

# Les pensions de retraite des fonctionnaires

Cour des comptes

Rapport public thématique d'octobre 2016



# Historique

- 1673 : caisse des invalides de la marine royale
  - 1768 : 1<sup>er</sup> système pour les agents civils, au sein de la Ferme générale
  - 1853 : unification des caisses existantes, instauration d'un droit en fonction de l'âge et de l'ancienneté, calcul sur la base du traitement moyen des 6 derniers mois, financement par une contribution de l'Etat et une retenue sur traitement
  - 1924 : revalorisation des pensions fondée sur celle des traitements, mesures à vocation nataliste, taux de réversion porté à 50%
  - 1945 : maintien « à titre provisoire »
- **Revenu de remplacement ou traitement continué** ? Cf arrêt Griesmar de la CJUE (2001) et objectif de « conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de la fonction » (CPCMR, 1964)
- \* Lien étroit avec le statut général de la fonction publique (garantie fondamentale accordée aux fonctionnaires)
  - \* Mais un régime de sécurité sociale au sens du CSS, qui participe pleinement à la compensation et à la coordination entre régimes



# Organisation

## 2 régimes pour 3 fonctions publiques :

- Le régime des fonctionnaires de l'Etat, géré par le service des retraites de l'Etat (SRE, 2009, service à compétence nationale rattaché à la DGFIP), pour 2,1 M d'actifs et 2,4 M de pensions (civiles et militaires, de droit direct et dérivé)
- La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), dont la gestion a été déléguée à la CDC, pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière (2,2 M d'actifs et 1,1 M de pensions)
- Le cas particulier des militaires : âge de cessation d'activité et durée de cotisation requise inférieurs (d'où un âge moyen de liquidation de 45,4 ans, contre 60,9 ans pour les civils)
- Au total, 16,5% des cotisants de métropole (sur 25,6 M) et 14% des pensions versées (sur 24,4 M)

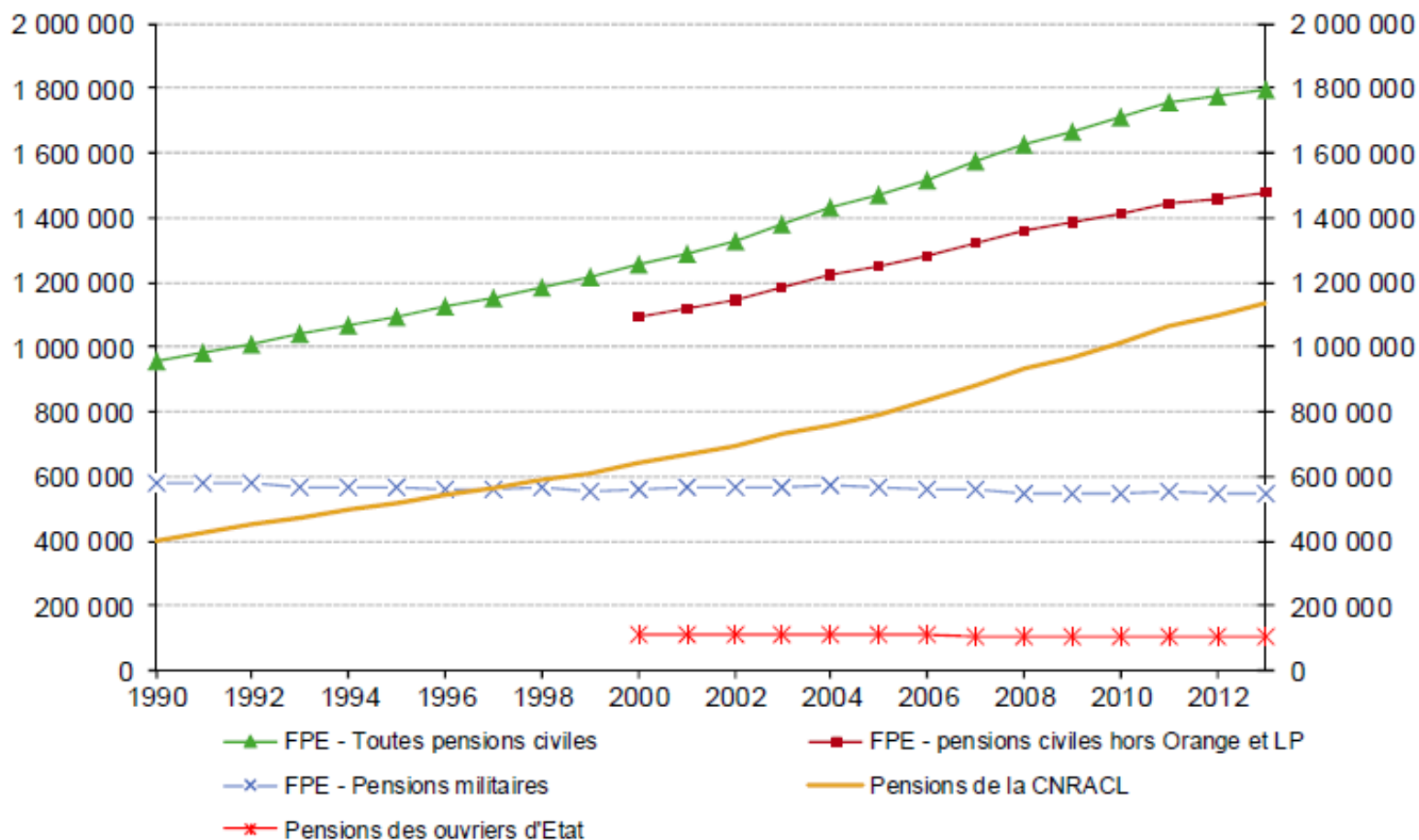
## Régimes pour les agents n'ayant pas le statut de fonctionnaire :

- Non titulaires : régime général + IRCANTEC (institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat)
- Ouvriers de l'Etat (FSPOEIE, fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat)

**Séparation aussi bien institutionnelle que réglementaire avec le régime de droit commun, comme en Belgique et en Allemagne**



# Evolution du nombre de pensionnés des régimes de la fonction publique



# Les enjeux financiers

- 58 Md€ en 2014, soit 19,5% du montant des pensions versées en France (13,8% pour la FPE civile; 5,7% pour la CNRACL) et 2,7% du PIB (1,5% en 1990)
- La détérioration du rapport démographique, dans un contexte de stagnation voire de baisse des effectifs de l'Etat, a conduit à une hausse importante des taux de contribution employeur au régime de la FPE (49,9% en 2006; 74,3% en 2015) qui constitue une « cotisation d'équilibre », le compte d'affectation spéciale *Pensions* ne pouvant être en déficit
- Une progression rapide des dépenses de la CNRACL, en voie de « maturation ». La réduction des recrutements de fonctionnaires locaux et hospitaliers ainsi que le gel durable de la valeur du point de la fonction publique ont aussi contribué à une augmentation, plus mesurée, du taux de contribution employeur (27,3% en 2006; 30,5% en 2015), toutefois appelée à se poursuivre durablement, contrairement à ce qui est le cas à la FPE



## Des comparaisons à faire avec précaution : les taux de prélèvement corrigés des écarts de champ et de rapport démographique

2013	Salariés du secteur privé	SRE (civils)	CNRACL
Taux de cotisation légal (employeur + salarié)	26,35	80,54	37,61
Taux de cotisation apparent (assiette brute)	23,3	68,7	33,3
Taux de cotisation normalisé (assiette super-brute)	15,5	35,9	23,5
Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses	22,0	35,0	20,5
Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique	17,2	23,1	27,9
Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique corrigé	17,2	27,4	38,7



# Le rapprochement entre régimes de la fonction publique et le régime général depuis 2003

## - **Réforme de 2003 :**

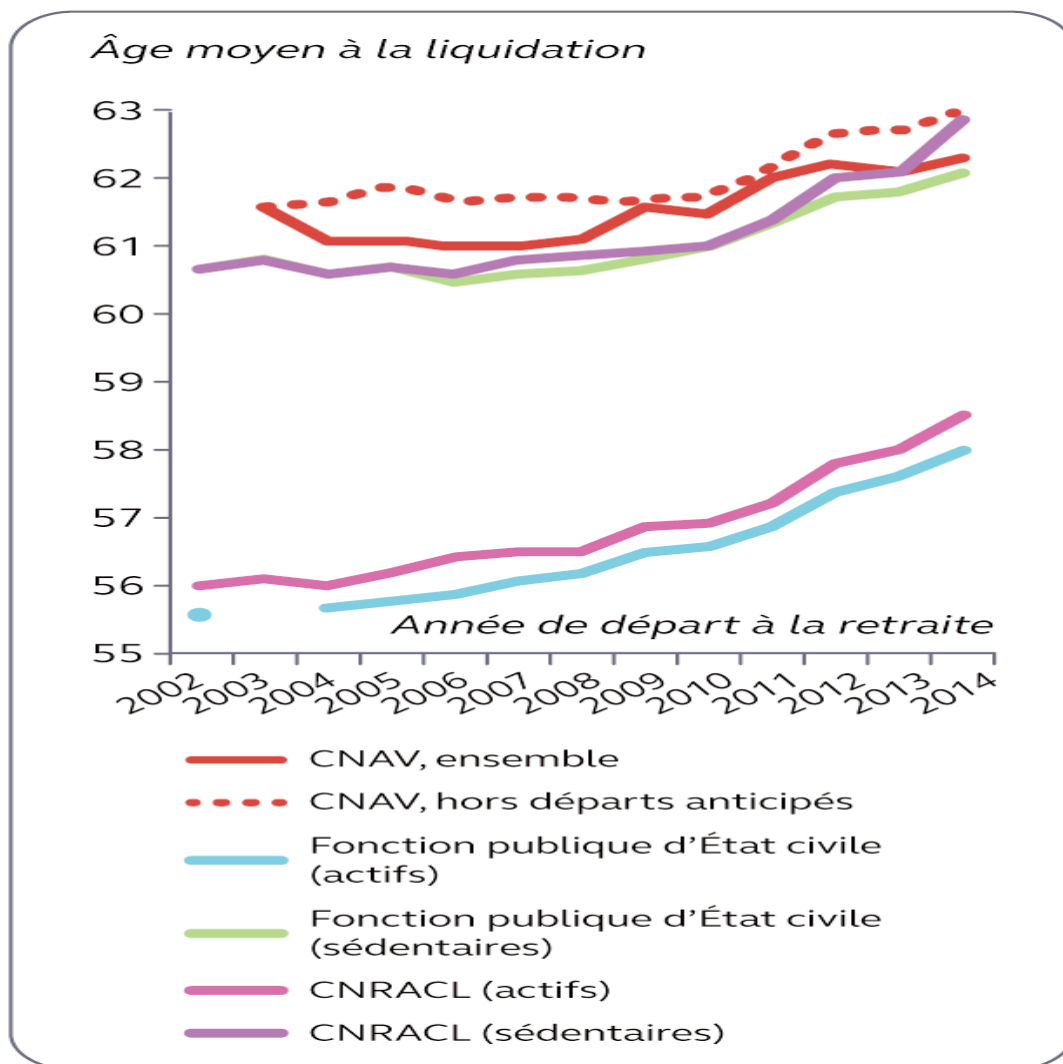
- mise en place d'une décote (1,25% depuis 2015) et d'une surcote (1,25% depuis 2009) progressivement alignées sur les règles du privé. L'âge d'annulation de la décote sera celui d'ouverture des droits augmenté de 5 ans, comme dans le privé, à partir de la génération 1948).
- Indexation des pensions sur l'inflation et non plus sur le point de la fonction publique

## - **Réforme de 2010 :** mise en extinction de la possibilité de départ à la retraite pour les parents de 3 enfants et plus, sans condition d'âge, après 15 ans de service + alignement de la retenue pour pension sur le taux de cotisation salarial au RG

- Les principaux paramètres évoluent désormais de manière identique : recul de l'âge légal d'ouverture des droits, augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein etc...

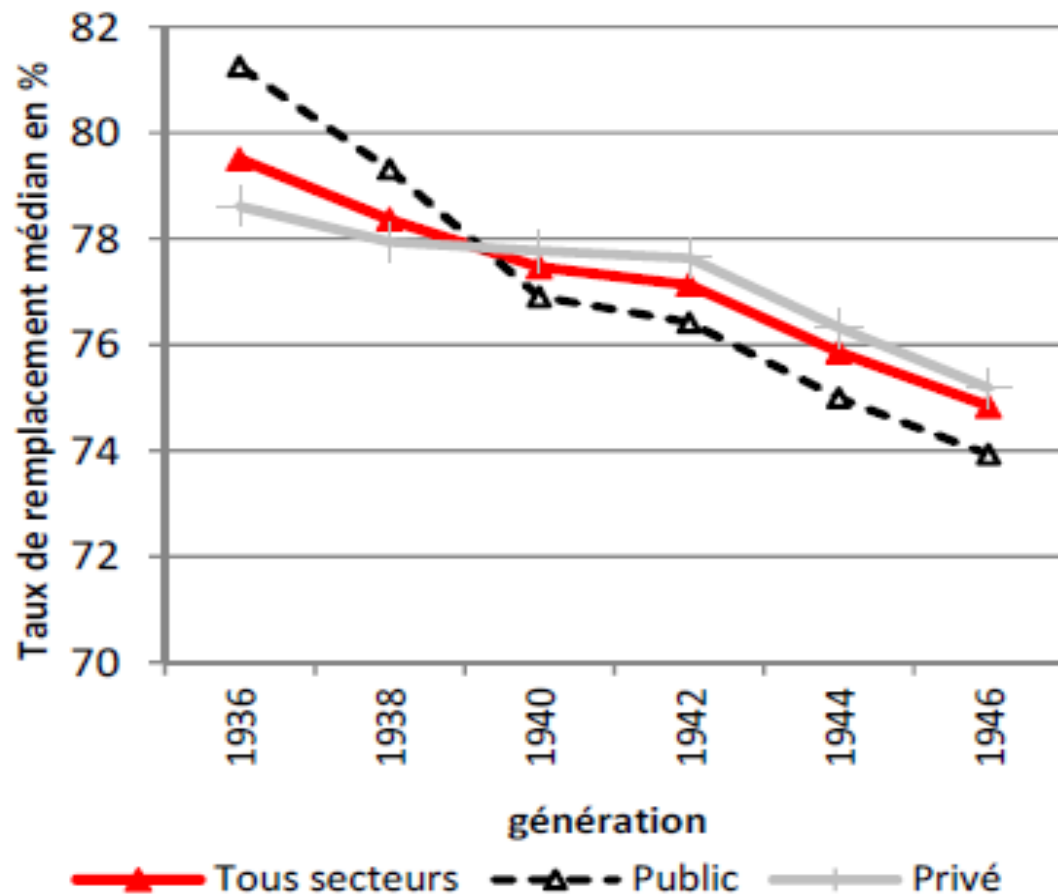


# Une certaine convergence : l'âge moyen de liquidation





# Une certaine convergence : le taux de remplacement net médian après une carrière complète



*Des incertitudes sur les évolutions à venir en fonction :*

- *des taux de prime dans le public (passés à la FPE civile de 14,7% en 1988 à 21,8% en 2013),*
- *de la croissance des rémunérations dans le privé*



# Différences subsistant entre régimes de salariés du public et du privé

	Régimes de retraite des fonctionnaires	Régimes de retraites des salariés du privé
<b>Organisation du régime</b>	<p>régimes à un étage géré</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- par l'État pour ses fonctionnaires</li> <li>- par la CNRACL pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers</li> </ul>	<p>régimes à deux étages :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- régime général</li> <li>- régimes complémentaires conventionnels (AGIRC et ARRCO)</li> </ul>
<b>Calcul de la pension</b>	75 % du traitement indiciaire des 6 derniers mois	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RG : 50 % du salaire moyen des 25 meilleures années plafonné</li> <li>- Régimes complémentaires : en fonction du nombre de points acquis au cours de la carrière</li> </ul>
<b>Financement</b>	Cotisations salariales et employeurs assises sur le traitement indiciaire (hors primes)	Cotisations salariales et patronales assises sur la rémunération plafonnée (sous le plafond de la sécurité sociale pour le régime général ; jusqu'à 3 à 8 plafonds pour les régimes complémentaires)
<b>Pensions de réversion</b>	50 %, sans condition de ressources ni d'âge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour le RG : 54 % sous condition de ressources et à partir de 55 ans</li> <li>- Pour les régimes complémentaires : 60 % et à partir de 55 (ARRCO, AGIRC dans certains cas) ou 60 ans (AGIRC)</li> </ul>
<b>Droits familiaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Majoration de 2 trimestres par enfant (né à partir de 2004) prise en compte dans la décote/surcote mais non dans le % de liquidation</li> <li>- majoration de pension de 10% pour les parents de 3 enfants et plus + 5 points par enfant au-delà du 3ème</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- majorations de 4 trimestres au titre de la maternité et de 4 trimestres au titre de l'éducation</li> <li>- majoration de pension de 10% pour les parents de 3 enfants et plus (plafonnée dans les régimes complémentaires)</li> </ul>



# La question des catégories actives

- Une origine ancienne : 1825 (droit à 55 ans au lieu de 60 ans sous réserve de 15 ans de services « actifs »)
- Des justifications fondées sur le risque (policiers, surveillants de prison, sapeurs-pompiers...), la pénibilité (agents des réseaux souterrains), des horaires contraignants (contrôleurs de la navigation aérienne, personnels hospitaliers)
- Des effectifs (actuellement environ 700 000) qui diminuent à la FPE civile (cf instituteurs, agents des travaux publics) mais devraient rester importants à la fonction publique hospitalière (aides-soignantes), celle-ci en regroupant déjà aujourd'hui 70%.
- Âge d'ouverture des droits, à terme, de 57 ans, voire 52 ans (policiers, surveillants de prison, contrôleurs aériens), assortis de bonifications de durée d'assurance dans ce dernier cas (dites « du cinquième ») sous condition de durée de services actifs. D'où un âge moyen au départ de 58 ans chez les « actifs » de l'Etat et de 58,5 ans chez ceux de la CNRACL, en 2014.
- Inégalités, pour certaines professions exercées à la fois dans le public et le privé, en faveur du statut d' « actifs ». A contrario, certains « sédentaires » ne bénéficient pas du compte de prévention de la pénibilité en vigueur dans le secteur privé



# Les titulaires d'un emploi en catégorie active dans la FPE civile

	2000	2013	Variation 2000-2013
Total FPE civile	299 986	156 296	-47,9%
Dont :			
Personnels actifs de la police nationale (52 ans)	85 674	109 470	+27,8%
Surveillants de l'administration pénitentiaire (52 ans)	24 980	20 222	-19,0%
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (52 ans)	2 390	3 036	+27,0%
Personnels de surveillance des douanes	14 391	9 240	-35,8%
Instituteurs	136 985	4 268	-96,9%
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	32 147	5 113	-84,1%



# Les titulaires d'un emploi en catégorie active affiliés à la CNRACL

	2013
Fonction publique hospitalière	498 469
Dont :	
- Personnels infirmiers et paramédicaux	113 111
- Aides-soignants et agents des services	303 127
- Ouvriers (certaines fonctions)	51 382
- Agents d'entretien (certaines fonctions)	16 322
- Puéricultrices	9 327
- Assistantes sociales	4 992
Fonction publique territoriale	55 086
Dont :	
- Sapeurs-pompiers professionnels	38 277
- Agents de police municipale	16 809



# *Pistes de réflexion* : des ajustements paramétriques et/ou organisationnels

- Aligner les avantages non contributifs du « public » et leur financement (FSV et CNAF) sur le « privé » ou, à tout le moins, leur affecter des financements spécifiques (cf majorations de pension, minimum garanti, prises en charge de cotisation au titre de certaines périodes d'interruption d'activité, dépenses d'invalidité)
- Instaurer des taux de cotisation employeur majorés pour le financement du surcoût lié aux catégories actives et réétudier leur périmètre, dans le contexte de la mise en place du compte de pénibilité
- Réexaminer les bonifications de durée de service accordées à certaines catégories actives et de dépaysement
- Allonger la période de référence de 6 mois à 5 ou 10 ans, en contrepartie de la prise en compte d'une partie des primes dans le calcul de la pension
- Créer une caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat (cf pilotage financier et dialogue social) et une direction propre à la CNRACL



# La création d'un régime unique des fonctionnaires

## Avantages

- Mobilité entre fonctions publiques rendue plus aisée, alors qu'elle est aujourd'hui pénalisée par les écarts de taux de contribution employeur,
- Economies de gestion dans l'application de règles pour l'essentiel identiques aux deux régimes actuels

## Inconvénients

- Unification des taux de contribution conduisant à un transfert de charges entre employeurs de fonctionnaires de l'Etat, d'une part, de la FPT et FPH (+25 points pour ces derniers), d'autre part,
- Remise en cause de l'autonomie du pilotage de la CNRACL par les employeurs de la FPT et de la FPH
- *Ne répond pas en soi à l'objectif de convergence public/privé*



# ***Pistes de réflexion* : réformes consistant à intégrer fonctionnaires et salariés du privé dans un régime unique**

*La Cour a étudié plusieurs scénarii : adossement ou basculement de tous les fonctionnaires actifs et retraités au RG (1), affiliation de tous les fonctionnaires actifs au RG (2) ou seulement des nouveaux entrants (3)*

## **Conséquences sur les pensions de l'alignement des règles sur le privé**

A peu près autant de gagnants que de perdants mais des difficultés liées à certains effets redistributifs. Le taux de remplacement évoluerait :

\* de façon inversement proportionnelle à la part des primes dans la rémunération , d'où des pertes importantes pour certaines catégories (cf taux de primes moyen : 25,3% en 2013; enseignants : 11,6%; professeurs des écoles, 5,1%)

\* en fonction de la progression de la rémunération au cours de la carrière, ce qui pénalise à nouveau les enseignants.

*Des compensations nécessaires et donc des surcoûts ?*

Autre question : *une remise en cause du statut de la fonction publique*, des conditions de recrutement, d'emploi et de rémunération ?





# Taux de remplacement net à la liquidation, à salaires nets identiques à tous âges, pour des cas-types de fonctionnaires selon le type de règles

Cas-type de la génération de 1960 sans décote ni surcote

	Règles de la fonction publique	Règles CNAV-AGIRC-ARRCO
Catégorie B	68 %	73 %
Enseignant	76 %	66 %
Cadre A+	53 %	50 %



# Le scenario de l'adossement

- Précédent de la caisse nationale des industries électriques et gazières en 2005
- Si un alignement des règles applicables aux fonctionnaires sur celles du secteur privé peut être prévu, ce scenario souffre de l'impossibilité pratique de distinguer entre droits de base et droits spécifiques, pour les fonctionnaires déjà retraités, ces derniers devant faire l'objet d'un financement *ad hoc*
- Nécessité d'une soulte pour prendre en compte les différences d'évolution démographique, qui atteindrait des montants considérables. Cf IEG : 7,6 Md€ pour 140 000 cotisants et 165 000 pensionnés



# Le maintien temporaire des anciens régimes *au bénéfice des seuls fonctionnaires retraités*

- *dans un premier temps*, les employeurs publics doivent continuer à financer les pensions de ces derniers tout en payant des cotisations au(x) régime(s) commun(s) avec le secteur privé. De son côté, ce(s) dernier(s) percevrai(en)t des cotisations alors que la charge de pensions afférente montera en régime progressivement,
- *dans un second temps*, ce ou ces régime(s) commun(s) seraient vraisemblablement perdant(s) en raison de l'évolution démographique des fonctions publiques, ce qui pourrait justifier une soulte,
- Les données actuelles ne permettent pas de reconstituer les traitements, primes comprises, sur toute la carrière aux fins de calculer des droits à pension fondés sur l'ensemble des rémunérations perçues pendant le parcours professionnel



# Le maintien temporaire des anciens régimes *au bénéfice des fonctionnaires retraités et des actifs actuels*

- Longue période de transition, pouvant se traduire par des inégalités sensibles entre fonctionnaires, en particulier entre membres des catégories actives en fonction de leur date d'embauche,
- L'attrition de cotisants est progressive, mais l'obligation d'un double paiement par les employeurs publics ne s'en trouve que décalé



# « Focus » sur les pensions de réversion

- ***L'importance des pensions de réversion***
  - 4,4 M de bénéficiaires (89% de femmes), plus de 34 Md€ et de 11% des prestations d'assurance vieillesse,
  - grâce à la réversion, l'écart entre la pension moyenne des femmes et celles des hommes en 2015 passe de 39 % (droits directs) à 25 % (pension totale, y compris droits dérivés),
  - dans les régimes des fonctions publiques, 4,6 Md€ et environ 7% du montant des pensions (4% à la CNRACL, régime encore « jeune » et féminisé)
- ***Des évolutions à prendre en compte :***
  - l'accroissement des droits propres des femmes (53% de ceux des hommes pour G 1930; 81% pour G 1970), la montée en charge des droits familiaux (double emploi ?) → vers une hausse du niveau de vie au décès du conjoint dans la majorité des cas, dont certains de *veufs* appartenant catégories aisées ? Cf postulat que le bénéficiaire est une femme à pension à droits inférieurs
  - mais aussi l'augmentation de la fréquence du célibat (3 femmes sur 10 au lieu d'une sur 10)



# Une grande hétérogénéité pouvant se traduire par des disparités entre veuf(ve)s

	Régime général, régimes alignés, MSA exploitants	Régimes complémentaires AGIRC-ARRCO	Fonctions publiques
<b>Bénéficiaires</b>	Conjoints et ex-conjoints survivants (même remariés)	Conjoints et ex-conjoints survivants (non-remariés)	Conjoints et ex-conjoints survivants (isolés)
<b>Taux de réversion</b>	54 %	60 %	50 %
<b>Condition de durée de mariage</b>	Non	Non	4 ans, ou 2 ans avant la cessation d'activité, sauf si un ou plusieurs enfants sont issus du mariage
<b>Condition de ressources</b>	Oui - 1 666€/mois - Revenus exclus : majorations pour enfant(s) du survivant, réversion des régimes complémentaires, revenus issus des biens de l'assuré ou de la communauté	Non	Non
<b>Condition d'âge</b>	55 ans	- 55 ans (ARRCO) - 60 ans (AGIRC). 55 ans si réversion au régime de base. Entre 55 et 60 ans avec un abattement selon l'âge, sinon.	Non
<b>Partage entre éventuels ayants-droit</b>	- Au prorata de la durée de chaque union rapportée à la durée totale des mariages du conjoint décédé - Redistribution en cas de décès d'un ex-conjoint	- s'il n'y a pas de conjoint survivant, au prorata de la durée des unions rapportée à la durée d'assurance du conjoint décédé (si elle est inférieure) - s'il y a un conjoint survivant, au prorata de la seule durée des unions	- Même proratisation qu'au RG - Partage définitif



# Des différences difficilement justifiables entre public et privé

- Pas de différences objectives de situation. En pratique, l'absence de plafonnement avantage les veuf(ve)s d'assurés de la FP pour des pensions de droit direct élevées et un taux de réversion plus faible les pénalise quand elles sont modestes
- *Des philosophies distinctes ?*
  - Une logique davantage « patrimoniale » dans les régimes de la fonction publique, de par l'absence de condition de ressources et d'âge, contrairement à ce qui est le cas au régime général,
  - Mais la pension de réversion y dépend de la non remise en couple, ce qui contredit ce caractère patrimonial (alors que la condition d'isolement a été supprimée au régime général en 2004)
  - Si les règles au RG semblent cohérentes (la condition de ressources rend inutile celle d'isolement), la réversion dans le privé comprend un second étage (retraites complémentaires), ne prévoyant aucune condition de ressources et se rapprochant davantage de la réversion à la FP

→ ***Aucun système de réversion, dans le public ou le privé, n'applique de principes entièrement cohérents***



# Quelles convergences possibles ?

- *Introduction d'une condition d'âge dans les régimes de la fonction publique ?* (et élargissement de l'allocation veuvage à cette dernière). (R)établir un lien avec l'âge légal ?
- *Introduction d'une condition de ressources ?* Elle ne pourrait sans doute s'appliquer qu'à une partie de la pension, par souci de symétrie avec le privé (où elle ne concerne que la pension de base, hors complémentaire), d'où une complexité certaine.
- *Une harmonisation des taux de réversion (à 54%) ?*
- Proratiser la pension de réversion en fonction de la durée de mariage(s) rapportée à la durée d'assurance du conjoint décédé (dans la limite de 100%) ? Cf équité (cf durée du mariage), fin de situations curieuses (repartage des PR en cas de décès d'un ayant-droit au régime général, calcul selon qu'il y a un conjoint survivant ou non à l'AGIRC-ARRCO), facilité de gestion (moins de vérifications pour les régimes)

