

Le dossier en bref

Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR

Pourquoi ce sujet ? Les pensions des anciens titulaires de la fonction publique cotisant au régime de la fonction publique de l'État ou à la CNRACL représentent actuellement environ un quart des pensions versées par l'ensemble des régimes obligatoires de retraite français. Elles n'en représenteraient plus qu'un cinquième en 2070, en raison des effets conjoints de la modération de la rémunération des fonctionnaires et d'un ralentissement de la progression des effectifs de retraités. Les règles spécifiques des calculs des pensions à la fonction publique alimentent régulièrement le soupçon que les fonctionnaires seraient favorisés, et ce malgré les nombreux travaux passés, notamment du COR. A cet égard, ce dossier propose un état des lieux de la situation des retraités de la fonction publique et de leurs régimes en France et à l'international. Il revient également sur l'effet de l'application des règles de retraite du privé aux fonctionnaires et propose enfin une évaluation du rendement des retraites au sein de la fonction publique, comparant l'ensemble des cotisations versées et l'ensemble des pensions reçues.

I. Les retraites dans la fonction publique

- **Quelles sont les règles de calcul des pensions spécifiques à la fonction publique ?** (*document n° 2*) Les régimes d'affiliation des fonctionnaires (FPE, CNRACL, ou CNAV et Ircantec) diffèrent selon leur statut, le versant de la fonction publique auquel ils appartiennent et leur durée de travail hebdomadaire. Suite à la réforme de 2003, dont on peut notamment analyser les effets sur le flux des nouveaux retraités (*document n° 6*), les conditions de départ à la retraite sont identiques entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires sédentaires mais restent différentes pour les « catégories actives ». Des différences subsistent dans les règles de calcul des pensions d'une part, notamment les assiettes prises en compte pour le calcul de la pension, et les dispositifs de solidarité d'autre part, notamment pour la majoration de durée d'assurance pour enfants ou encore le calcul du minimum de pension. Le régime de la fonction publique de l'État est équilibré par une subvention publique retracée dans le CAS Pension (*document n° 3*).
- **Comment évoluent les dépenses de retraites pour les fonctionnaires depuis 2000 et en projection ?** (*document n° 4*) Ces dépenses représenteraient 3,3 % du PIB entre 2015 et 2030, puis la part diminuerait pour atteindre 2,3 % à 2,8 % en 2070 selon le scénario de productivité de long terme. La part des dépenses des régimes de la fonction publique dans l'ensemble des dépenses de retraite passerait de 25 % actuellement à 20 % en 2070. Sa diminution s'explique par un moindre dynamisme de la pension moyenne, ainsi que par une moindre progression des effectifs pour les anciens titulaires de la fonction publique, en comparaison à l'ensemble des retraités ; elle est notamment à relier à l'évolution très modérée du traitement indiciaire des fonctionnaires, en raison de la baisse de la valeur réelle du point d'indice observée et projetée.
- **Qui sont les nouveaux retraités de la fonction publique ?** (*document n° 5*) 61 % des 3,3 millions de pensions de droit direct versées pour les nouveaux retraités anciens titulaires des trois fonctions publiques concernent d'anciens fonctionnaires de l'État. Parmi ces derniers, la part plus importante d'anciens fonctionnaires de catégorie A ainsi que des carrières plus longues impliquent une pension moyenne plus importante (2 162 euros parmi les civils) que pour les anciens fonctionnaires hospitaliers (1 473 euros) ou territoriaux (1301 euros).

II. *Quel serait l'effet du passage aux règles du privé sur la pension des fonctionnaires ?*

- **Quelles sont les principales différences de calcul de la pension ?** (*documents n° 2, 7 et 8*) La pension des fonctionnaires est le plus souvent égale à 75 % du traitement indiciaire des six derniers mois, contre 50 % du salaire plafonné des 25 meilleures années pour la pension de base du secteur privé. Contrairement aux régimes de la fonction publique, une pension complémentaire, représentant environ un quart de la pension pour les salariés non-cadre, calculée sur l'ensemble de la rémunération (plafonnée à 8 fois le plafond), s'ajoute à la pension de base.
- **Quel effet du changement de règles de calcul ?** Sur le seul champ des fonctionnaires sédentaires (*ie* en excluant les catégories actives), la pension des fonctionnaires de la génération 1958 changerait très peu en moyenne en leur appliquant les règles du privé (+1,5 %), sous l'hypothèse d'une rémunération brute égale et d'un âge de départ inchangé. Les fonctionnaires aux pensions les plus élevées seraient majoritairement perdants car ils ont en général des carrières ascendantes au-delà du plafond. La pension augmenterait davantage pour ceux qui ont une part de primes importantes, qui seraient totalement prises en compte dans le calcul de la pension dans le cas où on leur appliquerait les règles du secteur privé. Les carrières mixtes public/privé gagneraient à voir leur pension calculée sur le seul régime général. Enfin, il n'y aurait pas de différence entre les femmes et les hommes.
- Au fil des générations, **l'avantage à se voir appliquer les règles du privé diminuerait en raison d'une diminution du rendement du régime complémentaire Agirc-Arrco**. Cet avantage serait par ailleurs d'autant plus important pour les générations qui verraient leur point d'indice gelé sur une longue période incluant leur fin de carrière.

III. *Quelle redistribution du système de retraite entre catégories de fonctionnaires ?*

- **Comment mesurer le rendement des retraites ?** (*document n°9*) Le taux de rendement interne compare, pour un individu, la somme actualisée des cotisations versées et des pensions reçues sur le cycle de vie : les différences de rendement renseignent sur le caractère redistributif du système.
- **Quels profils bénéficient du rendement le plus élevé ?** Le système public, calculant les retraites à partir du traitement de fin de carrière, tend à favoriser les trajectoires salariales les plus dynamiques en octroyant un rendement de l'opération retraite plus élevé. En conséquence, le rendement apparaît d'autant plus important que les fonctionnaires sont « aisés », à l'exception des plus modestes bénéficiant de l'effet du minimum garanti.
- Pour le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), le rendement est négatif, car la valeur actuelle des pensions perçues est inférieure à celle des cotisations versées. Il est proportionnel à la durée de retraite, ce qui favorise les retraités aisés de la CNRACL ou modestes dans la FPE.

IV. *Éléments de comparaison internationale*

- **Quel système de retraite pour les fonctionnaires à l'international ?** (*document n° 10*) Dans certains autres pays suivis par le COR, les pensions sont plus proches qu'en France entre fonctionnaires et secteur privé, soit parce que le système est totalement unifié (comme en Italie, en Espagne ou au Japon), soit parce que même si le régime de retraite des fonctionnaires reste séparé, les conditions de départ et les calculs de pension y sont similaires (comme aux Pays-Bas et en Suède). En revanche, il reste des différences de traitement plus importantes en faveur des fonctionnaires au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis où les fonctionnaires disposent de retraites supplémentaires spécifiques, en plus des retraites de base identiques versées aux fonctionnaires et aux salariés du secteur privé.