



Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique
No. 2

Les régimes de retraite
du secteur public et le défi
du vieillissement de la
fonction publique

**Jonathan Kings,
Edouard Turkisch,
Nick Manning**

<https://dx.doi.org/10.1787/178550155230>

Document de travail 2

LES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC ET LE DÉFI DU VIEILLISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Juin 2007



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

LES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC ET LE DÉFI DU VIEILLISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le présent rapport est fondé sur un document élaboré pour le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE (30 et 31 octobre 2006) par Jonathan Kings, avec la collaboration d'Edouard Turkisch et de Nick Manning (OCDE). Il s'appuie sur une enquête réalisée par l'Association CSED (Coopération Sociale Européenne – Développement), en collaboration avec l'OCDE, à partir d'un questionnaire mis au point par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il inclut aussi des informations complémentaires fournies par Evelyne Misak (OCDE) et Christine Leal (Coopération Sociale Européenne – Développement). Il a bénéficié des commentaires de Monika Queisser (OCDE) et de Robert Palacios (Banque mondiale).

Les opinions émises et les arguments employés dans le présent rapport n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
RELEVER LE DÉFI DU VIEILLISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE : LA RÉFORME DES RETRAITES	6
Les régimes de retraite du service public	6
Les moteurs de la réforme des régimes de pension du secteur public.....	7
Tendances des réformes	8
Parallèlement, les réformes de l'emploi ont modifié les droits à pension.....	8
RÉFORMER LES PENSIONS POUR ATTIRER ET RETENIR LA MAIN-D'ŒUVRE QUALIFIÉE	10
Les pensions et le maintien des effectifs	10
Les pensions et l'attractivité de l'État comme employeur	10
La mobilité entre le secteur privé et le secteur public	11
La mobilité entre les administrations publiques nationales	11
Les réformes des pensions et la mobilité à l'intérieur du secteur public	12
Réforme des retraites et flexibilité du travail	12
CONCLUSION : LES RÉFORMES DES PENSIONS ET LE MAINTIEN DES CAPACITÉS	15
Les réformes des pensions ont-elles facilité la comparabilité entre l'emploi dans le secteur public et le secteur privé ?.....	15
Les réformes des pensions contribuent-elles à retenir le personnel dans un secteur public vieillissant ?.	16
GLOSSAIRE	18
ANNÈXES TECHNIQUES.....	22
ANNEXE 1 : RÉFORMES COMMUNES DES PENSIONS	23
ANNEXE 2 RÉSUMÉ DES RÉFORMES DES PENSIONS DU SECTEUR PUBLIC PAR PAYS	32
ANNEXE 3 DROITS À PENSION DANS LE CONTEXTE DE LA MOBILITÉ INTERNATIONALE..	34
BIBLIOGRAPHIE.....	36

Encadrés

Encadré 1.	Régimes de retraite du service public et régimes nationaux	6
Encadré 2.	Modifications des régimes de l'emploi dans le secteur public	9
Encadré 3.	Belgique : vers un régime complémentaire pour les contractuels.....	14
Encadré A1.1.	Les compléments pour âge en Belgique	27
Encadré A3.1.	La mobilité entre un régime de pension belge et une organisation internationale.....	34

RÉSUMÉ

Les conséquences du vieillissement des effectifs prennent plus d'importance dans le secteur public car la moyenne d'âge y est en général plus élevée que dans le secteur privé (OCDE, 2006). Le défi consistant à *attirer et à retenir des capacités* dans le service public alors qu'un grand nombre de fonctionnaires expérimentés partent à la retraite ne fera que s'accroître dans de nombreux pays membres de l'OCDE. Le présent rapport cherche à savoir dans quelle mesure la réforme des pensions peut contribuer à relever ce défi.

Tous les pays membres de l'OCDE ont entrepris des réformes de leurs régimes de pension au cours de ces dernières années. Les réformes ont touché l'ensemble de la population : le secteur public, les travailleurs indépendants et ceux qui ne font pas partie de la population active rémunérée.

En raison de l'importance potentielle pour le secteur public de la réforme des régimes de pension des agents publics, l'OCDE a demandé la réalisation d'une enquête sur les régimes de retraite du secteur public dans certains pays membres de l'OCDE. L'enquête se fondait sur un questionnaire conçu par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE et a été réalisée par l'Association CSED (Coopération Sociale Européenne – Développement), en collaboration avec l'OCDE¹.

Trois facteurs peuvent être à l'origine de la réforme des pensions dans le secteur public. Tout d'abord, des *préoccupations budgétaires* sont au cœur des réformes dans un certain nombre de pays, en particulier dans le contexte du vieillissement de la population et des effectifs du secteur public. En moyenne, les pays membres de l'OCDE consacrent près de 2% de leur PIB au financement des pensions du service public, malgré des variations substantielles de part et d'autre de la moyenne (dus en grande partie à l'importance relative différente du secteur public dans chaque économie). Quels que soient les types de mesures adoptées par les administrations nationales face au vieillissement démographique, la réduction des coûts des régimes de pension reste l'une des premières motivations de la réforme.

La réforme des régimes de retraite du secteur public répond aussi au souci de les *aligner sur ceux du secteur privé*. Les employeurs du secteur public ont été les premiers à offrir à leurs agents une certaine forme de sécurité en leur accordant une pension visant à leur assurer une protection sociale quand ils n'étaient plus en mesure de travailler. Cette approche se justifiait historiquement par la spécificité des emplois publics. C'est pourquoi, dans de nombreux pays, la protection sociale accordée aux fonctionnaires et aux employés à plein temps du service public est généralement considérée comme plus avantageuse que celle dont bénéficie la population en général.

Enfin, en principe du moins, les réformes peuvent être élaborées de manière à faciliter la stratégie consistant à *attirer et à retenir des capacités* dans la fonction publique, alors que de nombreux hauts fonctionnaires partent à la retraite. C'est sur ce troisième moteur potentiel de la réforme que porte principalement le présent rapport.

Le rapport ne s'intéresse qu'aux dispositifs existant à l'échelon national ou fédéral. Il ne traite pas des implications budgétaires ou actuarielles des récentes réformes des pensions. En examinant la mesure dans laquelle les réformes ont relevé les autres défis, il conclut à propos de la comparabilité recherchée que l'harmonisation n'a été que partielle. Le rapport analyse l'argument selon lequel une revalorisation des pensions peut contribuer à faire de l'administration un employeur plus attractif, mais suggère que vouloir accroître l'attractivité de l'emploi dans le secteur public en augmentant les pensions de l'ensemble des fonctionnaires constitue clairement une approche onéreuse et pas suffisamment ciblée. La nécessité d'obtenir une comparabilité totale entre le secteur public et le secteur privé n'est certainement pas universellement reconnue – mais comme l'existence d'un statut de l'emploi particulier au secteur public

est remise en question, la justification d'un régime de pension distinct et particulièrement généreux s'effrite.

Le rapport conclut que la réforme des pensions contribue en premier lieu à relever le défi du vieillissement grâce aux incitations et aux opportunités qu'elle met en place pour que du personnel qualifié rejoigne le secteur public ou y reste, dans le cadre d'un parcours professionnel embrassant à la fois le secteur public et le secteur privé. Grâce à des compléments de pension et à quelques tentatives visant à relever l'âge du départ en retraite, la réforme des pensions a apparemment quelque peu encouragé les employés qualifiés âgés à rester plus longtemps en activité. Cependant, les salariés désireux de poursuivre une carrière à la fois dans le public et dans le privé se heurtent à des obstacles et, ce qui est très inquiétant compte tenu des problèmes de capacité liés au vieillissement, ce phénomène touche très probablement aussi les dirigeants et le personnel technique très qualifiés. En outre, actuellement, les réformes des pensions n'ont pas encore résolu entièrement les problèmes des travailleurs qui voudraient rejoindre le service public s'ils pouvaient travailler de manière flexible. En résumé, il reste semble-t-il encore vraiment beaucoup à faire avant que les réformes des pensions ne soient un instrument de gestion efficace pour maintenir la capacité de l'administration publique.

RELEVER LE DÉFI DU VIEILLISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE : LA RÉFORME DES RETRAITES

Les régimes de retraite du service public

Les régimes spéciaux de retraite pour les fonctionnaires sont traditionnellement justifiés par le fait qu'ils garantissent la sécurité, l'intégrité et l'indépendance des agents du secteur public et l'attractivité d'une carrière dans l'administration. Le régime de pension est considéré comme un élément important de la rémunération. Dans certains pays, les dispositions concernant les pensions du secteur public sont étroitement liées à la notion de corps juridiquement distinct – « la fonction publique ». On considère qu'il est du devoir de l'État d'assurer à ce noyau d'agents un certain niveau de vie au moment de la retraite, en échange des obligations qui leur sont imposées en matière de service et de loyauté. Il existe sans aucun doute aussi une raison politico-économique à la générosité relative des régimes de retraite des fonctionnaires, lié au fait qu'ils avaient un accès un peu privilégié aux décideurs et qu'ils étaient bien placés pour plaider leur cause².

Encadré 1. Régimes de retraite du service public et régimes nationaux

Le « régime national » est un dispositif de pension exigé par les lois ou réglementations nationales et garanti par l'État. Les lois ou réglementations déterminent les dispositions de gouvernance et les grands paramètres pour tous les régimes de retraite des actifs. Certains pays ont en outre des pensions minimums (Irlande, France).

Les pensions du service public peuvent faire partie du « régime national » et, dans ces cas-là, il n'existe pas de dispositif spécial de retraite pour ces personnels, même si les fonctionnaires sont par ailleurs juridiquement distincts. C'est le cas en Hongrie, en République tchèque, en Pologne, en Grèce, au Canada et en Suisse. Même si les fonctionnaires bénéficient du « régime national », leurs pensions peuvent être gérées par un organisme spécial.

Dans d'autres pays, un régime spécial de retraite a été institué pour les fonctionnaires (France, Danemark, Luxembourg, Espagne – pour les employés de l'administration centrale – Autriche et Belgique). À l'heure actuelle, plus de la moitié des pays membres de l'OCDE ont mis en place des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires. Ils se distinguent souvent du régime national parce que les dispositions de gouvernance sont plus souples (on estime qu'un dispositif basé entièrement sur la capitalisation est moins nécessaire) et qu'ils dépassent les paramètres de base en étant fréquemment beaucoup plus généreux. Ils ne sont pas uniques du seul fait de leur générosité, car certaines entreprises ont des régimes de pension qui dépassent aussi les exigences minimales du régime national.

Dans d'autres pays, par contre, la spécificité des régimes de pension applicables aux fonctionnaires est moins marquée, ou même dans certains cas n'existe pas, même si des dispositions spéciales peuvent s'appliquer aux fonctionnaires en matière de statut et d'emploi.

Dans les pays disposant de régimes spéciaux pour le secteur public, ces régimes sont en général plus généreux que ceux des salariés du secteur privé. En voici quelques exemples :

- Les régimes du secteur public sont plus souvent des régimes à prestations définies, liées au dernier salaire, par opposition aux régimes contributifs³.
- Les régimes du secteur public comportent souvent des dispositions plus généreuses en matière de retraite anticipée.
- Les régimes du secteur public appliquent fréquemment une validation plus généreuse des périodes de non-cotisation, pour la garde et l'éducation des enfants, par exemple.

Les moteurs de la réforme des régimes de pension du secteur public

Trois facteurs peuvent être à l'origine de la réforme des pensions. Tout d'abord, il est évident que des *préoccupations budgétaires* sont au cœur des réformes engagées dans un certain nombre de pays, en particulier dans le contexte du vieillissement de la population et des effectifs du secteur public. En moyenne, les pays membres de l'OCDE consacrent près de 2% de leur PIB au financement des pensions du service public, malgré des variations importantes de part et d'autre de la moyenne (dus en grande partie à l'importance relative différente du secteur public dans chaque économie) (Palacios et Whitehouse, 2006)⁴. Quels que soient les types de mesures adoptées par les administrations nationales face au vieillissement démographique, la réduction des coûts des régimes de pension reste l'une des premières motivations de la réforme.

La réforme des régimes de pension du secteur public répond aussi au souci de les *rapprocher de ceux du secteur privé*. Les employeurs du secteur public ont été les premiers à accorder à leurs salariés une certaine forme de sécurité en leur versant une pension visant à leur fournir une protection sociale quand ils n'étaient plus en mesure de travailler. Cette obligation, instituée plus tôt dans certains pays que dans d'autres, était considérée comme une compensation pour services rendus à l'État. On la justifiait essentiellement par la nature supposée spécifique de l'emploi public. C'est pourquoi, dans de nombreux pays, la protection sociale accordée aux fonctionnaires et aux employés à plein temps du service public est généralement considérée comme plus avantageuse que celle dont bénéficie la population en général. Aujourd'hui, cette position particulière est remise en cause dans beaucoup de pays, notamment ceux où le statut des fonctionnaires est actuellement aligné sur celui des employés du secteur privé. La police et l'armée constituent des exemples de catégories de travailleurs pour lesquels se justifie encore l'existence de régimes spéciaux sur la base d'exigences particulières (tels que la bonne condition physique) ou des risques auxquels sont exposés ces agents.

La recherche de la convergence n'est pas toujours clairement exprimée, mais elle apparaît dans la modification des règles régissant les pensions, en particulier dans les pays où les réformes du régime vieillesse ont été générales (au lieu de se limiter aux employés du secteur public). L'exigence de comparabilité est souvent attribuée aux pressions nationales émanant des salariés du secteur privé qui remettent en question la générosité des pensions et des autres prestations accordées aux employés du secteur public. Ces pressions semblent fortes au Luxembourg, en Allemagne et en Autriche. C'est dans ce contexte que des rapprochements entre régimes ont été réalisés (ou sont envisagés) en matière de protection sociale.

Troisième motivation, en principe du moins, les réformes pourraient servir à faciliter la stratégie consistant à *attirer et à retenir* des capacités dans la fonction publique alors que de nombreux fonctionnaires expérimentés partent à la retraite.

En règle générale, les stratégies nationales de réforme des pensions du secteur public n'ont pas cherché à remodeler complètement les régimes de pension vieillesse, sauf dans un petit nombre de pays tels que la Hongrie et la République tchèque. L'objectif essentiel a été la pérennité – et par conséquent la viabilité financière – des régimes de retraite par répartition. Les réformes de ces régimes privilégient la limitation de la hausse des prélèvements obligatoires et cherchent principalement à rendre les régimes plus contributifs. La limitation de l'augmentation des prélèvements obligatoires prend la première place dans les réformes des régimes de pension du secteur public. Cet objectif est particulièrement visible dans les pays où prédominent les régimes obligatoires (Allemagne, Suède, Italie, France), mais on le retrouve aussi dans un pays comme le Royaume-Uni, dans lequel le régime obligatoire est peu développé. Dans la plupart des cas, les limitations des prélèvements obligatoires se sont accompagnées d'incitations visant à mettre en place des régimes par capitalisation facultatifs en particulier pour les employés du secteur public.

Dans les pays membres de l'OCDE, la mise en œuvre des réformes s'est effectuée de manière différente d'un pays à l'autre, tant pour ce qui est des mesures prises que des groupes concernés. Dans certains cas, les réformes ont été réalisées dans le secteur privé avant d'être étendues au secteur public (comme au Portugal et en Norvège). D'autres réformes ont touché l'ensemble des régimes de retraite, sans distinction de secteur (Japon, Portugal et France). Plus rarement, les réformes ont commencé à être introduites dans le secteur public, puis ont été étendues au secteur privé (comme en Finlande).

Tendances des réformes

L'approche fondamentale en matière de réforme des pensions du secteur public comprend les éléments suivants :

1. Révision du mode de calcul des pensions vieillesse, avec allongement des périodes de cotisation dans la plupart des pays membres, accompagnée de réductions des prestations de retraite, comme en Autriche, en France, au Luxembourg, en Nouvelle-Zélande, en Espagne et en Suède.
2. Relèvement de l'âge de la retraite, accompagné de l'harmonisation des âges de départ entre les hommes et les femmes. Cette mesure s'applique à la plupart des pays de l'Union européenne, sauf au Danemark où l'âge de départ à la retraite a été abaissé de 67 à 65 ans. L'harmonisation des âges de départ entre les hommes et les femmes a aussi été opérée dans la plupart des pays de l'Union européenne, à l'exception des nouveaux entrants tels que la Pologne et la Slovaquie (la date limite ayant été fixée par l'UE à 2020).
3. Réductions des droits à prestation spéciaux pour les femmes précédemment considérés comme essentiels pour garantir que les femmes âgées bénéficient d'un niveau de vie suffisant, alors qu'en général leur rémunération a été moindre pendant leur vie professionnelle. Exemples : Autriche, Grèce, Pays-Bas, Espagne et Royaume-Uni. En Allemagne, les pensions de réversion ont été réduites pour passer de 60 à 55% de la pension du conjoint décédé. En Suède, les pensions de réversion ont été progressivement supprimées et plus récemment, elles ont été réduites de 50% aux Pays-Bas.
4. Limitation de la retraite anticipée et restrictions connexes imposées à l'accès aux pensions d'invalidité ou aux prestations d'assurance maladie. Des mesures décourageant la retraite anticipée ont été introduites en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Luxembourg, en Espagne, en Italie, au Danemark, en France, aux Pays-Bas et en Suède.
5. Mise en place de régimes professionnels par capitalisation et contribution des fonctionnaires au financement de leur régime de retraite. Exemples : Australie, Autriche, Japon, Pologne, Nouvelle-Zélande, Norvège, Espagne, Belgique, France et Italie.

L'Annexe 2 et l'Annexe 3 fournissent des détails sur les éléments de ces réformes et sur les mesures prises dans les différents pays.

Parallèlement, les réformes de l'emploi ont modifié les droits à pension

Le changement des régimes d'emploi dans le secteur public a eu pour effet secondaire de modifier les dispositifs de pension de ce secteur. En Australie par exemple, les changements dans la rémunération des employés du secteur public a eu des répercussions sur les pensions : l'introduction de la flexibilité et, en particulier, de la rémunération liée aux performances ont nécessairement un impact sur le revenu au moment de la retraite. Il en va de même au Japon, en Finlande, en Nouvelle-Zélande et en Hongrie.

Encadré 2. Modifications des régimes de l'emploi dans le secteur public

On observe deux tendances dans les régimes d'emploi du secteur public : l'extension du droit du travail ordinaire aux dispositifs régissant l'emploi des fonctionnaires et l'aménagement de la législation sur l'emploi dans l'administration pour rapprocher le statut des employés du secteur public de celui des salariés du secteur privé.

Cette convergence entre les régimes du travail dans le secteur public et dans le secteur privé a été facilitée par la privatisation de missions précédemment remplies par des fonctionnaires (l'énergie, les transports, les télécommunications et la poste en sont les premiers exemples) et par l'externalisation accrue en direction de fournisseurs privés. Dans les deux cas, des missions précédemment considérées comme spécifiques au secteur public et exigeant donc des régimes d'emploi distincts ont été transférées vers le secteur privé avec relativement peu de difficulté. L'argument selon lequel les tâches du secteur public requièrent un type bien particulier d'employés a donc perdu de sa valeur. En outre, la tendance au passage de systèmes basés sur la carrière professionnelle à des systèmes basés sur la fonction a fait que le secteur public ressemble davantage aux entreprises privées et recrute de plus en plus latéralement de la main-d'œuvre venant du secteur privé.

En Italie, les réformes entreprises au début des années 90 soumettent les fonctionnaires à un contrat de travail ou privatisent leur statut pour l'aligner sur celui des employés du secteur privé. Dans ce pays, les relations des fonctionnaires avec leur employeur sont maintenant régies par le droit du travail ordinaire. En Finlande, la Loi de 1994 sur la fonction publique d'État a aussi cherché à rapprocher la situation des fonctionnaires de celles des employés du secteur public, tout en maintenant le caractère public de leurs relations avec leur employeur. Les principes fondamentaux des règles contenues dans cette loi sont ceux qui s'appliquent au secteur privé, mais les agents conservent leur statut de fonctionnaire. L'objectif était d'avoir des relations employé-employeur uniques dans toute l'administration, fondées sur des principes semblables à ceux du secteur privé. Dans les pays de l'Europe de l'Est, le gouvernement a en priorité affirmé sa volonté de rendre l'emploi dans le secteur public plus flexible et donc mieux adapté aux exigences du marché du travail. Dans le cadre de ces réformes, les pensions de base ont été elles aussi réformées. Les employés de l'État ont été touchés par ces réformes dans la mesure où leurs pensions tombent désormais dans le régime national. Dans certains pays, des ajustements ont été opérés par l'instauration de régimes de pension complémentaires spéciaux pour les employés de l'État (comme en Slovaquie).

En Belgique, les modifications apportées à la fonction publique au sens large ont débouché sur la mise en place de nouveaux régimes (harmonisation partielle des règles applicables aux gendarmes et création d'un nouveau régime commun pour la police, par exemple) et l'ajustement des règles des régimes existants, l'État assumant les obligations et dépenses de pension du personnel pour certaines entreprises publiques, notamment dans le cadre des privatisations, et deux régimes de pension coexistant – l'ancien et un nouveau régime pour les nouvelles recrues. Les modifications de la structure du secteur public ont aussi interagi indirectement avec la réforme des pensions, comme dans la « réforme Copernicus » (mandats de six ans renouvelables pour certaines fonctions). Le personnel concerné est maintenant couvert par le régime général. On envisage la création d'un régime complémentaire obligatoire pour augmenter les pensions de base des contractuels.

RÉFORMER LES PENSIONS POUR ATTIRER ET RETENIR LA MAIN-D'ŒUVRE QUALIFIÉE

Les pensions et le maintien des effectifs

La majorité des réformes accordent de l'importance à la rétention du personnel. Les mesures sont généralement adoptées dans le cadre de politiques liées au « vieillissement actif »⁵ (par exemple en Nouvelle-Zélande, au Japon, en France et en Belgique). Dans des pays comme le Luxembourg, le Danemark et l'Australie, le maintien des agents publics est l'une des priorités affichées du gouvernement. En Australie une commission a été créée en décembre 2003 avec pour mission de définir des bonnes pratiques et de les diffuser auprès des divers organismes publics. Elle préconise des comportements à respecter en matière de santé et de stratégie de gestion et suggère des mesures pratiques pour retenir le personnel âgé. Le gouvernement australien cherche ainsi à retenir les agents du service public, en particulier les femmes. D'autres pays ont recours à des incitations financières ; au Luxembourg, par exemple, des compléments de pension sont offerts pour retenir le personnel.

Il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation complète des résultats de réformes qui n'ont été que récemment lancées dans les pays membres de l'OCDE. En France, par exemple, les réformes récentes des retraites n'ont pris effet qu'en janvier 2006 et il est trop tôt pour juger de la réforme précédente de 2003, car son application est très progressive. Toutefois, il apparaît que les employeurs ont appris à être plus sélectifs lorsqu'ils relèvent les limites d'âge existantes (pour les membres des forces armées et les commissaires de police, par exemple), car le relèvement de l'âge de départ à la retraite n'est pas très populaire, en raison des mesures qui ont tendance à l'accompagner (réduction du montant des pensions, cotisations plus élevées, abaissement du niveau de la pension de base, etc.).

Les pensions et l'attractivité de l'État comme employeur

La mobilité volontaire contribue à l'attractivité. Les salariés du secteur privé peuvent souhaiter occuper un poste dans le secteur public s'ils savent qu'ils pourront par la suite assumer d'autres fonctions dans le privé sans perte de droits à la retraite. Le personnel du secteur public a plus tendance à rester s'il perçoit des opportunités d'avancement en changeant d'organisme public, sans désincitations en matière de retraite. La mobilité professionnelle est plus favorisée dans un système d'emploi fondé sur la notion de poste que dans un système fondé sur la notion de carrière, qui comporte des contraintes inhérentes au service public. Dans un système de carrière, ceux qui rejoignent le service public après leurs études doivent théoriquement y rester pendant toute leur vie professionnelle, jusqu'à la retraite. En revanche, dans un système de poste, l'agent est recruté pour occuper un poste spécifique dans l'administration publique. Il (elle) est recruté(e) pour ses compétences et pour celles requises pour occuper le poste pour lequel il (elle) s'est porté(e) candidat(e). L'employeur n'est en rien responsable de la gestion de sa carrière.

La mobilité à l'intérieur du secteur public est généralement bien organisée dans les pays membres de l'OCDE, même si des obstacles demeurent dans certains d'entre eux. Les pratiques varient d'un pays à l'autre, les différences étant dues à la nature du système de fonction publique, c'est-à-dire s'il est d'emploi ou de carrière, car cette différence détermine si le personnel doit suivre la procédure pour changer d'administration (en France, par exemple, un examen est nécessaire) ou s'il doit simplement se porter candidat à un autre poste. Des obstacles à la mobilité existent pour les personnes désireuses de poursuivre une carrière englobant à la fois le public et le privé. Ces personnes sont en général soit des travailleurs

contractuels relativement peu qualifiés soit des responsables très compétents. Ce sont les obstacles à la mobilité de ce dernier groupe d'individus qui continuent de freiner fortement l'aptitude à retenir ou à reconstituer les capacités de secteurs publics confrontés aux départs massifs à la retraite de nombreux employés de grade élevé ou expérimentés⁶.

La mobilité entre le secteur privé et le secteur public

La mobilité entre le secteur privé et le secteur public pose moins de problèmes qu'il y a 10 ans, notamment dans les pays où la fonction publique est fondée sur le poste. La mobilité est encouragée et de nombreux travailleurs du secteur privé peuvent intégrer la fonction publique sans aucune difficulté et leur expérience peut même être recherchée pour effectuer des tâches spécialisées dans le secteur public (comme en Belgique et en Australie)⁷.

La situation est différente pour les employés publics désireux de travailler dans le privé, soit à titre temporaire, soit à titre permanent. Cela s'explique par le fait que dans les pays où les employés publics cotisent à un régime spécial, les prestations versées sont plus généreuses que celles offertes par le privé. De ce fait, les droits à pension de base ne sont souvent pas transférables car les régimes sont incompatibles. Les règles varient d'un pays à l'autre. En Norvège, par exemple, il n'existe pas de réglementation prévoyant le transfert des droits entre le privé et le public. Les droits acquis sont traités différemment dans les deux secteurs. En Belgique, les différents régimes de pension sont en théorie totalement autonomes. Pour les personnes dont la carrière s'est déroulée dans le public et dans le privé, les pensions sont calculées séparément par les différents régimes. Dans les pays où des règles spéciales ont été établies pour les employés publics, la mobilité entre les deux secteurs est rendue plus aisée par le rapprochement entre les deux législations ou même leur harmonisation, ce qui facilite grandement la transition des employés du secteur public vers le secteur privé (Pays-Bas, Suède, Norvège, Autriche, France et Finlande par exemple). En Norvège, les réglementations régissant les droits des travailleurs du public et du privé ont été harmonisées à cette fin. Ces mesures s'inscrivent dans le processus de décentralisation de certains services publics.

Les incitations à rester dans les régimes de pension du secteur public et à continuer à bénéficier de leurs prestations de retraite peuvent diminuer l'attractivité du secteur public comme employeur pour ceux qui ne veulent pas y rester pendant la totalité de leur vie professionnelle.

La mobilité entre les administrations publiques nationales

Il faut opérer une distinction entre la mobilité européenne et la mobilité internationale, qui reposent en théorie sur des principes différents. La « mobilité européenne » concerne à la fois la mobilité des agents publics ressortissants d'un État membre de l'UE qui souhaitent intégrer la fonction publique d'un autre pays de l'UE et celle des fonctionnaires qui veulent entrer dans la fonction publique européenne, c'est-à-dire les institutions européennes. À ce jour, il n'existe pas encore de définition commune de la « fonction publique européenne ».

Les employés publics peuvent occuper des postes au sein des institutions européennes de diverses manières. La mobilité est en principe favorisée par l'application de clauses spéciales relatives au détachement ou à la délégation. Les fonctionnaires peuvent bénéficier de plans de formation pour faciliter leur accès, ce qui est le cas en Autriche, en France et en Hongrie où des décrets encadrent l'exercice de cette mobilité. Aucun État membre de l'UE n'a indiqué que la mobilité extranationale posait un quelconque problème.

Les agents désireux d'intégrer la fonction publique d'un autre État membre de l'UE peuvent se heurter à diverses contraintes qui ont trait en général à la nationalité, à la reconnaissance des qualifications et de l'expérience et à la nature de l'emploi public occupé, la fonction publique étant une prérogative nationale. Ces contraintes sont énoncées dans l'Article 39 du Traité des Communautés européennes relatif à la libre circulation des travailleurs. Toutefois, la jurisprudence spécifie dans quelles conditions les employés du public et du privé doivent être intégrés de manière à pouvoir circuler et travailler dans l'UE.

Des accords et des conventions sont parfois signés entre pays pour améliorer la coopération européenne et internationale. L'Autriche a par exemple conclu des accords spéciaux avec les autorités finlandaises, suédoises, allemandes et britanniques. Ils permettent les détachements ou les échanges de personnel pour une période minimale d'un mois.

Les réformes des pensions et la mobilité à l'intérieur du secteur public

Dans le cas de la mobilité à l'intérieur du secteur public, les droits à pension sont en général conservés dans la mesure où l'agent reste attaché à la fonction publique pour son emploi. En Belgique par exemple, le problème a été résolu en 1964 par une législation stipulant que les services accomplis successivement auprès d'un certain nombre de collectivités ou d'organismes publics devaient être pris en compte pour la pension de retraite dite « unique ». La pension « unique » est calculée selon les règles gouvernant le régime de pension du dernier employeur, mais en tenant compte de tous les services et périodes de travail accomplis auprès d'employeurs publics successifs. En Suède, la méthode de calcul de la pension reste inchangée pour ce qui est des services effectués auprès d'une autre administration. Seuls des paramètres tels que la rémunération, la durée du service, les cotisations et l'investissement dans le fonds peuvent changer et donc avoir une incidence sur le montant de la pension. En cas de mobilité externe, le gouvernement part du principe qu'un fonctionnaire qui se déplace voit ses droits garantis par son régime initial. En France, les fonctionnaires peuvent, au cours de leur carrière, obtenir un détachement pour un emploi dans d'autres ministères, une autre administration ou une entreprise privée, soit en France soit à l'étranger. Ils restent affiliés à leur régime de retraite d'origine et leur employeur est tenu de verser les cotisations complémentaires applicables aux employeurs autres que l'État. Le transfert des droits à pension complémentaires est en général soumis à une réglementation spéciale. En Norvège par exemple, pays où existent des régimes de pension spécifiques pour les employés publics, une réglementation de 1972 permet le transfert des droits à pension en cas de mobilité à l'intérieur du secteur public. Tous les fonds de pension sont soumis aux mêmes règles et ont passé entre eux des accords pour assurer l'homogénéité des prestations versées. Enfin, au Japon, les prestations au titre des régimes de pension du personnel des collectivités locales et de l'administration centrale ont été harmonisées en 2004 dans le cadre de la réforme des pensions, afin d'encourager la mobilité à l'intérieur du secteur public.

La situation du personnel recherchant la mobilité internationale au sein du secteur public est assez particulière et est résumée à l'Annexe 3.

Réforme des retraites et flexibilité du travail

On a de plus en plus recours au recrutement latéral de personnes à tous les stades de leur carrière ainsi qu'à du personnel à temps partiel, occasionnel ou temporaire. Une illustration de l'évolution des formes de travail peut être observée par exemple en Australie, où le travail à temps partiel est en augmentation depuis 10 ans, passant de 9.4% en 2003 à 10.2% en 2004. Le nombre d'agents temporaires ou contractuels s'accroît aussi en Belgique où, selon une étude réalisée dans la fonction publique territoriale, le pourcentage d'agents contractuels a augmenté de plus de 50% au cours des 10 dernières années.

L'essor des contrats atypiques⁸ traduit aussi une volonté de rendre l'emploi plus flexible dans le secteur public (cet objectif a été formulé de façon explicite au Danemark, en Hongrie, au Luxembourg, au Japon et en Nouvelle-Zélande, par exemple). Les objectifs relatifs à une plus grande flexibilité vont de l'aménagement du temps de travail et des congés (comme le congé parental) ou de l'introduction de mesures visant à permettre aux femmes de concilier vie professionnelle et vie familiale à des initiatives autorisant ou facilitant les interruptions de carrière (souvent pour maternité mais aussi d'une manière plus générale).

Le recours au travail temporaire est aussi parfois justifié par la nécessité de recruter de la main-d'œuvre qualifiée pour accomplir certaines tâches au sein de la fonction publique. C'est de toute évidence le cas au Japon, où du personnel qualifié a été embauché pour améliorer l'efficacité du service public.

Cependant, les réformes introduites dans le domaine des pensions n'ont en général pas été axées spécifiquement sur le personnel atypique, certains pays expliquant ce phénomène par l'absence de différence entre les travailleurs permanents et les autres (c'est le cas de la Finlande, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de l'Australie ou du Luxembourg, par exemple). En Finlande, les règles en matière de pensions qui s'appliquent au personnel permanent sont exactement les mêmes que celles qui concernent le personnel non permanent. Dans certains pays néanmoins, des distinctions sont opérées. En Australie, les cotisations des travailleurs à temps partiel sont prises en compte de la même manière que celles des agents à temps plein, mais quelques différences subsistent dans le cas des travailleurs temporaires. Elles portent sur la base de cotisation et la façon dont les cotisations entrent dans le calcul de la pension vieillesse.

La Belgique et la France ont toutes deux mis en place un ensemble de mesures afin de permettre aux travailleurs atypiques d'être traités équitablement par rapport aux autres employés publics. Par exemple, un accord adopté par le gouvernement belge prévoit la réalisation d'une étude sur une retraite complémentaire pour les contractuels de la fonction publique (voir Encadré 3).

En France, les contractuels relèvent du régime du secteur privé pour les pensions de base et perçoivent une retraite complémentaire spécifique, par répartition et par points. Le régime complémentaire ne contient pas de dispositions spéciales pour les agents travaillant à temps partiel ou à temps incomplet. Cependant, pour les personnels titularisés dans un emploi dans l'une des fonctions publiques, ces périodes de travail à temps partiel ou incomplet peuvent être validées et être prises en compte pour leur retraite du service public.

Encadré 3. Belgique : vers un régime complémentaire pour les contractuels

La Belgique mène actuellement une étude sur la possibilité d'introduire un deuxième pilier⁹ de pension pour les contractuels dans le cadre de la Loi sur les pensions complémentaires qui s'applique aux individus ayant un contrat de travail. Le but de ce dispositif serait de garantir que cette catégorie de travailleurs n'est pas lésée en raison de leur statut. Un certain nombre de problèmes demeure car à l'heure actuelle, les services fournis par un contractuel ne sont pris en compte que si la personne en question se voit accorder un poste permanent dans la fonction publique.

Les personnels qui ne sont pas nommés à un poste permanent bénéficient de la sécurité sociale et des mêmes droits à pension que les travailleurs salariés relevant du régime général. Jusqu'à leur nomination, les contractuels sont à la merci d'un aléa de carrière (incapacité physique, démission, licenciement) qui les priverait de façon permanente et irréversible d'une pension équivalant à la pension publique. Le décès priverait aussi de manière irréversible les ayants droit d'une pension de réversion du secteur public.

Les services accomplis sur une base contractuelle ou temporaire dans une administration publique sont pris en compte pour l'ouverture du droit à la pension publique et pour son calcul lorsque l'agent est ultérieurement titularisé. Cela ne vaut que pour les services rémunérés par le ministère des Finances et non pour les périodes d'emploi précaire durant lesquelles la personne a été rémunérée par une indemnité de chômage (majorée dans certains cas d'un complément versé par l'employeur).

Un agent qui termine sa carrière comme contractuel est donc actuellement moins bien traité qu'un agent nommé à titre permanent (qui a droit à une pension publique).

Lorsqu'un contractuel est nommé à titre permanent avant la fin de sa carrière, cela met fin rétroactivement à la différence de traitement et il bénéficie d'une pension publique au titre de l'ensemble de sa carrière. Cependant, les nominations de ce type n'ont pas toujours lieu, car certains employeurs ont tendance à ne pas les prononcer ou à les prononcer plus tard, pour diverses raisons. En l'absence de nomination permanente, l'ampleur de la différence de traitement correspond à la différence de montant entre la pension de travailleur salarié et la pension publique.

CONCLUSION : LES RÉFORMES DES PENSIONS ET LE MAINTIEN DES CAPACITÉS

Les réformes des pensions ont-elles facilité la comparabilité entre l'emploi dans le secteur public et le secteur privé ?

L'objectif de convergence entre les régimes de pension du secteur public et ceux du secteur privé n'est pas toujours clairement formulé, mais on peut l'observer dans les changements apportés aux règles qui régissent les pensions, en particulier dans les pays où les réformes relatives à la pension de vieillesse ont été générales (et non pas limitées aux seuls employés du secteur public).

La convergence entre les régimes a été obtenue, ou le processus a été lancé, dans la plupart des pays membres où existaient des régimes spéciaux : au Luxembourg, à la suite de la réforme de 1998 ; au Portugal, après la réforme des retraites de 1993 ; en Autriche, depuis 2004 ; et en Australie depuis le 1^{er} juillet 2005 pour les nouvelles recrues dans la fonction publique après le 30 juin 2005, etc. La réforme autrichienne a harmonisé le régime de pension des employés fédéraux avec le régime général en 2005. Il n'existe maintenant qu'un seul régime pour tous et, dans le secteur public, le dispositif est le même pour les agents permanents et pour les agents contractuels, sans régime spécial pour les nouveaux entrants dans la fonction publique. Certains emplois publics restent en général exclus de ces réformes (comme les magistrats et Italie et les emplois liés à la défense dans la plupart des pays).

Dans certains pays, l'harmonisation n'a été que partielle. En France par exemple, les règles applicables à l'ensemble des travailleurs ont gagné en convergence, mais le rapprochement a été limité. Dans ce pays également, les privatisations et transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales ont eu peu d'impact sur les régimes de retraite des fonctionnaires, compte tenu des garanties mises en place. Ainsi, lorsque France Télécom a été privatisée, les employés ayant le statut de fonctionnaires ont pu conserver ce statut et leur régime de retraite.

On peut avancer un argument distinct, toujours dans le contexte des problèmes imminents de capacités auxquels sont confrontés de nombreux gouvernements de l'OCDE en raison du vieillissement (et donc du départ à la retraite) du personnel du secteur public. On peut estimer qu'une revalorisation des pensions contribue à rendre le secteur public plus attractif. Une certaine logique historique sous-tend cet argument, puisque nombre de pays ont fait état de problèmes pour attirer et retenir du personnel aux postes clés, en particulier des jeunes diplômés, des spécialistes des technologies de l'information et d'autres techniciens, des fiscalistes, des auditeurs, des économistes et des cadres dirigeants.

Lorsqu'il s'agit d'être compétitif pour attirer de nouveaux employés, en particulier des jeunes diplômés, et retenir des spécialistes et des cadres expérimentés, la rémunération s'est avérée déterminante. Ce facteur est amplifié par l'image négative du secteur public, qui dans l'esprit de nombreux employés potentiels, est associé à un avancement lent et à une faible importance accordée au mérite (OCDE, 2001). Dans le passé, les pensions ont joué un grand rôle dans l'attractivité du secteur public, même s'il n'est pas facile de savoir si les jeunes travailleurs qualifiés sont plus sceptiques vis-à-vis des promesses en matière de pension et donc moins motivés par des considérations relatives à ce domaine. Si l'on tient compte des pensions et aussi de la plus grande sécurité de l'emploi dans le secteur public, la valeur moyenne des gains sur l'ensemble de la vie est plus élevée dans le public que dans le privé. La difficulté réside dans le fait que lorsque ces gains sont répartis par catégories de personnel, il apparaît que les cadres et les techniciens sont plus ou moins à égalité avec leurs collègues du secteur privé, alors que les agents non qualifiés sont mieux payés dans le public (Grimshaw, 1998 ; OCDE, 1997, 2002 ; Postel-Vinay et Turon, 2005). Toutefois, la démarche consistant à accroître l'attractivité de l'emploi dans le secteur public en revalorisant les pensions de l'ensemble des fonctionnaires est sans nul doute onéreuse et pas suffisamment ciblée.

Un certain nombre de pays ont complètement abandonné les régimes de pension séparés pour les employés du public. D'autres ont essayé de limiter les spécificités des régimes du secteur public et de les rapprocher des régimes bénéficiant à l'ensemble de la population. Explicitement ou implicitement, cette réforme rejette l'idée que l'emploi dans le public exige un statut, une culture et des conditions distincts. L'argument historique selon lequel les fonctionnaires devaient avoir un statut distinct reposait sur l'idée qu'il s'agissait d'une mission spéciale requérant un personnel possédant une formation et une motivation particulières et que les modalités de recrutement devaient être différentes de celles des autres travailleurs. Des régimes de pension généreux ont contribué à encourager l'emploi à vie dans le secteur public. La nécessité d'une comparabilité absolue entre le secteur public et le secteur privé n'est certainement pas universellement reconnue, mais comme le statut distinct de l'emploi dans le secteur public est remis en question, la logique d'un régime de pension séparé et particulièrement généreux perd de sa force.

Les réformes des pensions contribuent-elles à retenir le personnel dans un secteur public vieillissant ?

Si la réforme des pensions du secteur public, en raison du manque de ciblage de son application, constitue un moyen assez rudimentaire d'améliorer l'attractivité globale de l'employeur public, la principale contribution de la réforme des pensions à la recherche d'une solution au problème du vieillissement réside dans les incitations et les opportunités qu'elle offre au personnel qualifié de rester dans le secteur public ou d'y entrer, dans le cadre d'une carrière professionnelle flexible embrassant le public et le privé.

La réforme des pensions a, semble-t-il, permis de progresser vers la mise en œuvre de mesures visant à inciter les employés âgés et qualifiés à rester plus longtemps en poste, grâce à des compléments de pension, et d'expérimenter des dispositions pour relever l'âge de la retraite. Les pensions du secteur public présentent actuellement assez peu d'obstacles pour les salariés cherchant à entrer dans la fonction publique en milieu de carrière. Les obstacles à la mobilité touchent par contre les salariés désireux de poursuivre une carrière englobant le public et le privé ; ce phénomène est particulièrement préoccupant dans le contexte actuel des problèmes de capacités dus au vieillissement, puisque ce personnel comprend très probablement des directeurs et des techniciens très qualifiés. Les droits acquis ne sont pas traités de la même manière dans les deux secteurs. À cet égard, les règles en matière de pension créent encore de grandes rigidités qui risquent d'avoir un effet dissuasif sur ceux qui souhaiteraient entrer dans le secteur public.

Par ailleurs, les réformes des pensions n'ont pas encore résolu entièrement les problèmes que rencontrent les travailleurs qui seraient prêts à entrer dans la fonction publique à condition de pouvoir bénéficier de formes de travail souples. Il s'agit souvent de personnes qui doivent s'occuper d'enfants ou prodiguer des soins, recherchent en général un emploi contractuel ou à temps partiel et peuvent avoir besoin de longues périodes de congés. Dans les pays ayant mis en place des régimes spéciaux pour les fonctionnaires, ces régimes sont en général mal adaptés à la demande croissante de flexibilité de l'emploi. Cette demande de flexibilité accrue signifie qu'il ne faut pas supposer qu'après avoir recruté des travailleurs, les pouvoirs publics chercheront à les retenir pour le reste de leur vie professionnelle. Les régimes de pension du secteur public pénalisent en général les travailleurs mobiles en imposant de longues périodes d'acquisition des droits et en réduisant les droits à pension pour ceux qui quittent le régime de manière anticipée. À cet égard, les régimes à cotisations définies, qui ont tendance à devenir la norme dans le secteur privé, présentent l'avantage de mieux intégrer la flexibilité et la mobilité de l'emploi qui sont nécessaires. Les réformes des pensions n'ont en général pas répondu aux besoins spécifiques des travailleurs à carrière atypique et, de ce fait, hormis quelques cas où des pensions complémentaires pour les contractuels sont à l'étude, le secteur public demeure encore un employeur potentiel peu attractif.

Globalement, il reste encore beaucoup à faire, semble-t-il, avant que les réformes des pensions ne deviennent un instrument de gestion efficace permettant de maintenir la capacité des administrations publiques.

GLOSSAIRE

Age normal de la retraite : âge ouvrant droit au bénéfice des *prestations* de pension.

Base de cotisation : salaire de référence retenu pour calculer la *cotisation*.

Coefficient de revalorisation : mécanisme destiné à prendre en compte les modifications du niveau de vie entre le moment où les droits à pension ont été constitués et le moment où ils sont revendiqués (sur la base des salaires, des prix ou des deux).

Cotisation : versement au profit d'un *plan de pension* effectué par le promoteur du plan ou par un adhérent.

Droits acquis : pension différée s'agissant du titulaire d'une rente différée ; *droits* constitués s'agissant de membres adhérents actifs et *droits* des membres adhérents passifs. Il existe souvent dans ces cas-là une période dite *d'accumulation des droits*, et ce n'est qu'une fois cette période passée que les membres des plans ont droit aux prestations au titre du plan.

Employé(s) du secteur public : employés travaillant dans des organismes appartenant au *secteur public*. Ce terme désigne un groupe d'employés plus large que le mot « fonctionnaire », tel qu'il est utilisé dans de nombreux pays membres de l'OCDE. Par exemple, les enseignants et les docteurs travaillant dans des écoles et des établissements de santé ne sont pas forcément des « fonctionnaires », mais ils font partie du secteur public s'ils sont employés par des organismes financés par des administrations centrales, des états ou des collectivités locales.

Fonds de pension : désigne le regroupement des actifs, formant une entité légale indépendante, acquis grâce aux *cotisations* à un *plan de retraite* dans le but unique de financer les *prestations du plan de retraite*. Les adhérents au plan/fonds ont un droit légal ou un droit de jouissance ou une autre forme de créance contractuelle sur les actifs du fonds de pension.

Indexation : mode de revalorisation des *prestations* de pension appliqué pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie (évolution des prix et/ou salaires).

Membre adhérent actif : adhérent à un *plan de pension* qui verse des *cotisations* (et/ou pour le compte duquel des *cotisations* sont versées) et qui accumule des actifs.

Mesure des gains : mesure des gains individuels utilisée dans le mode de calcul des prestations. Il peut s'agir, par exemple, d'une période relative aux derniers gains, de la moyenne sur la vie professionnelle ou d'un certain nombre des meilleures années de gain.

Plan de retraite : un plan (arrangement ou dispositif) de retraite (ou revenu de retraite) est un contrat juridiquement contraignant qui a expressément pour objectif le financement de la retraite - pour satisfaire aux règles fiscales ou aux dispositions du contrat - les *prestations* ne peuvent être versées ou, à tout le moins, ne peuvent être versées sans subir une décote importante si le bénéficiaire n'a pas atteint l'âge légal de la retraite. Ce contrat peut être un élément d'un contrat plus vaste ; il peut être explicité dans les règles ou documents du plan ou il peut être imposé par la loi. Les éléments du plan de retraite peuvent être

mandatés par la loi ou les statuts ou fixés comme condition préalable à un traitement fiscal spécifique, comme c'est le cas pour de nombreux crédits d'impôt conditionnels ou programmes de retraite conçus pour fournir aux adhérents et bénéficiaires du plan un revenu après le départ en retraite. En plus d'avoir explicitement pour objectif le financement de la retraite, ces *plans de retraite* peuvent offrir des *prestations* additionnelles, comme des *prestations* pour invalidité, maladie ou réversion.

Plan de retraite capitalisé : *plan de retraite* professionnel ou individuel qui accumule des actifs spécifiquement destinés à la couverture des engagements du plan.

Plan de retraite facultatif : plans de retraite qui sont soit des plans de retraite professionnels facultatifs, soit des plans de retraite individuels facultatifs.

Plans de retraite individuels : l'accès à ces plans n'est pas forcément lié à l'existence d'une relation d'emploi. Les plans sont établis et administrés directement par un fonds de pension ou une institution financière agissant en qualité de prestataire de produits de retraite sans aucune intervention de la part de l'employeur. Chaque personne effectue, en toute indépendance, ses achats et ses choix concernant des aspects importants de l'accord. L'employeur a néanmoins la possibilité d'apporter une *contribution* aux plans de retraite individuels. Certains plans individuels peuvent être réservés à des catégories d'adhérents spécifiques.

- **Plans de retraite individuels obligatoires :** il s'agit de plans individuels auxquels les particuliers doivent adhérer ou qui sont habilités à recevoir les *cotisations* de retraite obligatoires. Les particuliers peuvent être tenus de *cotiser* à un plan de retraite de leur choix - généralement, parmi un certain nombre de propositions - ou à un plan déterminé.
- **Plans de retraite individuels facultatifs :** la participation à ces plans est facultative pour les particuliers. La loi n'impose pas aux particuliers de souscrire à un plan de retraite. Ils ne sont pas tenus de *cotiser* à un plan de retraite. Les plans individuels facultatifs incluent les plans que des individus doivent rejoindre s'ils choisissent de remplacer une partie de leurs *prestations* de sécurité sociale par celles d'un plan de retraite individuel.

Plans de retraite individuels facultatifs : la participation à ces plans est facultative pour les particuliers. La loi ne leur impose pas de souscrire à un *plan de retraite*. Ils ne sont pas tenus de *cotiser à un tel plan*. Les plans individuels facultatifs incluent les plans auxquels les individus doivent souscrire s'ils choisissent de remplacer une partie de leurs *prestations* de sécurité sociale par celles d'un plan de retraite individuel.

Plans de retraite individuels obligatoires : plans individuels auxquels les particuliers doivent adhérer ou qui sont habilités à recevoir les *cotisations* de retraite obligatoires. Les particuliers peuvent être tenus de *cotiser* à un plan de retraite de leur choix - généralement parmi un certain nombre de propositions - ou à un plan déterminé.

Plan de retraite non capitalisé : plan qui est financé directement par les *contributions* du promoteur ou du prestataire du plan et/ou des adhérents au plan. Les *plans de retraite* non capitalisés sont fondés sur une méthode dite de paiement courant (aussi connue sous le nom de méthode par répartition). Les plans non capitalisés peuvent cependant détenir des réserves annexes afin de couvrir les dépenses immédiates ou afin d'étaler les *contributions* au cours d'une période donnée.

Plans de retraite obligatoires : il s'agit soit de plans de retraite professionnels obligatoires soit de plans de retraite individuels obligatoires.

Plans de retraite professionnels : l'accès à ces plans est lié à l'existence d'une relation d'emploi ou professionnelle entre le participant au plan et l'organisme à l'initiative de ce plan (le promoteur du plan). Les plans de retraite professionnels peuvent être institués par des employeurs ou des groupements de ces derniers (association d'entreprises d'un même secteur), et des organisations syndicales ou professionnelles, conjointement ou séparément. La gestion administrative de ce type de plan peut incomber aux promoteurs ou à un organisme indépendant (un organisme de retraite ou une institution financière). Dans ce dernier cas, au promoteur du plan peut de plus revenir la responsabilité de supervision des opérations du plan.

- **Plans de retraite professionnels obligatoires :** la participation à ces plans est obligatoire pour les employeurs. Les employeurs doivent constituer (et cotiser à) des plans de retraite professionnels auxquels les salariés devront généralement adhérer. Lorsque les employeurs sont dans l'obligation de proposer un plan de retraite professionnel, mais que la participation des salariés est facultative, ces plans sont également considérés comme obligatoires.
- **Plans de retraite professionnels facultatifs :** la constitution de ces plans est facultative pour les employeurs (y compris lorsque l'adhésion se fait automatiquement dans le cadre d'un contrat de travail ou lorsque la loi impose aux salariés d'adhérer aux plans institués de manière facultative par leur employeur). Dans certains pays, les employeurs peuvent mettre en place à titre facultatif des plans professionnels proposant des *prestations* qui remplacent, en partie du moins, celles du régime de sécurité sociale. Ces plans sont considérés comme facultatifs, même si les employeurs doivent continuer de les promouvoir pour être exonérés (en partie du moins) des *cotisations* de sécurité sociale.

Plans de retraite professionnels à cotisations définies (CD) : *plans de retraite* professionnels où le promoteur du plan verse des *cotisations* fixes et n'a pas d'obligation légale ou implicite de verser des *cotisations* complémentaires à un plan en cours dans le cas d'une situation financière difficile du plan.

Plan de retraite professionnel à prestations définies (PD) : tout plan de retraite professionnel autre qu'un plan à cotisations définies. Les plans à prestations définies peuvent généralement être classés dans un des trois types suivants, les plans « traditionnels », « mixtes » ou « hybrides ».

- **Plan à prestations définies « traditionnel » :** plan à prestations définies pour lequel les *prestations* sont liées par une formule aux salaires et à la durée d'emploi de l'adhérent ou à d'autres facteurs.
- **Plan à prestations définies « hybride » :** plan à prestations définies dans lequel les *prestations* dépendent d'un taux de rendement attribué aux *cotisations*. Ce taux de rendement est soit précisé dans les règles du plan, indépendamment du rendement effectif généré par de quelconques actifs supports (par exemple fixe, indexé sur l'indice de référence d'un marché, lié à la croissance des salaires ou des bénéfices, etc.), soit calculé par référence au rendement effectif de quelconques actifs supports et à un rendement minimum garanti précisé dans les règles du plan.
- **Plan à prestations définies « mixte » :** plan de retraite professionnel qui possède deux éléments, à prestations définies et à cotisations définies, séparés et chacun financés par des cotisations distinctes.

Plans de retraite professionnels facultatifs : la constitution de ces plans est facultative pour les employeurs (y compris lorsque l'adhésion se fait automatiquement dans le cadre d'un contrat de travail ou lorsque la loi impose aux salariés d'adhérer aux plans institués de manière facultative par leur employeur). Dans certains pays, les employeurs peuvent mettre en place à titre facultatif des plans professionnels proposant des *prestations* qui remplacent, en partie du moins, celles du régime de sécurité sociale. Ces

plans sont considérés comme facultatifs, même si les employeurs doivent continuer de les promouvoir pour être exonérés (au moins partiellement) des cotisations de sécurité sociale.

Plans de retraite professionnels obligatoires : la participation à ces plans est obligatoire pour les employeurs. La loi oblige les employeurs à participer à un *plan de retraite*. Les employeurs doivent constituer (et *cotiser à*) des *plans de retraite* professionnels auxquels les salariés devront généralement adhérer. Lorsque les employeurs sont dans l'obligation de proposer un plan de retraite professionnel, mais que la participation des salariés est facultative, ces plans sont également considérés comme obligatoires.

Prestation(s) : versement(s) effectué(s) au profit d'un membre d'un *fonds de pension* (ou de ses ayants droit) après le départ à la retraite.

Promoteur du plan de retraite : institution qui conçoit, négocie et normalement aide à administrer un plan de retraite professionnel pour ses salariés ou ses membres. Il peut s'agir de l'État, en tant qu'employeur, ou d'un ministère, agence ou organisme régional ou local particulier.

Régime national : dispositif de retraite exigé par les lois ou réglementations nationales et garanti par l'État. Les lois ou réglementations déterminent les dispositifs de gouvernance et les paramètres clés pour tous les régimes de retraite liés à l'emploi. Certains pays ont en outre instauré des retraites minimales. Les retraites de la fonction publique peuvent faire partie du « régime national » et, dans ces cas-là, il n'existe pas de disposition spéciale en matière de retraite pour ce type de personnel, même si les fonctionnaires ont par ailleurs un statut juridique distinct. Même lorsque les fonctionnaires sont couverts par le « régime national », leurs retraites peuvent être gérées par un organisme spécial.

Retraite anticipée : cas où une personne décide de partir à la retraite plus tôt et de commencer à percevoir des *prestations* avant *l'âge normal de la retraite*.

Retraite différée : cas dans lequel une personne décide de partir après *l'âge normal de la retraite*.

Secteur public : le concept de *secteur public* varie selon les pays. Aux fins de ce questionnaire, le *secteur public* inclut tous les organismes financés sur fonds publics, soit directement par l'État, soit sur la base des affectations budgétaires des pouvoirs publics centraux, des états ou locaux. Le *secteur public* couvre tous les échelons des pouvoirs publics, qui peuvent varier d'un pays à l'autre. Il peut donc englober une partie ou la totalité des échelons des pouvoirs centraux, des états ou locaux. Le *secteur public* inclut aussi les établissements publics, où l'État a un intérêt financier dominant ou de contrôle, quelle que soit leur forme (entreprises publiques et sociétés publiques).

Suspension provisoire des cotisations : période durant laquelle le versement des *cotisations* au régime de pension est suspendu, le plus souvent en raison d'une situation de surcapitalisation.

Taux d'accumulation : fraction de sa *rémunération* que l'adhérent à un plan à prestations définies acquiert pour chaque année de service. Le *taux d'accumulation* est exprimé en pourcentage de la *base de cotisation*.

Taux de cotisation : montant (généralement exprimé en pourcentage de la *base de cotisation*) qui doit être versé sur le fonds de pension.

Taux de remplacement : rapport entre la pension (moyenne) d'un individu (ou d'une population donnée) et le revenu (moyen) à une certaine date.

Titulaire de droits différés : adhérent à un *plan de pension* qui ne verse plus de cotisations et n'accumule plus de *droits* dans le cadre du plan mais qui n'a pas encore commencé à percevoir des *prestations* du plan.

ANNÈXES TECHNIQUES

ANNEXE 1 : RÉFORMES COMMUNES DES PENSIONS

Révision du mode de calcul des pensions vieillesse

Les durées de cotisation ont été allongées dans la plupart des pays membres, sauf au Japon, où les calculs de pension prennent en compte des ajustements automatiques. Cette durée a été portée à 40 ans dans la plupart des pays membres. Au Luxembourg, elle a été allongée de 30 à 40 ans. Elle a aussi été fixée à 40 ans en Autriche. Comme le Luxembourg, la Finlande a fait passer la durée de cotisation de 30 à 40 ans. En Allemagne, les mesures phares présentées par la Commission Rürup le 28 août 2003 visaient à allonger la durée de service (jusqu'à 40 ans) et à réduire les prestations de pension des employés. En France, le nombre de trimestres requis pour obtenir une pension à taux plein était de 150 ; la réforme d'août 2003 a porté cette période à 160 trimestres à partir de 2008. Au Portugal, la réforme d'août 2005 a porté le nombre d'années de service à 40 ans également.

Les réformes sont en général appliquées progressivement, avec le plus souvent de longues périodes de transition impliquant la coexistence de systèmes de calcul différents, ce qui complique la liquidation des droits à pension de retraite des travailleurs. En Grèce par exemple, la nouvelle Loi sur la sécurité sociale votée par le Parlement le 20 juin 2002 stipule que les prestations de retraite relatives aux années de travail débutant le 1^{er} janvier 2008 seront calculées sur la base de la moyenne des rémunérations mensuelles des cinq dernières années de service. En conséquence, les pensions seront constituées de deux composantes différentes, la première correspondant au service effectué jusqu'au 31 décembre 2007 (et par conséquent calculée sur la base de 80% du dernier salaire) et au service effectué après le 1^{er} janvier 2008 (et donc basée sur le salaire moyen des cinq dernières années), pour toutes les demandes de pension soumises après le 1^{er} janvier 2008. D'autres pays ont lancé des réformes fondées sur la date de naissance de chaque individu. C'est ainsi qu'en Pologne, la réforme de 1999 concerne les personnes nées après 1948 ; pour les autres, les anciennes dispositions restent en vigueur. Au Portugal, la réforme du 25 août 2005 s'applique au personnel entré en fonction après 1993. Mais il y a quelques exceptions, certains pays ayant adopté des mesures s'appliquant immédiatement aux travailleurs déjà en retraite (Autriche, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni et Luxembourg).

L'allongement de la période de cotisation s'est accompagné de réductions des prestations de pension, dont les bases de calcul ont été modifiées pour s'aligner sur celles en vigueur dans le secteur privé. En conséquence, le dernier salaire est de plus en plus souvent remplacé par une moyenne de salaire, voire par les revenus moyens encaissés tout au long de la vie afin d'encourager le maintien sur le marché du travail formel. En Autriche par exemple, les modes de calcul des pensions des employés du secteur public sont progressivement changés depuis 2000. Ainsi, si le salaire moyen des 12 meilleurs mois de la carrière d'un individu était la référence en 2003, ce chiffre était déjà passé à 24 mois en 2004. Cette période de référence sera étendue aux 18 meilleures années d'ici à 2020. La durée minimale de service requise pour avoir droit à une pension a été portée à 15 ans pour les personnes entrées dans la fonction publique après le 1^{er} mai 1995.

La baisse du salaire de référence va en général de pair avec une réduction du taux de rente. En conséquence, le taux de remplacement est abaissé. Par exemple, le taux de remplacement du régime de la fonction publique allemande tombera de 75 à 71.75% en 2030, le taux luxembourgeois étant lui aussi réduit et passant de 83.33 à 72%. En Autriche, le gouvernement souhaite aussi diminuer le taux de remplacement qui est actuellement limité à 80%.

Relèvement de l'âge de la retraite

Les changements apportés au mode de calcul des pensions s'accompagnent souvent d'une modification des règles d'éligibilité, sauf au Japon, en Hongrie, en Slovénie, en Australie, en Suède, en France et en Pologne. En conséquence, l'âge de liquidation des droits à pension a été relevé dans la plupart des pays membres, à l'exception du Danemark, où l'âge normal de départ à la retraite a été abaissé de 67 à 65 ans. Aux Pays-Bas, par exemple, l'âge est passé de 62 à 65 ans ; en Autriche, il a été relevé de cinq ans, de 60 à 65 ans ; en Finlande, il est passé de 63 à 65 ans et au Portugal, l'âge normal de la retraite a été porté de 60 à 65 ans.

La plupart des pays ont harmonisé l'âge de départ à la retraite entre les hommes et les femmes.

L'âge normal de la retraite est aussi de plus en plus remplacé par un âge minimum. Par exemple, en Suède, il sera possible de liquider ses droits à l'âge de 61 ans sous réserve d'avoir versé le nombre requis de cotisations pour prétendre à une retraite à taux plein. En Autriche, les réformes proposées imposent un âge minimum de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes, s'ils ont contribué pendant respectivement 40 ou 45 ans. En Italie, par exemple, l'âge minimum de départ en retraite, à condition de totaliser le nombre d'années de cotisation nécessaire, est passé de 57 à 65 ans en 2004. Au Luxembourg, il est possible de liquider ses droits à 57 ans si l'employé a accompli 40 ans de service.

Droits à pension compensatoires réduits

Les femmes bénéficient souvent de prestations particulières pour compenser leur faible participation sur le marché du travail, et leurs revenus en général plus modestes lorsqu'elles travaillent. L'objectif de ces prestations compensatoires est d'assurer aux femmes âgées un niveau de vie adéquat. Or, plusieurs pays réduisent ces prestations de diverses manières (Autriche, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède). Les gouvernements justifient ces réductions en mettant en avant la participation accrue des femmes sur le marché du travail. Par exemple, l'Allemagne a réduit les pensions de réversion de 60 à 55% de la pension du conjoint décédé, tout en augmentant les crédits de pension pour l'éducation des enfants. La Grèce considère que les pensions obtenues par le biais des droits dérivés ne doivent pas permettre aux femmes de bénéficier de revenus supérieurs à ceux des retraités hommes. En Suède, la pension de réversion a été progressivement supprimée. Il en est de même en Autriche, où les droits individualisés d'une femme sont réduits à 0% si ses autres revenus sont suffisants ; auparavant, une femme avait droit à 60% de la pension de son conjoint décédé. Aux Pays-Bas, les prestations de réversion ont été réduites de moitié.

Dans d'autres pays, les droits des femmes sont analysés dans le cadre plus général de la famille. Au Japon, par exemple, une réforme de 2004 stipule qu'une pension doit être partagée en cas de divorce et décès de l'ex-conjoint. Au Luxembourg, les règles relatives à la pension de veuvage en cas de divorce sont réexaminées. La Belgique a simplement indiqué, sans plus de précisions, que les prestations de réversion ont été revues. En France au contraire, les conditions restrictives imposées aux veufs et aux conjoints divorcés et non remariés de fonctionnaires femmes ont été abolies : la pension de réversion est immédiate et n'est plus réduite. Au Luxembourg, la situation est encore plus avantageuse, puisque le conjoint survivant est traité de la même manière que le fonctionnaire décédé.

Ces mesures, liées aux droits dérivés, se sont généralement inscrites dans le cadre de la revalorisation des modes de calcul des pensions des femmes, notamment par le biais des bonifications accordées aux mères salariées.

Parallèlement, un certain nombre de pays ont mis en place des mesures en faveur des parents. Le Luxembourg a par exemple introduit des « années pour enfants en bas âge » (un minimum de deux ans par enfant) pour l'un des deux parents, jusqu'à un maximum de six ans. En Allemagne, des crédits de pension

sont prévus pour l'un des deux parents. La réforme de 2001 a introduit le principe de la bonification pour l'éducation des enfants en même temps que la possibilité de choisir entre les pensions de réversion et le partage entre conjoints des droits à pension (*Rentensplitting*). En République tchèque, les deux parents reçoivent des crédits pour la période d'éducation depuis 1996. Le système de partage est censé encourager l'accès des femmes à des pensions fondées sur leurs droits propres. Des mesures spéciales sont prévues pour les femmes travaillant à temps partiel. Il en est de même en Suède, où ce crédit sera versé au parent ayant les revenus les plus modestes.

Toutes ces dispositions visent à encourager les femmes à entrer sur le marché du travail.

Limiter la retraite anticipée et encourager le départ à la retraite différé

Dans les régimes de retraite, les prestations d'invalidité ou de maladie servent souvent de dispositifs pour atteindre les objectifs de réduction du personnel ou résoudre les problèmes de performance. Le nombre de bénéficiaires de ces prestations augmentant sous l'effet de l'utilisation de ces dispositifs, la plupart des pays membres de l'OCDE ont pris des mesures pour limiter l'accès à ce type de prestations et réduire l'éligibilité (Pays-Bas, Royaume-Uni, Finlande, République tchèque et Danemark, par exemple).

La question du départ à la retraite avant l'âge normal est importante. On considère généralement que le nombre de cotisants âgés de plus de 50 ans diminue rapidement. La structure institutionnelle des systèmes de retraite et des autres dispositifs donnant droit à prestations a souvent encouragé les individus à se retirer prématurément le marché du travail. Les rapports nationaux montrent que dans les pays où les taux de remplacement sont inférieurs à 50%, l'incitation à partir avant l'âge normal de la retraite est faible. Par contre, dans les pays où le taux de remplacement est élevé, c'est-à-dire supérieur à 50%, l'incitation à partir plus tôt est plus forte.

Si, dans certains pays, le départ en retraite anticipée est autorisé dans d'autres il est interdit, comme au Japon. Il en va de même pour le Royaume-Uni, où seule la maladie peut permettre aux employés du secteur public de partir à 50 ans. Tous les autres agents qui décident de partir en retraite prématurément doivent accepter une réduction de leurs prestations. Toutefois, si les agents sont révoqués ou licenciés, ils peuvent prendre une retraite anticipée et dans ces cas-là les coefficients de réduction sont nuls ou très limités.

Dans les autres pays, le départ en retraite anticipée est possible, mais il est strictement réglementé, voire sanctionné. Ces mesures visent à décourager les employés de partir en retraite en réduisant leur pension d'un pourcentage proportionnel aux années de service manquantes. Ces minorations de pension se pratiquent en France, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Finlande, au Portugal, en Grèce, au Luxembourg et en Hongrie (liste non exhaustive). La réforme française par exemple prévoit l'application d'un coefficient de réduction devant atteindre 5% par année manquante jusqu'en 2015. Toutefois, cette mesure ne prendra effet qu'en 2008. Alors, la date de naissance remplacera l'âge minimum d'entrée dans le dispositif, permettant ainsi le démantèlement progressif de ce système de préretraite (le *congé de fin d'activité* (CAF), institué en 1996).

Les réductions peuvent être substantielles. En Italie, par exemple, la réduction peut atteindre 13% pour sept années manquantes. Par cette mesure, le gouvernement italien cherche de toute évidence à aligner le secteur public sur le secteur privé (en ce qui concerne les niveaux des pensions). De plus, une réforme lancée en 1995 prévoit de rattacher les nouveaux entrants au régime général. À la différence des salariés du secteur privé qui n'avaient droit à la retraite anticipée qu'après 35 ans de service (pension d'ancienneté), les employés du secteur public¹⁰ pouvaient y prétendre après seulement 20 ans de carrière s'ils étaient employés par l'administration centrale et 25 ans s'ils étaient employés par une collectivité

locale. Ces durées étaient réduites de cinq ans pour les mères de famille. Pour les fonctionnaires embauchés après le 31 décembre 1995, la retraite anticipée flexible est possible.

Les dispositions concernant la retraite anticipée ne sont pas toujours réservées aux employés du secteur public, même si, dans certains cas, les travailleurs du public bénéficient de plus d'avantages que ceux du privé. En Suisse par exemple, les réductions de pension pour retraite anticipée sont moindres que dans le secteur privé. De même, les autorités portugaises souhaitent récompenser les personnes qui ont travaillé et ont cotisé longtemps dans le secteur public en leur permettant de partir une année plus tôt pour trois ans de cotisation. On estime que 7 000 fonctionnaires pourraient bénéficier de cette mesure.

En réponse aux défis posés par le vieillissement de la population, de nombreux pays membres de l'OCDE ont récemment modifié leurs politiques en matière de retraite anticipée et cherchent désormais à accroître le taux d'activité des travailleurs âgés. Les statistiques concernant les employés du secteur public travaillant au-delà de 55 ans ne sont pas toujours disponibles et recouvrent souvent aussi bien l'activité des employés du secteur public que celle des travailleurs du secteur privé. En Belgique par exemple, la proportion de l'ensemble des travailleurs qui, en 1998, travaillaient jusqu'à l'âge limite de 65 ans était de 15.5%.

Les gouvernements mettent en place des mesures financières afin d'inciter les employés du secteur public à rester en poste plus longtemps. Il s'agit généralement de bonus dont la générosité varie d'un pays à l'autre, mais qui ne permettent pas toujours au personnel d'atteindre un taux de remplacement maximal. En Autriche, le gouvernement a mis en place des incitations financières pour différer la retraite au-delà de l'âge normal. Les fonctionnaires peuvent ainsi percevoir 2% de plus pour chaque année supplémentaire effectuée, mais les pensions sont limitées à 90% du dernier salaire. Les pensions à taux plein sont fixées à 80% du dernier salaire pour 40 ans de cotisations. Au Luxembourg, un employé du secteur public peut bénéficier de 2.3% en plus pour chaque année supplémentaire, à concurrence de 110% du dernier salaire. En Finlande, des suppléments de pension sont versés aux personnes qui partent après l'âge normal. En France, des majorations de pension ont été instituées par la réforme du 21 août 2003. Enfin, en Hongrie, le bonus est de 0.5% pour 30 jours de travail au-delà de l'âge normal de la retraite.

Parallèlement, les taux de rente peuvent varier selon l'âge du cotisant. Dans un certain nombre de pays, ils ont été fixés de manière à garder en activité les employés du secteur public. La retraite anticipée peut entraîner une réduction de ces taux. En Finlande, les augmentations des taux de rente visent à inciter les employés du secteur public à travailler plus longtemps, même si, en soi, elles ne constituent pas un élément de l'attractivité de la fonction publique. Les taux de rente ont été ajustés dans le secteur privé avant de l'être dans le secteur public. Depuis 1995 le taux est estimé à 2.5% par an pour les personnes de 55 ans et plus. Cette valeur a été modifiée pour les personnes âgées de 53 à 62 ans : depuis 2005, le taux est de 1.9% par an. Pour la tranche d'âge des 63-68 ans, il est de 4.5% par an. La Hongrie et la Belgique ont pris des mesures similaires.

Afin d'augmenter le taux d'activité des plus de 60 ans, certains pays ont mis en place des compléments de pension basés sur l'âge (comme la Belgique ou le Luxembourg). Ces valorisations de pension peuvent fournir un surplus intéressant, qui en Belgique peut atteindre 9% (voir Encadré A1.1). Néanmoins, ces mesures ne se sont pas généralisées dans tous les pays en raison de leur coût.

Encadré A1.1. Les compléments pour âge en Belgique

La Belgique a mis en place des compléments pour âge pour l'emploi et les pensions dans la fonction publique fédérale.

En ce qui concerne l'emploi :

À partir de 55 ans, un employé du secteur public peut solliciter une retraite anticipée à mi-temps. Dans ce cas, outre un salaire pour son travail à mi-temps, l'agent reçoit une allocation versée par l'employeur. Cette allocation n'a pas été conçue comme une pension et il ne s'agit donc pas de versements au titre d'une retraite anticipée, mais comme une compensation pour « congé ou disponibilité de préretraite ». Durant ces périodes d'absence, les agents en fin de carrière conservent un lien statutaire avec leurs employeurs, qui peuvent choisir de les rappeler au travail. Parallèlement, ils gardent leur statut vis-à-vis de l'emploi et continuent d'accumuler des droits à pension.

Avant le 1^{er} janvier 2002, ces périodes de congé préretraite étant entièrement prises en compte pour le calcul des pensions et même pour celui du volume des congés sabbatiques et non rémunérés autorisés et assimilés à du service actif.

En ce qui concerne les pensions :

Sans modifier les principes de base actuels en matière de droit et de calcul de la pension (y compris les limitations que constituent le maximum relatif et le maximum absolu), l'octroi d'un complément de pension pour âge a été prévu en vue d'inciter les agents à rester en activité après l'âge minimum (60 ans) de départ à la retraite.

Pour les services assurés depuis le 1^{er} janvier 2001, le taux nominal de la pension découlant du mode de calcul précisé dans l'introduction est majoré d'un complément de pension accordé pour chaque mois de service effectivement effectué après l'âge de 60 ans.

Ce complément est égal à :

-0.125% du taux annuel de pension pour chaque mois de service effectif entre le 60^{ème} et le 62^{ème} anniversaire de l'agent (avec un minimum de 15€) ;

-0.167% du taux annuel de pension pour chaque mois de service effectif après le 62^{ème} anniversaire de l'agent (avec un minimum de 20€).

Au total, le complément pour âge peut atteindre 9% de la pension de base, comme le montre le tableau ci-dessous :

60-61 ans : au moins 1.5% ;

61-62 ans : de 1.5% à 3% ;

62-63 ans : de 2% à 5% ;

63-64 ans : de 2% à 7% ;

64-65 ans : de 2% à 9%

Les compléments ne sont accordés qu'au titre des services effectivement assurés, les congés avec maintien de la rémunération y étant assimilés.

Il faut noter qu'afin de renforcer encore le caractère incitatif, il est prévu de modifier la loi en vue de permettre que le complément de pension pour âge puisse avoir pour effet de porter la pension au-delà du maximum relatif (3/4 du traitement de référence) sans toutefois pouvoir dépasser le maximum absolu.

Mise en place de plans de retraite professionnels capitalisés et contribution des fonctionnaires au financement de leur régime de pension

Dans de nombreux pays membres de l'OCDE, l'État semble se désengager partiellement de sa participation aux régimes obligatoires en mettant en place des plans professionnels ou des régimes de pension complémentaires, ce qui lui permet de limiter sa prise en charge des pensions et des dépenses liées à ces prestations, mais aussi de remédier à la baisse du niveau des pensions des travailleurs, en particulier du secteur public. Le gouvernement britannique par exemple a annoncé son souhait de voir les régimes complémentaires fournir 60% des revenus des retraités, contre 40% aujourd'hui.

Les régimes de pension ne sont pas uniformes dans les pays membres de l'OCDE. Certains ont été instaurés pour les salariés du secteur privé puis étendus à ceux du secteur public et d'autres ont été mis en place pour les agents publics puis étendus aux travailleurs du privé, tandis que d'autres encore ont été établis pour tous les travailleurs.

Des obstacles politiques ou juridiques (comme l'absence d'un cadre juridique) ont longtemps contrecarré la mise en place de régimes de pension complémentaires dans la fonction publique. Les gouvernements de quelques pays membres n'ont pas jugé nécessaire d'offrir des régimes professionnels aux employés du secteur public. Dans certains pays, le taux de remplacement élevé dont ces employés bénéficient pour leur pension de base ne justifie pas l'instauration de régimes complémentaires. À l'heure actuelle, le taux de remplacement varie de 60 à 100% du dernier salaire en Finlande, au Luxembourg, en Grèce, en Belgique et en France. Les pensions de base représentent donc la majeure partie des revenus des retraités.

Aux obstacles juridiques s'ajoutent des obstacles politiques, comme en France, en Pologne et en Belgique. En France, les dispositions statutaires régissant les rémunérations dans la fonction publique excluent explicitement tout versement de cotisation à un régime complémentaire. En Belgique, la constitution prohibe l'octroi de prestations de pension extra juridiques aux agents publics employés à titre permanent. En Pologne, il est formellement interdit d'offrir des plans complémentaires à certaines catégories de personnel affiliées au régime national pour leur pension de base, en raison de leur mission (juges, membres des forces armées, agents de police, pompiers, personnel pénitentiaire, etc.). Les employés du secteur public peuvent toutefois compléter leur pension de base en cotisant à un régime facultatif, auquel par conséquent l'État ne participe pas.

La situation a évolué au cours des dernières années. Les réductions prévues du montant des pensions, la volonté politique et les problèmes économiques, financiers et démographiques ont incité certains pays membres à mettre en place des régimes de pension complémentaires (Allemagne, France, Suisse, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Slovaquie, etc.) ou à envisager de les instituer pour les fonctionnaires et, plus généralement, les agents du secteur public (Italie, Grèce, Espagne, etc.) (Fernandes-Leal et Onnée-Abbruciati, 2003). En Italie, les systèmes de pension complémentaires n'étaient ni reconnus ni réglementés jusqu'en 1993. Ils ont été introduits par les réformes Amato et Dini de 1993 et 1995. Actuellement en place dans le secteur privé, le gouvernement souhaiterait les étendre aux employés du secteur public.

On peut donc distinguer deux types de régime dans les pays qui les ont institués : les régimes uniques, c'est-à-dire communs à tous les travailleurs (secteurs privé et public confondus) ou à tous les employés du public, et les régimes multiples, qui comprennent un éventail de régimes complémentaires pour les employés du secteur public. On trouve ces régimes aussi bien dans les pays offrant un régime de pension de base spécial aux fonctionnaires que dans ceux où les fonctionnaires sont couverts par le régime de pension national.

Les régimes uniques

Certains pays ont décidé d'instaurer des mécanismes assez uniformes contenant très peu de dispositions spécifiques pour les fonctionnaires et autres agents du secteur public. C'est le cas par exemple du Danemark, de nombreux pays de l'Europe de l'Est et de la Suisse¹¹. L'introduction de ces régimes a été facilitée par des mesures et des incitations fiscales pour les travailleurs et les employeurs. Ainsi, l'administration publique en sa qualité d'employeur participe aux régimes professionnels au même titre que les employeurs du secteur privé. Les conventions collectives signées entre les employeurs et les représentants des travailleurs constituent la base de ces dispositifs, dont les appellations et les formes diffèrent d'un pays à l'autre (« fonds de pension aux États-Unis et dans la plupart des autres pays membres, « plans d'épargne » ou « plans de retraite complémentaire/professionnelle » en France, « fonds de pension ouverts ou fermés » en Espagne et en Italie, etc.).

Dans ces régimes, la qualité de « travailleur » et un certain seuil de rémunération sont les principales conditions d'affiliation.

Dans les pays où les fonctionnaires sont affiliés au régime général pour leur retraite, des régimes complémentaires ont été mis en place très tôt. Aux Pays-Bas par exemple, le deuxième pilier¹² est l'un des plus développés d'Europe. Il est basé sur des conventions collectives. Les employeurs n'ont pas d'obligation générale de proposer un régime de pension complémentaire, sauf dans certains secteurs spécifiques. Ces plans sont appelés fonds de pension « sectoriels » et plus de 90% de l'ensemble des employés y sont affiliés. Un plan de pension complémentaire a été créé spécialement pour les employés du secteur public depuis 1996, et aujourd'hui le fonds (*ABP, Pensionenreglement strichting pensionenfonds*) est privatisé. Ce régime est obligatoire pour les fonctionnaires, agents des collectivités locales et les membres des forces armées. Les hauts fonctionnaires et les employés des chemins de fer y sont aussi affiliés, alors qu'auparavant ils cotisaient à d'autres régimes. Les agents contractuels ne sont pas couverts par ces dispositifs.

En Slovénie, les régimes de pension complémentaires remontent à 2000 et peuvent être soit individuels soit collectifs. Le gouvernement, en sa qualité d'employeur, a instauré un plan de retraite complémentaire spécial – un fonds commun de placement fermé – pour tous les agents du secteur public, qui y sont automatiquement affiliés. La couverture du deuxième pilier est de 100% pour les employés du secteur public, contre 30% pour le secteur privé. Les plans pour les employés du secteur public disposent de certains avantages par rapport aux dispositifs existant pour le privé : le niveau de la commission est faible et les droits d'entrée et les frais de gestion (par rapport aux primes) sont peu élevés ; l'imposition est faible et le retour sur investissement important. En conséquence, les personnes qui diffèrent leurs droits à pension et quittent le secteur public pour aller travailler dans le privé ne transfèrent pas leurs droits vers un autre fonds, si bien que le nombre de transferts de droits est limité.

Les régimes multiples

Les régimes complémentaires peuvent couvrir les employés du secteur public de manière séparée. Un plan peut être instauré pour les employés de l'administration centrale et un autre pour le personnel relevant des collectivités locales (comme en Finlande, en Suède et en Irlande par exemple). Un plan complémentaire peut aussi couvrir différents segments du service public ou certaines catégories d'employés, tels que les enseignants, les pompiers et les professionnels de santé (comme en Angleterre et au pays de Galles). En outre, un éventail de régimes complémentaires peut compléter les revenus liés à la pension de base, qui peut être faible car sa finalité est de fournir seulement une pension minimum (Royaume-Uni, États-Unis, Suède, etc.). Enfin, les régimes complémentaires sont, dans certains cas, organisés par zones géographiques, comme ceux des communautés autonomes en Espagne.

Au Royaume-Uni par exemple, les régimes de pension professionnels existent depuis longtemps. Ils visent à compléter la pension de base servie par l'État. En 2000, la Deuxième pension d'État (*Second State Pension*) a remplacé un dispositif antérieur. Elle comprend un mécanisme de désengagement (*opt-out*) par lequel les travailleurs peuvent choisir de cotiser auprès d'un régime professionnel d'entreprise au lieu de cotiser au régime de la Deuxième pension d'État. Dans ces cas-là, les travailleurs doivent se constituer une retraite personnelle et/ou investir dans un plan de retraite à coût réduit (plans d'épargne retraite réservés aux employés à bas revenus qui n'ont pas accès à un régime professionnel). Si les travailleurs choisissent de ne pas se désengager, leurs pensions seront calculées selon une série spéciale de paramètres (âge, niveau de rémunération, durée du service, etc.). Les travailleurs qui se désengagent et n'ont pas de pension complémentaire doivent se constituer une pension personnelle, dont le niveau dépendra, non pas de ces paramètres, mais du retour sur investissement des cotisations qui auront été versées. Pour les employés du secteur public, le Régime principal de pension de la fonction publique (PCSPS) est le régime complémentaire obligatoire le plus important, puisqu'il englobe les agents de l'administration centrale couverts par la *Superannuation Act* de 1972 (Loi sur les retraites). Les agents des collectivités locales, le personnel de santé travaillant pour le Service national de santé (*National Health Service – NHS*) et les enseignants ont leur propre régime complémentaire. Les agents des collectivités locales, par exemple, sont couverts par le régime de pension des collectivités locales (LGPS), qui est le seul régime provisionné à prestations définies. Tous ces plans proposent des prestations équivalentes à celles du Régime principal de pension de la fonction publique (PCSPS). Dans la fonction publique, 78% des agents sont affiliés à un régime de ce type. En 1995, on dénombrait 200 fonds totalisant 4.1 millions d'adhérents.

Cas spéciaux

Les cas spéciaux comprennent les régimes prévus pour les agents contractuels de la fonction publique ainsi que les régimes qui s'ajoutent à la pension de base mais qui ne sont pas considérés comme des régimes complémentaires par les pays membres (Japon, Finlande et Espagne, par exemple).

Les agents contractuels de la fonction publique

Dans certains pays, des régimes complémentaires ont été mis en place pour les personnes qui travaillent sous contrat dans la fonction publique (France, Allemagne et Autriche, par exemple). L'instauration de ces régimes s'explique par le souhait de réduire l'écart entre leur pension (plus faible) et les pensions versées aux fonctionnaires. En outre, ces dispositifs visent aussi à compenser les droits dont bénéficient les agents titulaires, comme la sécurité de l'emploi. En France, l'IRCANTEC (*Institution de Retraite Complémentaire des Agents Non Titulaires de l'État et des Collectivités publiques*) a été créée à l'origine afin d'offrir aux agents contractuels travaillant pour l'État ou une collectivité publique, une retraite similaire à celle des fonctionnaires. Ce régime est obligatoire et fonctionne sur un système de points. L'IRCANTEC a été établie avant le régime complémentaire prévu pour les fonctionnaires en 2005. En Allemagne, le régime complémentaire des agents contractuels avait pour finalité d'assurer aux non-fonctionnaires une retraite égale à celle des fonctionnaires. Basé sur des conventions collectives, il est obligatoire et offre des prestations pratiquement identiques à celles versées par les fonds de pension aux fonctionnaires de l'État fédéral et des *Länder*, comme la *Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder*, VBL¹³, etc. En Autriche, les pensions complémentaires n'existent que pour les contractuels (*Vertragsbedienstete*). Ces régimes sont comparables à ceux du régime de pension privé dans lequel les employeurs et les employés cotisent conjointement.

Régimes s'apparentant aux retraites complémentaires

La distinction entre le premier et le deuxième pilier de pensions n'est pas toujours claire¹⁴. Les régimes additionnels ou complémentaires peuvent être intégrés dans le premier pilier en dépit du caractère « complémentaire » de leurs prestations. En Espagne, par exemple, le premier pilier du système de pension

est constitué d'un régime général lié aux salaires et financé par des cotisations, et de régimes spéciaux pour les fonctionnaires travaillant pour le gouvernement central, le système judiciaire et les forces armées. Le système de protection sociale réservé aux fonctionnaires est lui-même composé de deux programmes distincts : une loi couvrant les retraités de l'État (le régime des *clases pasivas*) et un système d'assurance mutuelle limité aux fonctionnaires (*mutualismo administrativo*). Le premier constitue le système de retraite espagnol assimilable à la protection sociale et le second ressemble à un plan professionnel contributif. En Finlande, il existe des régimes qui s'ajoutent à la pension de base sans pour autant être considérés comme des régimes complémentaires. Parmi eux citons le VEL pour les employés de l'administration centrale, et le KVTEL pour les agents des collectivités locales (administrations locales). La situation est similaire au Japon où le Dispositif d'aide mutuelle au personnel de la fonction publique nationale pour les employés du gouvernement central (NNPMA) et le Régime de pension de l'association d'aide mutuelle des services publics locaux (LPSMAAP) complètent les retraites de base pour les agents du secteur public tout en étant considérés comme faisant partie du premier pilier de pensions.

ANNEXE 2

RÉSUMÉ DES RÉFORMES DES PENSIONS DU SECTEUR PUBLIC PAR PAYS

Australie Le gouvernement australien a mis en place le PSSap, régime par accumulation totalement capitalisé, qui est destiné à la plupart de ses nouveaux employés depuis le 1^{er} juillet 2005. Le régime de retraite du secteur public (PSS), qui était un régime non capitalisé à prestations définies établi en 1990 a été fermé aux nouveaux entrants du secteur public à compter du 30 juin 2005. Depuis le 1^{er} juillet 2005, la plupart des nouveaux employés de la fonction publique australienne ont pu choisir entre le versement des cotisations de l'employeur au PSSap ou à un autre fonds de retraite conforme ou encore à un compte d'épargne retraite.

Danemark Le régime actuel date de 1919. Les réformes entreprises n'ont pas modifié le mode de calcul des retraites mais les règles d'admissibilité ont été revues. Par exemple, l'âge normal de départ à la retraite a été abaissé de 67 à 65 ans. Le rachat de certaines périodes d'absence est autorisé dans les régimes à prestations définies. Les départs à la retraite avant l'âge réglementaire sont également prévus par les dispositions législatives à l'étude. Afin d'encourager le maintien dans l'emploi des accords de retraite progressive sont mis en place. Un amendement est en cours de préparation afin de faciliter le maintien dans l'emploi de certaines catégories d'employés au-delà de l'âge normal de départ à la retraite. Ces réformes visent à assurer la viabilité financière des régimes et à introduire plus de flexibilité, mais aussi une plus grande équité entre les travailleurs. En effet, certains segments du secteur public ont été privatisés. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les nominations d'agents de la fonction publique ont été limitées à une série de catégories professionnelles énoncées dans une circulaire du 11 décembre 2001. Les personnels ne figurant pas sur cette liste sont considérés comme rattachés au secteur privé.

Finlande L'alignement entre le secteur public et le secteur privé est en cours depuis 1967. En 1989, par exemple, des régimes de retraite partielle ont été introduits pour les deux secteurs. Depuis 1993, une réforme de fond des régimes public et privé a été menée en vue de corriger les déséquilibres financiers résultant du vieillissement de la population et des départs à la retraite anticipés. La réforme s'est traduite par un rééquilibrage des prestations versées aux salariés des deux secteurs. Cette réforme, qui ne devait s'appliquer qu'aux nouvelles recrues du secteur public, a finalement été étendue en 1995 à toutes les personnes de moins de 55 ans. Les mesures prises en 1995 ont entraîné le relèvement de l'âge normal de départ à la retraite (de 63 à 65 ans) ainsi que l'allongement de la durée de cotisation (de 30 à 40 ans). Le taux de rente a été ramené de 2.2% à 1.5% par an.

Afin de maintenir dans l'emploi les travailleurs de 55 ans et plus, le taux de rente a été porté à 2.5% par an. À partir de 2005, le taux de rente a été fixé à 1.9% pour les 53-62 ans et à 4.5% pour les 63-68 ans. Les employés peuvent également bénéficier de revalorisations de leur retraite. Les règles applicables aux régimes de base ont été modifiées en 2005, mais les prestations sont les mêmes pour tous. Les périodes de congé de maladie et de congé parental confèrent désormais droit à la retraite. La période de référence pour le calcul de la retraite a été allongée : les quatre dernières années en 1987, les 10 dernières en 1996 et le salaire moyen sur toute la durée de vie active en 2005.

Cette réforme des pensions s'est accompagnée de changements dans l'emploi public qui se sont traduits par la privatisation des entreprises d'État. Cela a conduit à la réduction des catégories de personnel couvertes par le système de pension. Le nombre d'employés de l'État a diminué de près de 70 000 entre 1988 et 2003 ; cette diminution a été due pour 90% aux privatisations et pour 10% aux compressions

d'effectifs. Suite aux changements intervenus en 1995, les enseignants et d'autres agents publics percevront une retraite un peu moins favorable.

Les pensions de réversion sont strictement basées sur la retraite du travailleur décédé.

France Le régime de retraite (civile et militaire), sous sa forme actuelle, existe depuis 1924. Il a été réformé en 1947, en 1964 et, plus récemment, le 21 août 2003. Le régime applicable aux fonctionnaires des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière existe, quant à lui, depuis 1947. La réforme de 2003 lui est également applicable. Cette dernière a modifié les règles de calcul de la pension en allongeant progressivement jusqu'en 2020 la durée de cotisation obligatoire pour obtenir une retraite à taux plein. Elle a mis en place un système de décote et de surcote de la durée de référence afin d'inciter les fonctionnaires à travailler plus longtemps. Cependant, un employé du secteur public ne peut continuer à travailler plus de dix trimestres au-delà de l'âge normal de départ à la retraite sous peine de décote. Les règles en matière de cumul emploi-retraite ont été assouplies. Les agents non titulaires, devenus fonctionnaires, ont la possibilité de valider les périodes de service effectuées en qualité d'agent non titulaire. En outre, les employés publics peuvent racheter leurs années d'études supérieures, mais ce droit est limité.

La législation française a dû se mettre en conformité avec le droit européen en matière de prestations de retraite en vertu du principe d'égalité hommes-femmes. Des dispositions ont été prises en faveur des travailleurs à temps partiel qui ont, désormais, accès aux mêmes prestations que les travailleurs à temps complet à condition d'acquitter des cotisations complémentaires. Des avancées ont été également observées en ce qui concerne les pensions de réversion. En effet, les conditions restrictives imposées aux veufs ou aux conjoints divorcés et non remariés de femmes fonctionnaires ont été supprimées.

Pays-Bas Le régime actuel de pension remonte à 1922. En 1995, cette législation a été modifiée. En 1996, le principal régime de retraite complémentaire du pays (ABP) a été privatisé. Les règles actuelles sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

Le mode de calcul des retraites vieillesse a changé. La période de cotisation a été allongée et l'âge normal de départ à la retraite a été relevé de 62 à 65 ans. Depuis 2004, les pensions sont calculées sur la base de la moyenne des salaires. Les départs anticipés restent possibles, même si la retraite à la carte a été supprimée. Le « *levensloopregeling* » a été introduit et il remplace le système de départ anticipé tout en conservant une certaine liberté de choix quant à la date de départ. Depuis 2006, l'âge minimum de départ à la retraite des employés publics a été porté de 55 à 60 ans.

Le régime applicable aux employés atypiques a été modifié de sorte que leurs droits soient analogues à ceux des autres employés. Les droits à la pension de réversion ont été réduits de moitié.

ANNEXE 3

DROITS À PENSION DANS LE CONTEXTE DE LA MOBILITÉ INTERNATIONALE

Les droits à pension du personnel font en général l'objet de réglementations nationales précises et peuvent résulter d'accords signés entre différents pays. Il convient opérer une distinction entre les systèmes de pension de base et les régimes complémentaires. Ces derniers, qui fonctionnent en principe par capitalisation, peuvent réglementer l'acquisition et la conservation de droits acquis, ainsi que le calcul de droits à pension dans le cadre de leur charte et/ou statuts.

En Norvège par exemple, les syndicats et les organisations patronales ont signé des accords en 1973. Ils portaient sur le transfert et la portabilité des droits entre les régimes de pension du secteur public des pays nordiques jusqu'en juin 2001 – du moins en ce qui concerne les services fournis. Depuis cette date, les droits à pension sont calculés individuellement par chaque régime de pension. Un accord a aussi été conclu pour que certaines périodes d'absence liées à des congés accordés pour travailler dans une organisation internationale soient reconnues jusqu'à un maximum de quatre ans (régime de retraite de la fonction publique norvégienne). Pour les autres fonds de pension, la limite est de deux ans.

D'autres pays, comme le Japon, ont choisi de conclure un traité de sécurité sociale ou un accord pour encourager les échanges internationaux de personnel. Ces réglementations devraient permettre aux personnes concernées de conserver leurs droits à pension et de ne pas être lésées par un détachement temporaire auprès d'une organisation internationale. Certains pays, tels que la Belgique, sont déjà pourvus de règlements précis en la matière (voir Encadré A3.1).

Encadré A3.1. La mobilité entre un régime de pension belge et une organisation internationale

En 1991, une loi belge a établi des règles concernant les relations entre des régimes belges de pension et ceux de certaines organisations internationales dont la liste figure ci-dessous.

La loi visait principalement à appliquer l'Article 11 §2 de l'Annexe VIII du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes, qui permet à une personne entrant en service auprès des Communautés européennes de demander le transfert aux Communautés, soit de l'équivalent actuariel, soit du forfait de rachat des droits à pension acquis au titre de ses activités exercées dans les régimes légaux de pension belges (salariés, travailleurs indépendants, sécurité sociale d'outre-mer et régimes de pension du secteur public).

La loi avait appliqué l'Article 11 §2 selon des modalités qui n'étaient basées sur aucune des deux formules proposées (transfert du forfait de rachat des droits à la pension ou transfert de l'équivalent actuariel), mais sur un mécanisme de subrogation, c'est-à-dire le versement mensuel d'une pension par le régime belge de pension aux Communautés à compter de la date d'entrée en application de la pension communautaire. Grâce à cette subrogation, un certain nombre d'années de service donnant droit à pension au titre de la pension belge ont été créditées sur la pension accordée à l'agent par l'institution.

En 2003, un nouveau système a été mis en place pour les demandes de transfert introduites à partir du 1^{er} janvier 2002. Dans le cas du transfert d'un régime belge de pension vers le régime de pension des Communautés, la loi de 2003 ne prévoit pas de mécanisme de subrogation, mais un transfert financier opéré en une seule fois. Ce transfert est réalisé selon une formule basée sur le forfait de rachat.

Pour ceux qui transfèrent vers la Belgique, les droits à pension peuvent être transférés des Communautés européennes vers le régime belge de pension.

Il est possible d'étendre ces dispositions à des institutions internationales publiques autres que les Communautés européennes dont les régimes de pension contiennent des clauses similaires à celles prévues par le Statut des fonctionnaires des Communautés européennes. De telles extensions sont envisagées, en particulier en faveur d'organisations comme Eurocontrol, l'Office européen des brevets, l'Agence Spatiale Européenne, le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme, le Conseil de l'Europe, l'OCDE, l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, Gary W. et Keith Brainard (2004), "Profitable Prudence: The Case for Public Employer Defined Benefit Plans" (<http://rider.wharton.upenn.edu/~prc/PRC/WP/WP2004-6.pdf>). The Wharton School, Université de Pennsylvanie. Philadelphie, PA.
- Fernandes-Leal, Christine et Marie-Laure Onnée-Abbruciati (éds) (2003), *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*. Bruxelles : Bruylant.
- Grimshaw, Damian (1998), *National Systems of Public Sector Pay: Implications for 'Welfare Outcomes' and Economic Stability* (<http://www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds/confsem/Grimshaw.htm>). The ESRC Labour Studies Seminars - 27 novembre 1998 : Reinventing the State. Centre for Comparative Labour Studies, Department of Sociology, Université de Warwick: Economic and Social Research Council.
- Joumard, Isabelle, Per Mathis Kongsrud, Young-Souk Nam et Robert Price (2004), "Améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques : l'expérience des pays de l'OCDE. *Revue économique de l'OCDE*. 2003/2 (37). 109-61.
- Lindeman, David (2002), "Issues Concerning Occupational Schemes for Civil Servants and Other Public Sector Workers" (<http://www.oecd.org/dataoecd/32/27/2489695.pdf>). OCDE. Paris.
- OCDE (1997), *Évolution des rémunérations du secteur public dans les pays de l'OCDE*. Paris : OCDE/PUMA.
- OCDE (2001), *La compétitivité de l'employeur public*. PUMA/HRM(2001)6. OCDE. Paris.
- OCDE (2002), *Résumé de l'analyse des données sur les principales tendances de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public*. Mise à jour 2002. Présenté lors de la réunion du Groupe de travail sur la Gestion des ressources humaines. OCDE. Paris.
- OCDE (2006), *Les défis de la gestion des agents publics dans le contexte du vieillissement démographique dans les pays membres de l'OCDE*. Paris.
- Palacios, P. et E. Whitehouse (2006), *Civil-Service Pensions around the World*. Washington DC : Banque mondiale.
- Postel-Vinay, Fabien et Hélène Turon (2005), *The Public Pay Gap in Britain: Small Differences That (Don't?) Matter*. Bonn : Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

NOTES

1. Il faut noter que l'enquête avait pour but d'identifier les tendances et l'impact des réformes des pensions du secteur public, tout particulièrement dans le contexte du vieillissement des effectifs du secteur public et en complément d'autres travaux de l'OCDE (OCDE, 2006). L'enquête n'a réalisé aucune analyse budgétaire ou actuarielle. Les régimes de pension que les pays étudiés ont décrit sont ceux qui couvrent le service public de base. Cela signifie que les réformes apportées à ces régimes sont probablement représentatives de réformes plus vastes opérées dans le secteur public au sens large- mais cela veut aussi dire que les comparaisons doivent être interprétées avec prudence car l'unité d'analyse varie sensiblement d'un pays à l'autre.
2. Lindeman (2002) donne un aperçu de l'évolution des régimes de pension du secteur public et signale aussi leur caractère atypique – en général, ils ne sont pas des sous-ensembles du régime national d'assurance sociale et ne sont pas réglementés comme les régimes professionnels du secteur privé. Anderson et Brainard (2004) notent que la plus forte croissance des pensions de la fonction publique aux États-Unis a concerné l'échelon municipal.
3. Les pensions du secteur public sont déterminées à partir du dernier salaire en Allemagne, au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni, en Australie et au Japon. En Autriche, la pension est calculée à partir du salaire des mois les mieux payés. Anderson et Brainard (2004) font remarquer qu'aux États-Unis, 90% des agents du secteur public, à tous les échelons de l'administration, bénéficient d'un plan de retraite à prestations définies.
4. Palacios et Whitehouse considèrent que le rapport des dépenses de pension du service public au total des recettes de l'État constitue une mesure plus précise du coût des dispositifs actuels de pension. Ils font remarquer que dans les pays membres de l'OCDE, ce pourcentage varie entre 2.5 et 7.5% des recettes générales de l'État, la moyenne étant de 5% (Palacios et Whitehouse, 2006).
5. Le vieillissement actif renvoie aux politiques visant à améliorer le bien-être et la qualité de vie des personnes âgées en les aidant à rester actives socialement et économiquement.
6. Voir aussi Joumard, Kongsrud, Nam et Price (2004).
7. Certains pays encouragent cette mobilité entre le public et le privé par le biais des programmes spéciaux. Au Japon par exemple, la Loi de 1999 (N° 224) régit les échanges de personnel entre la fonction publique et le secteur privé. Le but de cette loi est de donner un nouveau souffle à la gestion des ressources humaines dans le secteur public et de développer ces ressources. La loi, entrée en vigueur le 21 mars 2000, comprend deux programmes. Il s'agit, premièrement, d'envoyer des employés publics permanents (titulaires) travailler pour des entreprises privées tout en conservant leur statut de fonctionnaires et, deuxièmement, de recruter des employés à plein temps dans le secteur privé à la suite de la démission qu'ils ont donné à leur employeur du privé. L'Autriche dispose aussi de programmes spéciaux permettant aux employés du public de partir dans le privé dans le cadre de détachements vers des organismes privés. Ces détachements sont toutefois limités à six mois.
8. Les carrières sont dites « atypiques » lorsque les personnes occupent un poste permanent à temps partiel ou un emploi occasionnel. Elles concernent aussi les individus qui ont connu des interruptions de carrière ainsi que ceux qui continuent à travailler au-delà de l'âge légal de la retraite.
9. Les systèmes de retraite s'articulent maintenant autour de trois piliers :

La pension du premier pilier vise principalement à combattre la pauvreté. Elle est obligatoire et redistributive. Bien qu'il s'agisse normalement d'une retraite organisée par les pouvoirs publics et financée par répartition, sa forme peut sensiblement varier.

Le *deuxième pilier* vise à lisser la consommation sur la durée de vie de chaque individu ; en principe, il peut être géré par le public ou le privé. Il peut être financé par anticipation ou par répartition et peut ou non être intégré dans le premier pilier.

Le *troisième pilier* est privé, capitalisé et volontaire et vise à accroître l'éventail des initiatives de l'individu.

10. S'ils avaient été embauchés avant le 31 décembre 1995.
11. Un plan de retraite professionnelle complémentaire obligatoire a été introduit le 1^{er} janvier 1985 pour tous les salariés, quelle que soit leur situation au regard de l'emploi.
12. Voir note de bas de page 9.
13. Clos en 2000.
14. Voir note 9.