

FIPECO le 19.07.2021  
Les commentaires de l'actualité

## Les régimes spéciaux de retraite

François ECALLE

Le Gouvernement présentera peut-être une nouvelle réforme des retraites et les régimes spéciaux seraient alors probablement de nouveau au centre des débats. Cette note décrit les principales caractéristiques de ces régimes et met en évidence leurs différences avec celles des régimes des salariés du secteur privé.

**Les principaux régimes spéciaux sont ceux des fonctionnaires de l'Etat (2,5 millions de retraités), des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (1,4 million), de la SNCF, de la RATP et des industries électriques et gazières (0,5 million pour l'ensemble des trois). Ce sont des régimes par répartition et leurs affiliés n'ont pas de régimes complémentaires. L'existence de deux régimes distincts pour les fonctionnaires n'a pas de justification sérieuse. Les régimes spéciaux autres que ceux de la fonction publique, parfois très petits, ont été réformés en 2008 pour rapprocher leurs règles de celles des régimes de fonctionnaires, mais elles restent nettement plus favorables que ces dernières.**

**Le calcul des pensions, en fonction des revenus d'activité, est très différent dans les régimes spéciaux et dans les régimes (de base et complémentaires) des salariés du secteur privé. Le hasard fait cependant que le taux moyen de remplacement des revenus d'activité par les pensions est assez proche dans ces régimes, mais cette moyenne masque de fortes disparités, notamment en fonction du taux de prime pour les fonctionnaires. 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. A l'avenir, si les taux de prime des fonctionnaires ne changent pas, le taux de remplacement diminuera plus dans le privé que dans le public.**

**Le principal avantage des régimes spéciaux, pour une partie de leurs affiliés, réside dans la possibilité de partir beaucoup plus tôt en retraite sans en être toujours pénalisé sur le plan financier. En conséquence, si les fonctionnaires « sédentaires » partent en retraite un peu plus tard que les salariés du privé, les « actifs » et « super actifs » de la fonction publique partent 3,5 ans plus tôt et les agents des trois principaux autres régimes spéciaux 5 à 7 ans plus tôt.**

**Les pensions versées par ces régimes ont atteint 87 Md€ en 2019 et ont été financées par des cotisations salariales pour 14 Md€, par des cotisations des employeurs pour 27 Md€ et par des subventions d'équilibre ou des taxes affectées pour 46 Md€. Les cotisations des employeurs sont elles-mêmes largement financées par des impôts d'Etat ou locaux.**

**Les régimes de retraite du secteur privé sont toutefois eux-mêmes pour partie financés par des impôts et les subventions aux régimes spéciaux peuvent être partiellement justifiées par une démographie défavorable. S'il est en pratique difficile de mesurer et**

**comparer la « générosité » des différents régimes, on peut tout de même noter que les départs anticipés dans les régimes spéciaux ont un coût annuel de 8 Md€.**

### **A) Le périmètre et la gestion des régimes spéciaux**

L'article L711-1 du code de la sécurité sociale prévoit que « parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial le 6 octobre 1945, demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale les branches d'activités ou entreprises énumérées par un décret en Conseil d'Etat ».

Les fonctionnaires ont deux régimes spéciaux de retraites : le premier couvre les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat et le second les agents des collectivités locales, auxquels sont rattachés les personnels hospitaliers. Ils sont présentés dans le [rapport annuel](#) du Gouvernement sur l'état de la fonction publique. Les agents de plusieurs organismes ou branches d'activité ont également un régime spécial de retraite. Les trois plus importants par leurs effectifs sont ceux de la SNCF, de la RATP et des industries électriques et gazières. Ils ont fait l'objet d'un [rapport de la Cour des comptes](#) en 2019. Les assemblées parlementaires, la Banque de France, la Comédie Française, les clercs et employés de notaires, les ouvriers de l'Etat ont aussi, parmi d'autres, un régime spécial de retraite. Ces régimes spéciaux fonctionnent en répartition.

Alors que les salariés du secteur privé sont affiliés à la fois à un régime de base, le régime général, et à un régime complémentaire, l'Agirc-Arrco, tous deux en répartition, les fonctionnaires n'ont pas de régime complémentaire. Depuis 2003, ils sont toutefois affiliés à un régime de « *retraite additionnelle* » par capitalisation dont les cotisations sont assises sur leurs primes dans la limite de 20 % du traitement. Les prestations versées restant très limitées (moins de 0,5 Md€), il n'est pas traité dans cette note.

Le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat verse des pensions à 2,5 millions de retraités de droit direct ou dérivé (réversion) et celui des agents des collectivités locales et des hôpitaux à 1,4 million de retraités.

Les règles de liquidation et de revalorisation des retraites sont quasiment identiques dans les deux régimes de fonctionnaires. Si les cotisations salariales sont les mêmes, les taux des cotisations à la charge de l'employeur sont différents (cf. plus loin) car les ratios démographiques retraités / cotisants sont eux-mêmes différents.

Le régime de la fonction publique d'Etat est géré par un service du ministère des finances, le « *service des retraites de l'Etat* ». Il fait l'objet d'un « *compte d'affectation spéciale* » dans la comptabilité budgétaire de l'Etat qui enregistre les pensions versées aux retraités et les cotisations reçues des agents en poste et des ministères employeurs (budget général). Les retraites du régime des fonctions publiques territoriale et hospitalière sont versées par un établissement public, la « *caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales* » (CNRACL). Elle est administrée par un conseil rassemblant notamment des représentants élus des employeurs (collectivités locales et hôpitaux) et des fonctionnaires concernés. Sa gestion est déléguée à la Caisse des dépôts et consignations.

La fusion de ces deux régimes, dont la coexistence n'a pas de justification sérieuse et constitue un frein à la mobilité entre les trois fonctions publiques, permettrait de faire des

économies de gestion significatives, mais le service des retraites de l'Etat ne regroupe lui-même que depuis 2020 tous les bureaux qui géraient auparavant les retraites des agents dans les ministères. Or ce regroupement était un préalable à une éventuelle fusion avec le service concerné de la CDC.

Les trois autres régimes spéciaux les plus importants (SNCF, RATP et industries électriques et gazières) versent des pensions à 0,5 millions de retraités de droit direct ou dérivé. Ils sont gérés par des caisses de retraite distinctes.

Les régimes spéciaux autres que ceux des fonctionnaires ont fait l'objet en 2008 d'une réforme visant à aligner leurs règles sur celles des régimes de fonctionnaires mais, comme le montre le rapport précité de la Cour des comptes, leurs règles restent plus favorables que celles applicables aux fonctionnaires. Les mesures prises ensuite en 2010 et 2014 pour reculer l'âge minimal de départ en retraite et augmenter la durée de cotisation requise pour obtenir le taux plein ont été appliquées dans ces régimes comme dans ceux de la fonction publique et des salariés du secteur privé, mais avec un calendrier décalé. Par exemple, le relèvement de deux ans de l'âge minimal ne sera effectif qu'en 2024 alors qu'il l'est depuis 2017 dans le régime général et la fonction publique.

Les agents recrutés à la SNCF depuis le début de 2020 n'ont plus le statut de cheminot et sont affiliés aux régimes de retraite des salariés du secteur privé. Les cheminots en poste avant la fin de 2019 gardent leur statut et leur régime de retraite (clause dite du grand-père).

Sauf mention contraire, les règles relatives aux pensions et aux ressources des régimes spéciaux qui sont présentées dans la suite de cette note sont celles des régimes de fonctionnaires et les règles relatives aux pensions et aux ressources des régimes des salariés du secteur privé sont celles du régime général.

## **B) Le calcul des pensions**

Le salaire de référence pour le calcul de la pension est celui des six derniers mois dans la fonction publique au lieu de la moyenne des 25 meilleures années (retraite de base) ou de toute la carrière (retraite complémentaire) dans le secteur privé. Ce salaire de référence, de même que l'assiette des cotisations sociales, exclue 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 de retraites complémentaires qui portent leur taux plein réel également aux alentours de 75 % en moyenne.

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 à des taux de remplacement du salaire net moyen des cinq années précédant la retraite par la pension

---

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

nette, après une carrière complète, qui sont en moyenne proches (environ 75 %)<sup>2</sup>. Les fonctionnaires sont avantagés par la règle des six mois et pénalisés par l'exclusion des primes.

Cette égalité, approximative, 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 supérieurs à 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 si la part des primes dans leur rémunération ne change pas. En effet, le taux de remplacement moyen baissera d'ici à 2070 dans les régimes de retraite du secteur privé en particulier parce que les salaires passés sont actualisés en fonction de l'inflation pour faire la moyenne des 25 meilleures années. Si les salaires augmentent plus vite que l'inflation, ce mode d'actualisation conduit à un décrochage du salaire de référence utilisé pour liquider la pension par rapport au salaire effectif à la date de la retraite. La règle des six derniers mois protège les fonctionnaires contre cet effet.

Il existe d'autres différences entre les régimes spéciaux et les régimes des salariés du secteur privé (avantages liés au nombre d'enfants, modalités d'attribution des pensions de réversion...) mais, par souci de simplification, elles ne sont pas présentées ici.

## C) L'âge de départ

### 1) Les régimes de la fonction publique

L'âge moyen des personnes qui ont liquidé leur retraite en 2019 est de 63,5 ans dans la fonction publique civile d'Etat pour les « sédentaires » et de 62,9 ans dans le régime général. Cet âge moyen est nettement inférieur pour les « actifs » et « super-actifs » de la fonction publique (59,5 ans) et pour les militaires (44,9 ans). Ces âges moyens sont proches de ceux de la fonction publique d'Etat dans les deux autres fonctions publiques. Compte-tenu de leurs espérances de vie respectives, la durée de la retraite des fonctionnaires est nettement supérieure à celle des salariés du privé.

En effet, l'âge minimal d'ouverture des droits à la retraite est de 62 ans pour les sédentaires, de 57 ans pour les actifs et de 52 ans pour les super actifs, sous réserve d'une durée minimale de services pour ces deux catégories (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. De plus, le nombre de trimestres de cotisation validés est souvent « bonifié », à hauteur d'un cinquième pour les catégories super-actives de la fonction publique d'Etat. Des règles spécifiques s'appliquent également aux militaires s'agissant de l'âge minimal pour liquider la pension et des bonifications de durée d'assurance.

---

<sup>2</sup> Le taux de remplacement est un meilleur indicateur que le montant des pensions pour comparer les régimes car des pensions plus élevées peuvent résulter de salaires plus élevés qui tiennent eux-mêmes à une qualification en moyenne plus forte.

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. Les super-actifs de la fonction publique d'Etat (police nationale, services pénitentiaires et contrôle aérien) étaient environ 150 000 en 2018. Les actifs (douaniers...) étaient environ 16 000 ; ceux de la fonction publique territoriale (pompiers, policiers municipaux...) étaient en nombre indéterminé mais pouvaient être 550 000 (surtout des adjoints techniques et agents de maîtrise mais il est impossible de les distinguer dans les statistiques) ; ceux de la fonction publique hospitalière (aides-soignants, une partie des infirmiers, ouvriers et agents d'entretien...) pouvaient être 440 000 mais il est également impossible de les distinguer dans les statistiques.

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 toutefois 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 en pratique vers une approche plus collective. Surtout, le compte pénibilité ne permet de partir en retraite que deux ans avant l'âge minimal de droit commun.

## 2) Les autres régimes spéciaux

L'âge effectif de départ à la retraite était en 2017 de 57,7 ans dans les industries électriques et gazières, de 56,9 ans à la SNCF et de 55,7 ans à la RATP. En effet, l'âge minimal d'ouverture des droits en 2019 était de 50 ans et 8 mois pour les agents de conduite de la SNCF et de la RATP, de 55 ans et 8 mois pour les autres agents de la SNCF, les personnels des ateliers et dépôts de la RATP et les personnels en service « actif ou insalubre » des industries électriques et gazières. Pour tous les autres agents, il était de 60 ans et 8 mois. L'âge d'annulation de la décote est presque cinq ans au-dessus de ces âges minimaux.

La réforme de 2008 a toutefois supprimé les « bonifications métiers » qui majoraient la durée d'assurance et permettaient d'obtenir plus facilement le taux plein. La durée effective requise pour l'obtenir est désormais quasiment identique à celle des régimes de la fonction publique et du secteur privé (42 ans actuellement et 43 ans pour la génération qui partira en retraite à partir de 2035).

## D) Le coût et le financement

En 2019, les pensions versées par l'Etat au titre du régime de retraite de ses agents civils et militaires (y compris invalidité) se sont élevées à 54,4 Md€. Elles ont été financées par des cotisations salariales (au taux de 11,1 %) à hauteur de 6,9 Md€, par des cotisations des employeurs autres que l'Etat (établissements publics notamment) pour 7,1 Md€ et par des « cotisations d'équilibre » (selon la [commission des comptes](#) de la sécurité sociale) versées par les ministères de 40,5 Md€.

Les prestations versées par la CNRACL (vieillesse et invalidité) se sont élevées à 21,3 Md€ et elles ont été financées par 5,6 Md€ de cotisations salariales et 15,7 Md€ de cotisations des employeurs.

Les trois plus importants des autres régimes spéciaux ont versé 11,6 Md€ de pensions de retraite qui ont été financées par des cotisations salariales à hauteur de 1,4 Md€, par des cotisations des employeurs à hauteur de 4,5 Md€ et par des subventions de l'Etat ou des taxes affectées<sup>3</sup> à hauteur de 5,5 Md€.

Au total, les prestations ont atteint 87,3 Md€ en 2019 et ont été financées par des cotisations salariales pour 13,9 Md€, par des cotisations des employeurs pour 27,3 Md€ et par des subventions d'équilibre ou des taxes affectées pour 46,0 Md€. Les cotisations des employeurs sont elles-mêmes largement financées par des impôts d'Etat ou locaux.

Le financement des régimes spéciaux de retraite par des impôts, directement ou par l'intermédiaire des cotisations des employeurs et des subventions d'équilibre, est en partie justifié par deux motifs. D'abord, les autres régimes de retraite sont aussi financés pour une partie, certes plus petite, par l'impôt ou par des transferts d'autres organismes (36 % des prestations de vieillesse du régime général sont financées par des ressources autres que les cotisations sociales). Ensuite, les régimes spéciaux ont des ratios retraités / cotisants plus dégradés que les autres régimes et il est normal que ce déséquilibre démographique soit compensé. De telles subventions existent implicitement au sein du régime général où les « vieilles » branches comme la sidérurgie sont « subventionnées » par les « jeunes » branches comme l'informatique.

Pour comparer les « efforts contributifs » des affiliés de différents régimes, dans son [rapport](#) de novembre 2020, le conseil d'orientation des retraites a rapporté le montant total des pensions aux revenus super bruts des cotisants pour chaque régime, en corrigeant ce rapport pour neutraliser l'impact de ratios retraités / cotisants différents. Ces « taux de prélèvement d'équilibre corrigés du ratio démographique » sont de 18,1 % pour les salariés du secteur privé, de 20,3 % pour les fonctionnaires civils de l'Etat, de 15,6 % pour les militaires et de 21,9 % pour les fonctionnaires locaux et hospitaliers.

Un taux plus élevé peut être considéré comme le signe d'un régime plus généreux » sous deux réserves : d'une part les revenus super bruts n'ont pas la même signification dans le privé et dans le public (cf. ci-dessous) ; d'autre part, les ratios démographiques défavorables des régimes spéciaux résultent non seulement de la démographie mais aussi des règles qui permettent de partir plus tôt en retraite. La pertinence de ces comparaisons est donc limitée.

Pour déterminer si les régimes spéciaux sont plus avantageux, il pourrait être envisagé de comparer le bilan actualisé des cotisations versées (salariales et patronales) et des prestations reçues par leurs affiliés et par les salariés du secteur privé (régime général et régimes complémentaires). Toutefois, comme le montrent [les travaux du COR](#) sur ce sujet, une telle comparaison n'a guère de sens en raison de la différence de nature entre les cotisations des employeurs privés et publics.

Il est en effet possible de considérer que les cotisations patronales amputent la rémunération qu'un salarié aurait pu obtenir sur un marché du travail concurrentiel et qu'elles constituent

---

<sup>3</sup> Taxe sur le transport de l'électricité.

donc un « effort contributif » pour obtenir un « salaire différé » sous forme de retraite. En revanche, les cotisations des employeurs publics n'ont pas de rapport avec la rémunération que les fonctionnaires pourraient obtenir sur un marché concurrentiel et ne constituent pas nécessairement un effort contributif de leur part.

Il faudrait plutôt comparer la somme actualisée des rémunérations nettes d'activité et des pensions nettes sur la durée de vie entre fonctionnaires et salariés, à qualification identique, mais cette comparaison n'a jamais été réalisée. A défaut, il faut se contenter d'éléments de comparaison partiels comme les niveaux des salaires et pensions, les taux de remplacement des derniers salaires ou l'âge de départ et le temps passé à la retraite.

Pour des personnes ayant eu une carrière complète, les pensions moyennes des fonctionnaires sont de 2 420 € pour ceux de l'Etat (civils) et 1 750 € pour ceux de la CNRACL en 2019, contre 1 820 € pour les salariés du secteur privé (pensions de base et complémentaires), mais cette comparaison devrait tenir compte des niveaux de qualification et des salaires, ce qui rend l'exercice très difficile en pratique.

La comparaison des taux de remplacement est plus pertinente. Or les éléments présentés ci-dessus montrent que, aujourd'hui, il n'y a pas de différences significatives entre régimes du public et du privé.

En revanche, l'âge de départ et la durée de la retraite avantagent manifestement les agents du secteur public. Cet avantage peut être mesuré en estimant le coût des pensions versés à des personnes qui n'ont pas encore atteint 62 ans en raison de leur appartenance à une catégorie particulière d'agents publics, ce que fait [le COR](#) dans son analyse du coût des « dispositifs de solidarité » des régimes de retraite. En 2016, le coût des départs anticipés liés à la catégorie professionnelle dans les régimes spéciaux s'est élevé à 8,1 Md€, soit 9,4 % du total des pensions. En comparaison, le coût des départs anticipés pour carrières longues, qui profitent surtout aux salariés du secteur privé, était de 6,1 Md€, soit 3,0 % des pensions de leurs régimes de retraite.