

## 2) Quelle réforme des régimes de retraites des fonctionnaires ?

François ECALLE

Les principales caractéristiques des régimes de retraite des fonctionnaires et leurs différences avec celles des régimes de retraite des salariés du secteur privé (de base et complémentaire) sont décrites dans une [fiche de l'encyclopédie](#).

Les deux régimes de retraite des fonctionnaires, celui des fonctionnaires de l'Etat et celui des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, font partie des « régimes spéciaux » aux côtés d'une vingtaine de régimes beaucoup plus petits et spécifiques à certaines branches d'activité (industries électriques et gazières...), voire à des entreprises particulières (SNCF, RATP...). La « réforme des régimes spéciaux » de 2008 a surtout consisté à rapprocher leurs règles de celles des régimes de fonctionnaires, qui se sont elles-mêmes rapprochées de celles des régimes du secteur privé à partir de la réforme de 2003.

En dépit de ce rapprochement, il reste de nombreuses différences entre les règles relatives aux pensions des fonctionnaires et à celles des salariés du secteur privé. Par exemple, les droits familiaux (majoration des pensions selon le nombre d'enfants...) sont plus avantageux dans le secteur privé. Les principales différences qui subsistent portent sur le salaire de référence, pour l'ensemble des fonctionnaires, et sur l'âge de départ, pour les agents des catégories dites « actives » et « super actives ». En outre, le dispositif institutionnel retenu pour la fonction publique reste spécifique.

### A) Le salaire de référence

Le salaire de référence est celui des six derniers mois dans la fonction publique au lieu de la moyenne des 25 meilleures années (retraite de base) et de toute la carrière (retraite complémentaire) dans le secteur privé ; ce salaire de référence, de même que l'assiette des cotisations sociales, excluent les primes dans les régimes de fonctionnaires alors que tous les éléments de rémunération sont pris en compte dans le régime général et les régimes complémentaires<sup>1</sup>.

Le taux plein appliqué à ce salaire de référence est de 75 % dans la fonction publique et de 50 % dans le régime général des salariés du secteur privé, mais ces derniers bénéficient également, contrairement aux fonctionnaires, de retraites complémentaires (ARRCO et AGIRC) qu'il faut prendre en compte et qui portent leur taux plein réel également aux alentours de 75 % en moyenne.

---

<sup>1</sup> Les retraites, comme les cotisations, sont plafonnées dans le secteur privé, mais à des niveaux qui concernent très peu de fonctionnaires.

## **1) Un même taux de remplacement aujourd'hui en moyenne, malgré un salaire de référence différent, mais qui sera plus élevé à l'avenir pour les fonctionnaires**

La comparaison des règles des régimes de retraites publics et privés présente d'importantes difficultés méthodologiques et il n'est pas étonnant que des résultats différents soient obtenus selon les études. [Tous les travaux réalisés](#) jusqu'à ce présent, notamment ceux du conseil d'orientation des retraites (COR) et de la Cour des comptes, conduisent néanmoins au même taux de remplacement, en moyenne, du salaire net moyen des cinq années précédant la retraite par la pension nette, après une carrière complète (environ 75 %)². Les fonctionnaires sont plutôt avantagés par la règle des six mois mais pénalisés par l'exclusion des primes.

Cette égalité du taux moyen de remplacement, malgré des règles très différentes, résulte du hasard. Elle masque d'ailleurs d'importantes disparités, notamment en fonction du taux de prime des fonctionnaires, qui est très variable d'un corps et d'un ministère à l'autre. Si les règles du privé étaient appliquées aux fonctionnaires partant aujourd'hui en retraite, la moitié environ y gagnerait et l'autre moitié y perdrait, les gains et pertes en question pouvant être très importants (plus de 15 % du montant de la pension).

Les taux moyens de remplacement étaient différents dans le passé : ils étaient plus élevés pour les fonctionnaires parce que la part des primes dans leur rémunération était plus faible. Ils seront de nouveau plus élevés pour les fonctionnaires dans l'avenir. En effet, le taux de remplacement moyen va nettement baisser d'ici à 2060 dans les régimes de retraite du secteur privé, notamment parce que la règle des 25 meilleures années induit un décalage de plus en plus fort entre le salaire à la date de la retraite et le salaire de référence qui détermine la pension (la moyenne des salaires des 25 années passées corrigés en fonction de la seule hausse des prix à la consommation). La règle des six derniers mois protégera les fonctionnaires contre cet effet.

En outre, la réforme des grilles salariales de la fonction publique annoncée en septembre 2015 comprend le remplacement de primes par une hausse du traitement brut, ce qui majorera les retraites des fonctionnaires.

## **2) L'unification des règles de calcul du salaire de référence devra être très progressive**

Pour éviter que les retraites des salariés du secteur privé se dégradent à l'avenir par rapport à celles des fonctionnaires, mais aussi parce qu'il n'y a aucune raison pour que leurs pensions dépendent de règles différentes et parce qu'il est souhaitable d'unifier les régimes de sécurité sociale, il faudrait retenir les 25 meilleures années dans la fonction publique et intégrer toutes les primes dans le calcul du salaire de référence³. Les obstacles à cette unification des règles sont toutefois très importants.

Les systèmes informatiques de gestion des ressources humaines dans les administrations ne permettent pas de connaître les rémunérations annuelles des fonctionnaires sur les 25 dernières années, parce qu'il ne paraissait pas nécessaire de conserver cette information.

<sup>2</sup> A rémunération brute totale identique, les fonctionnaires sont légèrement avantagés parce que, ne payant pas de cotisations sur leurs primes, leur salaire net est un peu plus élevé.

<sup>3</sup> Il resterait une différence entre salariés et fonctionnaires dans la mesure où le fonctionnement par points du régime de retraite complémentaire des salariés équivaut à un calcul de la retraite l'ensemble de la carrière.

Les simulations de l'impact d'une application des règles du privé aux fonctionnaires sont réalisées sur la base d'échantillons d'agents dont les carrières sont en partie reconstruites par des méthodes statistiques. Les résultats en sont donc fragiles, pour ce qui concerne les pensions moyennes mais aussi l'impact budgétaire. Ces simulations suggèrent néanmoins que cet impact budgétaire pourrait être à peu près nul, voire légèrement négatif, ce qui est cohérent avec des taux de remplacement en moyenne inchangés.

En pratique toutefois, une telle réforme aurait probablement un coût très élevé en raison des compensations financières qui seront accordés aux perdants. La pension des enseignants, qui ont peu de primes, serait ainsi réduite de 10 % en moyenne, donc de bien plus pour une partie d'entre eux, ce qui est difficilement envisageable.

Le calcul de la pension des fonctionnaires pourrait n'être que partiellement aligné sur celui des retraites du secteur privé (en ne retenant, par exemple, que les 10 meilleures années et seulement une partie des primes). Il serait toutefois difficile de justifier pourquoi, dans cet exemple, seules les 10 meilleures années sont prises en compte ou pourquoi seule une partie des primes est intégrée au calcul de la pension. Un alignement partiel serait coûteux parce que des perdants seraient tout de même dédommagés, sans pour autant atteindre le principal objectif d'une telle réforme qui est d'uniformiser les règles.

Pour éviter d'avoir à remettre en cause les droits acquis, les règles du secteur privé peuvent seulement être appliquées progressivement aux nouveaux fonctionnaires, en s'inspirant de la méthode suivie chez Orange ou à La Poste pour changer le statut de leurs agents. Tous les recrutements s'y font désormais sur des contrats de droit privé, mais les agents qui avaient le statut de fonctionnaire avant la réforme ont pu le garder et leurs pensions sont d'ailleurs payées par le service des retraites de l'Etat.

Cela signifie que l'alignement total des retraites de la fonction publique sur les règles du secteur privé se fera seulement lorsque les agents recrutés au moment de la réforme arriveront à l'âge de la retraite, mais c'est la seule solution réaliste<sup>4</sup>.

### **3) Ces règles pourront être unifiées dans le cadre du régime universel annoncé par le gouvernement**

Le gouvernement a annoncé la création d'un régime universel, par points ou en « *comptes notionnels* », dans lequel les cotisations payées tout au long de la vie professionnelle donneraient droit à une pension calculée sur la base de ces cotisations.

Les pensions ne peuvent cependant pas être ainsi calculées aujourd'hui dans les régimes spéciaux du secteur public car les revenus et les cotisations n'étaient pas enregistrées jusqu'à ces dernières années. Les données enregistrées par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique peuvent sans doute être utilisées pour reconstituer la rémunération globale et les cotisations des agents du secteur public, mais elles n'existent que depuis 2005.

Or la création d'un régime universel n'aurait aucun intérêt si elle ne concernait pas les régimes spéciaux. Ce système universel ne peut donc concerner que les générations entrées à partir de 2005 sur le marché du travail. Leurs cotisations devraient continuer à être versées

---

<sup>4</sup> Même si l'impact de la réforme est repoussé très loin dans le temps, il pourrait être nécessaire de revaloriser les carrières des catégories de fonctionnaires qui y perdront le plus, comme les enseignants.

aux régimes actuels, mais être enregistrées, avec les cotisations déjà payées, sur un compte qui servira de base au calcul de leur pension lorsqu'elles prendront leur retraite. Les premières pensions calculées dans le cadre de ce régime universel pourraient seulement être liquidées lorsque la génération entrée dans la vie active en 2005 prendra sa retraite, soit dans environ 30 ans. Cela conduirait toutefois à remettre en cause les droits acquis sur la base des cotisations versées depuis 2005 et il est donc plus réaliste de considérer que le régime universel ne concernera que les générations entrées dans la vie professionnelle à partir de 2018.

En outre, comme indiqué dans la [note de ce site sur le régime universel](#), les cotisations de retraite des fonctionnaires, surtout celles dues par les employeurs, ont une nature très particulière et le rapport entre pension et cotisations ne pourra pas être le même dans les secteurs public et privé.

## B) L'âge de départ des catégories actives

L'âge moyen de liquidation de leur pension par les « *sédentaires* » de la fonction publique est proche de celui des salariés du secteur privé (62 ans) et pourrait le dépasser dans la mesure où la situation du marché du travail contraint souvent ces derniers à cesser leur activité plus tôt qu'ils ne le souhaitent. En revanche, l'âge de départ des fonctionnaires dits « *actifs* » et « *super actifs* » est inférieur en moyenne de quatre ans à celui des sédentaires et des salariés.

L'âge d'ouverture des droits à la retraite est inférieur de 5 ans à celui des sédentaires pour les actifs et de 10 ans pour les super-actifs, sous réserve d'une durée minimale de services (respectivement 17 et 25 ans). En outre, la réforme de 2010 (relèvement de deux ans de l'âge minimal de départ à la retraite et de l'âge à partir duquel il n'y a plus de décote) s'applique à eux avec un décalage de plusieurs générations<sup>5</sup>.

Les « super-actifs » de l'Etat (police nationale, administration pénitentiaire et contrôle aérien) sont près de 130 000 ; ceux des hôpitaux et collectivités locales sont en nombre indéterminé, mais vraisemblablement très faibles. Les actifs de l'Etat (douaniers...) sont environ 30 000 ; ceux des collectivités locales (pompiers, policiers municipaux...) sont en nombre indéterminé mais supérieur à 55 000 ; ceux des hôpitaux (aides-soignants, une partie des infirmiers, ouvriers et agents d'entretien...) sont environ 500 000.

L'alignement de leur âge de départ sur le droit commun serait favorable aux finances publiques. En effet, avec un recul de 5 ans de cet âge, il y aurait 5 générations de moins à la retraite sur 25 en moyenne actuellement, soit une baisse de 20 % du nombre de retraités. Ayant travaillé cinq ans de plus, leur salaire de référence, et donc leur pension, serait plus élevé de l'ordre de 7 %<sup>6</sup>. Les simulations réalisées par l'administration pour un [rapport parlementaire](#) montrent que l'économie sur les pensions serait supérieure à 2 Md€.

A missions inchangées, les effectifs en activité seraient identiques, en supposant qu'il n'y aurait pas de recrutement pendant plusieurs années pour compenser le recul des départs. La masse salariale serait très légèrement plus élevée, de l'ordre de 0,5 %, car les agents seraient en moyenne un peu plus anciens et donc un peu mieux payés, ce qui compenserait très

<sup>5</sup> Les militaires font aussi l'objet de dispositions particulières en matière de retraite.

<sup>6</sup> Ce qui correspond à l'augmentation moyenne du traitement des fonctionnaires sur les 5 dernières années de carrière. Le nombre de trimestres validés pourrait également être plus élevé, mais on peut supposer que les actifs partent déjà au taux plein grâce aux bonifications de trimestres dont ils bénéficient et que cet effet ne joue pas.

partiellement l'économie réalisée sur les pensions. La réduction nette des dépenses publiques envisageable est de l'ordre de 2 Md€.

Le principal risque pour les finances publiques en cas de suppression des catégories actives est celui d'une compensation financière sous la forme de mesures catégorielles en faveur des agents concernés, comme ce fut le cas en 2008 dans les autres régimes spéciaux du secteur public. De telles compensations pourraient annuler le bénéfice de la réforme pour les finances publiques et même entraîner une augmentation des dépenses publiques.

Les fonctionnaires dits « actifs » ou « super-actifs » appartiennent à des « *corps* » classés dans ces catégories, souvent dans des temps anciens, parce que les emplois concernés « présentent un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles » selon le code des pensions. Or, si les salariés du secteur privé dont les travaux présentent également des risques particuliers ou des fatigues exceptionnelles ne bénéficiaient pas de tels avantages jusqu'à présent, la situation a changé avec la création du « *compte personnel de prévention de la pénibilité* ».

Les deux régimes qui coexistent désormais, compte pénibilité dans le secteur privé et catégories actives dans le secteur public, ont des logiques très différentes : le régime des « actifs » repose sur une approche collective des conditions de travail alors que le compte pénibilité repose sur une approche individuelle, du moins selon la loi puisque ses décrets d'application l'orientent vers une approche plus collective.

Si les catégories actives sont maintenues, le risque pour les finances publiques est que des agents n'en faisant pas partie mais exerçant des métiers pénibles, surtout s'ils sont reconnus comme tels dans le secteur privé, demandent à bénéficier du compte pénibilité.

La suppression des catégories actives pourrait entraîner l'extension du compte pénibilité à la fonction publique et il n'est pas sûr que les dépenses publiques soient alors diminuées.

Comme le conclut la [note d'analyse du compte pénibilité](#) sur ce site, la prise en compte de la pénibilité pour ouvrir de nouveaux droits sociaux aux salariés présente des risques considérables pour les finances publiques et la compétitivité des entreprises, alors que ses bénéfices sont incertains pour les personnes concernées.

Il serait donc souhaitable de supprimer à la fois le compte pénibilité, avant que les salariés n'aient acquis trop de droits, et les catégories actives. La suppression de ces dernières serait alors mieux justifiée, le compte pénibilité n'existant plus, mais une compensation des droits acquis à une retraite précoce serait néanmoins probable. La seule solution réaliste est probablement à nouveau de n'appliquer les nouvelles règles qu'aux nouveaux entrants, quitte à reporter très loin dans le temps les économies escomptables. En revanche, les réformes concernant l'ensemble des régimes de retraite, comme le recul de deux ans de l'âge de départ minimal, devraient être appliquées au même rythme aux agents des catégories actives.

### **C) Le dispositif institutionnel**

L'organisation actuelle se caractérise d'abord par l'absence d'une véritable caisse de retraite des fonctionnaires de l'État, leurs pensions étant gérées par un « *service des retraites de l'Etat* » (SRE) rattaché au directeur général des finances publiques (DGFIP) ; les retraites des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont gérées par la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Ensuite, il existe en fait deux régimes, l'un pour

les fonctionnaires de l'État et l'autre pour ceux des collectivités locales et des hôpitaux, alors que leurs pensions sont identiques (seules les cotisations des employeurs changent).

Il faudrait d'abord aller rapidement au bout de la réforme commencée avec la création du « *compte d'affectation spéciale* » (CAS) des pensions en 2006 et du SRE en 2009. Celui-ci devrait notamment exercer la plénitude des compétences d'un service des retraites, ce qui suppose le complet aboutissement des mesures décidées en 2007 dans le cadre de la « *révision générale des politiques publiques* » et visant à transférer des ministères au SRE toutes les fonctions de liquidation des retraites et d'information des agents.

Il s'agit ensuite, comme le propose la Cour des comptes à un horizon de trois ans dans son [rapport d'octobre 2016](#), de transformer le CAS des pensions en une caisse de retraite organisée comme les autres caisses de sécurité sociale, avec notamment un conseil d'administration rassemblant les organisations syndicales et les représentants des employeurs (les ministères et certains établissements publics).

L'étape suivante serait la fusion des deux régimes, dont la gestion reviendrait à une caisse unique. Celle-ci pourrait disposer de ses propres moyens de gestion, transférés par la DGFIP et/ou la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui gère actuellement la CNRACL par délégation de son conseil d'administration, ou déléguer sa gestion à la DGFIP ou à la CDC. La décision sur ces modalités de gestion et sa mise en œuvre seront difficiles car les agents de ces deux entités ont des statuts et des rémunérations qui diffèrent assez fortement ; leur organisation n'est pas la même, notamment pour ce qui concerne leur implantation territoriale ; la mise en commun des systèmes informatiques sera complexe.

Si les prestations versées et les cotisations salariales prélevées par les deux régimes sont identiques, ce n'est pas le cas des taux de cotisations des employeurs qui sont très différents (74,3 % pour l'État et 30,6 % pour les collectivités locales et les établissements hospitaliers), ce qui tient à des ratios démographiques résultant eux-mêmes des flux de recrutements dans ces administrations depuis les années 1930. Les perspectives financières de la CNRACL étant plus dégradées que celles du CAS des pensions, pour ces mêmes raisons démographiques, ces taux de cotisation devront en tout état de cause se rapprocher pour maintenir chacun des deux régimes à l'équilibre si les prestations ne sont pas modifiées.

La fusion des deux régimes aurait pour effet d'appliquer un taux unique de cotisation, moins élevé que le taux actuel de l'État et plus élevé que celui des hôpitaux et collectivités locales. Ce surcoût pour les établissements de santé serait pris en charge par les caisses d'assurance maladie, ce qui conduirait à majorer l'ONDAM. Comme indiqué dans la note sur la [maîtrise des dépenses locales](#), il conviendrait en revanche de laisser ce surcoût à la charge des collectivités territoriales. En effet, cette majoration du coût des fonctionnaires locaux les inciterait à moins embaucher. Cette hausse des cotisations des hôpitaux et collectivités locales aux régimes de sécurité sociale n'aurait aucun impact sur la dépense des administrations publiques en comptabilité nationale car elle serait compensée par une réduction de même montant de celles de l'État.

Si les règles appliquées aux nouveaux fonctionnaires sont les mêmes que dans le secteur privé, ils devraient être affiliés au régime général, à l'ARRCO et à l'AGIRC. Le régime des fonctionnaires sera alors déficitaire dans la mesure où il aura de moins en moins de cotisants et ceux du secteur privé seront excédentaires du même montant. Une compensation entre ces

régimes, de même nature que les actuelles compensations démographiques et sans effet sur le déficit public, pourra être mise en place.

## **D) Conclusion**

En dépit des différences de calcul du salaire de référence, les taux de remplacement des salaires par les pensions sont à peu près les mêmes aujourd'hui pour les fonctionnaires et les salariés du secteur privé, mais cette situation est le fruit du hasard, masque de fortes disparités entre catégories d'agents et ne durera pas. A l'avenir, le taux de remplacement des fonctionnaires sera très probablement supérieur, en moyenne, à celui des agents du secteur privé. Or il n'y a aucune raison, hormis l'histoire de ces régimes, pour que les pensions des fonctionnaires et des salariés du secteur privé fassent l'objet de règles différentes.

Un alignement immédiat des règles du secteur public sur celles du secteur privé pourrait cependant avoir un coût budgétaire important parce qu'il entraînerait une forte baisse de la pension de nombreux agents et que cette perte serait très probablement compensée (contrairement aux gains des bénéficiaires de la réforme). Il serait donc plus judicieux d'appliquer les règles du secteur privé seulement aux nouveaux fonctionnaires.

Il est, de même, préférable de supprimer le régime des catégories actives seulement pour les nouveaux fonctionnaires, malgré son coût budgétaire, pour ne pas avoir à compenser la perte des droits acquis. Il ne faudrait cependant pas que les fonctionnaires puissent alors bénéficier du compte pénibilité, ce qui est une raison supplémentaire pour supprimer ce nouveau droit.

L'alignement des règles du public et du privé devra se faire dans le cadre du futur régime de retraite universel. Parce qu'il est difficile de remettre en cause les droits acquis et parce que les données disponibles sur les rémunérations des fonctionnaires ne permettront pas avant longtemps de calculer les pensions des agents publics sur la base des cotisations versées tout au long de leur vie active, cet alignement et la mise en place du régime universel ne pourront concerner que les nouvelles générations.