

“Les fonctionnaires ne sont pas hostiles aux changements en matière de retraite”

18 janv. 2016, PAR Henry Sylvain

Les agents publics ne sont pas défavorables aux réformes et même au rapprochement avec le privé en matière de retraite, explique pour Acteurs publics Christian Carrega, directeur général de la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (Préfon). Mais le manque de lisibilité les inquiète. Par ailleurs, souligne-t-il, les fonctionnaires ne sont pas mieux traités que les salariés du privé.

À la lecture de votre baromètre sur les retraites ([cliquez ici pour le consulter](#)), on constate que les fonctionnaires, dans leur majorité, ne connaissent pas le montant de la pension qu'ils toucheront au moment de la retraite. Comment l'expliquez-vous ?

Les fonctionnaires connaissent un peu mieux que les salariés du privé l'âge de leur départ à la retraite et le montant de leur pension. Le système du secteur public reste en effet plus lisible : les agents savent qu'ils partent avec 75 % de leur traitement sur les six derniers mois de leur vie active. C'est donc plus compréhensible que dans le privé, où il est plus compliqué de mesurer le montant de ses 25 meilleures années. Mais notre baromètre montre que cette lisibilité s'est dégradée avec le temps. Avec la succession de réformes et la multiplication des annonces en matière de retraite, les agents ont le sentiment que les règles sont susceptibles d'évoluer et qu'un alignement sur le privé va s'opérer. Le message se brouille et ce qui était jusqu'alors assez clair s'obscurcit. Les fonctionnaires ont certaines craintes par rapport à ce qui pourrait advenir sur cette question sensible des retraites.

Peut-on dire, comme cela est souvent véhiculé, que les fonctionnaires sont avantagés par rapport aux salariés du privé en matière de retraite ?

La lisibilité est certes différente, mais le public n'est pas avantagé par rapport au privé. Une récente étude du Conseil d'orientation des retraites (COR) prend l'exemple de la génération de fonctionnaires née en 1958. Si on lui appliquait les règles du privé, elle aurait une retraite supérieure de 2,5 % et même de 5 % pour les seuls cadres. Cela met à mal l'idée reçue selon laquelle les agents publics sont avantagés en matière de retraite. Certes, ils bénéficient d'une protection de l'emploi. Mais leur retraite n'est pas avantageuse.

Cela s'explique en partie par le calcul qui exclut une grande partie de l'indemnitaire. C'est d'ailleurs l'un des enjeux du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), qui vise à transformer certaines primes en points d'indice pour, justement, favoriser la retraite les agents. Les choses sont-elles en train d'évoluer ?

Peut-être. J'ai en tête l'exemple d'un membre du conseil d'administration de notre association, ancien conservateur des hypothèques, qui se retrouve avec un taux de retraite de 30 %. La chute peut être brutale, particulièrement dans certains corps où l'indemnitaire constitue la majorité du salaire. Nous militons fortement auprès des personnes en charge des ressources humaines des administrations du secteur public pour qu'elles informent les agents sur cette perte de revenus et sur la manière de l'anticiper. Ce devoir d'information et même d'alerte est très important. J'insiste : l'écart entre le dernier salaire et la première pension peut être considérable. Cela fait, d'une certaine manière, écho avec la prévoyance et la garantie de salaire après trois mois en cas d'accident de la vie. Dans les entreprises, cette prévoyance est obligatoire, mais ce n'est pas le cas dans le public.

Un tiers des fonctionnaires, selon vos études, seraient prêts à voir le calcul de leur retraite s'aligner sur celui du privé, à condition d'inclure les primes (24 % y sont opposés et 42 % ne se prononcent pas). Les mentalités sont-elles en train de changer ?

Les fonctionnaires ne sont pas hostiles aux changements, aux réformes ni même aux alignements. Lorsqu'on les interroge, ils comprennent bien que les choses vont devoir évoluer. Je me souviens d'un

ancien baromètre que nous avons lancé au moment de la réforme des retraites. Nous leur avons demandé s'ils étaient prêts à travailler plus longtemps. Ils reconnaissent là encore que des changements seraient nécessaires. Ce qu'ils rejettent, c'est cette espèce de flou et d'incertitude sur ce qu'il pourrait advenir.

Faut-il revoir les règles du jeu en matière de retraite complémentaire dans la fonction publique ?

Nous demandons au ministère de la Fonction publique de réfléchir à un régime de retraite complémentaire en partie abondé par l'employeur public, comme le font les employeurs privés, ce qui permettrait aux agents de bénéficier d'un taux de remplacement amélioré. Budgétairement, ce serait sans doute compliqué dans le contexte actuel. Mais un certain nombre d'administrations et de collectivités seraient prêtes à allouer une partie de leurs ressources RH en ce sens. Elles sentent bien que l'enjeu est réel mais ne peuvent pas s'engager parce que la loi l'interdit aujourd'hui. Nous pourrions envisager une solution selon laquelle si l'agent mettait un certain montant sur un contrat d'épargne retraite, un abondement serait apporté par l'État. Autre piste : rendre possible une sorte de "Perco" – qui existe aujourd'hui pour les entreprises –, un produit d'épargne d'entreprise à cotisation facultative. Il faut *a minima* fléchir pour l'agent des solutions de prévoyance retraite. Ce sont des éléments que nous essayons de mettre en avant.

La fonction publique s'est pourtant dotée d'un dispositif de retraite complémentaire avec le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), qui est obligatoire et auquel l'employeur public participe...

Ce régime est en quelque sorte un ovni dans le paysage des retraites, en ce sens que c'est le seul régime par capitalisation obligatoire. Il existe depuis dix ans. Ceux qui partent en retraite aujourd'hui n'auront donc que peu cotisé et ne disposeront que d'une petite pension complémentaire. L'assiette repose sur les primes de l'agent dans la limite de 20 % du traitement indemnitaire. C'est limité.

Pensez-vous que cet enjeu des faibles retraites concoure à une perte d'attractivité de la fonction publique ?

On le voit sur l'un des baromètres que nous publions : les agents sont très attachés à leurs missions et considèrent qu'ils n'ont pas les moyens de les mener à bien faute de moyens. Certes, ils bénéficient de la garantie de ne pas perdre leur emploi, même s'ils doivent s'adapter aux évolutions du secteur public. Tout cela crée un environnement assez défavorable auquel concourent les incertitudes en matière de retraite.

Pour revenir aux "règles du jeu", un régime comme le vôtre peut-il diversifier ses placements ?

C'est très difficile du fait des règles imposées. Aujourd'hui, nous disposons d'environ 80 % d'obligatoire, principalement des actions de l'État français. Le reste, c'est de la diversification. Nous avons une garantie forte : la valeur de notre rente ne peut jamais baisser, elle ne peut qu'augmenter. C'est inscrit dans le code des assurances et c'est très protecteur pour le bénéficiaire. Mais c'est aussi contraignant pour l'assureur et cela n'incite pas à aller chercher des placements en actions, dont on peut penser qu'ils seraient plus rémunérateurs.

Pourquoi ?

Parce que lorsque l'assureur investit dans des actions, le régime prudentiel impose qu'il mette en regard davantage de fonds propres que pour des obligations d'État. On considère que les obligations sont sans risque et ne nécessitent pas de mobiliser beaucoup de fonds propres. Pour les actions, c'est l'inverse. Cela immobilise donc beaucoup de capitaux. Autre élément sur lequel nous nous bagarrons avec la direction du Trésor : une action peut varier dans le temps et lorsque l'action est en moins-value, l'assureur est obligé de doter une provision pour compenser cette moins-value. C'est regrettable parce que le régime n'est pas exigible : l'agent ne peut pas demander à récupérer son argent. Ce sont les mêmes règles que celles de l'assurance-vie, pour laquelle en revanche vous pouvez récupérer votre argent à tout moment. Ce n'est pourtant pas la même chose pour les fonds de retraite. Cela nous empêche d'investir dans l'économie française à long terme.

Espérez-vous voir aboutir vos discussions avec Bercy ?

Les annonces d'Emmanuel Macron [*le ministre de l'Économie, ndlr*] sur le développement des fonds de pension dans le cadre de la loi Noé – "sur les nouvelles opportunités économiques" – vont dans le sens d'une évolution des règles. La Commission européenne pousse également vers le développement de compléments de retraite sur la base de la capitalisation et d'une modification du cadre réglementaire.

Préfon représente 15 milliards d'euros. Si nous pouvions davantage élargir nos placements, ce serait aussi un coup de pouce pour l'économie.