 1 milliard en 2012 ; et si l'on passait à 62 ans, il serait de 1,5 milliard en 2016.

M. le sous-directeur à la direction du budget. Nous allons chercher à établir l'effet d'un report de l'âge de la retraite d'un, deux, trois ou cinq ans à divers horizons : à l'horizon 2015, 2020, 2030, 2040 et 2050. Et les réponses seront probablement différentes. Car, si les effets sont importants à court terme, le seront-ils encore à long terme ?

Mme Marisol Touraine. Cette présentation était très intéressante, voire surprenante, notamment en ce qu'elle nous apprend que nous n'avons pas d'éléments d'information sur les primes au-delà de deux ou trois ans.

Compte tenu de la structure de qualification qui existe dans la fonction publique et qui est différente de celle qu'on observe pour les salariés du régime général, quel est le montant moyen des pensions versées ? Comment se compare-t-il avec celui du régime général ?

Une des difficultés du financement des retraites tient au rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de pensionnés. Ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite diminue le nombre de cotisants. Comment apprécier ce qu'on gagne ainsi en termes de dépenses budgétaires immédiates par rapport à ce que l'on perd pour les retraites ?

Vous nous avez indiqué quelle était la progression des retraites, qui sont maintenant revalorisées sur l'inflation. Pouvez nous dire ce qu'aurait été la progression des retraites, si elles étaient toujours indexées sur l'évolution du point d'indice ?

Vous nous avez dit qu'il était compliqué d'apprécier les conséquences du report de l'âge à 65 ans pour la liquidation définitive. Est-ce que cela a un sens de reporter l'âge de départ en retraite sous une forme ou sous une autre (variable d'âge ou durée de cotisation) sans toucher à l'âge de 65 ans ? Au bout d'un moment, les deux se rejoignent. Si l'on fixe 63 ans et qu'à cet âge les gens n'ont pas leur durée de cotisation, ils seront incités, en théorie, à rester jusqu'à 65 ans.

Enfin, je voudrais comprendre la portée exacte de vos propos sur les primes. Est-ce que cela signifie qu'aujourd'hui il est extrêmement difficile de mettre en place un dispositif qui consisterait, d'un côté, à allonger la période des salaires et des traitements de référence pour le calcul de la pension et, de l'autre, à prendre en compte les primes pour une partie au moins du calcul de cette pension ? Est-ce possible techniquement ? Fait-on plus d'économies que de dépenses en intégrant les primes dans le calcul de la pension ? On lit souvent dans la presse que cela coûterait plus cher d'intégrer les primes dans le calcul de la pension que de conserver la référence aux six derniers mois. Mais d'après ce que vous avez dit, j'ai l'impression que l'on manque d'éléments pour faire un tel calcul.

M. Maxime Gremetz. Comment conciliez-vous la suppression d'un emploi sur deux dans la fonction publique et le paiement des retraites ? Comment compenser le manque de cotisants si on réduit le nombre de fonctionnaires ? Pour moi, c'est une absurdité absolue ! Ou alors, décidons que l'État doit tout payer et que l'on n'a plus besoin de cotisants. Dans le même temps à l'inverse, s'agissant du régime général, on affirme que le gros problème en France tient au fait que les gens ne travaillent pas assez longtemps, et qu'il faut faire travailler plus longtemps les anciens !

Les retraites sont basées, entre autres, sur le niveau de salaire. Quelle a été dernièrement la progression du salaire moyen, en dehors des primes ? Quand on augmente les salaires, on engrange des rentrées supplémentaires. Où en est-on ?

On tente de remettre en cause la prise en compte des six derniers mois pour le calcul de la retraite. Si l'on se basait sur 25 années, combien est-ce que cela rapporterait ?

Enfin, combien y a-t-il d'intérimaires dans la fonction publique ? Qu'en est-il de leur retraite ? De cela, on ne parle jamais.

M. le président Pierre Méhaignerie. Augmenter le nombre de fonctionnaires pour avoir plus de cotisants, et leurs salaires pour avoir plus de cotisations, voilà une excellente idée qu'il faut vendre à nos partenaires européens !

M. le directeur du service des retraites de l'État. En ce qui concerne la progression du niveau de rémunération et le nombre d'intérimaires, la direction générale de la fonction publique pourrait vous fournir les chiffres, mais nous ne les avons pas.

Madame Touraine, la fonction publique d'État a une structure de qualification particulière à cause du nombre d'enseignants, qui sont de catégorie A, laquelle représentait en 2006, près de la moitié des départs, soit 36 000 sur 77 000. Il y en a eu 7 300 en catégorie B et 14 000 en catégorie C, les 20 000 restants provenant surtout de France Télécom et de La Poste. Cette distorsion explique que le niveau moyen des pensions soit très supérieur à la moyenne – 1 957 euros contre 1 215 euros pour les fonctionnaires territoriaux et 1 368 euros pour les fonctionnaires hospitaliers –, et les comparaisons sont ainsi un peu biaisées.

Les difficultés techniques que j'ai invoquées ne sont pas des impossibilités, mais il faut que vous sachiez ce qui est facile à faire et ce qui ne l'est pas. Nous ferons ce qui aura été décidé, mais la décision doit être éclairée.

Étudier l'effet d'un relèvement de la limite d'âge à 65 ans, qui donne droit à une retraite à taux plein, est faisable, bien que difficile. Mais aller chercher l'information prendra du temps.

Mme Touraine s'est interrogée sur le point de savoir s'il fallait, une fois décidé l'allongement de la durée de cotisation, repousser aussi cette limite pour maintenir le taux plein. Le réglage doit se faire entre l'âge de départ, la durée de cotisation et l'âge maximum.

Nous n'avons pas fait de calcul particulier sur ce que coûterait et rapporterait l'intégration des primes, mais les données figurent dans le « jaune » budgétaire. Les primes représentent en moyenne 23 % ou 24 % du revenu, mais ce pourcentage est extrêmement variable : moins de 20 % la plupart du temps – autour de 10 % dans l'éducation nationale –, mais plus de 20 %, et même 40 %, dans une proportion non négligeable de cas. Il faut tout de même savoir que les primes sont prises en compte à hauteur de 20 % dans le régime additionnel de la fonction publique, mais le mécanisme de retraite complémentaire par points n'est pas encore monté en charge. Toutefois, l'intégration des primes créera des disparités car le rendement de l'opération ne sera pas le même selon le taux de prime dans la rémunération d'activité. Il faudrait étudier plusieurs scénarii pour combiner augmentation de la durée de cotisation et prise en compte des primes, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent.

Pour chiffrer le passage du calcul de la retraite des six derniers mois à 10, 20 ou 25 années, il faudrait estimer la pension d'après les changements d'indice jusqu'à l'âge de

départ en remontant sur vingt-cinq ans, et mesurer l'impact sur le taux de remplacement. N'ayant pas cette donnée, nous n'avons pas fait ce calcul.

M. Pierre Morange, vice-président, remplace M. Pierre Méhaignerie à la présidence de la séance.

M. le sous-directeur à la direction du budget. Je n'ai pas les chiffres exacts en tête mais, depuis plusieurs années, la revalorisation du point de la fonction publique est inférieure à l'inflation si bien, madame Touraine que, si l'on en était resté à une indexation sur le point d'indice, le montant moyen des pensions serait plus bas. Nous étudions avec le Conseil d'orientation des retraites des scénarii faisant converger l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote, à propos desquels vous vous interrogez. Cela signifierait en effet qu'il n'y aurait plus de décote.

Monsieur Gremetz, l'évolution du pouvoir d'achat du salaire moyen par tête au cours des dernières années figure dans le « jaune » de la fonction publique. Les gains de pouvoir d'achat du personnel en place sont comparables dans le public et le privé depuis une dizaine d'années.

Mme Touraine et M. Gremetz se sont interrogés sur le sens d'une politique qui consiste à réduire les effectifs, c'est-à-dire le nombre de cotisants et les recettes du compte d'affectation spéciale, et aggrave le déséquilibre, tout en tentant de modérer les dépenses. Pour sortir de cette aporie, il faut mettre à plat l'ensemble des équations budgétaires. Nous sommes dans un système dans lequel, hormis la retenue pour pension de 7,85 % sur les fonctionnaires en activité, tout se passe comme si le budget général supportait à la fois la masse salariale et celle des pensions. Face à ce constat, le pouvoir politique peut agir sur deux paramètres essentiels à long terme : les recrutements et la générosité du régime de pension.

Nous n'avons pas encore fait les calculs concernant l'allongement de la période de référence de six mois à 25 ans mais, avant de se lancer, il faut limiter le nombre des scénarii, qui se comptent par dizaines, sachant que toute l'information n'est pas disponible, même si nous disposons d'un bon échantillon.

Quant aux intérimaires, ils relèvent du régime général.

M. Bernard Perrut. Il y a de quoi être surpris que M. Raude et M. Gaubert ne disposent pas de toutes les données, qui sont conservées au niveau de chaque ministère, ce qui nous prive d'une vision globale.

Mon collègue Michel Heinrich et moi-même aurions souhaité savoir quel était le nombre de parents de trois enfants partant après quinze ans d'activité, et combien cela coûtait.

Quels seraient selon vous les effets à court et à long terme d'un report de l'âge de la retraite ? N'aboutirait-il pas finalement qu'à repousser l'échéance ? Quel est l'impact de la baisse du nombre de fonctionnaires ? Que penser de la différence du partage du financement entre salariés et employeurs selon que l'on relève du régime des fonctionnaires civils et militaires ou du régime général, soit une contribution de 13 ou 14 % dans le premier cas, et de 44,4 % dans le second ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Monsieur Raude, votre surprise devant la baisse du nombre de départs enregistrés en 2009 signifie-t-elle que, tant que le recensement des comptes individuels retraite ne sera pas achevé fin 2012, vous travaillerez « à l'aveugle » ?

Compte tenu de la faible cotisation de retraite des fonctionnaires actifs, ce ne sont pas les recrutements qui pourront régler la question du financement des retraites. Il faut poser les vrais débats.

Contrairement à ce qu'on entend régulièrement dire sur les départs dans l'éducation nationale, ils ont reculé en 2009 de 18 % par rapport à l'année précédente et les fonctionnaires de ce ministère n'ont pas été plus nombreux à partir.

Autant la surcote fonctionne bien, et à grand frais – plus de 100 euros par mois –, autant la décote ne joue pas – les chiffres le prouvent –, et il faudra revoir le système.

M. Dominique Dord. J'aimerais disposer de simulations chiffrées pour mesurer concrètement l'impact d'une augmentation de la durée de cotisation, solution qui aurait ma préférence. Dans le privé, cela ne changerait rien à court terme, car beaucoup de salariés remplissent les conditions de durée de cotisation. En va-t-il de même dans le public ?

La question de la pénibilité est peut-être encore plus compliquée dans le public que dans le privé. La durée de cotisation permettrait-elle de régler une partie du problème, dans la mesure où les métiers pénibles sont souvent exercés par des gens sans grande formation initiale qui commencent à travailler tôt ?

Les contrats courts, qui ouvrent droit à des retraites, en vigueur dans l'armée, sont-ils toujours justifiés, alors que l'espérance de vie augmente, que les individus sont en meilleure santé et que la forme des combats a évolué ? Pourrait-on les porter de quinze à dix-sept, voire à dix-huit ans ?

M. Yves Bur. La pénibilité n'est prise en compte dans les régimes privés nulle part en Europe. Qu'en est-il dans les fonctions publiques ?

Mme Martine Billard. Disposez-vous d'une ventilation des chiffres globaux par catégorie, en particulier en ce qui concerne le montant moyen des pensions, l'âge de départ à la retraite et la durée de cotisation ? Connaissez-vous le pourcentage de pensionnés par catégorie ? Les données fournies ne sont pas « genrées » et, sur ce plan, la France est très en retard. Y a-t-il des différences notables entre femmes et hommes ? Constate-t-on des écarts dans les départs de 2009 selon les catégories ? Y a-t-il des différences selon les ministères, en particulier à l'éducation nationale ?

M. Michel Issindou. L'État paie à la fois les actifs et les pensionnés, et les premiers paient finalement très peu pour les seconds. Le régime de la surcote n'est-il pas finalement plus onéreux en maintenant dans l'emploi des fonctionnaires au-delà de l'âge de 60 ans, qui travaillent certes, mais qui coûtent cher parce qu'ils sont en fin de carrière, au lieu d'embaucher des jeunes ?

Enfin, y a-t-il, dans la fonction publique d'État, une discussion sur la pénibilité ? Certains métiers sont-ils reconnus comme « pénibles » ?

M. le directeur du service des retraites de l'État. Je ne peux pas laisser penser que nous manquons d'éléments de réponse, et je vous renvoie aux deux tomes volumineux qui constituent le rapport sur la fonction publique paru récemment. Les informations existent, mais la reconstitution du parcours indiciaire sur 25 ans n'est pas une donnée disponible. Cela ne veut pas dire que nous travaillions à l'aveugle en l'absence de comptes individuels de retraite. La baisse des départs en 2009 nous a surpris parce qu'il y a eu un changement imprévisible de

comportement, et la chute du nombre de départs a été du même ordre dans l'éducation nationale qu'ailleurs.

La pénibilité est prise en compte – on peut remonter à 1825 – par la distinction qui est faite entre sédentaires et actifs soumis à « des risques particuliers » et à « des fatigues exceptionnelles ». Ces derniers, qui représentent 25 % des départs aujourd'hui, recouvrent notamment la police, la douane, l'administration pénitentiaire. La cohorte la plus nombreuse est celle des instituteurs, de catégorie B, mais elle est en voie d'extinction puisqu'ils sont devenus des professeurs des écoles, de catégorie A, lesquels partent à la retraite à 60 ans, et non plus à 55 ans. Sans doute la répartition mérite-t-elle d'être revisitée.

M. le sous-directeur à la direction du budget. On a des données suffisantes pour chiffrer les mesures qu'il nous sera demandé de chiffrer avec une précision statistique satisfaisante. En revanche, certains mécanismes conduiraient à dégrader la fiabilité, aujourd'hui excellente, de la liquidation des pensions. Le taux d'erreur matérielle est le plus bas de tous les régimes et c'est un élément important de la certification des comptes de l'État que n'obtiennent pas d'autres régimes de retraite.

Les parents de trois enfants après quinze ans représentent 8 % des départs dans la fonction publique d'État, 11 % dans la fonction publique territoriale et 20 % dans la fonction publique hospitalière.

La « contributivité » du régime de la fonction publique a augmenté depuis 2003, avec la mise en place du régime additionnel de la fonction publique, qui est assorti d'une cotisation supplémentaire. Il y a une source de financement à laquelle recourt chacun des régimes, et qui n'est ni la cotisation employeur, ni la contribution du salarié : il s'agit du déficit qu'on a tendance à occulter dans les raisonnements économiques.

Libre à Mme Dalloz de considérer que la décote ne fonctionne pas, mais on ne peut pas déduire cela du fait qu'elle ne représente que 34 euros par mois pour 16 % des fonctionnaires. L'objectif visé n'est pas forcément de faire baisser le montant moyen de la pension : il est plutôt d'inciter à retarder l'âge de départ à la retraite, et c'est ce décalage dans le temps qui mesure l'effet de la décote.

Pour ce qui concerne le chiffrage, nous sommes en train d'en discuter avec le Conseil d'orientation des retraites, car nous ne prendrons pas la responsabilité de produire seuls des évaluations. Les experts du conseil d'orientation auditeront de façon extrêmement précise l'ensemble des scénarii, si bien que les chiffres versés au débat public auront la meilleure caution scientifique possible.

Quant à l'allongement de la durée d'assurance et au report de l'âge d'ouverture des droits, nous ne sommes pas en mesure de comparer leur impact avec le régime général, mais, intuitivement, il devrait être analogue, à savoir que le second se ferait sentir plus vite que le premier.

M. Pierre Morange, président. Êtes-vous en mesure de chiffrer ces deux mesures pour nourrir notre réflexion ?

M. le sous-directeur à la direction du budget. Nous pourrions le faire une fois que nous aurons fini d'étudier toutes les variantes avec le conseil d'orientation.

M. Maxime Gremetz. On a tendance à dire, à mon avis à tort, que les effets de ces deux mesures ne se cumulent pas. Avec le maintien de l'âge de la retraite à 60 ans et l'allongement de la durée de cotisation, plus personne ne pourra partir à 60 ans. Les pensions sont déjà si faibles, que les gens travailleront plus longtemps pour bénéficier du taux plein. C'est une façon de reculer l'âge de la retraite. Mais si on le reporte au-delà de 60 ans, qu'est-ce que cela fera de plus ?

M. le sous-directeur à la direction du budget. La question est très compliquée et il faudra attendre pour vous répondre le rapport de la mi-avril.

M. le directeur du service des retraites de l'État. Je ne peux pas me prononcer sur les contrats courts des militaires. Sans doute voulait-on à une époque des soldats en bonne condition physique.

Les chiffres par catégorie figurent sur le site *www.pensions.bercy.gouv.fr* et dans le « jaune » budgétaire, ainsi que l'âge, la durée de service et le montant des pensions des hommes et des femmes. L'écart provient à la fois d'une différence dans la structure des qualifications et de l'impact des départs après quinze ans de service.

M. le sous-directeur à la direction du budget. La question de M. Issindou n'est pas très différente de celle de M. Gremetz, ni de celle de Mme Touraine. Pour jouer sur la masse salariale des actifs et les dépenses de pension financées à 85 % par la contribution des ministères, les paramètres sont la générosité du régime et le nombre des recrutements, qui dépend de l'âge de retraite. En le retardant, on décale en effet quelque peu le glissement vieillesse-technicité (GVT) négatif, c'est-à-dire l'impact financier du remplacement de fonctionnaires âgés par des plus jeunes.

M. Pierre Morange, président. Il ne me reste plus, messieurs, qu'à vous remercier.

(La séance est levée à douze heures quinze.)



*

Informations relatives à la Commission

La Commission des affaires sociales a désigné :

M. Olivier Jardé rapporteur sur la proposition, modifiée par le Sénat, relative aux recherches clinique ou non-interventionnelle impliquant la personne humaine (n° 2074) ;

M. Yvan Lachaud rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la création des maisons d'assistants maternels (n° 2224).

Présences en réunion

Réunion du mercredi 31 mars 2010 à 10 heures 30

Présents. - M. Élie Aboud, Mme Edwige Antier, Mme Véronique Besse, Mme Martine Billard, Mme Valérie Boyer, M. Yves Bur, Mme Martine Carrillon-Couvreur, M. Gérard Cherpion, M. Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Rémi Delatte, M. Vincent Descoeur, M. Jacques Domergue, M. Jean-Pierre Door, M. Dominique Dord, Mme Laurence Dumont, Mme Cécile Dumoulin, Mme Catherine Génisson, M. Jean-Patrick Gille, M. Maxime Gremetz, Mme Anne Grommerch, M. Michel Heinrich, Mme Danièle Hoffman-Rispal, M. Christian Hutin, Mme Monique Iborra, M. Michel Issindou, M. Denis Jacquat, M. Olivier Jardé, M. Paul Jeanneteau, M. Régis Juanico, M. Guy Lefrand, Mme Catherine Lemorton, M. Jean-Claude Leroy, M. Céleste Lett, M. Michel Liebgott, Mme Gabrielle Louis-Carabin, M. Guy Malherbe, M. Jean Mallot, M. Pierre Méhaignerie, M. Pierre Morange, Mme Marie-Renée Oget, Mme Dominique Orliac, M. Bernard Perrut, M. Étienne Pinte, Mme Martine Pinville, M. Jean-Frédéric Poisson, Mme Bérengère Poletti, M. Jean-Luc Prétel, M. Simon Renucci, M. Christophe Sirugue, M. Dominique Tian, Mme Marisol Touraine, Mme Isabelle Vasseur

Excusés. - M. Jean Bardet, Mme Gisèle Biémouret, M. Pierre Cardo, M. Roland Muzeau, M. Arnaud Robinet, M. Jean-Marie Rolland