

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 31 mai 2017 à 9 h 30
« Convergence public/privé en matière de retraite »

Document N° 9

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Commentaires sur
“Civil service pensions: Toward a unified system with the private sector”
In OECD Pensions Outlook 2016, Chapter 6, pp. 155-181

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Commentaires sur **“Civil service pensions: Toward a unified system with the private sector”**

Dans son ouvrage [OECD Pensions Outlook 2016](#) paru en décembre 2016, l’OCDE consacre un chapitre aux régimes de retraite des fonctionnaires dans les pays de l’OCDE, en se concentrant sur les pays qui ont des règles différentes, voire des systèmes différents, pour les fonctionnaires et les travailleurs du secteur privé.

Le chapitre aborde successivement les points suivants :

- les dispositifs institutionnels, et notamment le degré d’autonomie des régimes de retraite des fonctionnaires par rapport au(x) régime(s) du secteur privé ;
- les réformes récentes dans les pays de l’OCDE ;
- les différences de règles applicables aux fonctionnaires civils et aux travailleurs du secteur privé ;
- les engagements théoriques des régimes vis-à-vis des futurs pensionnés ;
- les engagements financiers de l’État ;
- les résultats principaux de l’étude et les implications en termes de politique publique.

Toute approche comparatiste est nécessairement réductrice et amène à des simplifications qui peuvent nuire à la compréhension fine des systèmes étudiés. L’objectif de la présente note est de reprendre point par point le panorama d’ensemble de l’OCDE pour :

- présenter les spécificités françaises telles qu’elles sont perçues par l’OCDE ;
- corriger les approximations factuelles, ou d’interprétation, qui concernent le système de retraite français, malgré des échanges entre l’OCDE, le COR et d’autres administrations (notamment la DREES et la DSS) lors de la rédaction du rapport¹.

Ces corrections sont de natures diverses. Dans un premier temps, on revient sur des points de méthode, qui posent question sur le fond, et concernent la mesure des taux de cotisation et de remplacement ainsi que leur comparaison entre les secteurs privé et public. Dans un second temps, les approximations ou erreurs factuelles sont corrigées en suivant l’ordre d’exposition de l’OCDE. Concernant ce dernier point, les échanges avec l’OCDE ont conduit celle-ci à rendre public un *corrigendum*², mais qui ne peut se substituer aux rapports déjà imprimés et n’a pu empêcher, compte tenu de sa publication tardive, des commentaires erronés sur la situation française – d’où l’utilité de cette mise au point.

1. Mesure et comparaison des taux de cotisation et des taux de remplacement entre les secteurs privé et public

1.1. Contexte institutionnel

Puisque la définition de la fonction publique dépend de l’organisation institutionnelle générale des États (et notamment de leur structure fédérale ou centralisée), l’OCDE définit comme fonctionnaire civil (*civil servant*) « un travailleur de l’État central ou un employé de

¹ Certaines remarques ont été prises en compte, d’autres seulement partiellement, entraînant quelques incohérences entre différentes parties du texte.

² <http://www.oecd.org/about/publishing/Corrigendum-Pensions-Outlook2016.pdf>.

l'État fédéral ». Une définition plus large, incluant les fonctionnaires militaires et les fonctionnaires publics locaux, se réfère au « secteur public ». Le chapitre sous revue se concentre sur les régimes de retraite dont relèvent les fonctionnaires civils, soit uniquement le régime des fonctionnaires civils de l'État dans le cas de la France.

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, seuls quatre pays sont considérés comme ayant un régime de retraite pour les fonctionnaires distinct des autres régimes : l'Allemagne, la Belgique, la Corée et la France³. Dans la majorité des autres pays, les régimes public et privé sont entièrement intégrés, avec parfois des dispositions particulières qui se superposent au régime général pour les fonctionnaires (notamment au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis). Quatre pays ont des régimes techniquement séparés, mais qui offrent des prestations similaires aux fonctionnaires et aux travailleurs du secteur privé (Finlande, Luxembourg, Pays-Bas et Suède).

1.2. Mesure et comparaison des taux de cotisation

L'OCDE détaille les différences de règles applicables aux fonctionnaires civils et aux travailleurs du secteur privé, pour les pays n'ayant pas opéré une intégration des deux régimes ou une harmonisation totale de leurs règles. Si la France fait partie des pays dans lesquels l'âge d'ouverture des droits et la durée d'assurance ont convergé pour les régimes du secteur privé et le régime des fonctionnaires civils sédentaires, l'OCDE note que les taux d'annuité (*accrual rates*) diffèrent : « [...] en France et en Allemagne les taux d'annuité des fonctionnaires sont juste en dessous du double de ceux des travailleurs du secteur privé⁴. » (page 162).

Cette assertion est contredite par les données présentées dans le tableau 6.4 page 162. Le taux d'annuité dans le régime des fonctionnaires en Allemagne est égal à 1,79 %, soit effectivement près du double de celui des salariés du secteur privé, égal à 0,83 %. La situation est beaucoup moins contrastée dans le cas français, avec un taux d'annuité (en %) présenté comme égal à « 1,40 + 0,08 » pour les fonctionnaires et égal à « 0,99 + 0,29 » pour les salariés du secteur privé. Le taux d'annuité pour les fonctionnaires serait donc supérieur de 16 % au taux d'annuité des salariés du secteur, et non le double⁵.

L'OCDE relève que les taux d'annuité ne suffisent pas à caractériser la générosité relative des régimes si les taux de cotisation ne sont pas fixés en accord. Pour simplifier, si les taux d'annuités sont supérieurs de x % dans le régime des fonctionnaires par rapport au régime du secteur privé, les taux de cotisation devraient être supérieurs de x % pour garantir une générosité similaire dans les deux régimes.

L'OCDE mentionne dans le tableau 6.5 page 163 que les taux de cotisation en France sont respectivement de 10,65 % (part employé) et 14,23 % (part employeur) dans le régime des salariés du secteur privé, contre 9,54 % dans celui des fonctionnaires (part employé). Pour des

³ D'autres typologies peuvent être dressées, voir notamment le document n°4 de la séance du COR du 10 avril 2014.

⁴ “[...] in France and Germany civil servant accrual rates are just under double the level of those for private sector workers”.

⁵ Les chiffres présentés par l'OCDE sont issus de travaux réalisés par la DREES, à partir du module CALIPER et des cas-type du COR. De manière plus fine, les taux d'annuité dépendent du cas-type retenu, de la génération considérée (voir notamment le document n° 9 de la séance du COR du 10 avril 2014).

raisons d'harmonisation internationale, ces chiffres datent de 2015 et ne prennent pas en compte les hausses de taux de cotisation des fonctionnaires programmées dans la loi du 9 novembre 2010, qui conduiront à aligner progressivement le taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du secteur privé à l'horizon 2020.

En outre, comme le rappelle le **document n° 4** du présent dossier, les taux de cotisation entre les régimes des secteurs public et privé ne sont pas comparables de manière faciale : les structures de rémunération et les assiettes sont différentes, ainsi que les champs couverts (couverture de l'invalidité dans le régime des fonctionnaires).

Plus fondamentalement, il est parfaitement artificiel d'apprécier la générosité du régime de la Fonction publique par le niveau des cotisations retraite à la charge des fonctionnaires, comme l'illustre le raisonnement suivant.

Supposons que le traitement brut des fonctionnaires soit augmenté, et que cette augmentation soit entièrement compensée par une hausse des cotisations retraite à la charge des fonctionnaires, de sorte que leur traitement net reste inchangé. La hausse de la part fonctionnaire des cotisations retraite permet une baisse de montant identique de la contribution employeur nécessaire à l'équilibre du régime de retraite. Dans cette hypothèse, rien n'est changé en réalité puisque les fonctionnaires perçoivent le même traitement net et les mêmes droits à retraite, et les dépenses publiques restent inchangées ; en affichage toutefois, le taux de cotisation retraite à la charge des fonctionnaires est plus élevé que dans la situation initiale.

Le taux de cotisation à la charge des fonctionnaires n'est en définitive qu'une convention, un *artefact* qui ne saurait en aucun cas fonder une appréciation sur la générosité d'un régime de retraite.

Dès lors, l'observation de l'OCDE selon laquelle le taux de cotisation implicite de l'État employeur est trop élevé au regard du taux de remplacement n'est pas justifiée⁶. Le taux de cotisation de l'État employeur n'est pas non plus un indicateur pertinent, puisqu'il peut être augmenté ou abaissé en déplaçant la frontière entre la part des cotisations à la charge du fonctionnaire et celle à la charge de l'État comme l'illustre le raisonnement précédent.

1.3. Mesure et comparaison des taux de remplacement

L'OCDE procède également à une comparaison des taux de remplacement théorique dans les régimes de fonctionnaires et du secteur privé. Dans sa publication biennale *Pensions at a Glance*, l'OCDE calcule le taux de remplacement théorique pour les salariés du secteur privé, à carrière complète, et selon leur position dans la distribution des revenus (d'un demi à trois revenus moyens). Dans la présente étude, l'OCDE applique une méthodologie analogue pour les fonctionnaires, en ne retenant que la composante obligatoire de la couverture retraite (hors cotisations volontaires additionnelles) et pour des fonctionnaires à carrière complète au

⁶ “In France, to balance the civil servant scheme the employer contribution rate paid by the government increased from the already high level of 49% in the late 1990s to 74% in 2014 (COR, 2015). This high contribution rate might reflect at least in part a legacy of past commitments benefiting current civil servant retirees, as Figure 6.2 above shows that, for central-government employees at least, pension benefit prospects are about 16% more advantageous, which does not justify such a high contribution rate from the employer.”

revenu moyen partant à la retraite à 63 ans. Les taux de remplacement des fonctionnaires et des salariés du secteur privé sont alors comparés, toutes choses égales par ailleurs.

Selon l'OCDE, « En résumé, les quatre pays avec des régimes entièrement distincts, la Belgique, la France, l'Allemagne et la Corée, ont des taux de remplacement substantiellement supérieurs pour les fonctionnaires, bien qu'à un degré moindre pour la France⁷ » (page 165). Cette phrase n'est pas cohérente avec les données du graphique 6.2 (page 166), d'où il ressort que le différentiel de taux de remplacement s'élève à 34,3 points pour l'Allemagne, 26,9 points pour la Belgique, 21,9 points pour la Corée et 8 points pour la France (et non 16 points comme il est écrit page 170), soit un différentiel parmi les plus faibles de l'ensemble des pays de l'OCDE.

Comme le montrent les travaux de la DREES (**document n° 7** de la présente séance), les comparaisons des taux de remplacement entre les secteurs public et privé sont sensibles aux cas types retenus et on ne peut tirer des enseignements généraux, comme le fait l'OCDE, sur la base d'un seul cas type. Ainsi, le taux de remplacement du cas type d'enseignant (avec faible part de primes) né en 1955 serait plus élevé si les règles de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC lui étaient appliquées (entre 65 % et 76 % selon les conventions CNAV-ARRCO-AGIRC, contre 76 % en application des règles de la Fonction publique). En revanche, le cas type d'un agent sédentaire de catégorie B de la même génération (dont la part de prime est le double de celle de l'enseignant) a un taux de remplacement inférieur à ce qu'il serait si on lui appliquait les règles des régimes du secteur privé (entre 73 % et 84 % selon les conventions, contre 69 % en application des règles de la Fonction publique).

La comparaison des règles de retraite entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé est au total plus complexe que ne le suggèrent les analyses de l'OCDE.

2. Les autres spécificités du régime de fonctionnaires

2.1. Durée minimale de service (vesting period)

Contrairement à ce qui est énoncé pages 158 (tableau 6.1) et 173, la durée minimale de service pour avoir droit au bénéfice d'une pension de retraite dans la fonction publique est de 2 années depuis la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 (et non 15 années). La France fait ainsi partie des douze pays de l'OCDE dans lesquels la durée minimale de service est inférieure ou égale à deux ans.

Le message de l'OCDE, selon lequel la durée minimale de service requise pour bénéficier d'une pension de fonctionnaire en France serait un frein à la mobilité du travail entre les secteurs public et privé⁸, n'est donc plus d'actualité.

⁷ “*In sum, the four countries with entirely separate schemes, Belgium, France, Germany and Korea, have substantially higher replacement rates for civil servants, although to a much lesser extent for France.*”

⁸ “*In 2015, Korea reduced the period from 20 to 10 years while France is at 15 years, all of which can impede mobility between sectors*” (p. 173).

2.2. Portabilité des droits

Outre la durée minimale de service, la portabilité des droits entre régimes peut être un frein à la mobilité intersectorielle du travail. L'OCDE classe la France et le Royaume-Uni parmi les pays dans lesquels la préservation des droits à retraite est partielle, dans la mesure où les règles d'indexation des salaires portés aux comptes seraient différentes dans le régime de retraite des fonctionnaires et dans les régimes du secteur privé (page 159).

Dans le cas de la France, ce n'est pas tant la règle d'indexation des salaires portés aux comptes qui est en cause que la période sur laquelle le salaire de référence est calculé : sur le dernier traitement (donc hors primes) perçu au moins pendant six mois pour les fonctionnaires et sur les 25 meilleurs salaires (sous le plafond de la Sécurité sociale) pour les salariés du privé. Il reste que la portabilité des droits ne peut s'apprécier sur un seul des paramètres déterminant ces droits mais sur l'ensemble des droits (salaire de référence, taux de liquidation, durée d'assurance, etc.), y compris ceux des régimes complémentaires lorsqu'ils existent. En la matière, les comparaisons internationales sont délicates.

2.3. Les réformes récentes dans les pays de l'OCDE

L'OCDE présente les réformes récentes des régimes de retraite des fonctionnaires et classe les pays selon cinq grandes mesures : augmentation de l'âge d'ouverture des droits ; réduction de la générosité du régime ou augmentation de la durée d'assurance ; augmentation des taux de cotisation ; limitation des départs anticipés ; intégration ou alignement du régime des fonctionnaires sur le régime général des travailleurs du secteur privé.

Selon l'OCDE, la France figure parmi les pays ayant adopté les trois premières séries de mesures. On pourrait cependant ajouter qu'au titre de la limitation des départs anticipés, le dispositif de retraite anticipée pour le fonctionnaire parent d'au moins trois enfants a été progressivement fermé à partir du 1^{er} janvier 2012, ce qui contribue à la convergence entre les régimes de retraite public et privé.

2.4. Les engagements financiers de l'État

L'OCDE poursuit son analyse en comparant le poids des engagements de l'État, à la fois en matière d'emploi et de financement des retraites des fonctionnaires. Selon les données de l'OCDE en 2013 (figure 6.4 page 169), l'emploi public représentait 19,8 % de l'emploi total en France, contre 21,2 % dans la moyenne des pays de l'OCDE.

L'OCDE relève que la France consacrait une part très importante de son PIB au financement des retraites des fonctionnaires, avec un taux de 2,15 % en 2013, positionnant la France en troisième position après la Belgique (2,63 %) et le Royaume-Uni (2,29 %). Mais, comme il est précisé dans la note de la figure 6.5, le périmètre inclut le financement des retraites des militaires pour la France, ce qui surestime le poids du financement des retraites des seuls fonctionnaires civils (les pensions militaires représentaient 0,44 % du PIB en 2015).

Références

COR (2014a), « Les retraites des fonctionnaires à l'étranger », note du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, document n° 4, séance plénière du 10 avril 2014.

COR (2014b), « Simulation d'application des règles CNAV–AGIRC–ARRCO sur des carrières type de fonctionnaires d'Etat », note du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, document n° 9, séance plénière du 10 avril 2014.

COR (2015), « Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires », La lettre du COR, n°12, septembre.

OECD (2016), *OECD Pensions Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en