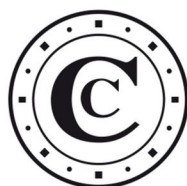


Cour des comptes



LES PENSIONS DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES

Des évolutions à poursuivre

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré	7
Introduction	9
Chapitre I Des réformes significatives à compter de 2003	19
I - Une organisation spécifique, des effectifs en forte progression, des dépenses croissantes.....	19
A - Un dispositif de retraite propre à la fonction publique	19
B - Des effectifs de retraités en forte croissance, une dégradation du rapport démographique.....	21
C - Des dépenses de pensions en forte progression	24
D - Des charges lourdes et dynamiques pour les finances publiques.....	27
II - Des réformes importantes engagées depuis 2003	34
A - Depuis 2003, un rapprochement progressif entre les régimes de la fonction publique et le régime général.....	35
B - Des réformes de gestion qui restent à achever	41
III - Des règles spécifiques qui demeurent.....	48
A - Une assiette des cotisations et un calcul de la pension sur le seul traitement indiciaire	48
B - Un pourcentage maximum de liquidation de 75 %	51
C - Une période de référence limitée à 6 mois.....	51
D - Des dispositions dérogatoires nombreuses pour les agents classés en « catégorie active »	52
E - Des règles particulières en matière de travail à temps partiel et d'avantages familiaux	58
Chapitre II Des progrès fragiles	63
I - Malgré les réformes déjà intervenues, des régimes qui continueront de peser fortement sur les finances publiques.....	63
A - Un taux de contribution d'équilibre du régime de retraite de l'État qui se stabiliserait à un niveau élevé.....	65
B - La CNRACL : une dégradation nécessitant à terme un fort relèvement des cotisations.....	68
II - Une transparence à renforcer	71
A - Un financement quasi exclusif par des cotisations	72
B - Des dépenses au titre des avantages non contributifs insuffisamment identifiées	73

III - Une convergence réelle, mais partielle et fragile, des âges effectifs de départ et des taux moyens de remplacement avec ceux du régime général.....	76
A - L'âge effectif de départ à la retraite : une convergence certaine entre public et privé, sauf pour les catégories actives	77
B - Des pensions plus élevées pour les fonctionnaires de l'État, en raison d'un niveau de qualification supérieur.....	83
C - Des taux moyens de remplacement relativement proches entre public et privé, mais des risques de divergence à l'avenir.....	86
Chapitre III Des évolutions à poursuivre.....	101
I - Des scénarios de réforme structurelle des régimes de retraite des fonctionnaires.....	102
A - Les scénarios de suppression des régimes de retraite des fonctionnaires.....	103
B - Les scénarios de réforme du financement et de l'organisation des régimes de retraite des fonctionnaires.....	114
II - Les leviers envisageables pour des ajustements paramétriques	123
A - L'allongement progressif de la période de référence et la prise en compte partielle des primes	123
B - L'ajustement d'autres paramètres	131
C - Le réexamen des règles applicables aux fonctionnaires des catégories actives	135
III - Renforcer la gouvernance et le pilotage des régimes de la fonction publique	140
A - Renforcer la gouvernance des régimes	140
B - Renforcer le pilotage financier des régimes	144
Conclusion générale	151
Récapitulatif des recommandations sur la gestion et le financement des régimes de retraite des fonctionnaires	155
Récapitulatif des leviers d'évolution des régimes de retraite des fonctionnaires	157
Glossaire	159
Annexes	167
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	185

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Bayle, Bertrand, Levy, Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Cazala, Mmes Françoise Saliou, Ulmann, MM. Bertucci, Courtois, Martin, de Gaulle, Mme Gadriot-Renard, MM. Guérout, Clément, Migus, Rousselot, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Delaporte, Brunner, Senhaji, Belluteau, Lallement, Schwartz, Tersen, Fialon, Mmes Latournerie-Willems, Hamayon, conseillers maîtres, M. Sarrazin, Mme Revel, M. Corbin de Mangoux, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Durrleman, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Charpy, conseiller maître, Vasseur, Gatineau, conseillers référendaires et Pelé, rapporteur extérieur, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Schwartz, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de M. Diringer, avocat général.

Mme Falk, secrétaire générale adjointe, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 27 septembre 2016.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 13 juin 2016, par une formation interchambres, présidée par M. Durrleman, président de chambre, et composée de MM. Diricq, Feller, Dubois, Jamet, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Charpy, conseiller maître, MM. Vasseur, Gatineau, conseillers référendaires, M. Louis-Paul Pelé, rapporteur extérieur, Mme Lekehal-Calvez, experte, et en tant que contre-rapporteur, M. Schwartz, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 19 juillet 2016, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Les régimes de retraite de la fonction publique ont une origine très ancienne. Le premier système de pension au bénéfice d'agents civils - des dispositifs de protection contre le risque vieillesse avaient été mis en place antérieurement en faveur de certains militaires - a été organisé à partir de 1768 au sein de la Ferme générale, chargée de lever les impôts pour le compte de la royauté. Selon la délibération fondatrice du 13 février 1768 : « les employés ne pourront être proposés pour les retraites qu'après vingt ans de services effectifs, remplis sans interruption, avec l'approbation des supérieurs et en supposant que l'état de leurs forces ne leur permet plus d'y suffire ; en observant encore de préférer dans le nombre des sujets proposés, ceux qui par leurs infirmités seraient absolument hors d'état de continuer leur travail ».

Une loi de 1853 a procédé par la suite à l'unification des différentes caisses de retraite qui avaient été créés depuis lors dans les administrations et posé les règles qui fondent encore aujourd'hui les régimes de retraite des fonctionnaires : la pension de retraite devient un droit et non une « récompense », attribuée en fonction de l'âge et de l'ancienneté, calculée sur la base du traitement moyen des six dernières années et financée par une contribution de l'État et une retenue sur traitement.

Même si elles ont été réformées depuis à de multiples reprises, les pensions de la fonction publique gardent de cette origine le caractère de créance que détient un fonctionnaire sur l'État en raison des services rendus. Ainsi, l'article premier du code des pensions civiles et militaires de retraite dispose : « La pension est une allocation pécuniaire personnelle et viagère accordée aux fonctionnaires civils et militaires et, après leur décès, à leurs ayants cause désignés par la loi, en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions. Le montant de la pension, qui tient compte du niveau, de la durée et de la nature des services accomplis, garantit en fin de carrière à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction »¹.

¹ Pour sa part, l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale indique plus sobrement que « l'assurance vieillesse garantit une pension de retraite à l'assuré qui en demande la liquidation à partir de l'âge mentionné à l'article L. 161-17-2 ».

Le droit à retraite constitue à ce titre un élément du statut de la fonction publique. Ainsi, par une décision du 13 juillet 1962, le Conseil d'État a indiqué que «le droit à pension constitue une garantie fondamentale des fonctionnaires à laquelle il ne peut être porté atteinte que par une décision législative expresse». De même, le Conseil constitutionnel a considéré que les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires, qui relèvent du domaine de la loi en application de l'article 34 de la Constitution, « concernent notamment le droit à pension reconnu aux anciens fonctionnaires au regard duquel ceux-ci sont dans la même position statutaire que face aux droits et obligations attachés à leur fonction durant la période active de leur carrière »².

Alors que le statut général de la fonction publique distingue trois composantes (État, collectivités territoriales et hôpitaux), en matière de pensions de retraite les fonctionnaires relèvent de deux régimes : l'un pour les agents de l'État régi par le code des pensions civiles et militaires de retraite, un autre pour les agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers publics, régi par décrets. Ils sont gérés respectivement par le service des retraites de l'État (SRE), service à compétence nationale au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et par la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), établissement public de l'État qui a le statut d'organisme de sécurité sociale.

Les régimes de retraite des fonctionnaires ont été maintenus « à titre provisoire » à la création du régime général de la sécurité sociale en 1945. Ils constituent ainsi des régimes spéciaux au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale³.

² Conseil constitutionnel, décision n° 85-200 du 16 janvier 1986.

³ Conformément à l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 (titre I^{er} du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales) : « Les fonctionnaires sont affiliés à des régimes spéciaux de retraite et de sécurité sociale ».

Les régimes spéciaux de retraite

Les régimes spéciaux de sécurité sociale concernent un certain nombre de professions qui bénéficiaient d'une protection sociale avant l'institution d'un régime général d'assurances sociales en 1930. Ils se sont maintenus en 1945 malgré l'intention initiale des fondateurs de la sécurité sociale qui entendaient regrouper l'ensemble des salariés au sein du régime général. L'article 17 de l'ordonnance du 17 octobre 1945 a disposé que « demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale les branches d'activité » ensuite énumérées.

Demeurent aujourd'hui une vingtaine de régimes spéciaux de retraite, en particulier des régimes d'entreprises publiques. Certains ne comptent plus que quelques milliers, voire quelques dizaines de bénéficiaires. Les plus importants sont les deux régimes de fonctionnaires ; viennent ensuite les régimes de la SNCF, des industries électriques et gazières, de la RATP, des mines, des marins et des clercs de notaire.

Les changements apportés aux régimes de la fonction publique ont été transposés à six de ces régimes (SNCF, RATP, IEG, clercs de notaire, Opéra de Paris, Comédie française) en 2007-2008, puis en 2010-2011 selon une montée en charge progressive qui n'est pas achevée, dans l'optique d'une harmonisation avec ces derniers qui reste cependant partielle. L'enquête de la Cour n'a pas pris pour champ l'ensemble des régimes spéciaux, aux réformes desquelles elle a déjà consacré plusieurs travaux⁴. Elle a porté de manière spécifique sur les retraites des fonctionnaires civils des trois fonctions publiques de manière à pouvoir s'inscrire dans une démarche transversale et comparative. Les pensions des militaires présentent en effet de très grandes particularités.

⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2010*, chapitre X : L'organisation de la protection sociale dans les industries électriques et gazières, p. 231-258 ; *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre VI : Les réformes des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP, p. 167-195, disponibles sur www.ccomptes.fr

Les pensions des militaires

Les militaires bénéficient de règles de pension spécifiques en raison des sujétions auxquelles ils sont soumis. En particulier l'âge de cessation d'activité, différent selon les grades, est inférieur à celui des autres fonctionnaires. Le dispositif de pension de retraite à jouissance immédiate (au prorata des droits acquis) dès lors que le militaire a accompli 17 (non officier) ou 27 (officier) années de service ainsi que l'âge de cessation d'activité (différent selon les armées, les services et les grades) expliquent que l'âge moyen de cessation d'activité des militaires est de 45,4 ans, contre 60,9 ans pour les civils.

En 2015, le service des retraites de l'État a versé 386 849 pensions de droit direct à des militaires et 160 464 pensions de droit dérivé à des ayants-cause de militaires. Ces effectifs représentaient respectivement 20,2 % et 34,2 % de l'ensemble des pensions civiles et militaires. Le montant total des pensions militaires s'élevaient à 9,6 Md€, soit 18,6 % du total des pensions versées par le service des retraites de l'État.

Les militaires ne représentent que 15,3 % des cotisants au SRE (314 000 sur un total de 2,05 millions). Le rapport démographique pondéré (cotisants / droits directs + 0,5 droits dérivés) est ainsi plus dégradé pour les militaires (0,7) que pour les civils (1,0).

En conséquence, le taux de contribution employeur pour les militaires s'élève à 126,07 %, contre 74,28 % pour les fonctionnaires civils.

Les régimes de retraite des fonctionnaires civils possèdent de fortes spécificités par rapport à ceux des salariés du secteur privé. En particulier, il s'agit de régimes dits intégrés, à un seul étage, alors que les régimes d'assurance vieillesse des salariés du secteur privé sont à deux étages et comprennent un régime de base et des régimes complémentaires.

Les régimes d'assurance vieillesse des salariés du secteur privé

Le système de retraite obligatoire des salariés du secteur privé se compose d'un régime de base, le régime général de sécurité sociale, dont la branche vieillesse est gérée par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), et de régimes complémentaires, gérés par l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) et l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC). L'ARRCO couvre aujourd'hui la quasi-totalité des salariés du secteur privé, et l'AGIRC le champ des cadres et assimilés, également affiliés à l'ARRCO pour la part de leur salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale.

Ces deux étages, de base et complémentaire, sont des régimes obligatoires par répartition fondés sur un même principe de solidarité entre générations, les cotisations des actifs finançant les pensions des retraités. Ils diffèrent cependant par plusieurs aspects. Ainsi, le régime de base est un régime en annuités⁵, tandis que les régimes complémentaires sont des régimes par points⁶. Le régime de base est placé sous la tutelle de l'État, alors que les régimes complémentaires relèvent de la seule responsabilité des partenaires sociaux, à l'origine de leur création.

Pris ensemble, régime de base et régimes complémentaires ont versé près de 186 Md€ de prestations en 2015 (110,9 Md€ pour le régime général et 75 Md€ pour l'AGIRC-ARRCO).

Tableau n° 1 : principales caractéristiques des régimes de retraite des fonctionnaires et des salariés du privé

	Régimes de retraite des fonctionnaires	Régimes de retraites des salariés du privé
Organisation du régime	Régimes à un étage géré : - par l'État pour les fonctionnaires de l'État - par la CNRACL pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers	Régimes à deux étages : - régime général - régimes complémentaires conventionnels (AGIRC et ARRCO)
Calcul de la pension	75 % du traitement indiciaire des 6 derniers mois	- RG : 50 % du salaire moyen des 25 meilleures années plafonné - Régimes complémentaires : en fonction du nombre de points acquis au cours de la carrière
Financement	Cotisations salariales et employeur 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)
Pensions de réversion	50 %, sans condition de ressources ni d'âge	- Pour le RG : 54 % sous condition de ressources et à partir de 55 ans - Pour les régimes complémentaires : 60 % et à partir de 55 ou 60 ans

Source : Cour des Comptes

⁵ Le montant de la pension de retraite est fonction de la durée de la carrière professionnelle et de l'historique des rémunérations des assurés.

⁶ Le montant de la pension de retraite est calculé en fonction du nombre et de la valeur des points acquis par les cotisations versées.

Les régimes de la fonction publique, qui sont des régimes par répartition en annuités comme le régime de base des salariés, appliquent pour partie des règles particulières, notamment en matière de cotisations et de calcul des pensions.

Ces régimes concernent aujourd'hui 3,8 millions de fonctionnaires civils en activité et près de 3 millions de pensionnés de droit direct et de droit dérivé. Tous les agents publics n'en relèvent cependant pas : seuls les fonctionnaires titulaires⁷ sont affiliés au régime des pensions de l'État⁸ ou à la CNRACL⁹ ; les agents non titulaires le sont au régime général de la sécurité sociale et à l'IRCANTEC, organisme de retraite complémentaire spécifique¹⁰ ; les ouvriers des établissements industriels de l'État disposent quant à eux d'un régime spécial qui leur est propre¹¹.

Les pensions de retraite des agents des trois fonctions publiques constituent un enjeu important pour les finances publiques : les dépenses de pensions des fonctionnaires civils représentaient 58 Md€ en 2014, soit 5,6 % de l'ensemble des dépenses des administrations publiques, 17,1 % de leurs charges de fonctionnement et 2,7 % du PIB. C'est un enjeu croissant du fait de la dégradation continue du rapport démographique au sein des fonctions publiques : désormais, le nombre de retraités de la fonction publique de l'État est supérieur à celui des actifs et, après avoir bénéficié pendant longtemps d'une situation démographique favorable, le régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers a vu le nombre de ses retraités tripler en 25 ans.

⁷ Avant le 1^{er} janvier 2011, la durée d'activité exigée des fonctionnaires civils pour ouvrir un droit à pension était de 15 ans. Désormais, le droit à pension est acquis après deux ans d'activité, sauf pour les fonctionnaires radiés des cadres pour invalidité résultant ou non de l'exercice des fonctions, pour lesquels aucune durée minimum d'activité n'est exigée.

⁸ Les fonctionnaires de l'État employés par France Telecom (devenue Orange) et par La Poste restent rattachés au régime spécial des fonctionnaires de l'État après le changement de statut de leur entreprise.

⁹ Dans la fonction publique territoriale, les agents titulaires recrutés sur des postes à temps non complet sont affiliés à la CNRACL dès lors que leur durée de travail hebdomadaire est au moins égale à 28 heures. Ceux dont la durée du travail est inférieure à ce seuil sont affiliés, comme les agents non titulaires, au régime général et à l'IRCANTEC. Dans la fonction publique hospitalière, le recrutement de fonctionnaires titulaires sur des emplois à temps non complet n'est pas autorisé par les textes.

¹⁰ Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

¹¹ Le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

Même s'ils possèdent de fortes spécificités, les régimes des fonctionnaires font pleinement partie du système des retraites : leurs objectifs de dépenses sont fixés annuellement par la loi de financement de la sécurité sociale ; leurs comptes sont examinés par la Commission des comptes de la sécurité sociale ; leurs perspectives financières et leurs performances sont analysées par le Conseil d'orientation des retraites et par le Comité de suivi des retraites ; les règles de coordination inter-régimes et de compensation démographique leur sont pleinement applicables ; et, depuis août 2003, toutes les lois successives de réforme des retraites les ont concernés tout autant que les régimes des salariés du secteur privé.

La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a fixé quatre objectifs aux régimes de retraite, codifiés à l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, qui est pleinement applicable aux régimes des fonctionnaires :

- assurer aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité ;
- offrir aux assurés un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent ;
- permettre une solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les hommes et les femmes, par la prise en compte de périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités ;
- assurer la pérennité financière par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital.

C'est au regard de ces objectifs communs à l'ensemble des régimes et de cette double exigence de pérennité financière et de justice que la Cour a souhaité, plus de 10 ans après la publication de son dernier rapport sur ce sujet, où elle avait appelé à une modernisation de la gestion et à un profond réexamen de certaines des règles du régime des pensions de

l'État¹², analyser de manière transversale aux trois volets de la fonction publique (État, collectivités territoriales et établissements hospitaliers) les modifications apportées aux régimes de fonctionnaires¹³. Elle a cherché ainsi à dresser un état des lieux à la suite des réformes qui se sont succédé depuis 2003, à apprécier leur incidence, et à analyser les leviers d'action possibles pour approfondir les évolutions engagées.

Pour cette enquête, la Cour a contrôlé la gestion des pensions par le service des retraites de l'État (SRE) et la CNRACL afin d'en évaluer le coût, la qualité et les modalités de mise en place de réformes décidées à partir de 2003. Elle a également examiné les règles en vigueur dans les régimes de fonctionnaires, en les comparant à celles applicables aux salariés du secteur privé, et analysé leurs conséquences sur les âges de départs à la retraite, les niveaux de pensions et les taux de remplacement.

La Cour s'est appuyée sur les analyses et études disponibles, notamment celles du Conseil d'orientation des retraites. Elle a également demandé des études complémentaires aux administrations. Dans le cadre de son instruction, elle a auditionné les administrations compétentes, le président de la CNRACL, le président du Conseil d'orientation des retraites et la présidente du Comité de suivi des retraites. Elle a par ailleurs entendu les organisations syndicales représentées au Conseil commun de la fonction publique au cours d'une table ronde¹⁴. À l'invitation de la Cour, certaines d'entre elles lui ont remis une contribution écrite.

*

**

Dans une première partie, sont présentées les caractéristiques principales des régimes de retraite des fonctionnaires et analysées les réformes significatives qui ont été conduites depuis 2003 en vue d'infléchir la dynamique des dépenses et d'assurer leur convergence avec ceux du secteur privé.

¹² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les pensions des fonctionnaires civils de l'État*. La Documentation française, avril 2003, disponible sur www.ccomptes.fr

¹³ Compte tenu de leurs spécificités, les pensions de retraite des militaires et celles des ouvriers de l'État ne sont pas analysées dans le présent rapport qui se limite aux pensions des fonctionnaires civils de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux.

¹⁴ CGT, CFDT, UNSA, FSU, CFTC, CFE, CGC, FA FP. Les organisations FO et Solidaires, également invitées, n'ont pas été en mesure de participer à cette table ronde.

La seconde partie examine les projections financières à moyen et long termes de ces régimes et met en évidence l'enjeu déterminant qu'ils continueront à représenter pour les finances publiques malgré les réformes successivement intervenues. Elle souligne les progrès qui restent à réaliser, malgré les clarifications importantes déjà mises en œuvre, pour assurer la transparence des dépenses et des financements et améliorer leur pilotage. Elle analyse l'évolution vers une convergence réelle mais partielle et fragile des âges effectifs de départ à la retraite et des taux moyens de remplacement des régimes de retraite des fonctionnaires avec ceux du secteur privé.

La troisième partie présente les différents modes d'évolution qu'il pourrait être envisagé, le cas échéant, d'apporter aux régimes de la fonction publique afin de faciliter le respect des objectifs fixés par la loi du 20 janvier 2014 sur l'avenir et la justice du système de retraite. Elle examine, d'une part, des scénarios de réformes structurelles conduisant à la suppression ou à une transformation profonde des régimes des fonctionnaires, d'autre part, des leviers d'ajustements paramétriques des règles de liquidation des pensions susceptibles de consolider une évolution convergente des régimes de retraite des fonctionnaires et des salariés du secteur privé dans le respect des contraintes de soutenabilité financière. Des recommandations sont enfin formulées en vue de permettre une gestion et un pilotage financier plus efficaces des régimes de la fonction publique.

Chapitre I

Des réformes significatives

à compter de 2003

Organisés de manière spécifique, bénéficiant de règles qui leur sont propres et représentant des dépenses croissantes (I), les régimes de retraite des fonctionnaires ont commencé à être significativement réformés à partir de 2003, 10 ans après ceux du secteur privé (II), mais ils gardent des particularités importantes (III).

I - Une organisation spécifique, des effectifs en forte progression, des dépenses croissantes

A - Un dispositif de retraite propre à la fonction publique

La France n'est pas le seul pays qui consacre aux fonctionnaires un dispositif de retraite spécifique, distinct de celui des salariés du secteur privé, même si la diversité des situations est grande au sein des pays de l'OCDE.

Les systèmes de retraite des fonctionnaires à l'étranger

Au sein des pays de l'OCDE, on peut classer les systèmes de retraite selon que les fonctionnaires sont affiliés, ou non, à des régimes distincts de ceux des salariés du secteur privé, d'une part, selon que les règles qui s'appliquent à eux sont les mêmes, ou non, que pour ces salariés du privé, d'autre part. Il peut se faire que des régimes institutionnellement différents appliquent les mêmes règles aux deux catégories, mais aussi, réciproquement, que l'existence d'un seul et même régime intégré regroupant tous les salariés s'accompagne néanmoins de règles spécifiques pour les fonctionnaires.

La France fait partie des États, aux côtés de la Belgique et de l'Allemagne, où la séparation s'avère la plus nette, étant aussi bien institutionnelle que réglementaire, au contraire de la plupart des pays de l'est de l'Europe qui ne font pas de distinction. L'Allemagne se distingue, en outre, par l'absence de cotisation à la charge des fonctionnaires, le budget fédéral assumant entièrement le financement des pensions, ainsi que par le fait qu'il s'agit d'un régime en annuités alors qu'il est en points dans le secteur privé¹⁵. Cette situation dépend notamment de l'existence ou non d'un statut particulier de la fonction publique.

<i>Séparation complète</i>	<i>Séparation mais en transition vers une intégration</i>	<i>Intégration avec règles spécifiques pour les fonctionnaires</i>	<i>Séparation mais mêmes règles</i>	<i>Intégration complète</i>
<p><i>Allemagne</i> <i>Belgique</i> <i>France</i></p>	<p>Autriche Grèce Luxembourg Portugal</p>	<p>Espagne Irlande Italie Royaume-Uni Suède Suisse Norvège</p>	<p>Danemark Finlande Pays-Bas (sauf certaines catégories)</p>	<p>Estonie Hongrie Lettonie Lituanie Pologne Rep. Slovaque Rep. Tchèque Slovénie</p>
<p><i>Corée</i> <i>Turquie</i></p>		<p>Australie Canada États-Unis (pour la plupart des États) Japon</p>	<p>Israël Islande</p>	<p>Chili (sauf militaire) Mexique</p>

Source : Pays de l'Union Économique : M. Queisser (2014), douzième colloque du COR, décembre 2014. Autres pays et Suède : OCDE (2014)

¹⁵Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, Chapitre XV : Les systèmes de retraites en France et en Allemagne, p.534-556, disponible sur www.ccomptes.fr

L'originalité du système français réside dans la dualité des régimes de fonction publique et dans celle de leur gestion. À la différence des régimes du secteur privé, dont la gestion est confiée à des caisses de droit privé régies par le code de la sécurité sociale, l'organisation des régimes de retraite des fonctionnaires ne s'inscrit pas dans un modèle unifié.

La création du service des retraites de l'État (SRE), service à compétence nationale institué par le décret n° 2009-1052 du 26 août 2009 et placé sous l'autorité du directeur général des finances publiques, a constitué une réforme ambitieuse en prévoyant la suppression des services ministériels chargés de la constitution du dossier de départ en retraite et de l'information des fonctionnaires retraités et actifs et le transfert de ces missions au SRE. Cette réforme est cependant encore inachevée à ce jour.

À la différence du SRE, la CNRACL est constituée depuis l'origine en caisse autonome dont la gestion est entièrement déléguée à la Caisse des dépôts et consignations. Établissement public, elle possède un conseil d'administration composé de membres élus pour représenter les différentes catégories d'employeurs et les affiliés au rebours de la plupart des organismes de sécurité sociale. À la différence de l'Établissement du régime additionnel de la fonction publique (ERAFP), dont la Caisse des dépôts assure aussi la gestion par délégation, elle ne dispose pas de direction indépendante de son délégataire.

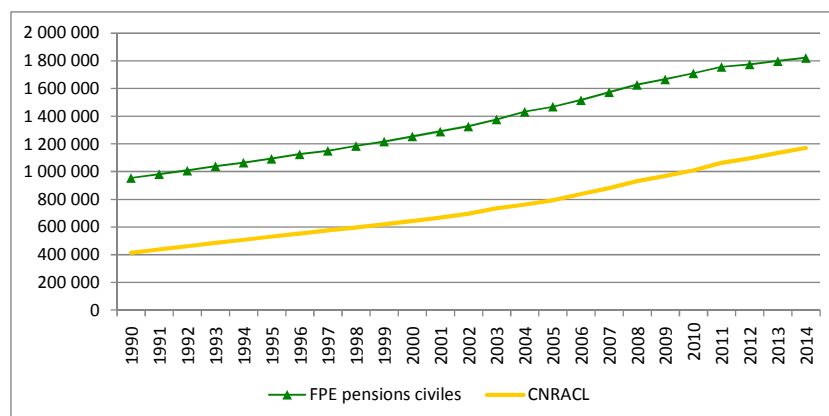
B - Des effectifs de retraités en forte croissance, une dégradation du rapport démographique

En 2014, la fonction publique d'État (FPE) civile comptait 1,5 million de pensionnés de droit direct et environ 300 000 de droit dérivé, essentiellement des conjoints ou ex-conjoints de fonctionnaires décédés¹⁶. Pour la CNRACL, ces effectifs s'élevaient respectivement à 1 million et 160 000¹⁷ personnes. Au cours de la période 1990-2014, la croissance annuelle moyenne du nombre des retraités a été nettement plus rapide à la CNRACL (4,4 %) qu'à la FPE civile (2,7 %). Ces évolutions reflètent l'augmentation des effectifs de fonctionnaires locaux (fonction publique territoriale, FPT) et hospitaliers (fonction publique hospitalière, FPH) ainsi que l'arrivée à maturité du régime de la FPE.

¹⁶ Les régimes de la fonction publique prévoient également des pensions d'orphelins et certains cas où le droit à réversion, normalement au bénéfice de la veuve ou du veuf, est transmis à l'orphelin (si cet ayant-cause décède ou se remet en couple).

¹⁷ PLF 2016 – rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique – tableau n° A-1.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de pensionnés civils des régimes de la fonction publique



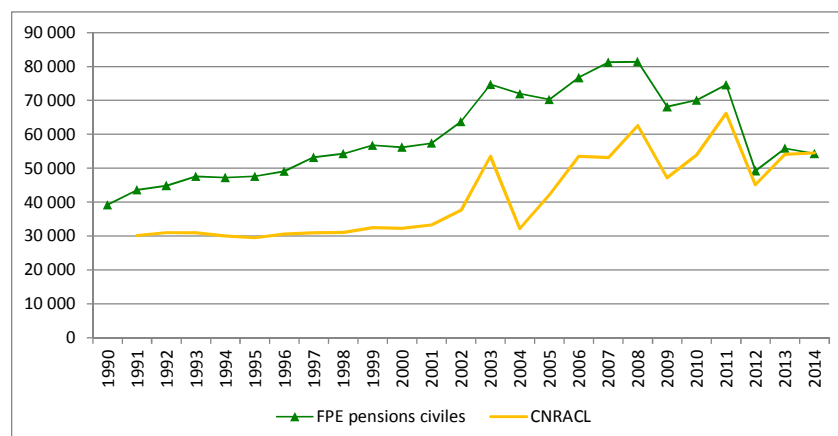
Sources : PLF 2016 et antérieurs, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique
 Champ : graphique n° 1 : ensemble des bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés

À la FPE civile¹⁸, 50 % des retraités sont originaires de l'éducation nationale, 9 % du ministère de l'intérieur, 9 % des ministères de l'économie et des finances et 5 % du ministère de l'écologie, des transports et du logement. Par ailleurs les retraités originaires de La Poste (10 %), des PTT (5 %) et d'Orange (5 %) forment un sous-ensemble important, appelé néanmoins à disparaître progressivement compte tenu des changements de statuts et de modes de recrutement qu'ont connus ces entreprises issues de l'ancienne administration des PTT.

La répartition de ces effectifs par sexe traduit la féminisation de la fonction publique et l'espérance de vie plus longue des femmes. Au 31 décembre 2014, elles représentaient ainsi 56,2 % des retraités de droit direct de la FPE civile et 70,4 % de ceux de la CNRACL (dont 82,9 % à la FPH et 58,4 % à la FPT) contre 52,7 % au régime général.

Même s'il fluctue chaque année, le flux de départs annuels (liquidations de droit direct) s'élève en moyenne à 115 000 (67 000 à la FPE, 48 000 à la CNRACL) depuis le début des années 2000.

¹⁸ Source : SRE, Les chiffres clés des retraites de l'État 2014.

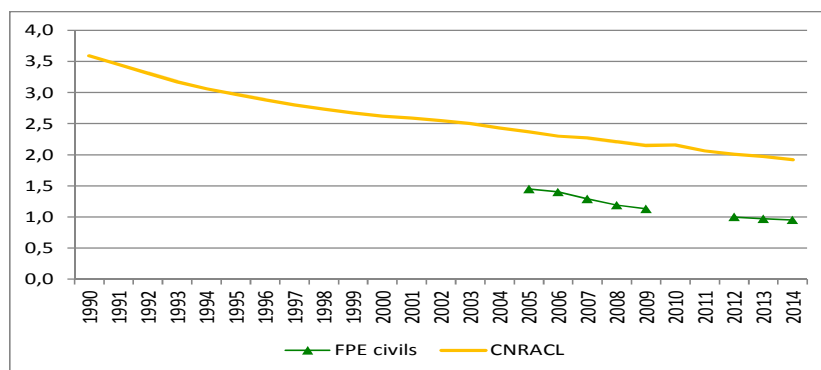
Graphique n° 2 : nombre d'entrées en paiement de pensions de droit direct entre 1990 et 2014

Sources : PLF 2016 et antérieurs, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique
Champ : graphique n° 2 : ensemble des ayants droits

Les changements de législation expliquent certaines fluctuations observées depuis 2009, soit en réduisant les flux de départ, soit, au contraire, en les amplifiant avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation : allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein résultant de la loi du 21 août 2003 ; augmentation des bornes d'âge et extinction progressive du dispositif permettant le départ anticipé de parents de trois enfants et plus en application de la loi du 9 novembre 2010, provoquant un pic de départs en 2011 ; modifications successives des conditions requises pour bénéficier du dispositif dit des « carrières longues », permettant un départ en retraite plus précoce.

Parallèlement à la progression du nombre de retraités, l'évolution des effectifs dans les différentes fonctions publiques a profondément modifié l'équilibre démographique des régimes de retraite des fonctionnaires. Ainsi, à la FPE civile, le ratio cotisants/pensionnés est désormais inférieur à 1 (0,95 en 2014). Si la situation demeure nettement plus favorable à la CNRACL, ce même ratio a néanmoins significativement décru, passant de 3,59 en 1990 à 1,92 en 2014.

**Graphique n° 3 : évolution du rapport démographique*
à la FPE (civils) et à la CNRACL**



* rapport du nombre de cotisants au nombre de retraités de droit direct et de droit dérivé ; les données relatives à la FPE sont indisponibles avant la création du CAS pensions et, en raison d'un changement de méthode, également indisponibles en 2010 et 2011

Source : PLF 2016 – rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique

La situation est cependant différente entre la FPH et la FPT. Si, au début des années 1990, le rapport démographique des agents hospitaliers était nettement supérieur à celui des agents territoriaux, cette situation s'est inversée à la fin de la décennie : il était ainsi de 2,25 en 2014 pour les fonctionnaires territoriaux contre 1,55 pour les fonctionnaires hospitaliers. La dégradation plus lente du rapport démographique des agents territoriaux résulte principalement de l'intégration des agents de l'État transférés aux collectivités territoriales (conseils régionaux et généraux) dans le cadre des lois de décentralisation et, plus généralement, du dynamisme de leurs effectifs jusqu'à une date récente. Si les effectifs hospitaliers ont crû de 17 % entre 1997 et 2014, le nombre de fonctionnaires territoriaux affiliés à la CNRACL a pour sa part augmenté de 58,2 % pendant la même période.

C - Des dépenses de pensions en forte progression

En 2014, les dépenses de pensions des régimes des fonctionnaires civils se sont élevées à 58 Md€, soit 19,5 % du montant total des retraites versées par les différents régimes, dont 13,8 % pour les pensions civiles de l'État et 5,7 % pour la CNRACL. Elles représentaient 2,7 % du PIB, contre 1,5 % en 1990, et connaissent une dynamique importante mais contrastée selon les régimes.

Tableau n° 2 : dépenses de retraites tous régimes en 2014 (Md€)

Régime	Dépenses de pensions
<i>CNAV</i>	108,1
<i>MSA (salariés agricoles)</i>	5,8
<i>AGIRC-ARRCO-AGFF</i>	74,1
<i>IRCANTEC</i>	2,6
Total régimes de base et complémentaires des salariés relevant de la CNAV et du MSA	190,6
<i>Service des retraites de l'État (civils)</i>	41,3
<i>CNRACL</i>	16,9
Total régimes de fonctionnaires civils	58,1
<i>Services des retraites de l'État (militaires)</i>	9,6
Total régimes des exploitants agricoles (base et complémentaire), libéraux (CNAVPL, CNBF), artisans et commerçants (RSI base et complémentaire)	26,0
Total Autres régimes spéciaux (SNCF, RATP, CNIEG, FSPOEIE, etc.)	16,3
Tous régimes (base et complémentaires)	300,1

Source : Cour des comptes d'après les comptes des régimes de sécurité sociale (2014)

1 - Des dépenses de pensions de la FPE en croissance ralentie depuis 2010 après une vive augmentation

Entre 1990 et 2014, la charge des pensions versées aux fonctionnaires civils de l'État a plus que triplé, passant de 12,4 Md€ à 41,3 Md€. Elle représentait 10,3 % des dépenses du budget général en 2014, contre 5,5 % en 1990 (respectivement 1,9 % et 1,2 % du PIB à ces deux dates). Cependant, sa croissance s'est modérée, s'établissant à 3,5 % depuis 2010 contre 5 % en moyenne entre 1990 et 2014.

La progression des dépenses de pensions résulte de l'accroissement du nombre de pensionnés et de l'augmentation de la pension moyenne : sur la période 1990-2014, celle-ci a progressé de près de 70 %, soit 2,2 %, en moyenne annuelle, en raison notamment de l'élévation des qualifications et donc des traitements indiciaires pris en compte au moment de la liquidation, mais également, jusqu'en 2003, de l'indexation des pensions sur le point d'indice de la fonction publique et de la transposition aux retraités des aménagements statutaires consentis aux fonctionnaires en activité.

Le régime de la FPE supporte des dépenses au titre des transferts entre régimes de retraite résultant de la compensation démographique généralisée et, jusqu'en 2012, de la compensation spécifique entre régimes spéciaux. Ces charges sont néanmoins en forte baisse : elles ne s'élevaient qu'à environ 400 M€ en 2015 contre près de 2,9 Md€ en 2000 et ne représentent plus que 1 % du montant des pensions contre 13 % en 2000. Outre l'extinction en 2012 du mécanisme de compensation spécifique entre les régimes spéciaux, cette réduction résulte de la dégradation du rapport démographique du régime.

2 - Des dépenses de pensions en progression particulièrement rapide à la CNRACL

Les charges de pensions de la CNRACL se sont élevées à 17,2 Md€ en 2014. Elles ont quasiment quintuplé depuis 1990 soit une progression annuelle moyenne de 7,0 %, leur poids dans le PIB passant de 0,3 % à 0,8 % pendant cette période. Cette forte progression tient, davantage qu'à la FPE, à l'augmentation des effectifs de pensionnés, le régime de retraite de la CNRACL restant un régime jeune, toujours en phase de montée en charge.

La contribution de la CNRACL au mécanisme de compensation démographique généralisée est relativement stable et d'un montant élevé (1,45 Md€ en 2015), ce qui reflète une situation démographique favorable en comparaison des autres régimes de base. Elle représente néanmoins un pourcentage décroissant des cotisations perçues.

La compensation spécifique entre régimes spéciaux

Mis en place à compter de 1985 entre les régimes spéciaux de retraite puis supprimé à compter de 2012, ce dispositif a fortement mis à contribution la CNRACL. Ainsi, sur la période 1986 - 2011, celle-ci en a été la principale contributrice (à hauteur de 75 % entre 2000 et 2012) et a versé plus de 28 Md€ compte tenu de sa situation démographique favorable. Certaines années, ce transfert a pu représenter jusqu'à 30 % de ses ressources. Sans ce mécanisme complémentaire aux règles normales de compensation démographique entre régimes, les réserves de la CNRACL auraient été, toutes choses égales par ailleurs, de près de 30 Md€ au lieu de 1,6 Md€ au 31 décembre 2014.

D - Des charges lourdes et dynamiques pour les finances publiques

La progression des dépenses de retraite des fonctionnaires pèse fortement sur les finances publiques, mais de manière différenciée selon les régimes.

1 - Le financement des dépenses de retraite des fonctionnaires de l'État

En application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), le régime de retraite des fonctionnaires de l'État, dont les charges et les produits sont retracés dans le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, doit obligatoirement être équilibré. En conséquence, pour faire face à la croissance des dépenses, les recettes issues des contributions patronales des employeurs de fonctionnaires de l'État ont crû de plus de 30 % sur la période 2006–2014, soit une croissance annuelle moyenne de 3,5 %. Compte tenu de la diminution du nombre de cotisants, cette progression n'a pu être obtenue que par une augmentation du taux de contribution de près de moitié sur la période.

Tableau n° 3 : taux de contribution employeurs FPE (%)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
49,90	50,74	55,71	58,47	62,14	65,39	68,59	71,78	74,28	74,28

Source : PLF 2016 – Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique

Les contributions employeur versées par Orange et La Poste au titre des fonctionnaires d'État conservés parmi leurs personnels, calculées sur la base de taux d'équité concurrentielle différents du taux appliqué aux employeurs FPE (d'environ 50 % pour Orange et 35 % pour La Poste en 2015), diminuent tendanciellement au rythme des départs à la retraite des intéressés. S'élevant à 3,9 Md€ en 2006, elles n'atteignaient plus que 1,9 Md€ en 2014¹⁹.

¹⁹ Par ailleurs, le CAS a bénéficié en 1997 du versement par France Télécom d'une soulte d'un montant de 5,7 Md€ en compensation du transfert à l'État de la charge des pensions de ses anciens fonctionnaires.

Les contributions versées par les autres employeurs que l'État d'agents titulaires relevant de la FPE (hors La Poste et Orange), ont été pour leur part multipliées par 7, passant de 798 M€ à 5,8 Md€, en raison de diverses modifications des conditions de leur participation au financement des retraites des fonctionnaires en détachement.

La forte augmentation de la contribution employeurs et son maintien à un niveau élevé pèsent directement sur les dépenses de l'État. L'obligation d'équilibre du CAS *Pensions* a ainsi eu pour contrepartie une dégradation du solde budgétaire de l'État.

Les recettes liées aux retenues pour pensions (cotisations salariales) ont quant à elles progressé de près de 17 % sur la période 2006-2014, passant de 4,85 à 5,7 Md€. Leur croissance s'est sensiblement accrue depuis 2010, à la suite de l'alignement progressif du taux de retenue sur le traitement indiciaire sur la cotisation salariale du secteur privé, qui se prolongera jusqu'en 2020²⁰.

Tableau n° 4 : retenue pour pension à la charge des fonctionnaires et cotisations salariales vieillesse des salariés du secteur privé (en %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Public	7,85	8,12	8,39	8,76	9,14	9,54	9,94	10,29	10,56	10,83	11,10
Privé	10,55	10,55	10,55	10,65	10,9	11,05	11,15	11,20	11,20	11,20	11,20

Source : Cour des comptes d'après décrets n° 2010-1749, 2012-847, 2013-1290 et 2014-1531

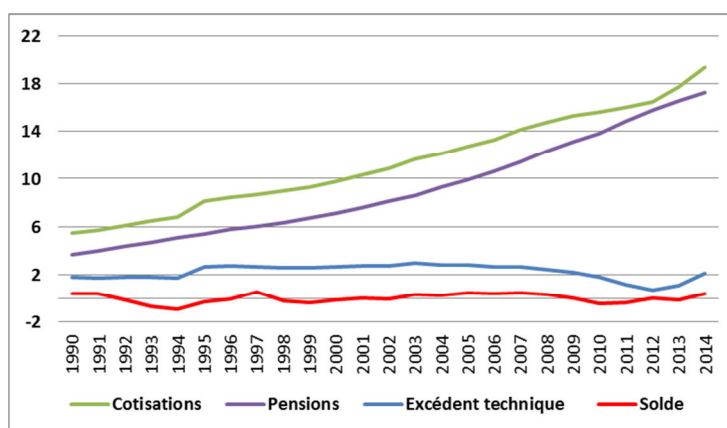
2 - Le financement des dépenses de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers

La CNRACL, comme les autres caisses de retraite de la sécurité sociale, n'est pas tenue à la règle d'équilibre financier annuel applicable au CAS *Pensions*. Néanmoins la progression des dépenses pèse sur l'équilibre des finances publiques, tant par la charge qu'elle fait reposer sur les employeurs hospitaliers ou territoriaux que par les déficits qu'a connus le régime.

²⁰ En l'état actuel des textes relatifs aux taux de cotisation, un écart de 0,1 point subsisterait néanmoins en 2020 entre le public et le privé, résultant de l'augmentation de 0,1 point des cotisations salariales à l'ARRCO décidée en 2013. Cette augmentation n'a pas été répercutée à ce jour dans le taux cible pour les fonctionnaires.

Les cotisations perçues par la CNRACL ont presque quadruplé sur la période 1990 - 2014, soit une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de 5 %. Jusqu'en 2010, leur progression a été principalement portée par le niveau élevé des recrutements ainsi que par le dynamisme des traitements moyens. Depuis 2011, les deux composantes de l'assiette ont connu une évolution moins rapide du fait du gel de la valeur du point d'indice de la fonction publique et d'un début de ralentissement en fin de période du nombre de recrutements²¹.

Graphique n° 4 : évolution des cotisations, des pensions et du solde de la CNRACL (en Md€)



Source : comptes annuels de la CNRACL

Parallèlement, les taux de cotisation ont connu une augmentation importante, notamment en fin de période. Le taux de la retenue à la charge des agents, identique à celui en vigueur pour l'État, s'est accru régulièrement depuis 2010 (cf. tableau n° 4). Le taux de contribution des employeurs, qui était resté stable de 2005 à 2011 (27,30 %), a par la suite régulièrement progressé pour atteindre 30,40 % en 2014²².

Tableau n° 5 : taux de contribution employeurs CNRACL (%)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
27,30	27,30	27,30	27,30	27,30	27,30	27,32	28,85	30,40	30,50

Source : PLF 2016 – Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique

²¹ Ainsi, en 2014, l'effectif moyen des cotisants hospitaliers a été en légère décroissance (- 1 283 cotisants). Source : Rapport d'activité 2014, CNRACL

²² Le décret 2014-1531 du 17 décembre 2014 prolonge cette augmentation jusqu'à 30,65 % en 2017.

L'équilibre financier de la CNRACL s'avère néanmoins précaire. Ses comptes ont ainsi été déficitaires 13 fois au cours des 25 dernières années. Alors que les principes d'une répartition provisionnée auraient exigé que la CNRACL profite d'une configuration démographique initialement favorable pour accumuler des réserves en vue d'une inéluctable détérioration, le niveau de celles-ci est très faible, en partie du fait du mécanisme de compensation spécifique entre régimes spéciaux mis en œuvre de 1986 à 2012 (*cf. supra*).

Une situation financière fragilisée

Le solde technique de la CNRACL, qui se définit comme la différence entre les cotisations et les seules charges de pensions, est resté positif tout au long de la période. S'il se situe en moyenne à 2,2 Md€ par an, il a connu une lente dégradation à compter de l'exercice 2008 avant que les effets conjugués de la hausse des taux de retenues et des différentes réformes des retraites (2003 et 2010) ne permettent son redressement.

Au cours des années 2011 et 2012, la CNRACL a cependant connu une situation d'urgence, pour partie imputable aux nombreux départs en retraite de parents de trois enfants et plus, compte tenu de la fermeture du dispositif de retraite anticipée. Elle a rendu nécessaire le recours à des ressources non permanentes pour éviter toute rupture de paiement. La CNRACL a obtenu une augmentation de son plafond autorisé de découvert, porté par les lois de financement de la sécurité sociale successives jusqu'à 1,45 Md€ en 2012 et 2013. Un plan de redressement a prévu une hausse de la cotisation employeur de 1,45 point en 2013 puis de 1,35 point en 2014, et le transfert à la CNRACL de ressources non pérennes qui ont permis de reconstituer ses réserves et d'éviter toute rupture de paiement. Ainsi, en 2012, la caisse a bénéficié de produits exceptionnels d'un montant de 690 M€ provenant de prélèvements sur les réserves du Fonds de l'allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales pour 450 M€, et sur celles du Fonds de compensation de cessation progressive d'activité pour 240 M€. De même en 2013, 200 M€ ont été transférés du Fonds pour l'emploi hospitalier (FEH). Sans ces apports, les réserves de la CNRACL n'auraient été que de 700 M€ au 31 décembre 2014. Les ressources de la CNRACL bénéficieront à court terme de l'impact de la prorogation jusqu'en 2018 du dispositif de titularisation des agents contractuels et des effets de la conversion d'une partie des primes en points d'indice en application de l'article 148 de la loi de finances pour 2016 qui génèrera des cotisations supplémentaires. Le cas échéant, les réserves dont disposent encore certains fonds pourraient de nouveau être mobilisées pour contribuer à son équilibre.

3 - Les taux de cotisation : des écarts significatifs même après des retraitements destinés à les rendre comparables

Les régimes de retraite des fonctionnaires affichent des taux de cotisation globaux, pour l'essentiel des taux employeurs, beaucoup plus élevés que ceux des autres régimes. L'écart de taux faciaux entre le SRE civils et les régimes des salariés du secteur privé (régime général et régimes complémentaires) dépasse 50 points. Moins important, ce différentiel est néanmoins de l'ordre de 10 points pour la CNRACL.

Ces écarts résultent cependant pour une large part d'une assiette plus étroite - le seul traitement indiciaire pour les régimes des fonctionnaires contre la rémunération plafonnée pour ceux du secteur privé, à des niveaux différents pour le régime de base et les régimes complémentaires ARRCO d'une part, AGIRC d'autre part²³ -, d'un champ de dépenses couvertes différent et de situations démographiques contrastées.

Dans son rapport annuel de juin 2016, le COR présente un exercice de normalisation afin de comparer des taux de prélèvement d'équilibre des différents régimes, corrigés des différences d'assiette, de champ de dépenses et de situations démographiques (voir annexe n° 2).

Les résultats présentés dans le tableau ci-dessous sur cette base font apparaître un resserrement important des écarts initiaux affichés, même s'ils demeurent significatifs.

²³ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique*, Garantir l'avenir des régimes complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO), décembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 6 : taux de prélèvement corrigé des écarts de champs et de rapport démographique (en %)

2013	Salariés du secteur privé²⁴	SRE (civils)	CNRACL
<i>Taux de cotisation légal (employeur + salarié)</i>	26,35	80,54	37,61
<i>Taux de cotisation apparent (assiette brute y compris les primes)</i>	23,3	68,7	33,3
<i>Taux de cotisation normalisé (assiette « super-brute » incluant les cotisations employeur)</i>	15,5	35,9	23,5
<i>Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses</i>	22,0	35,0	20,5
<i>Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique</i>	17,2	23,1	27,9
<i>Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique en ne prenant en compte que les seuls retraités de plus de 65 ans²⁵</i>	17,2	27,4	38,7

Source : COR, rapport annuel juin 2016 - Cour des comptes

L'écart initial de cotisations salarié et employeur entre régime des fonctionnaires civils de l'État et régimes du secteur privé, de l'ordre de cinquante points (80,54 % contre 26,35 % en 2013), se trouve ramené ainsi à 6 points (10,2 points en ne prenant en compte que les retraités de plus de 65 ans).

²⁴ Les calculs prennent en compte les cotisations au régime général et à l'ARCCO (y compris AGFF) pour la fraction du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale.

²⁵ Cette correction vise à neutraliser l'effet sur le rapport démographique (nombre de retraités/nombre de cotisants) de dispositions permettant de partir plus tôt à la retraite dans les fonctions publiques. Elle conduit à accroître le taux de prélèvement.

Ce différentiel reste substantiel : le taux de cotisation d'équilibre du régime de la fonction publique civile de l'État est ainsi supérieur d'un tiers à celui des régimes du secteur privé. Il peut s'expliquer par des dispositions plus favorables en matière de retraite et/ou des rémunérations par tête moins dynamiques sur la dernière période. En effet, le taux de prélèvement nécessaire pour assurer l'équilibre financier s'avèrera d'autant plus élevé que l'assiette à laquelle il s'applique progresse peu.

S'agissant de la CNRACL, ces différentes opérations aboutissent à un taux de prélèvement d'équilibre corrigé de 27,9 %, de 10 points supérieur à celui du régime des salariés du secteur privé (21,5 points en ne prenant en compte que les retraités de plus de 65 ans). Cette différence peut avoir les mêmes origines qu'entre régimes de droit commun et de la fonction publique d'État.

Par ailleurs, l'alignement sur le ratio démographique moyen (deux dernières lignes du tableau ci-dessus) se traduit par une augmentation du taux d'équilibre (contrairement aux deux autres régimes), signe que le taux actuel de cotisation (notamment le taux de contribution des employeurs) est inférieur au taux d'équilibre du régime.

*
**

Portées par la forte progression des effectifs de retraités, les dépenses de pensions des régimes de fonctionnaires ont augmenté à un rythme élevé au cours de 25 dernières années. Afin d'assurer leur financement, les taux de contribution des fonctionnaires ont augmenté depuis 2010. Ceux des employeurs ont été très sensiblement majorés, plus fortement pour l'État que pour la CNRACL. Même en tenant compte des effets de champ de dépenses et des différences de situations démographiques, ils demeurent significativement plus élevés pour les régimes de la fonction publique que pour ceux du secteur privé.

II - Des réformes importantes engagées depuis 2003

La première réforme du système de retraites ayant pour objectif d'assurer sa soutenabilité financière à long terme remonte à juillet 1993²⁶. Elle a concerné le régime général et les régimes alignés²⁷ mais n'a pas porté sur les régimes spéciaux de retraite, dont les perspectives démographiques et financières n'avaient pas été examinées au demeurant par le Livre blanc sur les retraites d'avril 1991. Elle comportait trois mesures principales : l'allongement de 150 à 160 trimestres de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une pension sans décote c'est-à-dire au taux plein, l'augmentation des 10 aux 25 meilleures années du nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire annuel moyen sous le plafond de la sécurité sociale et la revalorisation en fonction des prix des pensions déjà liquidées²⁸.

La réforme de 1993 comportait également des mesures relatives au financement des régimes, avec notamment la création du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) chargé du financement des droits non contributifs par le biais de transferts financiers au bénéfice des régimes de retraite (versement de cotisations pour les trimestres d'assurance attribués gratuitement aux chômeurs et préretraités, remboursement du coût des majorations de pension pour enfants et du minimum vieillesse).

En 1995, l'annonce de l'ouverture d'un débat sur les régimes spéciaux de retraite dans l'optique de leur réforme s'est heurtée à une vive opposition qui a conduit à l'abandon de cette perspective. Ce n'est par la suite qu'en août 2003 qu'a pu être engagée une réforme des pensions des fonctionnaires. Depuis lors, les mesures relatives aux retraites ont concerné tout autant celles des fonctionnaires que celles du secteur privé et ont visé à rapprocher les règles applicables en matière de durée d'assurance, d'incitation à la poursuite d'activité, de revalorisation des pensions et d'âge de la retraite.

²⁶ Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

²⁷ Régimes des salariés agricoles, des artisans et des industriels et commerçants.

²⁸ La réforme de 1993 a confirmé pour cinq ans l'indexation sur les prix, qui était déjà appliquée depuis 1987. Les salaires portés aux comptes des assurés étant revalorisés dans les mêmes conditions que les pensions, le passage pour ces dernières d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix a conduit à une moindre revalorisation des salaires passés et donc à une diminution du salaire annuel moyen entrant dans le calcul de la pension.

A - Depuis 2003, un rapprochement progressif entre les régimes de la fonction publique et le régime général

À partir de 2003, le système des retraites dans son ensemble a connu plusieurs modifications qui ont tout autant concerné les régimes de la fonction publique que ceux du secteur privé²⁹.

Ces textes ont fait évoluer un grand nombre de règles des régimes de la fonction publique, en leur imposant une évolution identique à celles du régime général, ou en rapprochant les règles des deux régimes lorsqu'elles différaient. Ils ont visé en particulier à allonger la période d'activité et à réformer les modalités d'indexation des pensions. Ils n'ont toutefois pas effacé l'ensemble des différences entre les réglementations, les régimes de la fonction publique conservant plusieurs spécificités.

1 - L'allongement de la période d'activité

a) Un allongement de la durée permettant d'obtenir le pourcentage maximum de liquidation

La réforme du 21 août 2003 a prévu une augmentation de la durée de services et bonifications (*i.e.* le nombre de trimestres validés dans le régime de la fonction publique) permettant d'obtenir le pourcentage maximum de liquidation (75 %), par rapport auquel est calculé le coefficient de proratisation³⁰. Cette durée était de 150 trimestres dans les régimes de la fonction publique, comme pour le régime général³¹. Dans des conditions identiques dans le secteur public et dans le secteur privé, elle a été augmentée de 2 trimestres par an jusqu'à 160 trimestres pour les pensions liquidées à partir de 2008 puis, après la remise d'un rapport du gouvernement établi notamment sur la base des travaux du COR, d'un trimestre par an, jusqu'à 164 trimestres en 2012.

²⁹ Loi d'août 2003 portant réforme des retraites ; loi de décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 ; loi de novembre 2010 portant réforme des retraites ; loi de janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

³⁰ Le coefficient de proratisation se calcule comme le rapport entre la durée validée dans le régime de la fonction publique et la durée exigée pour bénéficier du pourcentage maximum de 75 %. Il est plafonné à 1, le pourcentage de liquidation étant ainsi compris entre 0 et 75 %. Certaines bonifications de durée permettent toutefois de porter ce pourcentage à 80 %.

³¹ Dans le régime général, la réforme de 1993 avait augmenté de 150 à 160 le nombre de trimestres permettant d'obtenir le taux plein (une pension sans décote) mais n'avait pas modifié l'exigence de 150 trimestres pour obtenir le pourcentage maximum de liquidation.

La loi du 9 novembre 2010 a prévu que les durées d'assurance seraient désormais fixées par décret pour chaque génération après un avis technique annuel du COR ; des décrets ont ainsi été pris pour les générations 1953 à 1957, fixant cette durée à 165 trimestres pour les deux premières générations puis 166 trimestres pour les trois suivantes. La loi du 20 janvier 2014 a programmé de nouvelles augmentations, identiques dans tous les régimes : la durée d'assurance augmentera d'un trimestre toutes les trois générations, à partir de 167 trimestres pour les générations 1958 à 1960, et jusqu'à 172 trimestres pour les générations 1973 et suivantes.

b) La mise en place d'une décote

La loi de 2003 a sensiblement modifié le calcul de la pension dans les régimes de la fonction publique en instaurant une décote. Celle-ci diminue le montant de la pension dès lors que l'assuré ne dispose pas d'une durée d'assurance (tous régimes) suffisamment longue ou qu'il demande la liquidation de sa retraite avant un âge donné. Ce mécanisme existait déjà pour le régime général et avait été rendu plus sévère en 1993, le nombre de trimestres d'assurance nécessaire pour l'éviter ayant été porté de 150 à 160. Cette évolution avait accentué la différence entre régimes de salariés du secteur privé et ceux des fonctionnaires.

Si le principe de la décote dans les régimes de fonctionnaires est le même que pour le régime général, l'alignement des règles est graduel : la décote s'est appliquée pour la première fois aux fonctionnaires en 2006 (aux agents de la génération 1946) ; son taux s'est accru par étape annuelle, de 0,125 % par trimestre manquant en 2006 jusqu'à 1,25 % à partir de 2015 ; l'âge d'annulation de la décote, initialement fixé un an après l'âge d'ouverture des droits, augmente également progressivement pour atteindre la limite d'âge qui s'applique à l'agent, soit l'âge d'ouverture des droits augmenté de cinq ans (en 2020 pour la génération 1958).

Le nombre de trimestres d'assurance permettant d'obtenir une pension sans décote dans la fonction publique a été aligné dès 2006 sur la durée de services et bonifications permettant d'obtenir le pourcentage maximum de liquidation. Ce nombre de trimestres a rejoint celui exigé dans le régime général en 2008 (160 trimestres). À cette date, les nombres de trimestres exigés pour obtenir le pourcentage maximum de liquidation ou une pension sans décote sont devenus identiques et égaux à 160 trimestres dans les régimes de la fonction publique et dans le régime général. Depuis cette date, et conformément à la loi de 2003, ils évoluent conjointement

Alors qu'elle montait en charge dans les régimes de la fonction publique, la décote a connu pour le régime général une évolution inverse avec la division par deux de son taux, passant de 2,5 % par trimestre manquant jusqu'à la génération 1943 à 1,25 % à partir de la génération 1953, soit le même taux que pour la fonction publique.

c) La création d'une surcote

La loi de 2003 a introduit simultanément dans le régime général et dans les régime de retraite des fonctionnaires un coefficient de majoration (surcote) qui permet d'accroître le montant de la pension en proportion du nombre de trimestres d'assurance accomplis au-delà de l'âge d'ouverture des droits et au-delà de la durée nécessaire pour obtenir une pension au taux plein.

Le taux de cette majoration, qui ne s'applique qu'aux trimestres accomplis à compter du 1^{er} janvier 2004, était à l'origine de 0,75 %. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 l'a porté à 1,25 % par trimestre supplémentaire travaillé pour l'ensemble des régimes, à compter du 1^{er} janvier 2009.

Le mécanisme de la surcote dans la fonction publique est désormais identique à celui du régime général. Son plafonnement à 20 trimestres, qui s'appliquait spécifiquement à la fonction publique, a été supprimé par la loi du 9 novembre 2010. Enfin, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a, pour l'ensemble des régimes de retraite de base, exclu du calcul de la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une surcote la plupart des bonifications de durée de service et majorations de durée d'assurance : seules sont désormais prises en compte les bonifications et majorations de durée d'assurance accordées au titre des enfants et du handicap. Néanmoins, il n'existe pas de régime de surcote dans les régimes de retraites complémentaires des salariés du secteur privé, où les prolongations d'activité permettent seulement d'acquérir des points supplémentaires.

d) Le recul de l'âge de la retraite

Le droit des pensions de la fonction publique distingue deux catégories de départs à la retraite : ceux pour lesquels ne s'applique aucun âge minimum d'ouverture des droits (les départs pour invalidité ou pour motifs familiaux), qui représentent 16 % des départs en 2014 ; ceux qui sont soumis à un âge minimum d'ouverture des droits (les départs pour

ancienneté). Cet âge est différent pour les fonctionnaires dits « sédentaires »³² dont l'âge d'ouverture des droits est identique à celui en vigueur pour les salariés du secteur privé³³, et les agents relevant de la catégorie dite « active » qui bénéficient d'âges d'ouverture des droits inférieurs.

Tableau n° 7 : ventilation des départs à la retraite de fonctionnaires civils en 2014 selon les catégories

Départs pour ancienneté		Départs sans âge minimum	
<i>Catégorie sédentaire</i>	<i>Catégorie active</i>	<i>Invalidité</i>	<i>Motifs familiaux</i>
62,0 %	22,1 %	8,5 %	7,5 %

Source : PLF 2016 – Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique

Si les départs anticipés au titre de la catégorie active, pour invalidité³⁴ ou pour motifs familiaux n'ont pas d'équivalent dans les régimes de retraite du secteur privé, l'âge d'ouverture des droits pour les agents de la catégorie sédentaire a toujours été le même que pour les assurés du régime général. Ainsi, la réforme de 2010 a programmé un recul de deux ans des bornes d'âge, de 60 ans à 62 ans, qui s'applique aux fonctionnaires de la catégorie sédentaire de la même façon qu'aux assurés des autres régimes³⁵. Cette augmentation devait initialement se faire au rythme de 4 mois par génération à partir de celle née en 1951 et jusqu'à la génération née en 1956. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a accéléré cette progression en la portant à 5 mois par génération à partir de la génération née en 1952, de telle sorte que l'âge de 62 ans sera atteint dès celle née en 1955.

³² L'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite introduit une distinction entre deux catégories d'emplois : « Sont classés dans la catégorie active les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles. La nomenclature en est établie par décret en Conseil d'État ». Les emplois qui ne sont pas classés dans la catégorie active relèvent de la catégorie sédentaire. Pour pouvoir bénéficier d'un départ en retraite « au titre de la catégorie active », un agent doit avoir occupé un emploi relevant de cette catégorie pendant une durée minimale. L'âge d'ouverture des droits pour un départ à la retraite au titre de la catégorie active est inférieur de 5 ans (voire 10 ans pour les « super-actifs ») à celui qui s'applique aux agents sédentaires (cf. partie III suivante).

³³ Les départs pour carrière longue leur sont ouverts dans les mêmes conditions qu'au régime général (cf. *infra*). Des possibilités de départ anticipé sont également accordées aux fonctionnaires handicapés, comme aux assurés du régime général (les départs à ce titre sont peu nombreux dans la fonction publique).

³⁴ Dans le secteur privé, les pensions d'invalidité sont versées par l'assurance-maladie et ne correspondent pas à des départs à la retraite.

³⁵ La loi 2010-1330 a créé l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale qui fixe désormais l'âge d'ouverture des droits pour l'ensemble des régimes de retraites. L'article L. 24 du CPCR renvoie ainsi à cet article du code de la sécurité sociale.

La limite d'âge du fonctionnaire, supérieure de 5 ans à l'âge d'ouverture des droits, est décalée au même rythme que ce dernier. Elle passera ainsi de 65 ans pour les agents de la catégorie sédentaire nés avant le 30 juin 1951 à 67 ans pour ceux nés à compter du 1^{er} janvier 1955.

La réforme de 2010 a également prévu l'extinction des dispositions permettant aux parents de trois enfants ou plus d'obtenir une pension de retraite sans condition d'âge après 15 ans de service. Cette possibilité n'est plus ouverte qu'aux agents qui en remplissaient les conditions³⁶ au 31 décembre 2011. En 2010, elle avait concerné 4 608 départs à la retraite sur un total de 70 095 nouveaux retraités pour l'État, et 5 312 sur un total de 53 927 à la CNRACL.

e) Les départs anticipés pour carrières longues

Les départs anticipés pour « carrières longues » ont été institués au régime général par la réforme de 2003. Dans la fonction publique, un dispositif de départ anticipé pour carrières longues existe pour les fonctionnaires de l'État depuis la loi de finances pour 2005, et pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005. Les conditions de départ anticipé au sein de la fonction publique ont été alignées sur celles du régime général par la loi de financement pour 2009. Ce principe a été maintenu par la réforme de 2010 et lors des modifications ultérieures de ce dispositif.

2 - La revalorisation des pensions

Jusqu'en 2003, les pensions des fonctionnaires étaient indexées sur la valeur du point d'indice de la fonction publique. De plus, l'article L. 16 du code des pensions, dans sa rédaction d'alors, conduisait à faire bénéficier les pensionnés de certaines mesures de revalorisation des carrières en transposant automatiquement aux retraités les modifications catégorielles des grilles indiciaires et les réformes statutaires décidées pour les agents en activité. Il en résultait des dépenses significatives, comme la Cour l'avait mis en évidence en 2003 en appelant à une réforme en profondeur de ces mécanismes, autorisant de véritables « déroulements de carrière » de retraités, particulièrement avantageux.

³⁶ Avoir trois enfants et 15 années de service dans la fonction publique.

La réforme de 2003 a instauré l'indexation des pensions sur l'indice des prix à la consommation, comme pour le régime général. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a confirmé cet alignement, le code des pensions renvoyant désormais directement aux dispositions du code de la sécurité sociale.

Par ailleurs, les agents retraités ne bénéficient plus, depuis 2003 également, des revalorisations catégorielles et statutaires accordées aux agents en activité.

En pratique, comme au régime général, les pensions ont été revalorisées chaque année en fonction de l'inflation prévisionnelle pour l'année en cours au 1^{er} janvier de chaque année à partir de 2004, puis au 1^{er} avril à partir de 2009 et au 1^{er} octobre depuis 2014. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 dispose que les pensions de retraite, comme toutes les prestations sociales, seront désormais revalorisées chaque année non plus en fonction de l'inflation prévue pour l'année à venir, mais de l'inflation constatée au cours des douze mois précédents.

Compte tenu notamment du gel du point de la fonction publique à compter de 2010, l'indexation sur les prix s'est révélée en définitive plus favorable aux retraités de la fonction publique que le bénéfice de l'ancienne réglementation : selon une étude de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), les pensions de la CNRACL revalorisées sur l'inflation ont progressé de 18 % sur la période 2004-2013 contre 13 % si l'ancienne réglementation avait été maintenue³⁷.

Ce changement de règle d'indexation a contribué également au fait que, à niveau hiérarchique et carrière identiques, la pension attribuée à un nouveau retraité de la fonction publique, calculée sur un traitement indiciaire qui n'a pas été revalorisé depuis 2011, est inférieure à celle perçue par un retraité ayant liquidé ses droits quelques années auparavant, dont la pension a été revalorisée depuis au rythme de l'inflation. Toutefois, la revalorisation du point de la fonction publique, de 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et, à nouveau, de 0,6 % au 1^{er} février 2017 conduira à modifier cette situation.

³⁷ Caisse des dépôts, Questions Retraite & Solidarité, Les études, avril 2015.

B - Des réformes de gestion qui restent à achever

La gestion des régimes de retraite de la fonction publique a connu des efforts importants de modernisation au cours des dix dernières années. Des réformes d'organisation ont été menées pour permettre une plus grande efficacité et maîtriser les coûts de gestion³⁸.

Ces réorganisations, qui ont permis de maintenir la qualité du service rendu aux assurés, restent cependant inachevées au SRE, dont l'organisation cible n'est pas atteinte à ce jour, comme à la CNRACL.

Une qualité de service conforme aux objectifs mais à parfaire

La qualité du service peut s'apprécier de plusieurs points de vue : les délais de paiement des pensions versées, l'exactitude du montant liquidé et la qualité de la relation avec les usagers.

Les délais de liquidation, c'est-à-dire la mise en paiement des droits liquidés dans le mois suivant la date d'effet de la retraite, sont respectés au SRE comme pour la CNRACL pour plus de 99 % des pensions de droits propres (primo-liquidations), soit dans de meilleures conditions que pour le régime général où ce taux approche 95 % en 2014. Ces délais sont moins aisément respectés s'agissant des pensions de droits dérivés (majoritairement les pensions de réversion), en particulier au SRE.

La part des pensions liquidées sans anomalie à incidence financière se situe à un niveau stable et élevé sur la période 2010-2014, entre 95 et 98 %, là où l'indicateur de qualité des dossiers se situait pour la branche vieillesse du régime général à 92,14 % en 2015³⁹. Le taux d'incidence financière des anomalies est, selon la CNRACL, inférieur au taux constaté pour le régime général : de l'ordre de 0,1 % du montant total des pensions liquidées à la CNRACL et de 0,3 % au SRE contre 0,58 % au régime général.

³⁸ Les coûts de gestion s'élevaient en 2014 à 37 M€ pour le SRE et à 100,8 M€ pour la CNRACL. Ces coûts, mal connus au SRE et insuffisamment maîtrisés à la CNRACL, connaissent encore d'importantes marges de rationalisation (cf. Chapitre III, partie III).

³⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la certification des comptes 2015 du régime général de sécurité sociale*. La Documentation française, juin 2016, 141 p., disponible sur www.ccomptes.fr

1 - Une clarification du financement des retraites des fonctionnaires de l'État grâce au CAS *Pensions*

Depuis 2006, les opérations budgétaires relatives aux pensions des fonctionnaires de l'État sont enregistrées dans un compte d'affectation spéciale (CAS), conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Cette modification emporte une conséquence importante sur le financement des pensions puisque, conformément à la LOLF, le solde cumulé du CAS *Pensions* ne peut pas être déficitaire. Dans la perspective de la mise en œuvre du CAS, la loi d'août 2003⁴⁰ a précisé ses sources de financement et a notamment créé une contribution employeur à la charge de l'État⁴¹ ayant vocation à assurer l'équilibre financier du compte.

Les recettes et dépenses du régime des pensions civiles et militaires de l'État sont retracées dans la première section du CAS *Pensions*⁴²: « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* ». La situation démographique du régime s'étant fortement dégradée depuis la création du compte, les dépenses de pensions ont sensiblement augmenté sur la période 2006-2015, de 42,3 % pour les pensions civiles.

En conséquence, et afin d'assurer l'équilibre de la section, le taux de la contribution employeur de l'État a été sensiblement accru depuis 2006 (*cf. supra*) et son montant a progressé de 34,2 %. Les retenues à la charge des agents ont quant à elles augmenté de 19,4 % sur la même période, cette hausse étant liée à l'alignement progressif depuis 2011 du taux de la retenue sur le taux de cotisation des salariés du secteur privé (*cf. supra*).

⁴⁰ Modification de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁴¹ Les autres sources de financement sont les retenues à la charge des agents et les contributions et transferts d'autres personnes morales.

⁴² Le CAS compte deux autres sections, l'une retraçant les opérations du Fonds spécial de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), l'autre les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions.

**Tableau n° 8 : dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État
(première section du CAS Pensions)**

Dépenses (M€)	2006	2015	Évolution 2015/2006
Pensions civiles	29 390	41 835	42,3 %
Pensions militaires	8 364	9 570	14,4 %
Allocations temporaires d'invalidité	134	141	5,1 %
Dépenses de compensation démographique	2 387	626	- 73,8 %
Transferts à la CNAVTS et à l'IRCANTEC (affiliations rétroactives)	141	104	- 26,5 %
Transfert vers la CNRACL : neutralisation de la décentralisation	-	258	
Autres dépenses	2	3	58,4 %
Total dépenses	40 418	52 537	30,0 %

Source : PLF 2016 - Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique - Cour des comptes

**Tableau n° 9 : recettes de la première section
du CAS Pensions (pensions des fonctionnaires de l'État)**

Recettes (M€)	2006	2015	Évolution 2015/2006
Cotisations salariales	4 968	5 930	19,4 %
Contributions employeur	34 782	46 685	34,2 %
Transferts inter-régimes : validations de services auxiliaires	101	61	- 39,2 %
Recettes de compensation démographique (transferts inter-régimes)	349	20	- 94,3 %
Transfert reçu de la CNRACL : neutralisation de la décentralisation	-	573	
Autres recettes	1 372	31	- 97,7 %
Total recettes	41 572	53 301	28,2 %

Source : PLF 2016 - Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique - Cour des comptes

Le solde du CAS *Pensions*, qui porte en quasi-totalité sur la première section, est passé de 1,2 Md€ à la fin 2006 à 2,4 Md€ à la fin 2015. Le taux de contribution employeur est ajusté chaque année pour maintenir positif, en prévision, ce solde cumulé.

Ce dernier est longtemps resté proche de 1 Md€. En particulier, en 2013, alors que selon les prévisions de fin d'année le solde cumulé devait atteindre près de 2 Md€, la décision a été prise d'abaisser de 30 points le taux de contribution employeur pour les fonctionnaires civils au mois de décembre, réduisant de près d'un milliard d'euros les recettes du CAS et ramenant ainsi le solde cumulé en fin d'année à 1 Md€. En 2014 et 2015, cette opération peu lisible n'a pas été renouvelée alors même que le CAS *Pensions* présentait un résultat positif, faisant ainsi passer son solde cumulé à 1,6 Md€ fin 2014 puis 2,4 Md€ fin 2015. Cet excédent cumulé demeure néanmoins pour partie artificiel compte tenu du déficit du budget de l'État (-70,5 Md€ en 2015). Inférieur à 5 % des dépenses annuelles du CAS, il a pour objet d'éviter toute rupture de paiement des pensions du fait d'un éventuel déficit temporaire du CAS. Il ne peut en aucun cas être considéré comme une réserve financière visant à assurer la viabilité à moyen ou long terme du régime.

La création du CAS *Pensions* constitue un progrès indéniable car elle a mis en évidence le coût élevé pour l'État du financement des pensions de ses agents (notamment en raison d'une démographie défavorable). En prenant la forme d'une contribution employeur, cette réforme a aussi permis de répartir le coût des pensions entre l'ensemble des employeurs de fonctionnaires d'État (ministères et opérateurs de l'État).

2 - Un resserrement encore inabouti de l'organisation du SRE

Si l'organisation du SRE s'est fortement resserrée, un effort de rationalisation supplémentaire reste à effectuer. Le regroupement de 24 centres régionaux de pension chargés du paiement des retraites en 12 centres a permis une baisse des effectifs et une progression de la productivité. Les effectifs confondus du SRE et des centres régionaux ont ainsi baissé de 9 % entre 2010 et 2014, passant de 957 à 868 agents, tandis que le nombre de dossiers de pensionnés traités par ETP (hors cadres A) est passé de 8 097 en 2011 à 10 816 en 2014.

La finalisation de la réforme du SRE devrait néanmoins conduire à une hausse de ses effectifs au fur et à mesure de la disparition prévue des services de pensions des ministères employeurs⁴³. La réduction du nombre de centres, voire la concentration de l'ensemble des paiements sur un seul, serait susceptible d'améliorer la productivité et de réduire les coûts de gestion⁴⁴.

3 - Des retards dans le déploiement des comptes individuels de retraite

À l'instar de nombreux autres, les régimes de la fonction publique se sont engagés, à la suite de la mise en œuvre du droit à l'information institué par la loi du 23 août 2003, dans la transformation de leur métier de simples liquidateurs de prestations de retraite en gestionnaires de comptes individuels de retraite (CIR) - qui réunissent les éléments de carrière et servent à alimenter les supports d'information obligatoires aux assurés et à automatiser la liquidation des droits à pension -, facilitant des relations individualisées avec les assurés.

La mise en place des CIR connaît cependant des retards particulièrement importants dans la fonction publique d'État. Le SRE, gestionnaire et responsable des CIR, alimentés annuellement par les systèmes d'information des ressources humaines des employeurs, doit contrôler la complétude et l'exactitude des informations qui y sont contenues et, sur cette base, liquider les pensions. Un décret du 26 août 2010 prévoyait une mise en œuvre complète des CIR au plus tard le 31 décembre 2012. Les retards pris dans leur alimentation et leur fiabilisation ont abouti à un premier report au 31 décembre 2014, puis à l'octroi d'un nouveau délai aux ministères de l'intérieur et de la défense jusqu'au 31 décembre 2015. La qualité des informations transmises par les administrations appelait plus généralement au demeurant encore des réserves, y compris pour les ministères qui ont mis en place les CIR dès 2013 (comme les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur). Le SRE relevait en 2014 que seuls deux tiers des employeurs maîtrisaient la totalité des critères.

⁴³ Une réunion interministérielle en mai 2015 a arrêté le principe de nouveaux recrutements et une progression nette de 97 ETP d'ici à 2022. Le SRE devrait alors compter un peu plus de 500 agents.

⁴⁴ À titre de comparaison, la CNRACL ne dispose que d'une seule structure de paiement à Bordeaux.

Au 1^{er} janvier 2016, les administrations qui ont décidé de transférer au SRE l'essentiel⁴⁵ de la relation avec l'assuré constituaient par ailleurs une minorité d'entre elles (40 %) et regroupaient seulement 243 000 CIR (soit 11 % du total), tandis que les employeurs dits « du deuxième groupe », qui conservent l'instruction de la demande de départ en retraite de leurs agents, représentaient toujours 89 % du nombre de CIR.

Cette situation a eu des conséquences lourdes en retardant la réalisation des économies attendues de la suppression des services gestionnaires des pensions au sein des ministères employeurs. Les retards dans le déploiement et la réticence des ministères à se dessaisir de leurs compétences traditionnelles expliquent le maintien de doublons entre le SRE et les services gestionnaires. Les effectifs de ces derniers, qui seraient passés de 1 426 ETP en 2012 à 1 364 ETP en 2014 selon les données fournies par les ministères, ont donc peu baissé (- 4 %).

À la CNRACL, la constitution des CIR a été réalisée entre 2009 et 2012, ce qui a nécessité un appui financier coûteux (4,0 M€) aux centres de gestion de la fonction publique territoriale et aux établissements hospitaliers. L'alimentation en continu de ces comptes individuels par les employeurs a cependant été retardée. La nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG), qui comprend des indicateurs plus contraignants⁴⁶, prévoit que 94 % des CIR devraient être alimentés par les déclarations des employeurs à horizon 2017. Cet objectif demeure insuffisant pour obtenir l'ensemble des gains de qualité et d'efficacité attendus de cette réforme⁴⁷. Il est par ailleurs toujours impossible, faute d'indicateurs suffisamment robustes, de connaître l'exhaustivité et l'exactitude des CIR⁴⁸.

⁴⁵ Une partie des administrations a conservé une activité d'accompagnement et d'information importante. Seuls l'Insee et l'Institut de recherche pour le développement, soit moins de 8 000 comptes, ont transféré la totalité de ces tâches au SRE.

⁴⁶ Les comptes ne sont désormais considérés comme alimentés que lorsque les déclarations des employeurs sont cohérentes avec les versements effectués.

⁴⁷ La Caisse des dépôts estime elle-même qu'un objectif de 95 %, initialement envisagé, est pour cela nécessaire.

⁴⁸ La Caisse des dépôts estimait en 2015 que 75 % des CIR seraient désormais complets. Dans les comptes encore incomplets, les carrières des agents concernées seraient alimentées au deux-tiers.

4 - Des coûts de gestion mal connus et insuffisamment maîtrisés

Selon la DGFIP, les dépenses du SRE s'élevaient à 37 M€ en 2014, dont 31 M€ au titre des dépenses de personnel. Pour les centres de gestion régionaux, les dépenses s'élevaient à 30,6 M€, dont 21,6 M€ pour les dépenses de personnel *stricto sensu*. Il ne s'agit toutefois que des dépenses budgétaires directes et non de la totalité des charges du SRE, la DGFIP ne disposant pas d'une comptabilité analytique à même d'affecter à ce service la part des dépenses des fonctions support qui lui revient. Cette difficulté empêche une comparaison pluriannuelle des coûts complets de gestion du SRE.

Il est en revanche possible de connaître les dépenses de gestion de la CNRACL (100,8 M€ en 2014) à partir des données issues de la comptabilité analytique de la Caisse des dépôts. Elles ont crû en moyenne de 2,3 % par an entre 2009 et 2014 en euros courants, principalement tirées par les frais de personnel et informatiques. L'évolution des dépenses de personnel de la CNRACL (63,9 M€ en 2014) traduit une insuffisante maîtrise de la masse salariale (+ 2,1 % par an en moyenne entre 2009 et 2014) en dépit de la baisse engagée du nombre d'ETP (- 0,8 % par an). Du fait de rémunérations élevées et particulièrement dynamiques, les dépenses de personnel par ETP ont progressé de 15 % en cinq ans à la CNRACL, contre 7 % pour le régime général.

Les dépenses informatiques (17,7 M€ en 2014) ont augmenté de 7,5 % par an en moyenne entre 2009 et 2014 sous l'effet des projets informatiques décidés à l'initiative du gestionnaire (+ 3,7 % par an) pour moderniser sa gestion (reprise et gestion continue des comptes de carrière, refonte de la chaîne des paiements, développement des services en ligne). Ces investissements massifs n'ont pas eu d'effets marqués sur la productivité des agents et les coûts unitaires de la CNRACL.

5 - Une comparaison difficile des coûts de gestion entre régimes

Les informations disponibles permettent de constater un niveau de productivité comparable au sein des deux régimes mais plutôt à l'avantage de la CNRACL (172 ETP par million d'usagers pour la CNRACL, 194 pour le SRE), qui traduit notamment l'absence de réseau de centres de gestion et des investissements informatiques élevés à la CNRACL. Le coût par ETP est significativement plus élevé à la CNRACL qu'au SRE (85 000 € contre 70 000 €). Rapportés au nombre de retraités, les coûts salariaux apparaissent légèrement inférieurs au SRE par rapport à cette dernière (13,6 € au SRE contre 14,7 € à la CNRACL).

La mauvaise connaissance des coûts au SRE et la complexité du modèle de coût de la Caisse des dépôts limitent cependant les comparaisons des coûts totaux des régimes rapportés au montant total des pensions versées ou au nombre de pensionnés, qui permettraient d'en évaluer l'efficacité. Ces comparaisons sont rendues plus difficiles encore avec le régime général. Si les coûts totaux rapportés au nombre d'usagers de la CNRACL (30 € en 2014) sont significativement inférieurs à ceux du régime général (43 €), l'interprétation de ces écarts est limitée par des différences d'organisations et de missions.

III - Des règles spécifiques qui demeurent

En dépit du mouvement significatif de convergence engagé depuis la réforme de 2003, les régimes de retraite des fonctionnaires conservent certaines règles qui leur sont spécifiques. Les plus importantes concernent l'assiette des cotisations, le salaire et la période de référence, la situation particulière des catégories actives et les droits familiaux⁴⁹.

A - Une assiette des cotisations et un calcul de la pension sur le seul traitement indiciaire

Pour les salariés du secteur privé affiliés au régime général, la pension de retraite totale (régime de base et régimes complémentaires prend en compte la totalité de la rémunération. La pension du régime de base, calculée sur le salaire dans la limite du plafond de la sécurité sociale⁵⁰, est complétée par celles versées par les régimes complémentaires qui interviennent à deux titres : pour la partie de la rémunération inférieure au plafond de la sécurité sociale, l'ARRCO apporte un complément de retraite à l'ensemble des salariés ; pour la partie de la rémunération située au-dessus du plafond de la sécurité sociale, qui n'est donc pas couverte par le régime général, la couverture complémentaire est assurée par l'ARRCO pour les salariés non cadres et par l'AGIRC pour les salariés cadres, selon des plafonds qui diffèrent.

⁴⁹ Diverses autres règles spécifiques à la fonction publique concernent les départs pour motifs familiaux (annexe n° 5), l'indemnité temporaire de retraite (annexe n° 6), le cumul emploi retraite (annexe n° 7) et le minimum de pension (annexe n° 8).

⁵⁰ 38 040 € en valeur annuelle en 2015. Il existe par ailleurs au régime général une cotisation déplafonnée (1,85 % à la charge de l'employeur, 0,35 % à la charge du salarié).

Pour leur part, les régimes de la fonction publique ne comportent qu'un seul étage - la pension civile -, à l'exception, marginale, de l'existence du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Le régime additionnel de la fonction publique

Le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), institué par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, assure depuis 2005 une retraite supplémentaire aux fonctionnaires. Il est financé par une cotisation de 10 %, partagée à part égale entre l'employeur et l'agent, assise sur les primes dans la limite de 20 % du traitement indiciaire. La contribution de la pension du RAFP à la retraite totale devrait cependant rester modeste, même au terme de sa montée en charge. Ainsi, selon les projections de taux de remplacement sur cas-types réalisées par le COR pour la génération 1990, le taux de remplacement pour un cadre A+ ayant un taux de primes supérieur à 50 % en fin de carrière s'élèverait à 55 %, la contribution du RAFP étant limitée à 1,6 point. Pour le cas-type de catégorie B (sédentaire) de la même génération, le taux de remplacement est évalué à 70 % dont 2 points pour le RAFP. La pension du RAFP apporte dans tous les cas un complément très limité par comparaison avec les régimes complémentaires obligatoires du secteur privé⁵¹.

L'assiette de la cotisation employeur et de la retenue pour pension civile est limitée au seul traitement indiciaire et c'est sur cette seule base qu'est calculé le montant de la pension. Les primes, sauf cas particuliers, n'entrent pas dans cette assiette ni dans le calcul de la pension.

⁵¹ À titre de comparaison, selon les projections sur cas-types réalisées par le COR pour la génération 1990, le cas-type « cadre » aurait un taux de remplacement de 51 %, dont 22 % pour le régime général et 29 % pour les régimes complémentaires et le cas-type « non cadre », 69 % dont 51 % pour le régime général et 18 % pour les régimes complémentaires.

La prise en compte de certaines primes dans les pensions

Pour certains agents, des éléments de rémunération autres que le traitement indiciaire sont pris en compte dans la détermination de la pension.

Il en est ainsi des indemnités de risques ou de sujétions spéciales perçues par les fonctionnaires des services actifs de police, les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire et de la branche surveillance de la douane. C'est également le cas pour la prime de feu perçue par les sapeurs-pompiers professionnels et la prime spéciale de sujétion pour les aides-soignants.

La nouvelle bonification indiciaire (NBI), attachée à certains emplois impliquant l'exercice d'une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulière, est également prise en compte dans la pension.

Dans chacun des cas s'appliquent des modalités particulières de cotisation et de calcul du complément de pension associé.

Le taux de primes est très variable selon l'emploi. Pour les fonctionnaires titulaires civils de l'État⁵², le taux de primes⁵³ moyen était de 25,3 % en 2013, mais il n'était que de 11,6 % pour les enseignants et de 5,1 % pour les professeurs des écoles. *A contrario*, il atteignait 61,1 % pour les cadres de catégorie A+ et 37,9 % pour les personnels administratifs et techniques de catégorie B. Les personnels de la police ou de l'administration pénitentiaire bénéficient de primes spécifiques, d'où un taux global de primes élevé, quelle que soit leur catégorie (au sein de la police, les taux de primes étaient en 2013 de 48,5 % pour les commandants, 48,7 % pour les capitaines et les lieutenants, 51,6 % pour les brigadiers et les gardiens de la paix). Dans la fonction publique territoriale, les taux de prime varient également selon la catégorie : 42 % pour les A, 32 % pour les B et 27,6 % pour les C. Il en est de même pour la fonction publique hospitalière (A : 34,5 %, B : 29,6 %, C : 26,8 %).

Ainsi, une fraction parfois significative de la rémunération des fonctionnaires n'est pas prise en compte pour la retraite. Dès lors, la limitation au traitement indiciaire de l'assiette de calcul des pensions des fonctionnaires entraîne une forte sensibilité des taux de remplacement au taux de primes, pour un niveau de rémunération donné. Cette dispersion n'a pas d'équivalent pour les salariés du secteur privé.

⁵² DGAFP, *Rapport annuel 2015* – agents titulaires civils employés à temps complet dans les ministères en métropole en 2013.

⁵³ Le taux de primes est calculé en rapportant le montant des primes au traitement indiciaire brut. Les primes recouvrent ici les rémunérations imposables autres que le traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement.

B - Un pourcentage maximum de liquidation de 75 %

Dans la fonction publique, le pourcentage (ou taux) de liquidation de la pension, qui est proportionnel à la « durée des services et bonifications » exprimée en trimestres, est plafonné à 75 %. Si l'agent bénéficie de bonifications, le taux de liquidation peut, sous certaines conditions, être porté à 80 %.

Pour les salariés du secteur privé, le taux maximum pour la retraite du régime général est de 50 %. Mais ce taux ne concerne que le régime de base et ne peut donc se comparer à celui en vigueur pour les fonctionnaires. La retraite totale d'un salarié du secteur privé inclut en effet les pensions des régimes de retraite complémentaire obligatoire. Mais s'agissant de régimes par points, ils ne comportent pas de taux de liquidation explicite. La comparaison des pourcentages maximum de liquidation dans les secteurs public et privé n'est donc pas possible.

C - Une période de référence limitée à 6 mois

Pour les fonctionnaires, le traitement de référence retenu pour la liquidation est le traitement brut indiciaire correspondant à l'emploi effectivement détenu depuis au moins 6 mois au moment de la cessation de service⁵⁴.

Pour les salariés du secteur privé, le salaire annuel utilisé pour liquider la pension de base du régime général est la moyenne des 25 meilleurs salaires⁵⁵ portés au compte de l'assuré, revalorisés comme les pensions (soit en fonction de l'inflation depuis 1987). Dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, la pension est calculée en fonction du nombre total de points acquis par l'assuré et dépend donc de l'ensemble de la carrière.

Compte tenu de l'augmentation des rémunérations en cours de carrière, le mode de calcul dans la fonction publique en fonction du traitement des six derniers mois est, en pratique, plus favorable que celui en vigueur dans le régime général et *a fortiori* dans les régimes complémentaires, mais il a pour contrepartie une limitation du calcul de la pension sur le seul traitement indiciaire, hors primes.

⁵⁴ Dans quelques cas particuliers, un autre traitement de référence peut être retenu s'il est plus favorable à l'agent.

⁵⁵ Pour le calcul de la moyenne, les salaires portés au compte d'un assuré sont actualisés à la date de la liquidation par application de coefficients de revalorisation entre l'année de perception du salaire et l'année de la liquidation.

D - Des dispositions dérogatoires nombreuses pour les agents classés en « catégorie active »

L'existence de « catégories actives » au sein de la fonction publique est très ancienne. Le dispositif actuel prévu à l'article L. 24 I-1° du code des pensions trouve son origine dans l'article 6 de l'ordonnance du 12 janvier 1825 fixant les conditions d'admission à la retraite des fonctionnaires et employés du département des finances, dont les dispositions ont été reprises en partie par la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles. Son article 5 dispose en effet « qu'il suffit de 55 ans d'âge et de 25 ans de services pour les fonctionnaires qui ont passé 15 ans dans la partie active » pour avoir droit à une pension de retraite, alors que pour les autres fonctionnaires l'âge requis est de 60 ans et la durée des services exigée de 30 ans. Les conditions actuellement en vigueur sont ainsi très proches de celles fixées il y a presque deux siècles.

Plus de 700 000 fonctionnaires relèvent aujourd'hui des catégories actives même si leur dénombrement est entaché d'incertitudes. La diversité des métiers que recouvrent ces catégories est très grande (cf. annexe n° 1). Leur rattachement à ces dernières relève de raisons différentes : métiers présentant des risques particuliers (police, administration pénitentiaire, douanes, sapeurs-pompiers, agents exerçant auprès des malades), métiers imposant des conditions de travail insalubres ou pénibles (agents des réseaux souterrains, agents de salubrité), métiers imposant des horaires de nuit ou décalés (ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, personnels hospitaliers, etc.).

Dans certains cas, la classification en catégorie active concerne tous les emplois de la catégorie, dans d'autres elle ne concerne que certains, sans pour autant que la logique en soit évidente et la justification toujours contrôlée. Ainsi, à titre d'exemple, le contact avec les malades est toujours une raison du classement en catégorie active pour les agents de services hospitaliers et aides-soignants, alors qu'il ne l'est plus pour les infirmiers recrutés dans le cadre du nouveau corps de catégorie A. Dans d'autres cas, le contact avec les malades est une condition pour que certains emplois bénéficient de la catégorie active (situation de certains emplois d'assistante sociale ou de puéricultrices dans les crèches hospitalières) sans pour autant que les critères d'admission soient pleinement formalisés et, de ce fait, leur application contrôlée.

La liste des emplois en catégorie active est déterminée par décret en Conseil d'État pour les agents de l'État et par arrêté pour les agents des collectivités locales et hospitalières. L'article R. 34 du code des pensions prévoit que « les textes de classement des emplois dans la partie active figurent au tableau annexé au présent code », mais ce tableau, publié en annexe à un décret du 13 août 1954, a été modifié par plus de cinquante décrets sans que sa version consolidée n'ait jamais été établie.

1 - Une importance variable selon les fonctions publiques

Pour l'État, la proportion des fonctionnaires civils relevant de la catégorie active était de 11,8 % au 31 décembre 2013. Leur nombre a pratiquement diminué de moitié en 15 ans, mais cette baisse recouvre des tendances très différenciées et leur présence reste concentrée, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 10 : les effectifs de titulaires occupant un emploi en catégorie active dans la fonction publique d'État civile

	2000	2013	Variation 2000-2013
<i>FPE civile</i>	299 600	156 600	- 47,9 %
<i>Dont :</i>			
<i>Personnels actifs de la police nationale</i>	85 674	109 470	+ 27,8 %
<i>Surveillants de l'administration pénitentiaire</i>	24 980	20 222	- 19,0 %
<i>Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne</i>	2 390	3 036	+ 27,0 %
<i>Personnels de surveillance des douanes</i>	14 391	9 240	- 35,8 %
<i>Instituteurs</i>	136 985	4 268	- 96,9 %
<i>Agents d'exploitation des travaux publics de l'État</i>	32 147	5 113	- 84,1 %

Source : DGAFP (effectifs 2000 cités dans le rapport du sénateur Delattre, effectifs 2013 dans rapport annuel 2015)

Dans la fonction publique territoriale, cette proportion était comprise entre 5 et 10 %⁵⁶. Elle s'élevait à 59,6 % pour l'ensemble des ressortissants de la fonction publique hospitalière, qui concentre 70 % du total des effectifs en catégorie active, toutes fonctions publiques confondues.

⁵⁶ Le système d'information ne permet pas d'identifier individuellement les agents relevant de la catégorie active de manière certaine et immédiate, sans contrôle approfondi des éléments déclarés par les employeurs au moment de la liquidation.

Tableau n° 11 : les effectifs de titulaires occupant un emploi en catégorie active affiliés à la CNRACL

	2013
Fonction publique hospitalière	498 469
<i>Dont :</i>	
- 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
<i>Dont :</i>	
- Sapeurs-pompiers professionnels	38 277
- Agents de police municipale	16 809

Source : DGAFP, rapport annuel 2015

Note : pour certains corps, ce décompte recense l'ensemble des agents bien que seule une fraction (non identifiable) d'entre eux relève de la catégorie active

Au sein des agents actuellement en activité, les catégories actives les plus nombreuses sont, pour l'État, les policiers et les surveillants pénitentiaires, dans la fonction publique territoriale, les sapeurs-pompiers et les agents de police municipale, et dans la fonction publique hospitalière, les infirmiers et personnels paramédicaux ayant choisi de conserver ce statut, les aides-soignants, les ouvriers et les agents d'entretien.

2 - Un âge d'ouverture des droits très inférieur

Dans les régimes de retraite de la fonction publique, l'âge d'ouverture des droits pour les agents relevant de la catégorie active est inférieur de cinq ans à celui des agents classés dans la catégorie sédentaire. Il sera de 57 ans après le relèvement de deux ans prévu par la loi de novembre 2010. Cette dernière a également augmenté la durée minimale de services dans un emploi relevant de la catégorie active pour bénéficier d'un âge d'ouverture des droits inférieur : cette durée a été relevée, suivant les cas, de 10 à 12 ans, de 15 à 17 ans ou de 25 à 27 ans.

Certains corps de fonctionnaires bénéficient d'un âge d'ouverture des droits plus précoce, qui sera de 52 ans (antérieurement 50 ans), sous conditions de services :

- dans la fonction publique d'État, sont concernés les fonctionnaires des services actifs de police (après 27 ans de services actifs), les personnels du corps de surveillance de l'administration pénitentiaire (après 27 ans de services actifs), les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (après 17 ans de services actifs) ;
- dans la fonction publique territoriale et hospitalière, le départ à 52 ans est possible pour les agents des réseaux souterrains des égouts et du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police, à condition d'avoir 12 années de services dans ces fonctions et au total 32 ans de services.

Le relèvement de deux ans de l'âge d'ouverture des droits, qui s'applique aux catégories actives, intervient avec un décalage de plusieurs générations, de 5 ans pour les agents pouvant partir à 55 ans avant la réforme de 2010, de 10 ans pour les agents pouvant partir à 50 ans.

Au-delà de conditions de départ à la retraite plus précoce, la montée en charge de l'augmentation de la durée d'assurance pour obtenir le pourcentage maximum de liquidation s'applique plus tardivement aux catégories actives qu'aux agents sédentaires (3 générations plus tard ou 8 générations plus tard). Ainsi, la réforme de janvier 2014 portera à 43 ans la durée d'assurance pour les salariés du secteur privé et les fonctionnaires sédentaires des générations 1973 et suivantes alors qu'elle ne concernera en pratique que les agents en catégorie active des générations 1976 et suivantes (pour les catégories partant à 57 ans) ou 1981 et suivantes (pour celles partant à 52 ans).

Les bonifications de durée d'assurance

Outre un âge plus bas d'ouverture des droits à retraite, certains agents classés en catégorie active bénéficient de bonifications de durée d'assurance qui leur sont spécifiques.

Dans la fonction publique de l'État, certains agents pouvant prendre leur retraite à 52 ans bénéficient d'une bonification du cinquième de leur durée de services (dans la limite de cinq ans) : policiers, ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, surveillants pénitentiaires et douaniers exerçant des fonctions de surveillance. Malgré ces bonifications, l'augmentation de la durée d'assurance requise, conjuguée à la tendance à la hausse de l'âge de début de carrière, conduit un nombre croissant d'entre eux à prolonger leur activité, que ce soit en attendant l'âge d'annulation de la décote, afin de bénéficier du taux plein, ou, en travaillant éventuellement au-delà, afin de réunir les conditions du taux maximal de liquidation ou de s'en rapprocher⁵⁷.

À la CNRACL, une bonification de 50 % de la durée des services actifs, dans la limite de 10 ans, est accordée aux agents des réseaux souterrains des égouts et aux identificateurs du service médico-légal de la préfecture de police, après au moins 12 années de services ; une bonification du cinquième dans la limite de cinq ans est également accordée aux sapeurs-pompiers, sous condition de durée de services. Pour eux également, l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier du taux plein peut les conduire à prolonger leur activité au-delà de 57 ans. De telles bonifications ne sont en revanche pas accordées aux autres fonctionnaires en catégories actives (notamment aides-soignants, agents de services hospitaliers, personnels infirmiers et paramédicaux qui n'ont pas opté pour le nouveau corps de catégorie A) qui constituent la très grande majorité des catégories actives.

Les bonifications spécifiques aux agents civils de l'État pouvant partir dès 50 ans leur permettent d'acquérir en moyenne 19,9 trimestres supplémentaires et de bénéficier d'un taux moyen de liquidation (hors décote et surcote) supérieur à celui des agents sédentaires (67,20 % contre 65,90 %) malgré une durée de services moyenne inférieure de 15 trimestres.

⁵⁷ Un fonctionnaire de catégorie active peut demander à poursuivre son activité jusqu'à ce qu'il atteigne la limite d'âge applicable aux catégories sédentaires.

3 - Une réduction progressive du champ des catégories actives

Au cours de la période récente, plusieurs modifications ont conduit à restreindre les emplois classés en catégorie active. Ainsi, le corps des instituteurs, corps de catégorie B dont les emplois donnent droit à la catégorie active, a été mis en extinction par un décret de décembre 2003. Le corps des professeurs des écoles, corps de catégorie A (qui n'ouvre pas droit à la catégorie active), a été créé pour le remplacer. Néanmoins, la reconnaissance de services actifs a été conservée aux anciens membres du corps des instituteurs reclassés dans le corps des professeurs des écoles.

De même, la loi de juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a organisé la mise en extinction de la catégorie active pour les infirmières. L'article 37 de cette loi prévoit que les personnels infirmiers et paramédicaux classés en catégorie active ainsi que les personnels relevant du corps des cadres de santé et autres corps ou cadres d'emplois de personnels paramédicaux ayant occupé des emplois ainsi classés, peuvent opter soit en faveur du maintien dans leurs corps ou cadres d'emplois avec la conservation des droits liés au classement dans la catégorie active (départ anticipé à 57 ans), soit en faveur de leur intégration dans les corps ou cadres d'emplois appartenant à la catégorie A, ouvrant des perspectives d'évolution indiciaire plus favorables mais sans le bénéfice de la catégorie active⁵⁸.

Ce droit d'option était ouvert jusqu'au 30 mars 2011. 52,3 % des agents concernés ont opté pour le passage en catégorie A. L'option vers la catégorie A a été majoritaire pour les moins de 40 ans ; elle décline après cet âge mais se redresse pour les personnes de plus de 60 ans⁵⁹. Les nouveaux recrutés sont désormais intégrés à ce nouveau corps de catégorie A et ne bénéficient pas de la catégorie active.

⁵⁸ L'âge d'ouverture des droits à pension des personnels ayant exercé cette option ainsi que leur limite d'âge ont été maintenus à 60 et 65 ans (et non 62 et 67 ans), par l'article 30 de la loi de juillet 2010.

⁵⁹ Source : DGOS, sur la base de 82,3 % des effectifs concernés pour lesquels la réponse est connue.

E - Des règles particulières en matière de travail à temps partiel et d'avantages familiaux

1 - Une prise en compte moins favorable du temps partiel

Au sein du régime général, l'attribution des trimestres d'assurance est indépendante de la quotité de travail (sauf pour les très courtes durées de travail) car le décompte des trimestres validés au cours d'une année (dans la limite de quatre) repose sur le montant du salaire annuel porté au compte de l'assuré. Un montant équivalent à 150 fois le SMIC horaire suffit pour valider un trimestre d'assurance⁶⁰. Dès lors, un travail à tiers temps permet de valider quatre trimestres d'assurance dans l'année. Une période de travail à temps partiel peut ne pas avoir de répercussion sur le montant de la pension si les salaires des années correspondantes n'entrent pas dans les 25 meilleures années.

Dans la fonction publique, un trimestre est validé à raison de 90 jours travaillés. Les services accomplis à temps partiel sur autorisation ainsi que les services à temps non complet à la CNRACL sont comptés proportionnellement à la quotité réelle de travail, sauf si les agents choisissent de verser une retenue calculée sur le traitement à temps plein⁶¹. Une période à temps partiel n'aura cependant pas d'influence sur la pension si le nombre total de trimestres permet d'atteindre le pourcentage maximum de pension.

2 - Des majorations de durée d'assurance pour raisons familiales moins importantes pour les fonctionnaires

Des bonifications ou majorations de durée d'assurance sont accordées aux fonctionnaires à raison de leur situation familiale. Elles ont été modifiées par la loi de 2003 :

⁶⁰ Cette exigence a été abaissée de 200 à 150 heures par la loi du 20 janvier 2014 afin de faciliter la validation de trimestres d'assurance par les salariés travaillant à temps partiel.

⁶¹ Dans ce cas l'augmentation de la durée de services est plafonnée à quatre trimestres, ou à huit trimestres pour les agents handicapés dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 %.

- une bonification d'un an est accordée aux agents pour chaque enfant né ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004, et pour les enfants élevés pendant au moins neuf ans avant leur 21^{ème} anniversaire dont la prise en charge a débuté antérieurement au 1^{er} janvier 2004 ; le bénéfice de cette bonification a été étendu aux hommes ; elle est attribuée sous condition d'interruption d'activité (2 mois) ou de réduction d'activité ;
- pour chaque enfant né à compter du 1^{er} janvier 2004 et si l'accouchement est postérieur au recrutement dans la fonction publique, une femme bénéficie d'une majoration de deux trimestres de sa durée d'assurance ; toutefois, cette majoration de durée d'assurance ne peut pas se cumuler avec les services comptabilisés au titre d'une interruption d'activité pour élever un enfant (*infra*) si la durée de ces services est supérieure ou égale à 6 mois ;
- pour un enfant né ou adopté à compter du 1^{er} janvier 2004, la durée des services peut également tenir compte de périodes au cours desquelles un agent (homme ou femme) a interrompu ou réduit son activité pour s'occuper de cet enfant, dans la limite de trois ans⁶².

Ces dispositions sont sensiblement différentes de celles en vigueur dans le régime général. En effet, dans le secteur privé, les femmes bénéficiaient jusqu'en 2009, d'une majoration de deux ans de leur durée d'assurance. Pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2010, la majoration se compose désormais d'une majoration au titre de la maternité de quatre trimestres par enfant, réservée à la mère, et d'une majoration d'éducation de quatre trimestres par enfant, au bénéfice du père ou de la mère. Lorsqu'un assuré prend un congé parental pour élever un enfant, il peut bénéficier d'une majoration de durée d'assurance de trois ans maximum (qui ne se cumule pas avec la première majoration, la solution la plus favorable étant retenue).

La majoration de durée d'assurance au régime général (quatre ou huit trimestres) est supérieure à celle dont les fonctionnaires peuvent bénéficier (deux trimestres). De surcroît, pour les fonctionnaires, la majoration (pour les naissances à compter du 1^{er} janvier 2004) ne concerne que la durée d'assurance prise en compte dans la détermination de la décote ou de la surcote mais non la durée de services servant au calcul du pourcentage de liquidation alors qu'au régime général, elle s'applique à ces deux durées.

⁶² Si l'agent a bénéficié d'un temps partiel de droit pour élever l'enfant, d'un congé parental, d'un congé de présence parentale, ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans.

3 - Des majorations de pensions plus avantageuses pour les fonctionnaires parents d'au moins trois enfants

Comme pour le régime général, les fonctionnaires retraités parents d'au moins trois enfants élevés pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire bénéficient d'une majoration de leur pension. Son taux est de 10 % pour les trois premiers enfants puis augmente de 5 points par enfant au-delà du 3^{ème}, le montant de la pension après prise en compte de la majoration ne pouvant dépasser le montant du traitement qui a servi à la liquidation. Pour le régime général, le taux de cette majoration est de 10 %, quel que soit le nombre d'enfants. Les fonctionnaires peuvent donc bénéficier d'un taux de majoration plus élevé que dans le régime général, mais la proportion de pensionnés de la fonction publique percevant une majoration de plus de 10 % est faible, peu d'entre eux ayant eu 4 enfants et plus. En outre, s'agissant des retraites du secteur privé, la majoration versée par les régimes complémentaires, calculée au taux de 10 % comme dans le régime général, fait l'objet d'un plafonnement⁶³.

CONCLUSION

Comme dans plusieurs pays de l'OCDE, les régimes de retraite des fonctionnaires forment un ensemble à part au sein du système de retraites, tant par les règles applicables au calcul de leurs pensions que par leur organisation spécifique, qui les fait relever directement de l'État, pour les uns, de l'organisme de sécurité sociale qu'est la CNRACL pour les autres.

Les dépenses de retraite des fonctionnaires se sont fortement accrues au cours des 25 dernières années, triplant pour les retraites des fonctionnaires de l'État, quintuplant pour celles des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, sous l'effet d'une croissance des effectifs de pensionnés et d'une progression continue du montant des pensions servies. La dégradation forte du rapport démographique entre pensionnés et cotisants a conduit à une majoration de plus de 40 points du taux de contribution employeur de l'État. Même si elle bénéficie encore d'un rapport démographique favorable, quoiqu'en forte baisse, la situation financière de la CNRACL a été fragilisée par les transferts massifs opérés dans le cadre du mécanisme de compensation démographique spécifique

⁶³ Ce plafonnement a concerné 23 % des liquidations à l'AGIRC en 2013 (source : rapport de Bertrand Fragonard, « Les droits familiaux de retraite - Constats et voies de réforme », 2015).

entre régimes spéciaux. L'augmentation récente des cotisations employeur et salarié et la mobilisation de ressources non pérennes ont tout juste permis son redressement.

Après retraitement pour les rendre comparables à ceux des régimes du secteur privé, les taux de prélèvement d'équilibre des régimes de la fonction publique sont substantiellement supérieurs à ceux de ces derniers, de 6 points pour le SRE et de 10 points pour la CNRACL.

Des réformes importantes, engagées depuis 2003 ont rapproché plusieurs règles des régimes de la fonction publique de celles du secteur privé en matière de durée d'assurance, d'incitations financières à la poursuite d'activité par des mécanismes de décote et de surcote, d'indexation de pensions et de taux de retenue pour pension.

De même des réformes de gestion ont été engagées, avec l'institution du CAS Pensions, qui a permis d'identifier les dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État et leur financement, la création du service des retraites de l'État et la modernisation de la gestion de la CNRACL et la mise en place du compte individuel retraite. Elles restent encore à achever et les coûts de gestion demeurent mal connus au SRE et mal maîtrisés à la CNRACL.

Malgré le rapprochement de certaines règles, des différences significatives demeurent entre les régimes de la fonction publique et ceux du secteur privé. Elles concernent les modalités de calcul de la pension sur les 6 derniers mois, contre les 25 meilleures années pour le régime de base géré par la CNAV et l'ensemble de la carrière pour les régimes complémentaires, l'assiette des rémunérations prises en compte - le seul traitement indiciaire à l'exclusion des primes au lieu de la totalité de la rémunération selon un partage entre régime de base et régimes complémentaires - et un taux de liquidation de 75 %, qui contraste avec celui de 50 % en vigueur dans le régime général mais dont la pension est complétée par celles des régimes complémentaires. Elles portent également sur les droits familiaux et conjugaux et la prise en compte du temps de travail pour la durée d'assurance. Enfin la situation particulière dont bénéficient plus de 700 000 fonctionnaires relevant des catégories actives qui leur permet un départ précoce en retraite n'a pas d'équivalent dans les régimes du secteur privé.

Chapitre II

Des progrès fragiles

Malgré les réformes significatives intervenues depuis 2003, les régimes des fonctionnaires continueront de peser fortement sur l'équilibre des finances publiques (I) et la transparence des financements et des dépenses de pensions reste insuffisante pour permettre un pilotage financier efficace (II). La convergence de la situation des fonctionnaires retraités avec les salariés du secteur privé demeure partielle pour ce qui est des âges de départ effectifs à la retraite et fragile s'agissant des taux de remplacement des pensions (III).

I - Malgré les réformes déjà intervenues, des régimes qui continueront de peser fortement sur les finances publiques

Les dépenses de retraite des fonctionnaires représentaient 58 Md€ en 2014, contre moins de 16 Md€ en 1990, soit 5,6 % des dépenses publiques, et 2,7 % du PIB. Cette charge a continuellement augmenté au cours des 25 dernières années. S'agissant de l'État, près d'un tiers de la progression des dépenses du budget général (+ 30 Md€) entre 2006 et 2014 a été due à l'accroissement du besoin de financement des pensions des fonctionnaires (+ 9 Md€), malgré la montée en charge progressive des réformes intervenues à compter de 2003 qui ont cherché à infléchir le rythme de progression des dépenses.

S'étendant jusqu'à l'horizon 2060, les projections du Conseil d'orientation des retraites⁶⁴ (COR) font apparaître des évolutions financières divergentes : le régime de retraite de l'État verrait sa situation financière s'améliorer au prix du maintien d'un taux de contribution employeur élevé qui pèse sur le budget (A) ; en revanche, elle se dégraderait à la CNRACL, rendant nécessaire un relèvement des taux de cotisations (B).

Les projections financières du Conseil d'orientation des retraites

Dans le cadre de ses travaux de prospective, le COR prend en compte un large éventail d'hypothèses, fondé sur 5 scénarios différents de taux de croissance à long terme de la productivité du travail et donc des rémunérations, celles-ci étant supposées évoluer comme la productivité du travail : 2 % ; 1,8 % ; 1,5 % ; 1,3 %, et 1 %. Ces 5 scénarios s'accompagnent tous de l'hypothèse d'un taux de chômage d'équilibre de 7 %. Par ailleurs, le COR étudie des variantes combinant ces taux de croissance cible pour l'économie française avec un taux de chômage à long terme plus (10 %) et moins élevé (4,5 %), soit, au total, dix variantes. Les hypothèses d'évolution de la productivité du travail, plus encore que celles de taux de chômage de long terme, revêtent un caractère stratégique en conditionnant dans une large mesure le résultat des projections financières. De fait, l'indexation sur l'inflation des pensions déjà liquidées ainsi que, dans les régimes de base du secteur privé, des rémunérations portées au compte (pour le calcul des retraites) alors que les recettes de cotisations sont par nature indexées sur les salaires, conduit à ce que la situation financière des régimes dépend du dynamisme des rémunérations, lui-même corrélé à l'évolution de la productivité. Ces hypothèses font l'objet de débats récurrents sur lesquels la Cour n'a pas entendu s'engager dans le cadre de cette enquête.

⁶⁴ Créé en 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR) est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation, chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français. Il est composé de parlementaires, de représentants des organisations professionnelles et syndicales, des retraités et des familles, de membres de l'administration et d'experts. Le Conseil d'orientation des retraites est placé auprès du Premier ministre.

À l'occasion de ses rapports annuels, le COR ne procède pas systématiquement à une actualisation de ses projections détaillées par régime, car ses analyses et son suivi annuels se situent essentiellement à l'échelle de l'ensemble du système de retraites (tous régimes obligatoires). Il le fait sur un champ regroupant les principaux d'entre eux (CNAVTS, AGIRC-ARRCO, FPE, CNRACL, FSV) mais dans le cadre d'un jeu d'hypothèses macro-économiques plus limité que celui qui est le sien habituellement, c'est-à-dire en ne retenant que, respectivement, 1,0 % ou 1,3 % de croissance de la productivité du travail à long terme (assortis dans les deux cas d'un taux de chômage d'équilibre de 7 %).

Pour le calcul des taux de cotisation permettant d'équilibrer année après année les comptes des deux régimes de la fonction publique (*cf. infra*), il a été possible, au surplus, de prendre en compte une hypothèse de croissance de la productivité de 1,5 %, ce qui a permis d'examiner ainsi l'évolution de cet indicateur dans le cadre de trois scénarios (1 % ; 1,3 % ; 1,5 %).

A - Un taux de contribution d'équilibre du régime de retraite de l'État qui se stabiliserait à un niveau élevé

Les projections financières du COR font évoluer les cotisations comme la masse salariale à partir d'une année de référence, en l'occurrence 2015, en appliquant les taux de cotisation moyens calculés sur l'ensemble du champ des employeurs de fonctionnaires d'État constaté à cette date⁶⁵. Il est tenu compte dans ces prévisions des augmentations de taux de cotisations salariales déjà décidées jusqu'en 2020.

⁶⁵ Et non, comme le voudrait la législation, en ajustant ce taux de manière à équilibrer financièrement le CAS *Pensions*, année après année.

**Tableau n° 12 : projection de la situation financière
du régime de retraite de la FPE jusqu'en 2060**

En % du PIB	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<i>Solde financier</i>						
Scénario 1,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,3 %
Scénario 1,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %
<i>Masse des dépenses</i>						
Scénario 1,3 %	2,4 %	2,3 %	2,0 %	1,9 %	1,8 %	1,7 %
Scénario 1,0 %	2,4 %	2,3 %	2,1 %	2,1 %	2,0 %	2,0 %
<i>Masse des ressources</i>						
Scénario 1,3 %	2,4 %	2,3 %	2,1 %	2,0 %	2,0 %	1,9 %
Scénario 1,0 %	2,4 %	2,3 %	2,1 %	2,0 %	2,0 %	1,9 %

Source : COR, juin 2016.

À l'horizon 2060, le poids des pensions de l'État diminuerait de 2,4 % du PIB aujourd'hui à un total compris entre 1,7 % et 2,0 %. Il continuerait à croître en euros constants 2015, de 51 Md€ aujourd'hui à 66 Md€ ou 70 Md€ en 2060 selon l'hypothèse de croissance.

Ces projections reflètent une réduction du nombre de cotisants, du fait de la disparition progressive des fonctionnaires de l'État en fonction à La Poste et à Orange et de l'hypothèse d'une stabilisation des effectifs des autres fonctionnaires d'État⁶⁶, ce qui entraînera, à terme, la diminution du nombre de retraités de droit direct. Ce dernier, après être passé de 1,8 à 2,25 millions en 2035, se stabiliserait en fin de période à 2,1 millions⁶⁷. Le traitement moyen augmenterait, à taux de prime

⁶⁶ L'hypothèse d'une réduction des effectifs de fonctionnaires de l'État (hors La Poste et Orange) se traduirait, à législation constante, par une dégradation du solde prévisionnel du régime dans un premier temps, mais, globalement, par une amélioration des comptes de l'État, en raison des économies de charges de personnel.

⁶⁷ Dans le cas de ces fonctionnaires, les tables utilisées sont les tables de mortalité prospectives de l'INSEE, mais avec un décalage de 10 ans pour les hommes et de 11 ans pour les femmes (leur mortalité en n correspond à la prévision pour n+11 de la table de l'INSEE), aux fins de tenir compte d'une plus grande longévité de celles-ci, supposée se maintenir en projection.

constant, selon les objectifs de politique budgétaire fixés jusqu'en 2020 et les décisions déjà prises⁶⁸, puis comme l'évolution du salaire moyen par tête dans l'ensemble de l'économie, elle-même cohérente avec la croissance de la productivité du travail ; enfin la pension moyenne de droit direct stagnerait en termes réels jusqu'en 2025-2030, avant de progresser à nouveau, suivant en cela avec retard les traitements.

**Les engagements au titre de la retraite des fonctionnaires
dans le compte général de l'État**

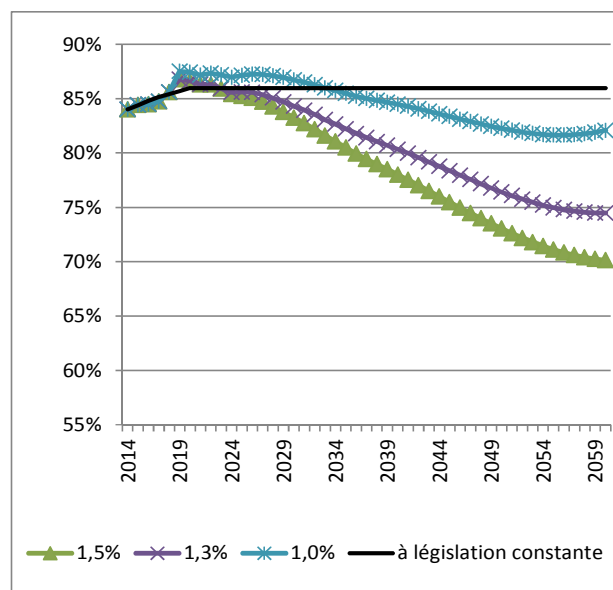
Le compte général de l'État recense en engagements hors bilan les droits à pensions futures des actifs et des inactifs calculés sur la totalité de la période d'activité accomplie à la date de clôture des comptes. Ces droits sont évalués sur la durée des 100 prochaines années, car allant jusqu'à la date maximale du décès du conjoint survivant du plus jeune actif actuel, puisqu'il bénéficierait d'une pension de réversion jusqu'à la fin de ses jours.

Ces engagements, au titre des fonctionnaires tant civils que militaires, s'élevaient à 1 535 Md€ au 31 décembre 2015, auxquels il faut ajouter 125 Md€ au titre des fonctionnaires de La Poste.

Dans les scénarios du COR examinés par la Cour, le taux de cotisation salarié + employeur équilibrant le régime devrait ainsi baisser à compter de 2030- 2040 selon les cas, pour se situer entre 70 % et 83 % à horizon 2060.

⁶⁸ Notamment la hausse de la valeur du point, annoncée pour 2016 et 2017.

Graphique n° 5 : évolution du taux de cotisation⁶⁹ équilibrant le régime de la FPE



Source : COR, juin 2016.

B - La CNRACL : une dégradation nécessitant à terme un fort relèvement des cotisations

Selon les prévisions du COR, la situation financière de la CNRACL se dégraderait continûment, à législation constante, c'est-à-dire en l'absence de mesures de redressement. Le solde financier s'établirait entre - 0,2 % (7 Md€ constants 2015) et - 0,3 % (10 Md€ constants 2015) du PIB en 2060 selon les scénarios.

L'évolution des recettes de la CNRACL résulterait d'une hausse des effectifs de cotisants de 2,15 à 2,25 millions de personnes jusqu'en 2030, avant une stabilisation puis une progression au même rythme que l'emploi total et la population active pour atteindre 2,35 millions en 2060 ; le traitement moyen des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers stagnerait jusqu'en 2020 avant de progresser comme le salaire moyen par

⁶⁹ Taux de cotisation salarié + employeur.

tête dans l'ensemble de l'économie ; enfin les taux de cotisation salarié et employeurs augmenteraient du fait des dernières décisions législatives et réglementaires qui feraient fluctuer les ressources du régime entre 0,8 % et 0,9 % du PIB sur toute la période de projection, soit un montant situé en 2060 entre 27 Md€ et 33 Md€ (constants 2015).

Tableau n° 13 : projection de la situation financière de la CNRACL jusqu'en 2060

<i>En % du PIB</i>	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<i>Solde financier</i>						
<i>Scenario 1,3 %</i>	0,0 %	0,0 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 0,2 %
<i>Scenario 1,0 %</i>	0,0 %	0,0 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 0,2 %	- 0,3 %
<i>Masse des dépenses</i>						
<i>Scenario 1,3 %</i>	0,9 %	0,9 %	1,0 %	1,0 %	1,1 %	1,1 %
<i>Scenario 1,0 %</i>	0,9 %	0,9 %	1,0 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %
<i>Masse des ressources</i>						
<i>Scenario 1,3 %</i>	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %
<i>Scenario 1,0 %</i>	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %

Source : COR, 2014, Séance « Actualisation des projections », Document n°4

Champ : solde des dépenses et des ressources hors produits et charges financières

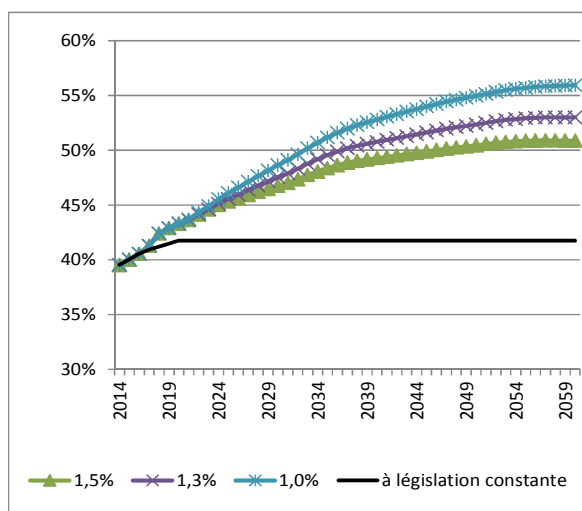
L'évolution des dépenses serait portée par une hausse du nombre de retraités de droit direct jusqu'en 2030 (+ 3 % par an), atteignant alors un total de 1,6 million (contre 900 000 en 2011), avant de ralentir pour s'élever à 1,9 million en 2060. Le montant moyen de la pension de droit direct progresserait à un rythme modéré dans les prochaines années du fait des évolutions récentes des traitements moyens à la FPT et à la FPH puis se rapprocherait progressivement, par hypothèse, du rythme de croissance du salaire moyen par tête ; enfin, la masse des pensions progresserait à un rythme à peu près constant jusqu'en 2060 atteignant un total⁷⁰ d'environ 1 % du PIB, soit entre 42 et 45 Md€ constants 2015.

⁷⁰ De droits propres et dérivés.

Au final, aujourd'hui excédentaire, le solde technique de la CNRACL se dégraderait tout au long de la période de projection, quel que soit le scénario macro-économique retenu, même s'il se creuserait naturellement d'autant plus que l'hypothèse de croissance de la productivité est peu favorable. Le solde global de la CNRACL, intégrant sa contribution aux mécanismes de compensation, serait un peu plus négatif que le solde technique bien que les charges de compensation diminuent avec la hausse du ratio de dépendance démographique.

Comme pour le régime de la FPE, le secrétariat général du COR a estimé le niveau des taux de cotisation équilibrant année après année les comptes de la CNRACL. Compte tenu des déficits prévus à l'horizon de 2060, une hausse de ces taux serait nécessaire dans tous les scénarios, jusqu'à une valeur comprise entre 50 % et 56 % en 2060. Ces taux de cotisation resteraient néanmoins inférieurs dans tous les cas à ceux équilibrant le régime de retraite des fonctionnaires de l'État.

Graphique n° 6 : taux de cotisation équilibrant les comptes de la CNRACL de 2014 à 2060



Source : COR, juin 2016.

S'ils ont eu pour effet de réduire la dynamique des dépenses de pensions, l'allongement de la durée d'activité et le report de deux ans de l'âge d'ouverture des droits n'ont ainsi pas permis de garantir la soutenabilité financière à moyen terme de la CNRACL.

*

**

Les projections financières des régimes de retraite de la fonction publique offrent une image contrastée et partiellement déformée de la réalité. Après des années de dégradation qui ont conduit à majorer de plus de 40 points le taux de contribution employeur, le régime de retraite des fonctionnaires d'État connaîtrait des perspectives plus favorables : le poids des pensions dans le PIB devrait diminuer progressivement d'ici 2060, et le taux de contribution d'équilibre pourrait être inférieur à son niveau actuel à partir de 2030-2040. Pourtant la meilleure santé apparente du régime de l'État repose sur le maintien durable d'un taux de cotisation très élevé, aujourd'hui supérieur de plus de 10 points à celui des régimes du secteur privé (cf. chapitre 1)

S'agissant de la CNRACL, la croissance inéluctable des dépenses imposera une progression des taux de cotisation pour maintenir à l'équilibre le régime même sous des hypothèses de croissance favorables. Pourtant, son taux d'équilibre resterait inférieur à celui des fonctionnaires d'État.

Enfin, la présentation des projections financières du COR sous la forme de points de PIB offre une image atténuée des enjeux : ainsi, alors que le poids des dépenses de pensions des fonctionnaires dans le PIB pourrait baisser de 3,3 % aujourd'hui à 3,1 % voire 2,8 % en 2060, leur montant continuerait cependant de croître fortement, passant de 68 Md€ à 108 Md€ voire 115 Md€ constants 2015.

II - Une transparence à renforcer

La création du CAS *Pensions* a constitué une avancée importante pour clarifier le financement des retraites de l'État. Il met en évidence que, comme à la CNRACL, mais à la différence des régimes des salariés du secteur privé, le financement des prestations servies repose quasi-exclusivement sur les recettes issues des cotisations sociales (A). Comme pour ces derniers, le financement des avantages non contributifs mériterait ainsi d'être clarifié et individualisé (B).

A - Un financement quasi exclusif par des cotisations

Le financement des deux régimes de retraite des fonctionnaires repose sur des logiques différentes :

- il n'y a pas de caisse de retraite des fonctionnaires de l'État : les pensions sont imputées en dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, dont les recettes proviennent des contributions des employeurs de fonctionnaires de l'État et des retenues pour pension civile précomptées sur le traitement des fonctionnaires. En application de la LOLF, le CAS *Pensions* doit être à l'équilibre ;
- le financement des retraites des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers est en revanche comparable à celui des autres régimes : reposant sur des cotisations versées à la CNRACL par les agents et par leurs employeurs, le régime peut présenter, suivant les années, un excédent ou un déficit.

Tableau n° 14 : structure de financement des régimes de retraite par groupe professionnel en 2011

	Fonction publique	Salariés du secteur privé	Autre régimes spéciaux	Professionnels libéraux	Artisans-commerçants	Non-salariés agricoles
<i>Cotisations sociales</i>	97 %	72 %	37 %	96 %	65 %	14 %
<i>Impôts et taxes affectés</i>	0 %	7 %	7 %	1 %	18 %	28 %
<i>Compensation démographique</i>	0 %	1 %	4 %	0 %	13 %	41 %
<i>Prise en charge de cotisations</i>	0 %	10 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Prise en charge de prestations</i>	0 %	5 %	0 %	0 %	3 %	5 %
<i>Transferts d'équilibre</i>	0 %	0 %	38 %	0 %	0 %	0 %
<i>Autres transferts</i>	2 %	1 %	14 %	1 %	0 %	0 %
<i>Emprunts, réserves, reprises de dette</i>	1 %	1 %	1 %	3 %	0 %	13 %

Source : calculs COR, séance de novembre 2013

Malgré ces différences institutionnelles, les deux régimes de la fonction publique se différencient surtout de leurs homologues du secteur privé par la part très prépondérante des cotisations sociales dans leur financement (cf. tableau n° 14). Ainsi, les cotisations sociales leur procurent 97 % de leurs recettes, contre 72 % pour le régime général, 65 % pour le RSI et 37 % pour les autres régimes spéciaux.

Si une partie de ces écarts résulte de situations démographiques déséquilibrées, qui conduisent à des transferts de compensation et à l'affectation d'impôts et de taxes à des régimes structurellement déficitaires, d'autres, d'une ampleur significative, proviennent de la prise en charge de prestations et de cotisations du régime général par le Fonds de solidarité vieillesse et la CNAF alors que le SRE et la CNRACL ne reçoivent que très peu de transferts en provenance d'autres fonds ou caisses de sécurité sociale. De fait, les dépenses de solidarité prises en charge par les régimes de la fonction publique ne font pas l'objet d'un financement distinct.

B - Des dépenses au titre des avantages non contributifs insuffisamment identifiées

S'il est dans la nature même des régimes spéciaux, comme ceux des fonctionnaires, de comporter des dispositions spécifiques qui les distinguent du régime général, il est en revanche regrettable que les coûts qui en résultent ne fassent pas l'objet d'un recensement exhaustif et d'un suivi régulier qui permettraient d'apporter une plus grande transparence et favoriseraient des comparaisons plus étayées.

Un tel recensement permettrait également de distinguer les financements relatifs aux avantages contributifs des régimes de ceux consacrés à des avantages non contributifs, qu'il s'agisse de dispositifs de solidarité (droits familiaux, minimum garanti de pension, par exemple) ou des départs anticipés à la retraite dont bénéficient les catégories actives. En effet, contrairement à ceux du secteur privé, les régimes de retraite des fonctionnaires ne distinguent pas les financements consacrés à ces derniers, l'ensemble étant confondu, soit avec la contribution des employeurs de fonctionnaires de l'État, soit avec les cotisations sociales employeurs pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Un tel effort de transparence a été réalisé, même s'il n'est pas complètement abouti⁷¹, pour le secteur privé, dès 1993, avec la création du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui prend en charge le coût des avantages non contributifs, tels les cotisations sociales des demandeurs d'emploi, le minimum vieillesse ou, plus récemment, la participation au financement des minimums contributifs. La prise en charge par la CNAF, intégrale depuis 2011, du coût des avantages familiaux pour les retraités du régime général, participe des mêmes efforts de transparence des coûts et d'identification des sources de financement selon le caractère contributif ou non contributif des prestations.

S'agissant de la fonction publique d'État, l'annulation par le Conseil constitutionnel⁷² de la disposition de la loi de finances initiale pour 1995 prévoyant la prise en charge par le FSV (en contrepartie d'un versement de l'État au fonds) des majorations de pension pour raisons familiales a empêché la clarification de leur coût. De même, s'il avait été envisagé, au moment de la mise en place du CAS *Pensions* de différencier les taux de contribution employeur aux fins de prendre en compte le surcoût lié aux départs anticipés des fonctionnaires des catégories actives, selon le service des retraites de l'État, cette décision n'avait pu alors être mise en œuvre pour des raisons techniques⁷³.

Une plus grande clarification de ces dépenses apparaît d'autant plus nécessaire que les dispositifs de solidarité tout comme les départs anticipés des catégories actives ou pour raisons familiales ont un coût élevé, quoique d'un niveau différent entre le régime des pensions de l'État et la CNRACL. Pris dans une acception large, mais hors pensions de réversion, les avantages non contributifs représentent 13,9 % des dépenses du régime de retraite de la FPE et 25,8 % de celles de la CNRACL, contre 17,5 % pour les régimes de salariés du secteur privé.

⁷¹ Ainsi le coût des majorations de durée d'assurance n'est pas pris en charge par le FSV et celui du minimum contributif, seulement pour partie.

⁷² Décision n° 94-351 du 29 décembre 1994. La disposition a été déclarée non conforme à la Constitution en ce qu'elle contrevenait au principe d'universalité budgétaire en faisant prendre en charge par un fonds extérieur au budget de l'État une charge permanente qui lui incombait en application de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. L'abrogation de cette ordonnance et l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances autorisent un réexamen au plan juridique d'une éventuelle prise en charge d'une partie des pensions des fonctionnaires par le Fonds de solidarité vieillesse.

⁷³ En particulier, le processus de paie n'intègre pas d'information sur l'appartenance d'un fonctionnaire à une catégorie active, ce qui nuit par ailleurs à leur recensement.

La répartition de ces dépenses par nature fait apparaître de grandes différences entre les populations des deux régimes de la fonction publique au regard de la structure des revenus, du taux de féminisation, du poids des catégories actives, etc. Ainsi, les majorations liées aux minima de pensions comptent pour à peine 6 % des dépenses de solidarité au SRE, contre 27 % pour la CNRACL, du fait du faible niveau moyen de rémunération des affiliés à ce régime.

Tableau n° 15 : les dépenses liées aux avantages non contributifs en 2012

	FPE civile	CNRACL	CNAV+ARRCO +AGIRC	Tous régimes
<i>Total des dépenses de retraite</i>	38 Md€	15,9 Md€	170,6 Md€	281,3 Md€
<i>Droits liés aux avantages non contributifs</i>	5,3 Md€	4,1 Md€	29,9 Md€	50,1 Md€
<i>En %</i>	13,9 %	25,8 %	17,5 %	17,8 %
<i>Départs anticipés pour motifs familiaux</i>	0,8Md€	0,9 Md€	0	1,8 Md€
<i>Départs anticipés liés à la catégorie active</i>	1,3 Md€	0,7 Md€	0	6,4 Md€
<i>Majorations liées aux minima de pensions</i>	0,3 Md€	1,1 Md€	6,1 Md€	8,4 Md€
<i>Périodes assimilées</i>	0,4 Md€	0,1 Md€	8 Md€	8,9 Md€
<i>Majorations de pensions pour 3 enfants et plus</i>	1,1 Md€	0,6 Md€	4,4 Md€	7,6 Md€
<i>Majorations des durées d'assurance et AVPF</i>	0,6 Md€	0,3 Md€	5,7 Md€	7 Md€
<i>Minimum vieillesse</i>	0	0	2,3 Md€	2,6 Md€
<i>Autres</i>	0,8 Md€	0,4 Md€	3,4 Md€	10,0 Md€

Source : EIR 2012, DREES.

Si les départs anticipés pèsent pour près de 40 % dans les dépenses liées à des avantages non contributifs, leur répartition est différente : la forte féminisation des affiliés à la CNRACL conduit à un poids plus élevé des dépenses de départs anticipés pour motifs familiaux qu'au SRE (22 %

contre 15 %). La fermeture du dispositif autorisant les départs au bout de 15 ans de services pour les parents ayant eu 3 enfants et plus en a paradoxalement alourdi le coût dans un premier temps en suscitant un afflux de demandes. Le niveau relatif des rémunérations explique que les majorations pour 3 enfants et plus, au sein de ces avantages non contributifs, représentent un poids plus lourd au SRE (20 %) qu'à la CNRACL (15 %).

Bien qu'elles soient en proportion plus nombreuses, les retraites des catégories actives pèsent proportionnellement moins à la CNRACL (17 % contre 24,5 %), en raison *a priori* du faible niveau relatif de rémunération des personnels concernés, de bonifications de services plus rares, ainsi que de départs anticipés pour motifs familiaux nombreux, sans condition d'âge notamment, qui ont rendu moins attractifs les départs au titre de la catégorie active.

Une identification accrue des dépenses des régimes de retraite des fonctionnaires résultant des avantages non contributifs, distinguant les dispositifs de solidarité des autres avantages, et de leur évolution permettrait un pilotage renforcé et un suivi plus efficace des mesures de maîtrise mises en œuvre ou susceptibles de l'être. Elle devrait conduire à leur affecter des financements spécifiques.

III - Une convergence réelle, mais partielle et fragile, des âges effectifs de départ et des taux moyens de remplacement avec ceux du régime général

En dépit des nombreuses règles qui demeurent spécifiques aux régimes de la fonction publique, les réformes engagées depuis 2003 ont favorisé une convergence certaine des âges effectifs de départ à la retraite des fonctionnaires avec ceux des salariés du secteur privé (A). Malgré des niveaux de pensions plus élevés dans le public, en raison de qualifications et de salaires supérieurs en moyenne (B), les taux de remplacements moyens se sont également nettement rapprochés mais cette situation pourrait n'être que temporaire (C).

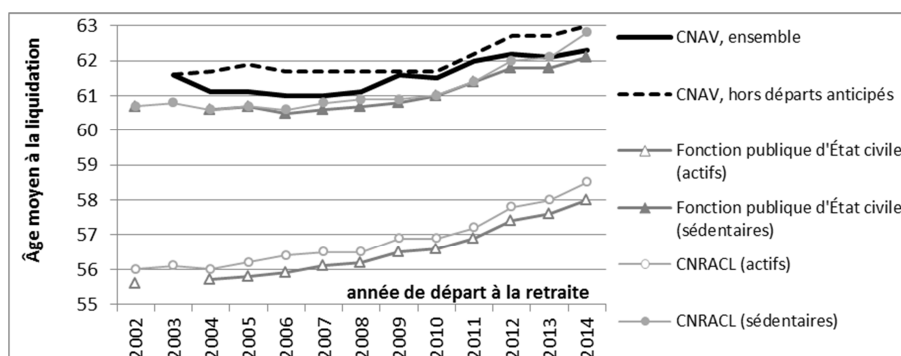
A - L'âge effectif de départ à la retraite : une convergence certaine entre public et privé, sauf pour les catégories actives

1 - Un rapprochement sensible des âges effectifs de départ à la retraite

Les réformes mises en œuvre depuis 2003 ont eu un effet sensible sur l'âge moyen de départ en retraite des fonctionnaires, en augmentation de 2 ans en moyenne, toutes catégories confondues, depuis cette date, et qui s'est rapproché de celui des salariés du secteur privé.

Ainsi, les fonctionnaires sédentaires liquident leur pension à un âge relativement proche de celui des salariés du secteur privé - 62,1 ans au SRE et 62,8 ans⁷⁴ à la CNRACL, contre environ 62,3 ans, à la CNAV - et de celui des travailleurs indépendants, exception faite des professions libérales qui partent à la retraite sensiblement plus tard que les autres (64 ans).

**Graphique n° 7 : âges moyens à la liquidation des nouveaux retraités
de 2002 à 2014**



Source : rapport annuel du COR - juin 2016.

Champ : retraités de droit direct liquidant leurs droits au cours de l'année. Pour la CNRACL : hors départs anticipés pour carrière longue, invalidité, parents de 3 enfants ou handicap. Pour la fonction publique d'État : hors invalidité, parents de 3 enfants ou handicap (mais y compris départs anticipés pour carrière longue).

⁷⁴ En prenant en compte les départs anticipés pour carrière longue, cet âge moyen serait sans doute plus faible.

L'âge moyen de liquidation des pensions des nouveaux retraités a crû rapidement entre 2008 et 2014, de plus d'un an et demi chez les agents sédentaires ressortissants du régime des pensions de l'État et de plus de deux ans chez ceux affiliés à la CNRACL, soit davantage qu'à la CNAV (un peu plus d'un an). Ces évolutions résultent d'un recours plus important au dispositif de départ anticipé pour carrière longue dans le secteur privé qu'à la FPE, de l'effet de la suppression des départs anticipés pour motifs familiaux dans les fonctions publiques et du rapprochement des règles entre les régimes publics et privé à la suite de la loi de 2003.

Néanmoins, la France se distingue toujours par un âge effectif de cessation d'activité (toutes catégories confondues) nettement inférieur à celui des autres pays industrialisés : 59,4 ans pour un homme et 59,8 ans pour une femme, contre, respectivement, 64,6 ans et 63,2 ans en moyenne pour les pays de l'OCDE, 64,1 ans et 62,4 ans au Royaume-Uni et 62,7 ans pour les hommes et les femmes en Allemagne⁷⁵.

Un écart moins important, dans les fonctions publiques, entre l'âge de cessation d'activité et celui de liquidation de la pension

La transition entre activité et retraite ne se fait pas de la même manière pour les fonctionnaires et pour les salariés du secteur privé. Ainsi, les salariés relevant du régime général sont beaucoup moins nombreux que ceux du secteur public (régimes de fonctionnaires et autres régimes spéciaux) à passer directement de l'emploi salarié à la retraite : pour la génération née en 1942, ce pourcentage atteignait 34 % pour les premiers, contre 83 % pour les seconds⁷⁶.

Cet écart s'explique avant tout par une plus grande fréquence de phases de transition (de chômage, de pré-retraite, d'arrêt maladie, d'invalidité, d'inactivité, etc.) avant la liquidation des droits pour les salariés du secteur privé, alors que, bénéficiant de leur statut, les fonctionnaires, dans leur très grande majorité, liquident leur pension au moment de leur cessation d'activité.

⁷⁵ OCDE, *Pensions at a glance*, 2015

⁷⁶ « Le taux de remplacement du salaire par la retraite pour la génération 1942 », Dossier Solidarité et santé n° 33, DREES, 2012.

Au total, salariés du secteur public et du secteur privé cesseraient de travailler à peu près au même âge⁷⁷. Compte tenu du cas particulier des catégories actives et de celui des autres régimes spéciaux pris en compte dans le calcul de cette moyenne pour le secteur public, il est probable que les agents sédentaires de la fonction publique restent en emploi plus tard que les assurés du régime général.

2 - Des différences marquées pour les catégories actives

Au SRE comme à la CNRACL, les catégories actives partent en moyenne environ 4 ans plus tôt que les sédentaires. Cet écart dépasse 6 ans pour les fonctionnaires travaillant dans les activités insalubres (agents des réseaux souterrains et identificateurs des instituts médico-légaux).

Tableau n° 16 : évolution de l'âge moyen au départ à la retraite à la FPE et la CNRACL (en années)

		2002	2014	2014/2002
FPE civile	<i>Actifs</i>	55,6	58,0	+ 2,4
	<i>Sédentaires</i>	60,7	62,1	+ 1,4
	Total⁷⁸	58,6	61,0	+ 2,4
CNRACL	<i>Actifs</i>	56	58,5	+ 2,5
	<i>Sédentaires</i>	60,7	62,8	+ 2,1
	<i>Activités Insalubres</i>	53	56,4	+ 3,4
	Total	57,1	60,7	+ 3,6

Sources : SRE, CNRACL (PLF 2016, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique)

Note de lecture : La déformation de la structure des flux, liée à la diminution de la part des catégories actives dans les liquidations de pensions conduit à un accroissement de l'âge moyen de l'ensemble des fonctionnaires supérieur aux hausses observées pour chacune des catégories qui le composent.

⁷⁷ Une étude portant sur la génération de 1938, donne 58,8 ans pour les salariés du privé et 58,2 ans pour ceux du public. Cf. « Âge de cessation d'emploi et de liquidation d'un droit à la retraite - le cas de la génération de 1938 », Études et résultats n° 688, mai 2009, P. Aubert.

⁷⁸ Ayants-droit civils liquidant pour ancienneté.

L'existence des catégories actives s'accompagne d'une différence entre régimes de la fonction publique et régime général quant à la proportion des départs avant 60 ans. En 2013, 20 % des nouveaux retraités du SRE et 21,4 % à la CNRACL avaient moins de 60 ans au moment de la liquidation de leur retraite, contre seulement 6,4 % à la CNAV.

Entre 2004 et 2012, sous l'effet des réformes qui ont concerné les catégories actives, mais également des politiques de recrutement, la proportion des agents liquidant leur pension en ayant le bénéfice de la catégorie active est passée de 37 % à 27 %⁷⁹. Cette tendance devrait se prolonger dans les années à venir, en particulier à la fonction publique de l'État où la proportion des départs anticipés au titre des catégories actives ne serait plus que de 21 % en 2020. Certaines d'entre elles sont en effet en voie d'extinction, comme celles des instituteurs et des employés de la Poste recrutés avant 1997. Par ailleurs, les effectifs d'agents d'exploitation des travaux publics ont été divisés par quatre depuis le début des années 2000 et le nombre de douaniers exerçant des fonctions de surveillance a été réduit d'un tiers depuis 2010.

À la FPH, les agents occupant un emploi classé en catégorie active, estimés à près de 500 000 en 2013, représentaient 60 % des titulaires⁸⁰. Les personnels infirmiers titularisés à partir de 2011 font désormais partie des catégories sédentaires et environ la moitié de ceux qui étaient déjà en poste à cette date ont opté pour une intégration dans le nouveau cadre d'emploi, comme ils en avaient la possibilité. Néanmoins, les effectifs d'aides-soignants, classés en catégories actives, sont deux fois plus nombreux, de sorte que la diminution de la part de celles-ci, pour être importante, n'atteindra pas les mêmes proportions qu'à la FPE.

En tenant compte des autres possibilités de départ anticipé, c'est au final moins d'une liquidation sur cinq qui s'est faite dans les conditions d'âge de droit commun à la FPH en 2014.

⁷⁹ De 69 % à 63 % à la FPH, de 37 % à 25 % à la FPE et de 8 % à 6 % à la FPT.

⁸⁰ Il convient d'insister sur la fragilité de ce chiffre, présenté dans le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au PLF (2014), qui repose sur une liste de grades de la nomenclature des emplois hospitaliers alors que le classement en catégorie active dépend d'un critère de contact avec les malades. Cette estimation correspond en réalité à un plafond. Le rapport du sénateur Delattre sur les catégories actives avance un effectif situé en fait entre 350 000 et 360 000, soit 30 % de moins et il estime que la part des agents classés en catégorie active, actuellement un peu moins de la moitié, n'atteindrait plus que le tiers d'ici 2050.

La durée passée en retraite

En raison d'une liquidation plus précoce dans la fonction publique du fait des catégories actives, à espérance de vie comparable, la durée passée à la retraite peut différer sensiblement entre régimes de fonctionnaires et de salariés du secteur privé, à catégorie socio-professionnelle donnée. Ainsi les hommes nés en 1942 appartenant à la catégorie des employés ont une espérance de vie à 55 ans proche, respectivement dans la fonction publique civile et dans le secteur privé (25,6 ans et 25,4 ans), alors qu'ils liquident leur pension en moyenne à 57,5 ans dans le premier cas, contre 61,1 ans dans le second. Cet écart trouve *a priori* son origine principale dans l'importance des catégories actives au sein la fonction publique. Au final, la durée de la retraite atteindrait 23,1 ans pour les uns et 19,3 ans pour les autres (voir annexe n° 4).

3 - Selon les projections disponibles, très parcellaires, une convergence qui se poursuivrait sans conduire à un alignement

Les projections réalisées sur l'évolution de l'âge de liquidation de la retraite dans le champ des fonctions publiques sont particulièrement lacunaires. Elles ne permettent pas de prendre pleinement la mesure des conséquences des réformes mises en œuvre depuis le début des années 2000, qui sont loin aujourd'hui d'avoir épuisé leurs effets.

En particulier, elles ne distinguent pas les catégories sédentaires et actives malgré leurs différences fondamentales au regard des règles d'âge de départ à la retraite. De plus, s'agissant de la fonction publique d'État, les projections par génération ne vont pas au-delà de celle née en 1957.

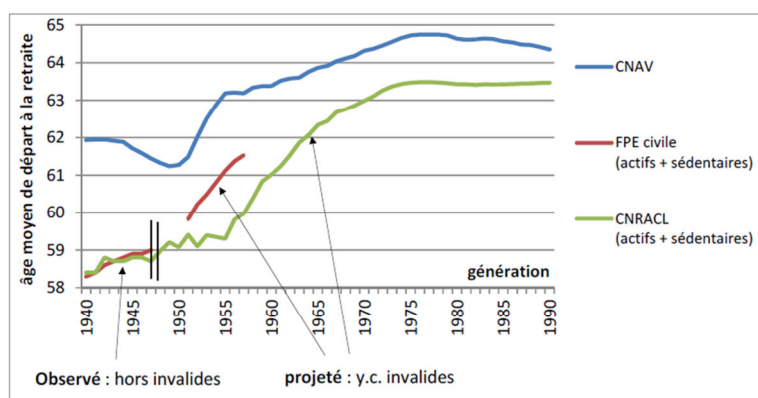
Le graphique ci-après, réalisé sur la base de projections réalisées par la CNAV, la CNRACL et le SRE, montre que l'allongement de la durée d'assurance exigée pour bénéficier du taux plein et le relèvement des bornes d'âge à la suite de la réforme de 2010 devraient se traduire par une hausse de l'âge moyen de départ à la retraite dans les fonctions publiques comme dans le régime général, sensible à partir de la génération née en 1951 au SRE⁸¹, et de la génération née en 1956⁸² à la

⁸¹ Il s'agit de la première génération concernée, pour les agents sédentaires, par l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits.

⁸² Première génération concernée par le recul de 55 à 57 ans de l'âge de liquidation pour les agents de catégorie active.

CNRACL, en raison d'une proportion plus élevée de catégories actives, plus tardivement affectées par ce relèvement⁸³.

Graphique n° 8 : âges moyens de départ à la retraite projetés par génération⁸⁴



Sources : COR, *les comportements et les âges de départ à la retraite*, mai 2015, document n° 4. DREES, EACR ; projections réalisées par la CNAV, la CNRACL et le SRE

À long terme, l'âge moyen de départ à la retraite des ressortissants de la CNRACL se stabiliserait à 63,5 ans, soit un an de moins que pour les assurés de la CNAV⁸⁵, ceci s'expliquant par une proportion toujours importante de fonctionnaires de catégorie active. Au SRE, l'âge moyen de départ à la retraite devrait demeurer plus élevé qu'à la CNRACL, la proportion des catégories actives y étant moins élevée et en diminution plus forte.

⁸³ L'âge d'ouverture des droits sera porté à 62 ans pour les fonctionnaires sédentaires à partir de la génération de 1955, à 57 ans pour les catégories actives à partir de la génération née en 1960 et à 52 ans pour les catégories super-actives à compter d'une année de naissance fixée à 1965.

⁸⁴ S'agissant de la FPE civile, le modèle de court terme PACO ne permet pas d'aller au-delà de la génération 1957, et le modèle à long terme ARIANE de la direction du budget, de calculer des âges moyens de liquidation par génération. La prise en compte, ou non, des départs pour invalidité entraîne par ailleurs une rupture de série.

⁸⁵ Avant prise en compte de l'accord signé en octobre 2015 réformant les retraites complémentaires des salariés, mais celui-ci pourrait être d'effet limité. Cet accord a introduit des coefficients minorant ou majorant temporairement la pension - *minorant*, si, ayant atteint l'âge légal, l'assuré ne reporte pas d'au moins un an son départ à la retraite au-delà de l'âge permettant d'avoir droit au taux plein par la durée d'assurance, *majorant* s'il le repousse d'au moins deux ans au-delà de cette limite. Dans leur évaluation de l'impact de ce dispositif, les services de l'AGIRC-ARRCO ont fait l'hypothèse qu'il ne modifierait les années de départ à la retraite que pour moins de 5 % des assurés. Une telle hypothèse méritera néanmoins d'être vérifiée dans le temps.

B - Des pensions plus élevées pour les fonctionnaires de l'État, en raison d'un niveau de qualification supérieur

1 - Des pensions moyennes pour les fonctionnaires de l'État supérieures à celles des agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière

Le montant moyen des pensions de droit direct réglées aux anciens fonctionnaires de l'État, 2 080 € en 2014, est nettement plus élevé que celui versé par la CNRACL (1 335 €). Ces différences de montant reflètent des niveaux d'emploi et des durées de carrières supérieures à la FPE en comparaison de la FPH et la FPT. Ainsi la FPE comptait 21 % d'emplois de catégorie C fin 2009 contre 76 % pour la FPT et 49 % dans la FPH. La durée moyenne des carrières atteignait près de 35 ans à la FPE civile pour les agents liquidant leur pension en 2013, contre 27 ans à la FPT et 31,3 ans à la FPH⁸⁶.

Le pouvoir d'achat de la pension moyenne a augmenté sur la période 2000-2014 de 0,1 % à 0,6 % en moyenne annuelle selon les fonctions publiques. Cette progression s'explique par un « effet de noria » : les nouvelles pensions sont plus élevées que celles des retraités décédés dans l'année.

Tableau n° 17 : pension moyenne des fonctionnaires retraités en 2014

	FPE civile	FPT	FPH	Total CNRACL
<i>Montant moyen de l'ensemble des pensions en €</i>	1 887	1 159	1 327	1 237
<i>Montant moyen des pensions de droit direct en €</i>	2 080	1 275	1 397	1 335
<i>Montant moyen des pensions de droit dérivé en €</i>	939	609	636	617

Sources : SRE, CNRACL (PLF 2016, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique)

Champ : ayants droit et ayants cause

⁸⁶ Ces durées moyennes, inférieures à celle exigée pour bénéficier du taux plein de droit commun, peuvent s'expliquer par les possibilités de départ anticipé (en particulier, pour les catégories actives et les parents de 3 enfants mais aussi par les carrières de certains agents qui ont pu accumuler des droits dans d'autres régimes. C'est particulièrement vrai à la CNRACL qui comptait près de 74 % de poly-pensionnés, selon l'échantillon inter-régimes 2008.

En revanche, le pouvoir d'achat des nouvelles pensions liquidées tend à diminuer entre deux générations prenant successivement leur retraite, sauf à la FPH, en raison notamment du gel du point d'indice depuis 2010⁸⁷. Si l'effet sur le niveau des rémunérations a été en partie compensé par un accroissement des primes, tel n'a pas été le cas pour le niveau des pensions qui ne les prennent pas en compte. Cette baisse année après année, en termes réels, des pensions nouvellement liquidées tend à atténuer « l'effet de noria ».

Les règles relatives à l'acquisition des droits, ainsi que certaines différences structurelles, en particulier une entrée plus jeune dans la vie professionnelle, permettent aux nouveaux retraités des catégories actives de percevoir des pensions d'un montant supérieur, en moyenne, à celles de leurs homologues sédentaires, à niveau hiérarchique donné, malgré des départs à la retraite plus précoces. Au sein de la catégorie C, les ressortissants des catégories actives touchent ainsi des retraites de près de 20 % plus élevées que celles des sédentaires

2 - Des pensions en moyenne plus élevées dans le public que dans le privé

Afin de comparer les pensions moyennes versées aux anciens fonctionnaires et aux anciens salariés du secteur privé, le champ d'analyse a été limité aux retraités mono-pensionnés, les poly-pensionnés cumulant plusieurs retraites dont le total n'est pas nécessairement représentatif du régime auquel ils ont principalement cotisé. Enfin, les comparaisons ont été faites sur la base des seules retraites de base et complémentaires obligatoires, sans prendre en compte celles procurées le cas échéant par les régimes supplémentaires institués dans certaines entreprises dont l'apport peut être significatif. De même, ne sont pas pris en compte les revenus tirés des régimes de retraite par capitalisation de type PERP et Préfon, alimentés de façon individuelle sur une base facultative.

⁸⁷ Ce phénomène n'a toutefois pas d'effet les années où l'inflation est nulle.

**Tableau n° 18 : pensions mensuelles moyennes de droit direct⁸⁸
des retraités mono-pensionnés d'un régime de base en 2014 (en €)**

	Ensemble	Hommes	Femmes	Retraités à carrière complète
<i>Anciens fonctionnaires civils de l'État</i>	2 210	2 450	2 050	2 520
<i>Anciens fonctionnaires affiliés à la CNRACL</i>	1 410	1 730	1 350	1 840
<i>Anciens salariés affiliés au régime général</i>	1 180	1 610	860	1 770
<i>Anciens non-salariés</i>	700	970	480	760
<i>Dont professions libérales</i>	1 920	2 150	1 270	2 450
<i>Tous retraités mono- pensionnés</i>	1 270	1 650	980	1 800

Champ : tous retraités de droit direct mono-pensionnés d'un régime de base fin 2014, résidant en France ou à l'étranger. Source : Rapport annuel du COR, juin 2015. DREES, modèle Ancetre.

Les retraités de la fonction publique de l'État ayant eu des carrières complètes bénéficient d'une pension plus élevée en moyenne que les retraités du secteur privé à l'exception des anciens membres des professions libérales. Cet écart résulte pour partie de différences de rémunérations d'activité antérieures. Ainsi, et même si cette comparaison doit être utilisée avec précaution, les fonctionnaires bénéficiaient en 2013 d'une rémunération nette mensuelle (2 469 €) supérieure à celle des salariés du secteur privé (2 202 €), en raison d'un niveau de qualification plus élevé en moyenne. Les retraités des fonctions publiques territoriale et hospitalière bénéficient également, en moyenne, de pensions supérieures à celles des anciens salariés du secteur privé, y compris à la FPT malgré des salaires nets mensuels moyens de montants proches voire inférieurs : 2 242 € à la FPH, 1 848 € à FPT⁸⁹.

Ces constats fondés sur l'étude du « stock » de retraités ou d'une génération relativement ancienne n'intègrent cependant que partiellement les effets de la réforme de 2003 et *a fortiori* ceux des réformes suivantes, qui ont réduit certaines différences de traitement entre secteurs public et privé.

⁸⁸ Hors majorations pour enfant ou tierce personne.

⁸⁹ Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations - PLF 2016.

Les « coups de chapeau » indiciaires à l'approche du départ en retraite

Dans son rapport de 2003, la Cour avait relevé que certains ministères pratiquaient une politique de promotions tardives de leurs agents dans les 12 mois précédant leur cessation d'activité. Alors que ces dernières concernaient en moyenne 17 % des futurs retraités, elles pouvaient bénéficier à un quart des futurs retraités au ministère de l'économie et des finances, un tiers au ministère de l'intérieur et près de la moitié au ministère des anciens combattants.

La DREES a comparé, en 2014, les indices utilisés pour le calcul de la pension des fonctionnaires à partir de l'échantillon interrégimes (EIR) de 2008 avec les indices des dernières années de carrière issus du panel État de l'INSEE, qui permet de retracer leur évolution à partir de l'âge de 50 ans. Elle a fait ce rapprochement pour une seule génération, la génération 1942 particulièrement bien représentée dans l'EIR 2008. Les données produites reposent donc sur des effectifs non représentatifs de la population globale. Cette étude montre que les promotions se font moins fréquentes à l'approche de la retraite, ce qui peut s'expliquer par un phénomène de plafonnement en fin de carrière, au sommet des grilles indiciaires.

Certaines pratiques de promotions tardives, dans la dernière année d'activité, semblent cependant perdurer dans les différentes fonctions publiques et peuvent contribuer à majorer le niveau moyen de la pension de retraite à la liquidation. Une analyse plus approfondie montre que les fonctionnaires aux indices les plus faibles, d'une part, au taux de prime le plus élevé, d'autre part, font partie de ceux qui ont le plus fréquemment changé d'indice dans leurs dernières années d'activité, peut-être dans un souci de compenser en partie des niveaux assez bas, respectivement de pension ou de taux remplacement

C - Des taux moyens de remplacement relativement proches entre public et privé, mais des risques de divergence à l'avenir

Les taux de remplacement permettent de porter une appréciation sur l'équité du système des retraites ainsi que sur l'objectif fixé par la loi de 2014 de garantir un niveau de pensions en rapport avec les revenus tirés précédemment de l'activité de chacun.

Précautions méthodologiques

L'analyse des taux de remplacement repose largement sur des taux moyens ou des taux médians par génération de fonctionnaires. Elle ne rend ainsi pas compte des écarts, parfois significatifs, à la moyenne ou à la médiane pour certains fonctionnaires, en fonction de leur corps d'appartenance et de leur niveau de rémunération, de la part des primes dans celle-ci ou de l'appartenance à une catégorie active (certaines bonifications pouvant, ou non, permettre de compenser la brièveté de la carrière, par exemple). Outre qu'elle laisse de côté les situations particulières ou extrêmes, la comparaison des médianes et des moyennes ainsi que de leurs évolutions, doit être considérée avec prudence dans la mesure où, au-delà des modalités de calcul des retraites propres aux régimes, ces valeurs peuvent également être influencées par des effets de structure (répartition homme/femme par exemple).

1 - De faibles écarts en matière de taux de remplacement médians pour les générations récemment parties à la retraite

Pour la génération 1946, le taux de remplacement médian est légèrement plus élevé pour les salariés finissant leur carrière dans le privé que pour les fonctionnaires terminant leur activité dans le public. Il diminue généralement avec le niveau de rémunération, mais de manière non linéaire dans la fonction publique.

Tableau n° 19 : taux de remplacement nets médians pour la génération de 1946

	Tous salariés	Salariés à carrière complète
<i>Finissant leur carrière dans le secteur public</i>	72,1 %	73,9 %
<i>Finissant leur carrière dans le secteur privé</i>	73,8 %	75,2 %

Source : COR, Rapport annuel juin 2015, DREES, Études et résultats n°926, juillet 2015, « Le taux de remplacement du salaire par la retraite diminue au fil des générations ».

Champ : Retraités de droit direct nés en 1946, résidant en France, en emploi salarié après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile ou un régime spécial.

Au-delà de la proximité des valeurs médianes, l'étude de la DREES montre que la dispersion du taux de remplacement est également assez comparable pour les fonctionnaires et les salariés du secteur privé (dans la génération 1946) : le premier quartile⁹⁰ de taux de remplacement se situe à 65,3 % pour les fonctionnaires et 66,8 % pour les salariés du privé, et les valeurs du troisième quartile sont respectivement de 81,6 % et 84,1 %.

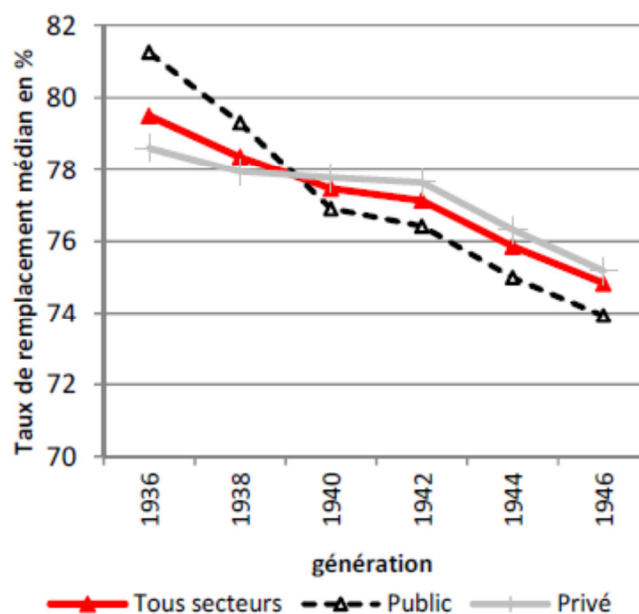
Si les distributions des taux de remplacement pour les fonctionnaires et les salariés du secteur privé présentent des similitudes, il n'est toutefois pas possible de référer cette proximité aux seules règles de calcul des pensions. En effet, les taux de remplacement sont sensibles à des facteurs extérieurs à la réglementation des retraites, comme les taux de primes dans la fonction publique ou le taux de croissance économique dans le secteur privé. En outre, la valeur moyenne ou médiane du taux de remplacement d'un régime est corrélée à la composition de sa population d'assurés (répartition hommes/femmes, distribution des niveaux de rémunération, etc.).

L'évolution du taux de remplacement selon les générations se caractérise, dans le public et le privé, par une tendance commune à la baisse. Comme le montre le graphique n° 9 pour les salariés à carrière complète des générations nées en 1936 et en 1946, ce recul se révèle plus net dans le cas des salariés du secteur public : - 7,3 points contre - 3,4 points dans le secteur privé⁹¹.

⁹⁰ La valeur du premier quartile est telle que, dans l'échantillon étudié, un quart des taux de remplacement lui sont inférieurs et donc trois quarts lui sont supérieurs. Pour le troisième quartile, les proportions sont inverses : trois quarts des taux de remplacement lui sont inférieurs et un quart supérieurs.

⁹¹ - 9,5 points pour les anciens salariés masculins du secteur public, contre les - 4,5 points pour leurs homologues du secteur privé, et - 5,8 points pour les anciennes salariées du secteur public, contre - 2,2 points dans le secteur privé.

Graphique n° 9 : taux de remplacement net médian après une carrière complète



Champ : retraités de droit direct à carrière complète et en emploi salarié à 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est, d'une part, le régime général, d'autre part, la fonction publique ou les régimes spéciaux, résidant en France

Source : rapport annuel du COR, juin 2016. Étude DREES à partir de l'EIR 2012 (pensions) et des panels État et DADS de l'INSEE (revenus d'activité en fin de carrière)

Les nouveaux retraités du secteur privé de ces générations ont éprouvé l'effet de la baisse du rendement du point des régimes complémentaires et celui des réformes des retraites de base, principalement celle de 1993, et de la modification de la règle d'indexation qui remonte à 1987. De leur côté, les agents de la fonction publique des mêmes générations ont commencé à être affectés par les réformes de leurs régimes de retraite⁹² mais ont surtout subi l'incidence de l'augmentation de la part des primes dans leur rémunération depuis les années 1980. Ce dernier élément illustre, là encore, l'influence de paramètres étrangers à la réglementation des régimes.

⁹² La génération 1944 a été la première concernée par la hausse de la durée d'assurance, celle de 1946 par la mise en œuvre de la décote, ces deux évolutions résultant de la loi de 2003.

2 - Des taux de remplacement relativement proches selon le niveau de qualification, sous la réserve majeure de la diversité des taux de prime

Le tableau n° 20 compare les taux de remplacement nets à différents âges pour certains cas-types du COR, sous l'hypothèse que les intéressés peuvent partir au taux plein, sans décote ni surcote, à l'âge d'ouverture des droits, soit 61 ans et deux mois pour la génération retenue, celle née en 1953.

À niveau de salaire identique, le cadre du secteur privé et le cadre A+ de la fonction publique à fort taux de prime auraient un taux de remplacement comparable : à l'avantage du secteur privé pour un départ à l'âge d'ouverture des droits, à l'avantage du secteur public en cas de prolongation d'activité. En revanche, le cadre A à faible taux de prime (cas-type n° 6) bénéficierait d'un taux de remplacement élevé, comme le non-cadre du privé, mais sur la base d'une rémunération nettement plus faible que les A+ et les cadres du secteur privé. Pour les deux cadres de la fonction publique, la part des primes dans la rémunération explique les écarts de taux de remplacement de 22,5 points (en cas de départ à l'ouverture des droits) à 30 points (en cas de prolongation d'activité pendant 5 ans).

La comparaison des taux de remplacement de catégories moins qualifiées (cas-type n° 5, B sédentaire, et cas type n° 2, non-cadre du privé) fait apparaître un avantage au bénéfice du salarié du secteur privé (moins bien rémunéré), qui se réduit néanmoins en cas de prolongation d'activité.

Tableau n° 20 : taux de remplacement nets pour certains cas types du COR (génération 1954)

	Rémunération brute de fin de carrière	Départ à 61 ans et 7 mois	Départ à 66 ans et 7 mois
<i>Cas type n° 1 : cadre du secteur privé</i>	2,7 SMPT	55,7 %	63,0 %
<i>Cas type n° 7 : A+ à fort taux de prime</i>	2,7 SMPT (dont 34 % de primes)	53,4 %	67,5 %
<i>Cas type n° 6 : A à faible taux de prime</i>	1,5 SMPT (dont 9 % de primes)	75,7 % ⁹³	97,1 %
<i>Cas type n° 2 : non-cadre du secteur privé</i>	0,9 SMPT	75,4 %	87,9%
<i>Cas type n° 5 : B sédentaire</i>	1,1 SMPT (dont 18 % de primes)	68,0 %	87,2 %

Champ : Pensions de base et complémentaires (y compris RAFP)

Sources : DREES, modèle CALIPER, rapport annuel du COR – juin 2016

3 - Une convergence globale qui pourrait être remise en cause

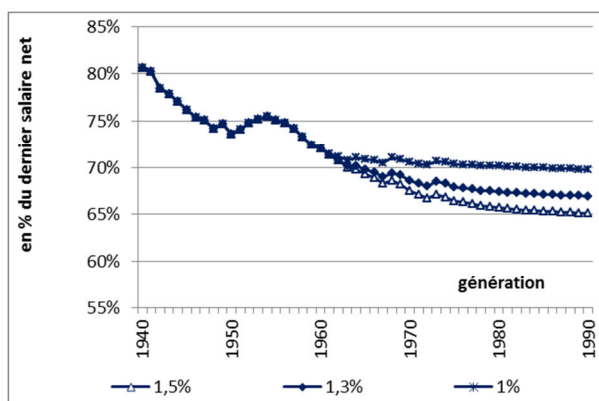
Dans un contexte global de baisse, les taux de remplacement moyens assurés par les régimes de la fonction publique et du secteur privé se sont rapprochés au cours des dernières années. Cette évolution moyenne globale, qui masque cependant des disparités entre catégories professionnelles qui peuvent être importantes au sein des fonctions publiques comme par rapport aux salariés du secteur privé, va dans le sens des objectifs d'un « traitement équitable » et d'une « solidarité entre génération » fixés au système de retraites par l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi du 20 janvier 2014.

Pourtant, les projections à un horizon de long terme ne permettent pas de s'assurer que cette convergence soit durable. Le rapport annuel du COR de juin 2016 présente l'évolution projetée du taux de remplacement net jusqu'à la génération de 1990 pour le cas-type d'un salarié non-cadre à carrière complète partant à la retraite au taux plein sans décote ni surcote⁹⁴ ainsi que pour un salarié du secteur privé rémunéré au SMIC sur l'ensemble de sa carrière.

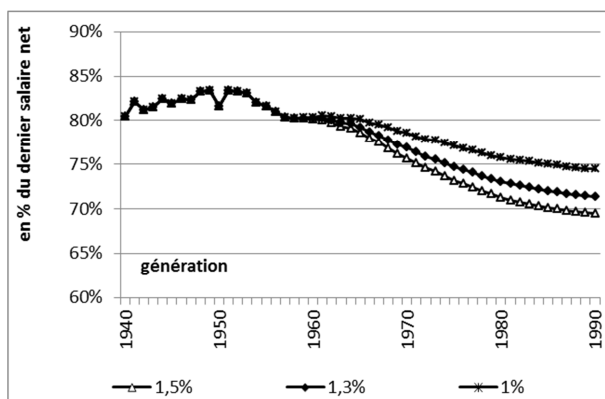
⁹³ Ce cas type né en 1953 peut partir en retraite anticipée (pour carrière longue) à 60 ans à taux plein, sans décote ni surcote, avec un taux de remplacement de 75 %.

⁹⁴ Ce dernier diminuerait de 80 % pour la génération née en 1940, à un taux situé entre 70 % et 61 % selon le scénario économique pour la génération de 1990.

Graphique n° 10 : évolution du taux de remplacement net à la liquidation pour un salarié non cadre à carrière complète (hors coefficient de solidarité à l'ARRCO)



Graphique n° 11 : évolution du taux de remplacement net à la liquidation pour un salarié à carrière complète rémunérée au SMIC (hors coefficient de solidarité à l'ARRCO)



Source : rapports du COR juin 2016

Dans les deux cas types considérés, les projections réalisées par le COR font apparaître une baisse du taux de remplacement net pour les salariés du secteur privé, moins forte en cas de scénario économique dégradé caractérisé par une faible progression de la productivité et donc du salaire moyen d'activité (baisse de 3 points pour un salarié non cadre et 6 points pour un salarié au SMIC entre les générations 1950 et 1990

pour le scénario 1 %), plus élevée en cas de scénario économique plus favorable (baisse de 11 points pour le scénario 1,5 %, par exemple).

Dans son rapport de juin 2016, le COR n'a pas présenté de projections similaires concernant les fonctionnaires, faute de données suffisantes pour élaborer des scénarios relatifs aux évolutions futures des rémunérations dans la fonction publique, notamment concernant la part des primes dans les rémunérations qui constitue le principal déterminant des taux de remplacement des fonctionnaires. Il a prévu toutefois d'estimer l'évolution de ce taux de remplacement dans des cas-types de fonctionnaires, en retenant plusieurs hypothèses alternatives, dans le cadre de ses projections 2017 (cf. *infra*).

Des travaux antérieurs⁹⁵ sur cas-types ont été réalisés sur la base du scénario macro-économique (alors appelé B) correspondant à une croissance de la productivité apparente du travail, et donc des salaires et des traitements de la fonction publique, de 1,5 %⁹⁶, et sous l'hypothèse de taux de primes et de traitements indiciaires relativement à la rémunération moyenne par tête de l'année constants et égaux à la valeur observée pour la génération née en 1950. De même, par manque de données fiables quant aux âges de début de carrière, de manière conventionnelle les intéressés étaient supposés pouvoir liquider une pension au taux plein à l'âge d'ouverture des droits sauf dans le cas-type du policier⁹⁷.

À cette exception près, ces projections faisaient apparaître une stabilisation des taux de remplacement pour les cas-types du secteur public, autour de 70 % pour l'agent de catégorie B, de 77 % pour le fonctionnaire de catégorie A à faible taux de prime et de 55 % pour le fonctionnaire de catégorie A+ à fort taux de prime.

À l'inverse, les cas-types du secteur privé à carrière continue voyaient leur taux de remplacement reculer de 75 % à 69 % pour le non-cadre de la génération 1950 et de 56 % à 51 % pour le cadre, en raison des règles d'indexation des salaires portées aux comptes et de la baisse du

⁹⁵ « Projections de taux de remplacement pour les générations 1950 à 1990 sur la base de cas types », document n°4 de la séance plénière du COR du 26 février 2013. Cette étude, réalisée en 2013, ne prend donc pas en compte la réforme de 2014.

⁹⁶ Et à un taux de chômage d'équilibre de 4,5%, mais ce dernier n'influe pas sur le taux de remplacement projeté pour des cas-types de fonctionnaires.

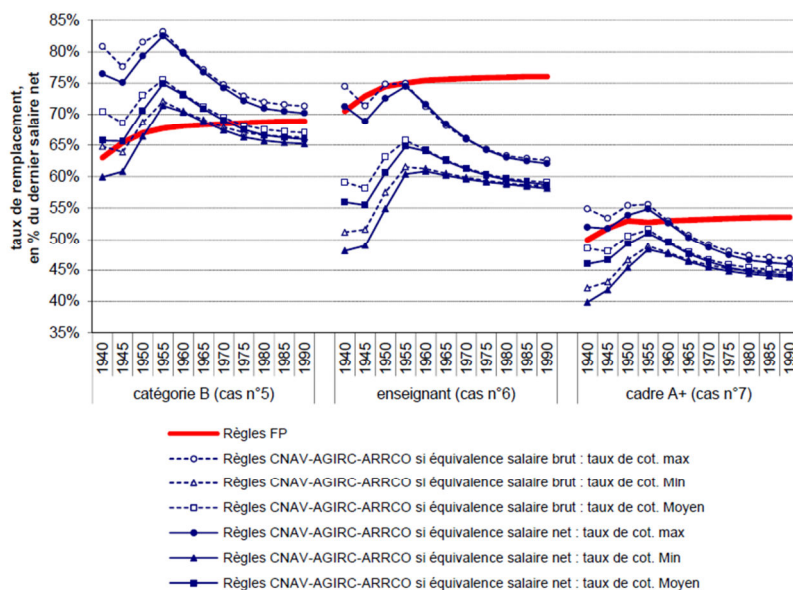
⁹⁷ Ne pouvant atteindre le taux plein dès l'âge de 50 ou 52 ans malgré les bonifications de durée, la projection réalisée retenait pour celui-ci le même âge de début de carrière que pour les autres fonctionnaires. Combiné avec le principe d'un départ à l'âge légal, ce choix méthodologique se traduisait par une baisse importante de son taux de remplacement en projection (de 75 % à 53 %, entre les générations de 1950 et de 1970).

rendement des régimes complémentaires. Ces projections, ont été réalisées avant les deux derniers accords de mars 2013 et octobre 2015 dans les régimes complémentaires. Leur prise en compte devrait accroître la tendance à la baisse du taux de remplacement. *A contrario*, une hypothèse de croissance de la productivité du travail (et donc des salaires) moins favorable que 1,5 % contribuerait à limiter le recul du taux de remplacement, compte tenu principalement du mode d'indexation des salaires portés aux comptes.

Une autre approche pour illustrer les risques de divergence de taux de remplacement entre les régimes de retraite public et privé consiste à simuler l'application des règles de liquidation du secteur privé à des cas-type de fonctionnaires et à les comparer à ce que donne l'application des règles de la fonction publique. Les simulations réalisées (cf. graphique n° 12), qui n'intègrent pas l'incidence des ajustements apportés aux régimes complémentaires par l'accord national interprofessionnel d'octobre 2015, qui ont encore durci les règles de liquidation des pensions versées par l'ARRCO et l'AGIRC, montrent que l'application des règles du secteur privé conduirait à une détérioration de leur taux de remplacement à partir des générations nées dans la deuxième moitié des années 50. Au contraire, l'application des règles de la fonction publique conduirait à un maintien voire à une progression du taux de remplacement.

Toutes choses égales par ailleurs, le calcul de la pension sur la base du traitement indiciaire des 6 derniers mois conduirait à une stabilisation du taux de remplacement dans le cas des fonctionnaires, alors que la règle des 25 meilleures années entraînerait une baisse dans celui des salariés du secteur privé (dans les scénarios macro-économiques envisagés), baisse qui pourrait être amplifiée par les réformes récentes des régimes complémentaires.

Graphique n° 12 : taux de remplacement net à la liquidation pour différents cas types de fonctionnaires d'État à taux de primes constants⁹⁸



Source : COR, Séance d'avril 2014, « Carrières salariales et retraites dans le secteur privé et public », document n°9.

Ces simulations sont cependant étroitement dépendantes de certaines des hypothèses qui les sous-tendent. En effet, un scénario de croissance moins optimiste diminuerait la baisse anticipée du taux de remplacement des salariés du secteur privé. Symétriquement, une augmentation de la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires, comme au cours des dernières années, remettrait en cause l'hypothèse de stabilisation future du taux de remplacement dans leur cas, ce dernier continuant alors de reculer. De fait, l'augmentation des primes a constitué le moyen, pour les employeurs publics, de mettre en œuvre des revalorisations salariales différenciées, sans aggraver les charges de pension. Le choix pourrait être fait par eux de poursuivre cette stratégie, dans le souci de maîtriser le poids des retraites, dont l'alourdissement représente une part importante de l'accroissement des dépenses de l'État.

⁹⁸ Ancien scénario « B » du COR (proche du nouveau scénario « 1,5 % »), hypothèse de rendements constants en projection à l'AGIRC-ARRCO.

Le protocole d'accord relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations de juillet 2015 tend cependant à un rééquilibrage des rémunérations au profit des traitements indiciaires, passant par la transformation de primes en points d'indice (en compensant également le surcroît de cotisations sociales supporté par les agents du fait de cette transformation) et une augmentation des traitements indiciaires des agents qui ne bénéficient que de peu de primes. Selon la DGAFP, les effets de ce protocole demeureraient modestes : la transformation de primes en points d'indice étant limitée à 9 points, il aboutirait seulement à une baisse de la part des primes dans la rémunération de 0,6 % (« A+ ») à 1 % (« A enseignant »), selon le cas-type suivi par le COR⁹⁹. Néanmoins, ce protocole se traduisant par une élévation des indices de fin de carrière, il conduira, compte tenu du calcul de la pension sur l'indice des 6 derniers mois, à une majoration de ces dernières à due concurrence.

L'extrême sensibilité du taux de remplacement à l'évolution des primes suppose ainsi de pouvoir diversifier les projections. Le COR a décidé en ce sens, à partir de l'exercice de projection de 2017, d'examiner deux hypothèses : une stabilisation de la part des primes et la poursuite de la hausse de cette dernière, estimée par extrapolation de la tendance qui a été observée entre les générations 1936 à 1954. L'examen d'une hypothèse d'une baisse de la part des primes dans les rémunérations pourrait utilement compléter ces scénarios.

*

**

La convergence constatée aujourd'hui entre les taux de remplacement moyens assurés par les régimes de retraite de la fonction publique et ceux du secteur privé, qui recouvre néanmoins d'importantes disparités entre catégories professionnelles au sein des fonctions publiques elles-mêmes et par rapport aux salariés du secteur privé, apparaît conforme aux objectifs d'équité et de solidarité fixés au système de retraites par la loi du 20 janvier 2014, mais elle est fragile. Elle pourrait en effet être remise en cause à l'avenir, compte tenu des différences de règles retenues pour le calcul de la pension de retraite. Cette divergence serait d'autant plus prononcée que le taux de croissance

⁹⁹ « Évolution des rémunérations indiciaires et non-indiciaires dans la fonction publique d'État au fil des générations », DGAFP, contribution à la séance du COR de mai 2016 sur la retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux.

des salaires, c'est-à-dire par hypothèse la productivité par tête¹⁰⁰, serait dynamique. En particulier, si les salaires progressaient au cours des prochaines décennies de manière comparable dans la fonction publique et le secteur privé et si le taux de primes cessait d'augmenter dans la rémunération des fonctionnaires, maintenir des taux de remplacement moyens à des niveaux proches entre salariés du privé et fonctionnaires rendrait nécessaire de réexaminer les règles de calcul des pensions de la fonction publique.

CONCLUSION

Les régimes de retraite de la fonction publique vont continuer à représenter une charge lourde pour les finances publiques sous l'effet de leur dégradation démographique mais aussi des avantages spécifiques dont bénéficient certaines catégories de fonctionnaires. Si les projections financières réalisées par le COR permettent d'envisager un retour à l'équilibre du régime des fonctionnaires de l'État, c'est au prix du maintien d'un taux de contribution particulièrement élevé qui pèse sur les dépenses de l'État. Pour sa part la CNRACL devra impérativement relever ses taux de cotisations, à règles inchangées, pour rester à l'équilibre même sous des hypothèses de croissance favorables. Enfin, même si leur poids dans le PIB pourrait se réduire, les dépenses de pensions continueront de s'accroître fortement en euro constant, passant de 68 Md€ aujourd'hui à 108 Md€ voire 115 Md€ en 2060.

Alors que les réformes engagées depuis 1993 ont visé à clarifier les modalités de financement des régimes de retraites du secteur privé en assurant le financement des avantages non contributifs (minimum vieillesse, minimum contributif, majorations de pensions pour enfants et cotisations retraite des demandeurs d'emploi) par le biais de transferts en provenance du Fonds de solidarité vieillesse et de la CNAF, une telle clarification n'a pas été réalisée s'agissant des régimes de la fonction publique. Cette situation nuit au pilotage financier de ces régimes et à la maîtrise du coût de ces avantages non contributifs.

L'âge effectif du départ à la retraite des fonctionnaires a significativement reculé au cours des dernières années, et continuera de le faire sous l'effet de l'allongement de la durée d'assurance exigée pour bénéficier du taux plein et du recul de l'âge de la retraite. Il est désormais très proche entre les salariés du secteur privé et les

¹⁰⁰ Les différents scénarios macro-économiques reposent tous sur une stabilisation de la part de la rémunération du travail dans la valeur ajoutée et du nombre moyen d'heures travaillées par actif occupé.

fonctionnaires sédentaires. En revanche, il reste beaucoup plus précoce, de quatre années en moyenne, pour les agents relevant des catégories actives. Cette situation peut poser un problème d'équité dès lors qu'elle concerne des métiers présents dans la fonction publique comme dans le secteur privé, comme tel est le cas des aides-soignantes.

L'alignement de plusieurs règles des régimes de la fonction publique sur celles des régimes du secteur privé a facilité une certaine convergence des taux moyens de remplacement des pensions entre les retraités de la fonction publique et ceux du secteur privé. La persistance de dispositions spécifiques aux régimes de retraite de la fonction publique, notamment le calcul du montant de la pension de retraite sur la base du traitement indiciaire des 6 derniers mois, n'a pas contrarié cette évolution. De fait, des règles différentes n'induisent pas obligatoirement des inégalités de retraite, de même, au demeurant, que des règles similaires appliquées à des populations différentes ne garantissent pas nécessairement l'équité.

Cette convergence des taux moyens de remplacement des pensions entre les retraités de la fonction publique et ceux du secteur privé s'est effectuée dans un mouvement commun de baisse, mais pour des raisons propres à chaque régime : la hausse de la part des primes dans la fonction publique, le mode d'indexation des salaires portés aux comptes dans le privé.

Cette convergence reste cependant partielle car des écarts très significatifs demeurent pour certaines catégories professionnelles, au sein même des fonctions publiques comme par rapport au secteur privé.

Elle est également fragile et pourrait n'être que temporaire. En effet, les prévisions du COR pour les régimes de retraite du secteur privé font toutes apparaître une dégradation à terme du taux de remplacement du fait du calcul de la pension sur la base des 25 meilleures années pour le régime général et de la totalité de la carrière salariale pour les retraites complémentaires. Cette dégradation serait d'autant plus marquée que la croissance de l'économie, et donc des salaires, serait élevée. Le calcul des pensions publiques sur la base du seul traitement indiciaire des 6 derniers mois, toutes choses égales par ailleurs (notamment à taux de primes constant), pourrait préserver les fonctionnaires d'une telle dégradation et ainsi compromettre la convergence actuelle des taux de remplacement, si la hausse de la part des primes dans leur rémunération s'interrompait ou s'inversait.

Ces tendances, qui devraient faire l'objet d'analyses beaucoup plus complètes à partir d'hypothèses plus diversifiées relatives à la part des primes dans les rémunérations des fonctionnaires, pourraient remettre en cause l'objectif d'équité des régimes de retraite fixé par la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Elles pourraient ainsi rendre nécessaires de nouvelles évolutions pour les régimes de retraite de la fonction publique.

Chapitre III

Des évolutions à poursuivre

La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites lui a fixé comme objectifs la soutenabilité financière, la solidarité intergénérationnelle, le niveau de vie des retraités et l'équité entre assurés.

Or trois difficultés menacent les régimes de retraite de la fonction publique :

- leur soutenabilité financière soulève plusieurs interrogations : à *législation inchangée*, les recettes ne permettraient pas de financer, à l'avenir, l'intégralité des dépenses de la CNRACL dont la situation financière aujourd'hui précaire va se dégrader fortement ; s'agissant du régime des pensions de l'État, l'équilibre à long terme n'est assuré qu'au prix du maintien d'un niveau de contribution élevé de l'État qui pèse sur le déficit budgétaire et n'est pas compatible avec une maîtrise durable des finances publiques ;
- l'équité entre assurés n'est pas garantie par les règles de calcul des pensions de retraite des fonctionnaires : les taux de remplacement sont ainsi fortement dépendants de la part des primes dans les rémunérations, et plus largement, de la politique salariale de la fonction publique, induisant de fortes différences entre fonctionnaires ; de même, des risques de divergence demeurent dans l'évolution des âges de départ effectif à la retraite des fonctionnaires et des salariés du secteur privé du fait des possibilités de départs anticipés dont bénéficient les agents relevant des catégories actives ;
- les écarts persistants entre certaines des règles applicables aux fonctionnaires et aux salariés du secteur privé, notamment pour le calcul des pensions, même s'ils n'ont pas empêché de parvenir aujourd'hui, en moyenne, à des situations comparables, peuvent provoquer des évolutions divergentes à l'avenir. Au surplus, selon le

Comité de suivi des retraites¹⁰¹ dans son troisième avis du 11 juillet 2016, « l'impossibilité de comparer les règles des fonctions publiques avec celles des salariés du privé, qui ne signifie pas que l'un ou l'autre des régimes serait plus avantageux pour ses affiliés, nuit au sentiment de juste partage des efforts, censé pourtant sous-tendre l'esprit des régimes de retraite par répartition »¹⁰².

De manière à éclairer les pistes d'évolution envisageables pour prévenir ces risques, la Cour a examiné, dans un premier temps, différents scénarios de réformes structurelles des régimes de retraite des fonctionnaires, qui supposeraient des choix politiques de grande ampleur, en analysant leurs avantages et inconvénients et leur faisabilité technique (I) ; elle s'est attaché ensuite à identifier les leviers possibles d'évolutions paramétriques des règles de calcul des pensions dans le cadre de l'organisation actuelle des régimes de retraite des fonctionnaires (II) ; elle a enfin examiné les modalités de pilotage et de financement de ces derniers et formulé des recommandations pour les rendre plus efficaces (III).

I - Des scénarios de réforme structurelle des régimes de retraite des fonctionnaires

Les deux premiers scénarios examinés par la Cour se traduiraient par la suppression immédiate ou à terme des régimes de retraite des fonctionnaires en rattachant ces derniers aux régimes de droit commun des salariés (A). Deux autres scénarios, qui maintiennent des régimes spéciaux de retraite des fonctionnaires, sont également analysés : l'adossement financier sur les régimes du secteur privé et la création d'un régime unique de retraite des fonctionnaires (B).

¹⁰¹ Créé par la loi du 20 janvier 2014, le Comité de suivi des retraites rend un avis annuel et public sur le respect des objectifs fixés au système des retraites, analysant notamment la situation comparée des hommes et des femmes au regard de l'assurance vieillesse ainsi que l'évolution du pouvoir d'achat des retraités.

¹⁰² Comité de suivi des retraites. Troisième avis, 11 juillet 2016.

A - Les scénarios de suppression des régimes de retraite des fonctionnaires

Une première voie de réforme pourrait consister à modifier les règles d'affiliation des fonctionnaires aux régimes de retraite en rattachant ces derniers aux régimes de droit commun des salariés. Une telle réforme pourrait concerner soit tous les fonctionnaires en activité (1), soit les seuls nouveaux entrants dans la fonction publique (2).

1 - Le scénario d'une affiliation des fonctionnaires en activité aux régimes de retraite du secteur privé

Dans un tel scénario, qui ne saurait concerner les retraités de la fonction publique dont la pension a déjà été liquidée, les fonctionnaires en activité ne seraient plus affiliés au régime de retraite de l'État ou à la CNRACL, mais relèveraient, pour la totalité de leur carrière, des régimes de droit commun des salariés du secteur privé. Leurs pensions de retraite seraient dès lors liquidées et les cotisations versées par les employeurs et les fonctionnaires selon les règles des régimes d'accueil : branche vieillesse du régime général pour leur retraite de base, régimes AGIRC-ARRCO pour leurs retraites complémentaires.

Une telle réforme doit être analysée au regard de ses effets sur le niveau des pensions et des taux de remplacement mais aussi de son impact sur les finances publiques et de sa faisabilité technique.

a) Les effets sur le niveau de la pension

À la demande du COR, la DREES a mené une simulation afin de mesurer les conséquences de l'application des règles du secteur privé sur le niveau des pensions des fonctionnaires¹⁰³, pour les générations nées en 1954, 1958 et 1962.

Les écarts de niveau moyen des pensions selon qu'elles sont liquidées avec les règles des régimes de la fonction publique ou du secteur privé s'avèreraient relativement limités et non univoques selon les générations. Pour la génération née en 1954, la perte globale de 3,6 % en cas d'application des règles du secteur privé s'explique en partie par le fait qu'une liquidation à taux plein n'est plus assurée pour l'ensemble des fonctionnaires, compte tenu du décalage existant pour eux entre les âges

¹⁰³ Note DREES n° 14-22, simulation des règles CNAV-AGIRC-ARRCO sur les carrières de fonctionnaires, COR séance plénière du 10 avril 2014 sur « les carrières salariales et retraites dans les secteurs privé et public ».

d'annulation de la décote selon les règles du public et celles du privé. Par ailleurs, certains retraités ne seraient, de ce fait, plus éligibles aux minima de pension¹⁰⁴. En revanche les conséquences seraient en moyenne positives pour la génération née en 1958 et neutres pour celle née en 1962.

Tableau n° 21 : écarts de pensions mensuelles moyennes liés à l'application des règles du privé selon les générations de fonctionnaires

	Génération 1954	Génération 1958	Génération 1962
<i>Ensemble</i>	- 3,6 %	+ 2,4 %	- 0,2 %
<i>Sédentaires</i>	- 0,9 %	+ 3,8 %	+ 0,7 %
<i>Actifs</i>	- 14,8 %	- 1,7 %	- 3,6 %
<i>Non-cadres</i>	- 5,9 %	+ 1 %	- 2,4 %
<i>Cadres</i>	+ 1 %	+ 4,9 %	+ 3,5 %

Champ : personnes ayant validé au moins un trimestre à la fonction publique (hors militaires et retraités avant 54 ans).

Sources : échantillon inter-régimes des cotisants 2009, Trajectoire, CALIPER, DREES

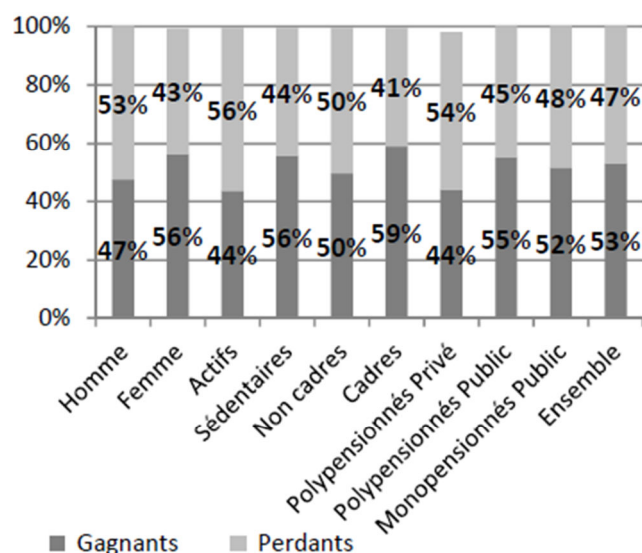
Si l'application des règles du secteur privé serait plutôt favorable aux agents sédentaires (à l'exception d'une légère perte pour la génération née en 1954), elle serait systématiquement défavorable, mais dans des proportions différentes selon les générations, pour les fonctionnaires des catégories actives. Par ailleurs, les non-cadres seraient légèrement désavantagés en pareille hypothèse par comparaison aux fonctionnaires cadres, toujours gagnants.

La modestie de ces écarts moyens est à mettre en relation avec la montée en charge des réformes et la convergence de plusieurs paramètres des régimes de la fonction publique avec ceux du secteur privé. Elle résulte aussi des gains auxquels conduirait l'application des règles du secteur privé pour certains fonctionnaires, du fait d'un calcul des trimestres validés en fonction des rémunérations et non plus des quotités de travail et d'une majoration de durée d'assurance pour enfants plus généreuse. Ainsi, les femmes gagneraient en moyenne 6 à 7 trimestres validés selon les générations, et les hommes, 2 à 3.

¹⁰⁴ Pour la génération 1954, l'âge d'annulation de la décote dans la fonction publique est de 65 ans et 4 mois ou 65 ans et 7 mois suivant le jour de naissance, alors qu'il est de 66 ans et 7 mois dans le secteur privé. L'application des règles du privé aux fonctionnaires étant réalisée sans modifier l'âge de la retraite, elle se traduit pour certains d'entre eux par le calcul des pensions du privé avec une décote, alors même qu'ils bénéficient d'une pension publique sans décote.

En revanche, ces écarts pourraient revêtir une grande ampleur pour certains fonctionnaires ou catégories de fonctionnaires comme le montre le graphique ci-après. Ainsi, 10 % perdraient plus de 28 % de leur pension, en particulier parmi les fonctionnaires des catégories actives (79 % d'entre eux subissant une perte au sein de la génération née en 1954) et 10 % bénéficieraient d'une hausse supérieure à 25 %.

Graphique n° 13 : proportion des fonctionnaires gagnants et perdants en cas d'application des règles du secteur privé au sein de la génération née en 1958



Champ : personnes ayant validé au moins un trimestre à la fonction publique (hors militaires et retraités avant 54 ans).

Sources : échantillon inter-régimes des cotisants 2009, Trajectoire, CALIPER, DREES

De façon prévisible, l'adoption des règles de liquidation en vigueur dans le secteur privé serait d'autant plus avantageuse, ou d'autant moins défavorable, que les intéressés bénéficient de taux de primes élevés puisque le salaire annuel moyen pris pour référence intègre l'ensemble de la rémunération. Ainsi pour les hommes de la génération née en 1958, les 10 % de bénéficiaires des taux de primes les plus importants (45 % et plus) connaîtraient une augmentation de leur pension moyenne de 21,5 %, tandis que le décile de ceux pour lesquels ce taux est le plus faible (moins de 9 %) subirait une perte de 9,6 %.

Ces résultats doivent toutefois être considérés avec une certaine prudence. Les simulations sur échantillon réalisées reposent sur l'hypothèse que les fonctionnaires qui liquident leurs retraites auraient eu la même carrière salariale dans le secteur privé. Or rien ne garantit que cette hypothèse soit réaliste. En effet, des règles de liquidation de la retraite plus avantageuses peuvent être la contrepartie, pour certains corps de fonctionnaires, de trajectoires salariales moins favorables et reposer sur un partage différent entre le salaire direct et le salaire différé que constitue la pension. L'application de règles nouvelles, éventuellement moins favorables, pour la liquidation des pensions des fonctionnaires pourrait ainsi remettre en cause l'équilibre entre salaire d'activité et pensions de retraite, à la base du contrat implicite au moment de l'entrée dans la fonction publique.

b) Les effets sur les taux de remplacement

Le secrétariat général du COR a simulé l'application des règles des régimes du secteur privé (CNAV-AGIRC-ARRCO) sur des carrières-types de fonctionnaires de l'État afin de mesurer l'impact sur les taux de remplacement¹⁰⁵. Les simulations ont été faites pour un agent sédentaire de catégorie B bénéficiant en fin de carrière d'un taux de prime de 25 à 30 %, un agent sédentaire de catégorie A à faible taux de prime (un enseignant), de l'ordre de 10 %, et un cadre A+ à taux de prime élevé en fin de carrière, d'environ 50 %.

Parmi les hypothèses retenues, les âges de début de carrière ont été fixés de façon à ce que la durée de carrière à l'âge d'ouverture des droits corresponde exactement à la durée requise pour avoir droit au taux plein dans le régime d'origine (SRE ou CNRACL), et les taux de primes sont réputés constants d'une génération à l'autre à âge donné.

Ces simulations font apparaître que l'application des règles du secteur privé améliorerait le taux de remplacement des fonctionnaires relevant du cas-type de catégorie B. Elle dégraderait celui de ceux relevant du cas-type A+ mais de manière moins substantielle que celui du cas-type enseignants. En effet, pour le cadre A+, la prise en compte de

¹⁰⁵ Les calculs ayant été effectués par la DREES à l'aide du modèle CALIPER qui ne prend pas en compte les spécificités des catégories actives et insalubres pouvant partir à la retraite avant 57 ans, la simulation n'a pas pu être réalisée sur le cas-type n° 8 du COR (policier). Le champ est donc restreint aux catégories sédentaires pour lesquelles il n'existe plus de différence avec le privé quant à l'âge d'ouverture des droits et à la durée de cotisation pour les générations étudiées.

l'ensemble de la rémunération, y compris les primes, permet à peu près de compenser la perte liée au calcul de la retraite sur la base du salaire moyen calculé sur 25 ans pour la CNAV et sur tous les salaires de la carrière à l'AGIRC-ARRCO plutôt que sur le traitement de fin de carrière.

Tableau n° 22 : 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 appliquées

	Règles de la fonction publique	Règles CNAV-AGIRC-ARRCO ¹⁰⁶
<i>Catégorie B</i>	68 %	73 %
<i>Enseignant</i>	76 %	66 %
<i>Cadre A+</i>	53 %	50 %

Source : COR, séance d'avril 2014 (et résultats actualisés par la DREES)
Cas types de la génération de 1960 sans décote ni surcote

En revanche, le professeur des écoles, dont le traitement augmente assez régulièrement jusqu'à la fin de son parcours professionnel, serait pénalisé par la règle des 25 années sans profiter significativement de la prise en compte des primes, faibles dans son cas. Les mesures de revalorisation de la carrière des personnels enseignants, annoncées en 2016 dans le cadre de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », qui vont se traduire par de meilleures rémunérations en début de carrière, ainsi que tout au long de celle-ci mais seulement pour une partie minoritaire des intéressés (après évaluation), pourraient néanmoins conduire à nuancer ces projections.

c) Les conséquences pour les finances publiques

L'affiliation des fonctionnaires en activité aux régimes de retraite du secteur privé entraînerait une baisse immédiate des taux de contributions à la charge de l'État et des employeurs territoriaux et hospitaliers. En effet, ils verraient leurs taux de contributions ramenés

¹⁰⁶ Avec application des taux de cotisation AGIRC-ARRCO moyens.

aux taux des régimes de droit commun : 16,15 % sous le plafond de la sécurité sociale, 14,27 % pour un cadre ou 13,45 % pour un non-cadre sur la partie du salaire excédant ce dernier (valeurs 2015). Ces taux sont très inférieurs à ceux qui s'appliquent actuellement à l'État (74,28 %) ou à la CNRACL (30,50 %), même calculés sur une assiette plus étroite (hors primes). Les agents verraient pour leur part leur taux de cotisation (9,54 % actuellement) très légèrement augmenter : 11,05 % sous le plafond de la sécurité sociale, 8,83 % pour un cadre ou 9,00 % pour un non-cadre sur la partie du salaire excédant le plafond. Dans les deux cas, les taux s'appliqueraient à l'intégralité des rémunérations¹⁰⁷ et non pas aux seuls traitements, soit à une assiette augmentée du taux de primes, c'est-à-dire de 25 % en moyenne pour l'État et de 30 % en moyenne pour la CNRACL.

Par rapport à leurs montants actuels, les cotisations totales (salarié et employeur) relatives aux fonctionnaires civils de l'État passeraient de 43 Md€ actuellement à environ 17 Md€, et celles de la CNRACL de 19 Md€ à de l'ordre de 17 Md€¹⁰⁸, soit une moindre dépense de cotisations de 28 Md€ par an pour l'ensemble des deux régimes.

L'importance de l'écart, notamment pour l'État (qui a l'obligation d'équilibrer le CAS *Pensions*), peut trouver plusieurs explications : la démographie dégradée du régime (davantage de retraités que de cotisants), les possibilités de départ anticipé dans la fonction publique, un champ des dépenses plus large que dans le secteur privé (majorations de pensions pour enfants, l'équivalent du minimum contributif, les validations gratuites de trimestres pour les périodes de maladie-maternité, mais également les dépenses d'invalidité).

L'économie de cotisations patronales pour les fonctionnaires en activité serait toutefois plus qu'annulée dans un premier temps par la nécessité pour l'État, comme pour les employeurs affiliés à la CNRACL, de financer les pensions des fonctionnaires retraités dont la situation

¹⁰⁷ Faute d'information détaillée sur la part des rémunérations inférieures au plafond de la sécurité sociale, le taux sous plafond a été appliqué à la totalité des rémunérations (cela majore le montant total des cotisations puisque les taux au-dessus du plafond sont un peu plus faibles).

¹⁰⁸ L'écart est assez faible s'agissant de la CNRACL puisque la baisse du taux de cotisation est compensée aux deux tiers par l'élargissement de l'assiette.

n'aura pas été modifiée par la réforme, soit 58 Md€¹⁰⁹. Il faudrait ainsi attendre 17 ans pour que la charge globale des pensions des fonctionnaires retraités sous le régime actuel (environ 24 Md€ à cette date, sous l'hypothèse simplificatrice que la masse des pensions se réduirait régulièrement sur 30 ans) et des cotisations versées aux régimes du secteur privé pour les fonctionnaires en activité (environ 34 Md€) soit inférieure à celle supportée aujourd'hui par les employeurs de fonctionnaires (58 Md€).

Pendant une longue période de montée en charge, jusqu'à ce que les employeurs publics n'aient plus à financer les pensions des fonctionnaires déjà retraités au moment de la réforme, les régimes du secteur privé bénéficieraient d'un gain lié au fait qu'ils perçoivent les cotisations afférentes à tous les actifs tout en ne versant de pensions qu'à une partie des agents retraités. Celui-ci pourrait ainsi donner lieu à un transfert visant à financer le surcoût initial pour les employeurs de fonctionnaires. Mais un tel transfert financier, qui supposerait l'accord des partenaires sociaux, pleinement responsables de la gestion des régimes de retraite complémentaires sur lesquels l'État n'exerce pas de pouvoir de tutelle, serait particulièrement malaisé à mettre en œuvre.

Au terme de cette réforme, la charge des cotisations de retraite des fonctionnaires serait inférieure de près de moitié à ce qu'elle est aujourd'hui. Cependant, le FSV et la CNAF devraient augmenter leurs contributions au régime général pour prendre en compte l'extension de sa population aux fonctionnaires. Enfin, la démographie de la population des fonctionnaires, si elle demeurait plus dégradée que celle du régime général, pourrait nécessiter à terme une forme de soulte à la charge des collectivités publiques. En effet, à terme, les régimes de base et complémentaires des salariés du secteur privé pourraient s'avérer perdants, en raison de la démographie du secteur public, après avoir été gagnants au cours d'une première phase.

Les coûts de transition pourraient être accrus si des mesures de compensation devaient être décidées, notamment au bénéfice de fonctionnaires proches de la retraite dont la pension ou l'âge d'ouverture des droits seraient profondément modifiés par une telle réforme. Tel serait notamment le cas de fonctionnaires des catégories actives dont l'âge de

¹⁰⁹ Le montant des cotisations salarié et employeur (62 Md€) est supérieur à celui des pensions versées (58 Md€) car les régimes de retraite des fonctionnaires supportent d'autres dépenses que les pensions, principalement les transferts de compensation démographique ; de plus, le taux de cotisation employeur pour les fonctionnaires d'État est légèrement sur-calibré, le CAS *Pensions* enregistrant ainsi un modeste excédent pour les raisons déjà évoquées.

départ à la retraite serait reculé de 5 à 10 ans compte tenu des règles applicables dans les régimes du secteur privé. Tel serait également le cas des fonctionnaires à carrière salariale ascendante et à faible niveau de primes, qui seraient pénalisés par l'allongement à 25 ans de la période de référence sans pour autant profiter d'un surcroît significatif de pension résultant de l'inclusion de leurs primes dans la rémunération de référence. Compte tenu de la diversité des situations en termes de progression salariale, de niveau de primes et de possibilités de départ anticipé à la retraite au titre des catégories actives et de situations familiales ou de handicap, il est probable que le nombre de situations à compenser serait important et la charge en résultant pour les employeurs publics élevée.

d) Une mise en œuvre complexe

La mise en œuvre d'un tel scénario, au-delà de la question de son acceptabilité sociale, serait techniquement complexe. En effet, liquider les pensions de retraite sur la base des règles du secteur privé impose de disposer de l'intégralité de la carrière salariale (primes comprises) des fonctionnaires pour pouvoir calculer, d'une part, la rémunération moyenne des 25 meilleures années et déterminer le montant de la pension versée au titre du régime général, et d'autre part le nombre de points acquis par les fonctionnaires au titre des régimes complémentaires.

Un tel calcul apparaît aujourd'hui impossible à réaliser car l'État et la CNRACL ne disposent pas de relevés individuels de rémunération (indiciaires et indemnitaires) des fonctionnaires sur l'ensemble de leur carrière, contrairement aux salariés du secteur privé dont les salaires annuels sont portés à leur compte retraite par la CNAV et les points de retraites complémentaires comptabilisés par les régimes dont ils relèvent. Si le compte individuel retraite est aujourd'hui en cours de généralisation pour les fonctionnaires, il ne comprend que les données indispensables au calcul de la pension dans le cadre de la réglementation actuelle des régimes de la fonction publique¹¹⁰.

¹¹⁰ En particulier, il ne recueille aucune information relative aux primes perçues par les agents.

Le calcul des pensions de retraite par le SRE

Le service des retraites de l'État liquide les pensions de retraite des fonctionnaires à partir des informations détenues dans les comptes individuels retraite (CIR). Celles-ci sont, en l'état, inadaptées pour calculer des droits à retraite selon les règles des régimes du secteur privé.

Les CIR stockent les seules informations prévues par l'article D21-1 du code des pensions : « emplois ou grades, échelons successivement détenus, indices de rémunération », conformément à un décret du 29 mars 2014 qui précise en détail ces éléments. En revanche le montant des primes n'y est pas retracé.

Par ailleurs, le mode de calcul de la retraite de la sécurité sociale repose sur un système à deux étages - régime de base et régimes complémentaires - alors que les régimes de fonction publique sont intégrés. Cela imposerait en conséquence de répartir la rémunération des fonctionnaires en deux parts : en dessous et au-dessus du plafond.

Enfin les modes de traitements sont différents : ainsi, la sécurité sociale effectue un calcul de moyenne de salaire sur chaque année prise en compte à partir de données financières qui lui sont fournies ; le régime fonction publique doit vérifier le niveau indiciaire détenu, sur les périodes les plus critiques - en l'occurrence les 6 derniers mois - , mais calculer la durée de carrière au jour près. Les systèmes de gestion des ressources humaines de l'administration devraient être modifiés pour tenir compte des nouvelles modalités de calcul des pensions et de décompte des trimestres validés.

À ces difficultés s'ajouteraient celles résultant du calcul des durées cotisées et des majorations de durée d'assurance pour raisons familiales en fonction des règles du secteur privé, qui supposent également une connaissance précise et exhaustive de la carrière.

Le scénario d'une affiliation de tous les fonctionnaires en activité aux régimes de retraite du secteur privé présenterait l'avantage d'assurer durablement l'égalité de situation entre salariés du privé et fonctionnaires au regard de la retraite. En revanche, si ses conséquences financières à long terme pour les finances publiques seraient favorables en raison de taux de cotisation moins élevés, son coût immédiat serait lourd et ne s'annulerait que très progressivement, du fait de la nécessité de financer les pensions des fonctionnaires ayant liquidé leurs retraites avant le changement de système. De plus, il est probable que de coûteuses contreparties devraient être accordées aux fonctionnaires, notamment ceux proches de la retraite dont la situation serait fortement affectée par le changement d'affiliation. Enfin, il se heurterait à de très fortes difficultés techniques qui pourraient remettre en cause sa faisabilité.

2 - Le scénario d'une affiliation des seuls nouveaux fonctionnaires aux régimes du secteur privé

Une manière de contourner ces difficultés pourrait être de ne mettre en œuvre cette réforme que pour les seuls nouveaux entrants dans les fonctions publiques. Ainsi, les fonctionnaires recrutés après l'entrée en vigueur de la réforme ne seraient plus affiliés aux régimes de retraite des fonctionnaires mais au régime général et aux régimes complémentaires, auxquels leurs employeurs verseraient des cotisations dans les conditions de droit commun.

Ce scénario permettrait de résoudre les difficultés techniques de reconstitution des carrières salariales pour les fonctionnaires en activité avant le changement de système ; il éviterait également la mise en place de compensations complexes à établir et potentiellement coûteuses au bénéfice des fonctionnaires proches de la retraite. En revanche, contrairement au scénario précédent, il ne permettrait une égalité de situation entre fonctionnaires et salariés du privé qu'à long terme, quand les premiers fonctionnaires embauchés après la mise en vigueur de ces nouvelles dispositions prendraient leur retraite, soit en l'état actuel 42 ans après sa mise en œuvre.

S'il peut paraître plus acceptable socialement en ne concernant que les nouveaux entrants, ce scénario poserait de réels problèmes pour les fonctionnaires relevant des catégories actives (policiers, gardiens de prison, aides-soignantes, etc.) : en effet, sauf à prévoir des mesures transitoires, ils se verraient reconnaître ou non le droit de partir en retraite anticipée selon leur date d'embauche, alors même que leurs conditions d'exercice seraient les mêmes. Par ailleurs, la mise en place éventuelle de mesures spécifiques pour permettre un départ anticipé au seul bénéfice des fonctionnaires affiliés aux régimes du secteur privé poserait la question de l'égalité de traitement à l'égard des professions, telles les aides-soignantes, qui exercent indifféremment dans le secteur public et le secteur privé.

Ce scénario de réforme serait par ailleurs coûteux pour les employeurs publics car la période de transition serait très longue : la mise en extinction progressive des régimes de retraite des fonctionnaires ne conduirait à une réduction du nombre des retraités en relevant qu'au terme de la carrière des derniers recrutés avant l'entrée en vigueur de la réforme. Il entraînerait parallèlement une attrition progressive du nombre de cotisants à ces régimes ainsi mis en extinction, du fait des départs en retraite non compensés par les recrutements de nouveaux fonctionnaires puisque ces derniers seraient désormais affiliés aux régimes de droit

commun. Cette situation conduirait inévitablement à une majoration du taux des contributions des employeurs publics aux régimes de fonctionnaires en extinction pour maintenir leur équilibre. Or, dans le même temps, les employeurs publics devraient cotiser aux régimes de droit commun au titre des nouveaux recrutés, certes à un niveau moins élevé que pour les régimes de la fonction publique.

Le bilan financier pour les employeurs publics serait ainsi schématiquement le suivant : sur la base d'une durée d'activité de 42 ans, les régimes de retraite de la fonction publique mis en extinction progressive accueilleraient de nouveaux retraités pendant cette période ; sous la réserve de la baisse des recrutements de fonctionnaires dans les dernières années, le nombre de retraités ne changerait pas durant ces 42 années, de même que la charge des pensions¹¹¹. La masse des pensions en euros constants serait ainsi comparable à ce qu'elle est aujourd'hui, soit environ 58 Md€ : 42 Md€ au titre du régime des pensions de l'État et 16 Md€ pour la CNRACL. Elle devrait être financée par les employeurs publics et les fonctionnaires recrutés avant la réforme.

Durant ces mêmes années, les employeurs publics et les nouveaux fonctionnaires devraient verser également, des cotisations aux régimes de droit commun, dont le montant progresserait à mesure que le nombre d'agents qui leur seraient affiliés augmenterait. Au bout de 42 ans, les cotisations atteindraient, comme évoqué précédemment, de l'ordre de 17 Md€ pour l'État comme pour la CNRACL. Il y aurait donc un surcoût croissant pendant 40 ans, jusqu'à 34 Md€ (valeur 2015), puis décroissant dès lors qu'il n'y aurait plus de nouveaux retraités dans les régimes de fonctionnaires et que le coût des pensions des fonctionnaires baisserait. À terme, quand tous les retraités des régimes de fonctionnaires auront disparu, soit environ 70 ans après la mise en œuvre de cette réforme, les contributions des employeurs publics ne seraient plus, toutes choses égales par ailleurs, que de 34 Md€ (valeur 2015) contre 58 Md€ aujourd'hui.

Un dispositif *ad hoc* de compensation pourrait certes être envisagé au motif que les régimes de droit commun bénéficieraient de cotisants supplémentaires sans nouveaux retraités pendant 40 ans, sous la forme d'une soulte qu'ils verseraient aux régimes de fonctionnaires mis en extinction. Néanmoins une telle soulte, comme tel a été le cas lors de la

¹¹¹ Comme dans le scénario précédent, les mécanismes de compensation démographique ne compenseraient que très partiellement le coût des retraités « en surnombre » par rapport au ratio démographique moyen des autres régimes, la prestation de référence pour ces transferts étant très inférieure à la pension moyenne d'un fonctionnaire.

réforme du régime des industries électriques et gazières, ne pourrait prendre en compte que les différences de situations démographiques et de structures de revenus mais pas le coût des avantages spécifiques de retraite dont bénéficient les fonctionnaires.

Par ailleurs, si une soulte, ou une compensation financière annuelle versée par les régimes d'accueil serait concevable pour le régime général qui fonctionne par annuités et pour lequel l'État dispose d'une capacité de décision autonome, elle serait beaucoup plus difficile à mettre en œuvre pour les régimes complémentaires qui fonctionnent par points et sont gérés par les partenaires sociaux. Aucun accord sur le montant de la soulte n'a de fait pu être conclu entre l'AGIRC-ARCCO et le régime des industries électriques et gazières lors de l'adossment de ce dernier (voir *infra*), alors même que celle-ci était au bénéfice des régimes complémentaires et non, comme ce serait le cas ici, à leur charge.

Si l'affiliation des seuls nouveaux fonctionnaires aux régimes de retraite du privé poserait moins de problèmes techniques qu'un basculement immédiat de tous les fonctionnaires en activité, un tel scénario de réforme peinerait à répondre pleinement aux objectifs de la loi de janvier 2014 : la soutenabilité financière des régimes de la fonction publique serait compromise par l'attrition de sa base de cotisants alors que la masse des pensions ne serait réduite qu'à très long terme ; le traitement équitable des retraités quel que soit leur parcours professionnel antérieur ne serait assuré qu'au moment des départs en retraite des nouveaux fonctionnaires affiliés aux régimes de droit commun. S'agissant des fonctionnaires relevant des professions classées en catégories actives, une différence très forte de droits apparaîtrait selon la date d'embauche alors même que leurs conditions d'exercice seraient identiques. Un tel scénario risquerait ainsi de présenter plus d'inconvénients que d'avantages.

B - Les scénarios de réforme du financement et de l'organisation des régimes de retraite des fonctionnaires

Deux autres scénarios de réforme examinés par la Cour maintiendraient des régimes de retraite spécifiques aux fonctionnaires, mais modifieraient leur financement et leur organisation, dans le cadre d'un adossment financier aux régimes du secteur privé (1) ou par la création d'un régime unique de retraite par fusion du régime des pensions de l'État et de la CNRACL (2).

1 - Le scénario d'un adossement des régimes de retraite des fonctionnaires sur ceux du secteur privé

Un scénario de réforme des régimes de retraite des fonctionnaires pourrait consister à les adosser aux régimes du secteur privé afin de mieux identifier les droits à retraite qui seraient comparables à ceux procurés par le régime général et les régimes complémentaires obligatoires, et les droits spécifiques supplémentaires propres aux fonctionnaires. La réforme du financement des retraites des industries électriques et gazières permet d'illustrer les modalités d'un adossement d'un régime spécial aux régimes de droit commun.

L'adossement du régime de retraite des industries électriques et gazières

Les agents d'EDF et de GDF bénéficient d'un régime spécial de retraite qui, jusqu'en 2004, était géré directement par leur employeur. La transformation en société anonyme des deux entreprises et l'ouverture de leur capital imposaient, en application des normes comptables internationales, que les engagements de retraite soient comptabilisés dans leur bilan, ce qui aurait fortement déséquilibré leur situation financière. La loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz a décidé d'adosser financièrement ce régime aux régimes général et complémentaires du secteur privé en modifiant son financement, tout en maintenant intégralement les droits à retraite des affiliés¹¹².

La Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), a été chargée, à compter du 1^{er} janvier 2005, de verser les pensions aux agents déjà retraités et à ceux qui le seront à l'avenir. Leurs droits à retraite ont été répartis entre droits de base et droits spécifiques : les droits de base sont pris en charge par les régimes de base et complémentaires des salariés, en contrepartie de cotisations patronales et salariales qui leur sont reversées par la CNIEG, calculées « dans des conditions équivalentes au

¹¹² La Cour a examiné à deux reprises cette opération : Cf. *Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006*, chapitre X : Les régimes spéciaux de retraite des industries électriques et gazières, de la RATP et de la SNCF, et *Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008*, chapitre XI, « L'adossement des régimes spéciaux aux régimes de droit commun, disponibles sur www.ccomptes.fr

droit commun »¹¹³ ; les droits spécifiques correspondant au reste de la pension découlent de règles de calcul du régime spécial *a priori* plus avantageuses, de possibilités de partir à la retraite plus tôt et du financement des pensions d'invalidité avant l'âge de la retraite. Ces droits (estimés par la Cour à 35,7 % du total des pensions en 2005) recouvrent également l'équivalent d'une partie de droits passés, cette fois-ci acquis au titre du droit commun, qui n'ont, en effet, pas été repris à 100 % par l'AGIRC-ARRCO (*cf. infra*). Par ailleurs, les droits familiaux attachés aux pensions versées par la CNAV font désormais l'objet d'une prise en charge par le FSV¹¹⁴.

L'adossment s'est fait par le biais de conventions basées sur un principe de neutralité financière : les charges supplémentaires résultant de l'adossment pour les régimes de droit commun, qu'elles soient dues aux différences de situations démographiques ou à la structure et au niveau des rémunérations des assurés, devaient être intégralement compensées par le régime adossé. Cette compensation a pris la forme du versement d'une soulte de la CNIEG au régime général et d'un taux de validation des droits passés repris par l'AGIRC et l'ARCCO inférieur à 100 %, faute d'accord sur le montant de la soulte.

En 2014, les pensions versées aux retraités des IEG, soit 4,4 Md€, correspondaient à hauteur de 2,6 Md€ à des pensions qui leur auraient été versées par les régimes de droit commun et de 1,8 Md€ à des droits spécifiques correspondant au surcoût du régime de retraite des IEG par rapport à ces derniers.

¹¹³ Du fait de différences d'assiette, plus étroite s'agissant de la rémunération du travail dans ce régime spécial, il a fallu retenir des taux supérieurs à ceux qui s'appliquent au privé. Pour neutraliser l'effet des variations de taux de cotisations salariales, une prime spécifique a été instaurée ne donnant pas droit à pension. La réforme n'a donc même pas été l'occasion d'aligner l'assiette de cotisation afférente à ces agents sur celle qui est en vigueur pour les salariés du secteur privé.

¹¹⁴ L'adossment des IEG aux régimes de droit commun, malgré l'augmentation des dépenses du FSV qui en a résulté, ne s'est pas accompagné d'un abondement des ressources de ce dernier.

L'adossement des régimes des fonctionnaires sur les régimes de droit commun pourrait permettre de mieux identifier le coût des avantages spécifiques qui leur sont accordés. Une telle option, retenue dans le cadre des IEG et évoquée puis abandonnée pour le régime des agents de la RATP, pourrait constituer une étape vers une harmonisation plus complète des règles entre les régimes public et privé, même si, en soi, elle n'en constitue une condition ni nécessaire ni suffisante : un adossement est possible sans alignement des règles, et réciproquement.

Les difficultés techniques et financières de mise en œuvre d'un adossement seraient néanmoins considérables. Il supposerait, en effet, qu'il soit possible de calculer précisément ce que seraient les droits à pension des fonctionnaires s'ils avaient été affiliés aux régimes du secteur privé dès leur entrée dans la fonction publique, afin d'établir une distinction entre droits de base pris en charge par les régimes de droit commun et droits spécifiques financés par les employeurs publics. Or l'absence de données historiques sur les rémunérations des fonctionnaires, en poste comme retraités, fait obstacle à un tel calcul, sauf à recourir à des hypothèses simplificatrices, ce qui risquerait d'altérer le principe même de neutralité financière qui constitue l'une des conditions de la mise en place de tels adossements depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

Ce principe de neutralité financière imposerait d'évaluer la compensation, ou soulte, au titre des droits de base que devraient verser l'État et la CNRACL en contrepartie des différences démographiques et de structure de rémunérations entre secteurs public et privé qui entraîneraient un surcoût pour les régimes de droit commun en cas d'adossement. Compte tenu, en particulier, de sa situation démographique plus dégradée que celle du régime général, le régime de pension des fonctionnaires de l'État devrait verser une soulte très élevée : à titre de comparaison, le régime des IEG a dû verser 7,6 Md€ au régime général lors de son adossement pour 140 000 actifs cotisants et 165 000 pensionnés, alors que le nombre de fonctionnaires actifs et celui des pensionnés de l'État s'élèvent chacun à plus de 2 millions. Devrait s'y ajouter également une soulte versée aux régimes complémentaires dont le montant serait aussi difficile à estimer puis à négocier avec les partenaires sociaux gérant l'AGIRC et l'ARCCO. Une telle négociation n'avait pu aboutir s'agissant des IEG.

L'adossement des régimes des fonctionnaires sur les régimes du secteur privé n'aurait de réelle portée que s'il devait s'accompagner d'un rapprochement des règles de l'un sur l'autre. Il pourrait en effet permettre d'engager cette convergence de manière plus aisée, car cantonnée aux seuls avantages spécifiques dont le coût serait évalué précisément, et progressive et différenciée de sorte que ne subsistent que des droits

spécifiques dûment justifiés. Il ne présenterait, en revanche, aucun avantage s'il devait conduire à une absence d'alignement, voire à une divergence accrue entre les règles des régimes de fonctionnaires et celles du secteur privé. Tel est ainsi le cas du régime des IEG qui n'a fait l'objet d'aucune mesure d'alignement sur les règles du secteur privé. Au contraire, le choix a été fait en 2008, lors de la réforme des régimes spéciaux, dont celui des IEG, d'aligner l'évolution de leurs règles sur celles de la fonction publique et non sur le régime général.

De plus, à règles inchangées pour le régime adossé, toute réduction des droits dans les régimes de droit commun conduit à accroître mécaniquement le montant des droits spécifiques, sans pour autant réduire les cotisations dues par le régime adossé aux régimes de droit commun. Ainsi, le recul par palier de l'âge légal de départ à la retraite dans les régimes de droit commun, qui ne s'appliquera qu'en 2017 dans les régimes spéciaux, accroît le coût des droits spécifiques pour la CNIÉG¹¹⁵. De même, les mesures décidées récemment pour assurer la pérennité des régimes complémentaires, qui conduiront à un recul de l'âge d'ouverture des droits et à une baisse du rendement des régimes, augmenteront sa charge à ce titre.

Un tel scénario de réforme, techniquement complexe et financièrement coûteux, n'aurait ainsi de véritable portée que s'il s'accompagnait d'une décision d'alignement, éventuellement progressif mais maintenu dans la durée, des règles des pensions de la fonction publique sur celles des régimes du secteur privé.

2 - Le scénario de la création d'un régime unique de retraite des fonctionnaires

Les règles régissant les pensions de retraite de fonctionnaires de l'État et celles des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont strictement identiques. Pourtant leurs régimes sont distincts et leur gestion est assurée par deux entités différentes. Un scénario envisageable pourrait être de fusionner les deux régimes et d'assurer la gestion de ce régime fusionné par un organisme unique afin en particulier de favoriser un pilotage global des retraites des fonctionnaires, et de rendre plus aisée la mobilité entre les différentes fonctions publiques. Ce scénario serait d'une nature très différente des trois premiers car il ne modifierait pas les droits à retraite des fonctionnaires.

¹¹⁵ Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2015, p. 242.

a) *La fusion des deux régimes de fonctionnaires*

Comme l'a montré la communication de la Cour de juillet 2015 à la commission des finances du Sénat sur la masse salariale de l'État, la différence de taux de contributions employeur (en 2015, 74,28 % pour la pension civile, 30,50 % pour la CNRACL sur les rémunérations indiciaires hors primes) constitue un frein à la mobilité entre les trois fonctions publiques, notamment de l'État vers les collectivités locales ou les hôpitaux : si une collectivité locale recrute un fonctionnaire d'État en détachement, elle doit s'acquitter d'une cotisation bien plus élevée que dans le cas où elle recruterait un fonctionnaire territorial.

De plus, s'agissant des agents de l'État qui ont été intégrés dans la fonction publique territoriale lors des mouvements de décentralisation résultant de la loi de décentralisation de 2004, un dispositif complexe de compensation des charges et ressources du CAS *Pensions* et de la CNRACL a été mis en place.

La neutralisation financière des transferts de personnel entre l'État et les collectivités territoriales

La loi de finances pour 2010 a instauré un dispositif de neutralisation financière¹¹⁶ du coût des personnels de l'État intégrés dans la fonction publique territoriale à la suite du transfert de compétences prévu par la loi « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004. Les conditions d'application prévoient un double transfert financier :

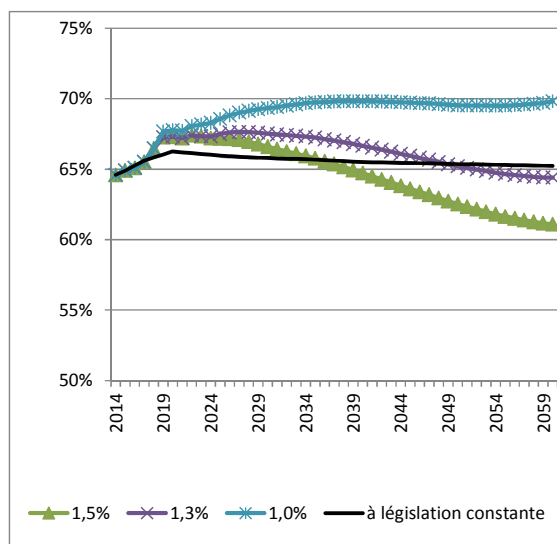
- rétrocession par la CNRACL à l'État des cotisations de retraite perçues au titre des agents décentralisés ;
- remboursement par l'État à la CNRACL des charges de pensions et de compensation démographique afférentes aux mêmes agents.

Hors de ce cadre, des solutions seulement temporaires ont été adoptées : un ministère peut ainsi désormais compenser le surcoût pour une collectivité locale du détachement de l'un de ses agents mais pendant seulement quatre ans et dans des cas particuliers (services en restructuration).

¹¹⁶ Cette neutralisation financière fait exception au principe dit « d'interpénétration des carrières » selon lequel, lorsqu'un agent a relevé au cours de sa carrière à la fois du SRE et de la CNRACL, seul le dernier régime d'affiliation verse une pension de retraite, qui rémunère la totalité de la carrière dans la fonction publique. L'importance des montants en jeu a justifié la neutralisation des coûts pour les régimes résultant de la loi du 13 août 2004.

L'unification des taux de contribution des employeurs publics dans le cadre d'un régime unique de retraite permettrait de lever cet obstacle à la mobilité entre fonction publique. Elle se traduirait cependant par des transferts de charges majeurs entre les employeurs de fonctionnaires d'État et les employeurs territoriaux et hospitaliers : la contribution employeurs de l'État baisserait de 15 points environ et celle des employeurs territoriaux et hospitaliers augmenterait de plus de 25 points (soit 12,5 Md€ en 2015).

Graphique n° 14 : taux de cotisation équilibrant un régime unique des fonctionnaires de 2014 à 2060



Source : COR, juin 2016

Si les projections financières réalisées par le COR montrent que le taux de cotisation équilibrant un régime unique regroupant tous les fonctionnaires pourrait baisser à compter de 2035 (scénario 1,5 %) ou 2050 (scénario 1,3 %), sauf dans le cas du scénario économique le plus dégradé (scénario 1 %), l'augmentation immédiate du taux employeur des collectivités locales et des hôpitaux serait bien supérieure à la hausse progressive de 10 à 16 points d'ici 2060 nécessaire pour équilibrer le seul régime de la CNRACL.

Des compensations, financées par l'économie réalisée par l'État du fait de la baisse de son taux de contribution, seraient donc indispensables. Elles devraient alors être calibrées de telle sorte qu'elles ne contribuent pas à pérenniser la situation actuelle qui conduit à ce que le taux de

cotisation vieillesse de la CNRACL ne couvre pas la réalité à long terme des engagements de retraite lors de l'embauche d'un fonctionnaire hospitalier ou territorial.

b) La mise en place d'un gestionnaire unique

Corollaire de la création d'un régime unifié de retraite pour tous les fonctionnaires, la mise en place d'un gestionnaire unique pourrait permettre d'améliorer le pilotage des systèmes de retraite publics en concentrant en un seul lieu l'examen de l'évolution des règles relatives aux pensions de retraites de tous les fonctionnaires et de réduire très sensiblement les coûts de gestion, en bénéficiant des économies d'échelles et de la mutualisation des fonctions supports, notamment en matière informatique.

Des économies de gestion potentielles non négligeables

Estimer les économies de gestion susceptibles d'être favorisées à terme par la création d'un gestionnaire unique est complexe en l'absence d'une connaissance précise des coûts de gestion du SRE. Sous l'hypothèse d'un ratio de dépenses courantes hors personnels sur les dépenses totales de gestion au SRE comparable à celui de la CNRACL (37 M€ sur 110 M€ en 2014), les dépenses totales du SRE pourraient être estimées à 87 M€, soit un montant total de dépenses administratives pour les deux régimes de près de 200 M€. D'après les estimations de la Cour, si les mutualisations engendrées permettaient d'aligner la productivité et les coûts moyens de la nouvelle caisse sur les ratios les plus favorables au sein des deux organismes actuels, les économies pourraient atteindre environ 43 M€, soit 23 % des coûts de gestion, ce qui se situe dans la fourchette haute des hypothèses d'économies communément retenues en cas de fusion.

La création d'un régime unique de retraite des fonctionnaires géré par une institution unique favoriserait la mise en place d'un véritable pilotage financier global et de long terme et permettrait de clarifier les modalités de financement, tant en ce qui concerne le taux de cotisation d'équilibre du nouveau régime que les avantages non contributifs de retraite.

Cependant, les difficultés très importantes de constitution d'un régime unique ne sauraient nullement être sous-estimées : financières d'abord car elle conduirait à des transferts de charges massifs entre l'État et les employeurs de fonctionnaires affiliés à la CNRACL ; politiques ensuite

car elle rencontrerait probablement l'opposition des représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers attachés à l'autonomie de la gestion et du pilotage de leur régime de retraite ; organisationnelles enfin, compte tenu de l'ampleur des transformations nécessaires pour mettre en place un gestionnaire unique. Enfin une telle réforme, qui consoliderait le régime spécial de retraite des fonctionnaires sans modifier les règles, ne répondrait pas à l'objectif de prévenir les risques d'évolutions divergentes des situations face à la retraite entre fonctionnaires et salariés du secteur privé.

*

**

Les différents scénarios analysés font apparaître toute la complexité de mise en œuvre de telles réformes structurelles : complexité technique, compte tenu principalement de l'absence d'informations historiques sur les données de paie des fonctionnaires ; complexité financière, du fait des surcoûts massifs que peuvent engendrer à court et moyen terme les changements d'affiliation ou un adossement, ou du volume des transferts financiers qu'imposerait la création d'un régime unique ; complexité sociale liée à l'ampleur des ajustements que ces changements structurels pourraient provoquer dans les droits à pension des fonctionnaires et aux difficultés d'apprécier précisément leur incidence sur les situations individuelles, au risque de générer des inégalités nouvelles ; complexité juridique enfin eu égard aux garanties apportées aux fonctionnaires par leur statut.

Plus largement, les scénarios de suppression, immédiate ou à terme, des régimes de fonctionnaires, ne pourraient rester durablement sans incidence sur le statut de la fonction publique, dès lors que les droits à pension en sont un élément structurant. Ils auraient nécessairement des répercussions sur d'autres éléments du statut, notamment le système de la carrière qui repose sur des modes de recrutement et d'avancement spécifiques et une garantie de l'emploi, et pourraient conduire à adopter, par cohérence, les conditions d'emploi du secteur privé dans les administrations.

En tout état de cause, des scénarios de réforme structurelle des régimes des fonctionnaires ne pourraient laisser de côté les autres régimes spéciaux de retraite, notamment ceux des entreprises publiques, rendant plus complexe encore leur mise en œuvre.

Par ailleurs, si deux de ces scénarios peuvent permettre, immédiatement pour l'un, à terme longtemps différé pour l'autre, un alignement des droits à pension des fonctionnaires sur ceux des salariés du secteur privé, tel n'est pas le cas en revanche du scénario d'adossement qui pourrait se faire sans alignement, ni, *a fortiori*, du

scénario de création d'un régime unique qui consoliderait la singularité des retraites des fonctionnaires.

Compte tenu de ces difficultés, la Cour a souhaité éclairer d'autres évolutions possibles, plus progressives, des régimes de retraite des fonctionnaires.

II - Les leviers envisageables pour des ajustements paramétriques

Différentes pistes sont envisageables pour faire évoluer les règles de liquidation des pensions de retraite des fonctionnaires, sans remettre en cause l'existence de régimes qui leur sont spécifiques. S'inscrivant dans le prolongement des réformes engagées depuis 2003 pour favoriser une convergence des règles entre régimes des fonctionnaires et régimes des salariés du secteur privé, ces leviers d'ajustement viseraient une évolution progressive des règles de calcul des pensions, des droits dérivés et des dispositifs applicables aux catégories actives.

A - L'allongement progressif de la période de référence et la prise en compte partielle des primes

Les conséquences d'une transposition partielle des règles du secteur privé aux régimes de la fonction publique, s'agissant d'un allongement de la période de référence et d'une prise en compte partielle ou totale des primes, ont fait l'objet de plusieurs études pour en mesurer l'incidence sur les taux de remplacement et les dépenses de pensions.

1 - L'impact d'une modification des règles sur les taux de remplacement

Une première analyse, réalisée par la DREES à la demande de la Cour, a porté spécifiquement sur l'impact d'un allongement de la durée servant au calcul du traitement pris en compte au moment de la liquidation en la portant des 6 derniers mois¹¹⁷ aux 5 ou 10 dernières années¹¹⁸.

¹¹⁷ En pratique, la DREES a retenu le dernier traitement annuel.

¹¹⁸ Compte tenu des règles d'évolution des traitements indiciaires dans la fonction publique, les dernières années de traitement correspondent, par définition, aux meilleures années.

Tableau n° 23 : effets d'une modification de la durée de référence sur le taux de remplacement pour les retraités de la FPE civile

<i>Pension calculée à partir :</i>	Du dernier traitement	Du traitement des 5 dernières années	Du traitement des 10 dernières années
<i>Médiane</i>	72,4 %	71,4 %	68,8 %
<i>Premier quartile</i>	63,5 %	63,1 %	61,2 %
<i>Dernier quartile</i>	79,5 %	78 %	75,4 %
<i>Sédentaires</i>	72,6 %	72 %	69,8 %
<i>Actifs</i>	71,2 %	68,3 %	65,8 %
<i>Carrière complète</i>	74,4 %	73,4 %	71,1 %
<i>Carrière incomplète</i>	66,9 %	65,9 %	63,4 %

Sources : EIR (2012) de la DREES et Panel Tous salariés de l'INSEE

Champ : Retraités de droit direct nés en 1946 dont le régime principal est celui de la FPE civile, vivants au 31/12/2012

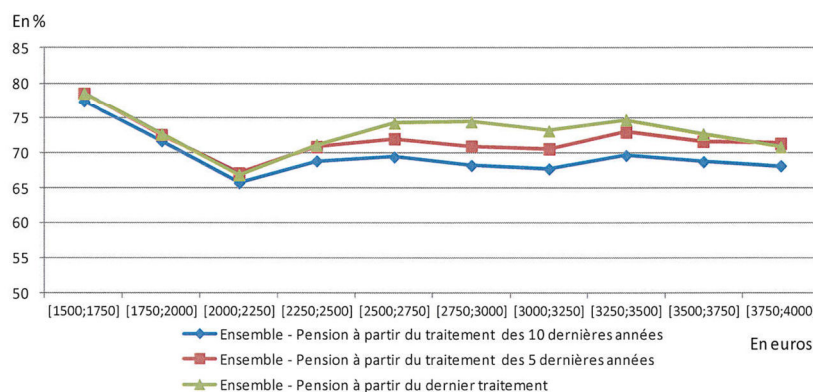
Elle fait apparaître que l'extension de la période de référence aurait des conséquences modérées sur le taux de remplacement des fonctionnaires sédentaires, qui ne baisserait que de 0,6 point en cas d'extension à 5 ans et de 2,8 points si la durée était portée à 10 ans. En revanche, les conséquences seraient beaucoup plus significatives pour les fonctionnaires des catégories actives dont le taux de remplacement diminuerait en moyenne de 2,9 points pour une période de référence de 5 ans et de 6,4 points pour 10 ans.

L'allongement de la période de référence aurait des conséquences plus défavorables pour les fonctionnaires disposant d'un taux de remplacement élevé (baisse de 1,5 point à 5 ans et de 4,1 points à 10 ans pour le dernier quartile de taux de remplacement) que pour ceux dont le taux de remplacement est plus faible (respectivement 0,4 point et 2,3 points pour le premier quartile).

Le passage de 5 à 10 ans de la période de référence aurait par ailleurs des conséquences beaucoup plus fortes que celui de 6 mois à 5 ans.

Analysés par tranches de rémunérations, les effets de tels changements de mode de calcul seraient faibles pour les fonctionnaires les moins rémunérés mais plus notables pour des niveaux intermédiaires de rémunération, entre 2 500 € et 3 500 €.

Graphique n° 15 : effets sur le taux de remplacement médian par tranche de salaire

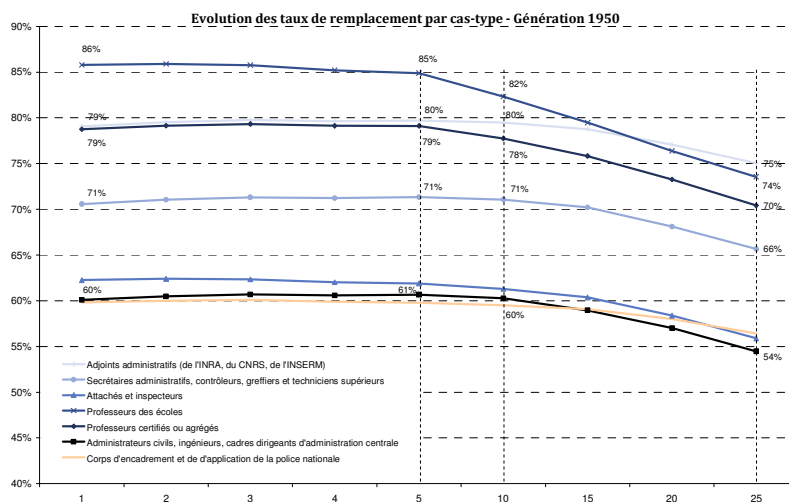


Source : note DREES-BRET n°15-61 du 30/9/2015

Une autre orientation pourrait être de combiner un allongement de la durée de référence et une intégration de tout ou partie des primes. La simulation réalisée pour des corps de fonctionnaires de l'État de la génération née en 1950 repose sur une intégration des primes plafonnée à 10 % du traitement, proche du taux de prime minimal dans la fonction publique, mais nettement inférieur au taux moyen¹¹⁹, et un allongement, de la période de référence. L'impact d'un allongement à 5 ans de la durée de référence avec intégration des primes est quasi-nul (inférieur à 1 point) pour l'ensemble des catégories étudiées. Il ne devient sensible (de l'ordre de 3 points) que pour les professeurs des écoles dès lors que la durée est portée à 10 ans. En revanche, l'allongement de la période de référence au-delà de 10 ans entraînerait une forte baisse des taux de remplacement pour l'ensemble des catégories étudiées. Les effets de l'allongement ne sont pas linéaires et s'accroissent fortement au-delà de 5 ans.

¹¹⁹ Retenir un taux supérieur voire intégrer toutes les primes dans ce calcul induirait des différences sensibles entre catégories de fonctionnaires. Néanmoins, un plafonnement à 10 % serait défavorable pour de nombreux fonctionnaires.

Graphique n° 16 : taux de remplacement par cas-type (génération de 1950) en fonction de la durée de référence



Source : cas-types du COR complétés par la DGAFP, maquette de la direction du budget.
Hypothèses : indexation sur les prix des traitements portés aux comptes et prise en compte des primes sous un plafond de 10% des traitements.

Le gain moyen pour les nouveaux retraités résultant de la prise en compte plafonnée des primes ne monterait en charge que progressivement : en effet, la majoration des pensions qui en résulterait serait proratisée en fonction de la durée de cotisation sur ces dernières.

Élargir le régime additionnel de retraite de la fonction publique

Une autre solution pour permettre une meilleure prise en compte des primes dans la pension des fonctionnaires pourrait être d'amplifier le régime additionnel de retraite de la fonction publique.

Aujourd'hui limité à une assiette de primes plafonnée à 20 % du traitement indiciaire, ce régime par points est financé par une cotisation de 10 % partagée à part égale entre l'employeur et le fonctionnaire. Il pourrait être envisagé, parallèlement à l'allongement de la durée de la période de référence, d'augmenter le taux de cotisation ou le plafond des primes prises en compte afin d'accroître la contribution de ce régime au taux de remplacement global.

Une telle solution permettrait un pilotage financier amélioré car la valeur du point pourrait être ajustée en fonction des perspectives financières du régime. En revanche, elle aurait des effets contrastés en fonction des taux de primes des différentes catégories de fonctionnaires, le taux de primes moyen, estimé à 25 % (pour l'État), recouvrant des niveaux parfois nettement plus élevés ou beaucoup plus bas (en deçà de 10 %). Les fonctionnaires à faibles taux de primes, comme les enseignants, ne bénéficieraient pas de l'élargissement de la part des primes prise en compte alors même que l'allongement à 5 ou 10 ans de la durée de référence aurait un impact négatif sur leur taux de remplacement.

Les analyses précédentes portent uniquement sur les fonctionnaires de l'État et il n'existe pas d'étude équivalente pour les agents relevant de la CNRACL. Des calculs réalisés par la Cour sur des cas-types de corps de fonctionnaires affiliés à cette dernière conduisent néanmoins à des résultats similaires : l'effet d'un allongement de la période de référence à 5 ou 10 ans pourrait ainsi être plus que compensé par la prise en compte des primes (dans la limite de 10 %) dans l'assiette des cotisations.

Tableau n° 24 : variation de la pension de cas types de fonctionnaires affiliés à la CNRACL suivant les différents scénarios

	Sans primes		Avec primes (10%)	
	5 ans	10 ans	5 ans	10 ans
<i>Attaché territorial principal</i>	- 4,7 %	- 11,5 %	+ 4,9 %	- 2,7 %
<i>Infirmière diplômée d'État de service de soins</i>	- 1,8 %	- 5,3 %	+ 8,0 %	+ 4,1 %
<i>Rédacteur principal territorial</i>	- 3,3 %	- 6,9 %	+ 6,3 %	+ 2,4 %
<i>Agent des services hospitaliers *</i>				
<i>Aide-soignante</i>	- 2,8 %	- 6,5 %	+ 6,9 %	+ 2,9 %
<i>Adjointe technique territoriale *</i>				
<i>Agent territorial spécialisé des écoles maternelles *</i>				
<i>Adjoint technique territorial</i>	- 2,6 %	- 4,7 %	+ 7,1 %	+ 4,8 %

* cas-types bénéficiaires du minimum garanti

Source : calculs Cour des comptes

2 - L'incidence sur les dépenses de pensions

Des projections ont été réalisées par le SRE de l'impact sur les dépenses de pensions de différentes hypothèses d'évolution des règles de calcul: allongement à 5 ou 10 ans de la durée de référence ; indexation ou non des traitements portés au compte ; prise en compte ou non des primes sous un plafond correspondant à 10 % du traitement. Seules sont reprises ici les simulations comportant une indexation des salaires portés au compte, l'absence d'indexation apparaissant peu cohérente avec le souci de se rapprocher des règles du secteur privé.

L'impact financier d'une modification des règles de calcul de la pension des fonctionnaires

Les incidences d'une évolution des règles de calcul des pensions peuvent être appréciées comme suit :

- réduction de dépenses de pensions liée à l'allongement de la période de référence : compte tenu du caractère progressif des carrières salariales publiques, elle sera d'autant plus forte que la période de référence sera longue. Par ailleurs, l'indexation sur les prix des salaires portés au compte, comme cela est pratiqué pour les salariés du secteur privé, limiterait la réduction de dépenses, voire pourrait l'inverser si la période de référence est courte et si la valeur du point d'indice évoluait plus faiblement que les prix ;
- accroissement des dépenses de pensions résultant de l'intégration partielle ou totale des primes dans le calcul de la pension : il n'interviendrait que progressivement dans le temps, les primes n'étant prises en compte pour le calcul de la pension qu'au prorata de la durée pendant laquelle des cotisations auront été prélevées sur elles ;
- accroissement des recettes de cotisations liées à l'intégration partielle ou totale des primes dans l'assiette des cotisations : à l'inverse de l'accroissement des dépenses de pensions lié à l'intégration des primes pour le calcul de la pension qui n'interviendrait que très progressivement, l'accroissement des recettes serait ici immédiat et total, dès la mise en œuvre de la mesure.

L'estimation complète du bilan budgétaire de tels changements doit s'apprécier sur une période longue : dans un premier temps, le bilan financier serait positif du fait de la hausse des recettes de cotisations et de l'effet *a priori* dépressif sur le niveau des pensions de l'allongement de la période de référence. Il pourrait en revanche s'inverser à long terme au fur et à mesure de la montée en charge de la prise en compte des primes dans le calcul de la pension.

À la demande de la Commission sur l'avenir des retraites, la direction du budget a évalué en 2013 les conséquences d'un alignement de la durée de référence sur la règle en vigueur à la CNAV, avec la prise en compte de l'intégralité des primes. Selon cette étude, fondée sur l'extrapolation de sept cas-types représentatifs, l'augmentation au terme de la montée en charge de la dépense de pension pour l'État (+ 6 Md€) excéderait le surplus de cotisations (+ 4 Md€) à en attendre. L'alignement des règles de liquidation du public sur le privé ne permettrait donc pas, *a priori*, de réaliser d'économies budgétaires en raison de la part importante et croissante des primes dans les rémunérations qui ne créent pas, en l'état actuel, de droits à pension supplémentaires.

Comme le montre le tableau ci-après, un allongement limité à 5 ans ou 10 ans avec indexation sur les prix des salaires portés au compte et prise en compte des primes plafonnées à 10 % aurait dans un premier temps un impact positif pour les finances publiques en raison du surplus de cotisations salariales lié à la prise en compte des primes (plus de 500 M€ dès la première année) puisqu'elle s'applique à un « stock » de rémunérations, celui de tous les fonctionnaires en activité. À plus long terme, en revanche, (au-delà de 2040 en cas d'allongement à 5 ans, au-delà de 2060 en cas d'allongement à 10 ans) le bilan financier s'inverserait car les pensions liquidées incorporeraient dans leur calcul un montant croissant de primes ayant fait l'objet de cotisations.

Tableau n° 25 : impact sur le solde d'une réforme du mode de calcul des pensions (en M€)

<i>En millions d'euros de 2011</i>	10 ans, avec indexation, sans prime	10 ans, avec indexation, avec prime*	5 ans, avec indexation, avec prime*
2020	+ 91	+ 612	+ 583
2030	+ 553	+ 839	+ 552
2040	+ 997	+ 839	+ 293
2060	+ 1401	+ 48	- 774
2100	+ 1390	- 232	- 1 072

Source : DGFIP, Note de lecture : Le signe (-) correspond à une dégradation du solde et (+), à une amélioration du solde. Les simulations réalisées vont jusqu'en 2100, car les conséquences de certaines options ne montent en charge que lentement et ne se stabilisent donc que tardivement. * Plafonnées à 10 % du traitement.

*

**

Quelles que soient les limites de ces projections qui reposent sur de nombreuses hypothèses simplificatrices et ne prennent pas en compte l'effet sur les comportements de départ à la retraite des changements de règles, elles montrent qu'un allongement de la période de référence et une intégration partielle des primes seraient envisageables même dans un cadrage budgétaire contraint. De plus, sous réserve que les changements soient, au moins dans un premier temps, d'ampleur limitée, ils n'auraient qu'un impact modéré sur l'évolution des taux de remplacement pour les prochaines générations partant à la retraite et le niveau moyen des pensions des fonctionnaires, ce qui pourrait en faciliter la mise en œuvre.

Une telle évolution permettrait de rendre plus cohérente l'évolution tendancielle des taux de remplacement dans les régimes de retraite de la fonction publique - fortement liée à l'évolution de la part des primes dans

la rémunération - et du secteur privé, directement impactée par celle des salaires, et s'inscrirait dans la continuité des réformes engagées depuis 2003 en matière d'âge de la retraite, de durée d'assurance et d'incitations financières au maintien en activité.

Elle pourrait constituer un levier à la disposition des pouvoirs publics pour favoriser une évolution convergente des taux de remplacement entre fonctionnaires et salariés du secteur privé dans le respect des contraintes budgétaires et sans impact notable sur les situations individuelles, en permettant, le cas échéant, une adaptation régulière des règles applicables aux fonctionnaires aux évolutions des régimes des salariés du secteur privé, qu'elles soient à l'initiative des pouvoirs publics s'agissant du régime général, ou de celle des partenaires sociaux pour les régimes complémentaires.

Levier n° 1 : l'allongement progressif de la durée de la période de référence pour le calcul de la pension des fonctionnaires en revalorisant les salaires portés au compte selon les mêmes règles que pour le secteur privé et la prise en compte partielle des primes par une intégration plafonnée dans la rémunération de référence.

B - L'ajustement d'autres paramètres

1 - Les règles en matière de bonification de durée d'assurance

Des dispositions spécifiques aux régimes de fonctionnaires prévoient différentes bonifications¹²⁰ de durée d'assurance qui n'ont pas d'équivalent dans d'autres régimes. Les fonctionnaires civils peuvent ainsi bénéficier d'une bonification de dépaysement accordée pour les services effectués hors d'Europe qui consiste à augmenter la durée des services accomplis dans une proportion dépendant de la zone géographique (le quart, le tiers ou la moitié suivant les pays). Le pourcentage de liquidation de la pension, limité à 75 % au titre des services effectifs, peut être porté à 80 % par la prise en compte de cette bonification.

¹²⁰ La bonification accordée aux professeurs de l'enseignement technique au titre du stage professionnel exigé pour avoir le droit de se présenter au concours a été supprimée pour les fonctionnaires recrutés à compter du 1^{er} janvier 2011.

Cette bonification est fréquemment attribuée : en 2014, 10,9 % des nouveaux pensionnés civils de l'État ont en bénéficié, pour un gain moyen mensuel de 236 €. Mise en place au XIX^{ème} siècle pour favoriser l'installation d'agents publics dans les colonies françaises, cette bonification n'a plus guère de justification aujourd'hui.

Dans son rapport sur les pensions des fonctionnaires civils de l'État en 2003, la Cour notait déjà que le champ de cette bonification était très largement ouvert (prise en compte des simples missions, des durées de voyage) et couvrait le cas des services rendus dans les départements et territoires d'outre-mer. Elle jugeait ce système anachronique et profondément inadapté au regard de l'évolution des moyens de transport, des modes de vie et des écarts d'espérance de vie en fonction du lieu d'accomplissement des services et recommandait de s'interroger sur le principe même du maintien de la bonification de dépaysement. Dans son enquête de suivi en 2007, elle notait que ce dispositif n'avait pas été réformé. Ce n'est toujours pas le cas, alors même que l'allongement de la durée de cotisation requise pour le taux plein apparaît susceptible d'en renchérir le coût¹²¹.

Levier n° 2 : la suppression de la bonification de dépaysement pour services à l'étranger et dans les DOM-TOM.

2 - L'harmonisation des droits familiaux et conjugaux

Si le dispositif de retraite anticipée pour les parents de trois enfants et plus a été mis en extinction, conformément à la recommandation formulée par la Cour dans son rapport d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'État, les autres droits familiaux, de même que les droits conjugaux de retraite (pensions de réversion), ont connu peu d'évolution sur la période récente.

Les droits familiaux apparaissent globalement plus avantageux dans les régimes de retraite du secteur privé. La DREES a estimé que l'application aux fonctionnaires de la législation relative aux droits familiaux de la CNAVTS se traduirait par un gain moyen pour l'ensemble des retraités des fonctions publiques civiles de 23 € par mois, et un surcoût net pour les finances publiques de 700 M€. Elle ferait 29 % de gagnants et 7 % de perdants.

¹²¹ Du fait du plafonnement du pourcentage de liquidation qui, auparavant, pouvait rendre tout ou partie de ces bonifications « inutiles » pour les agents intéressés.

Les femmes fonctionnaires bénéficieraient particulièrement de ce changement de mode de calcul, touchant 48 € supplémentaires, contre une perte de 17 € pour les hommes. Ces derniers seraient pénalisés par la disparition de la majoration de 5 % par enfant à partir du 4^{ème}, alors qu'ils en bénéficient aujourd'hui davantage que les femmes, le gain étant proportionnel au niveau de la pension. Plus généralement, la part de gagnants décroîtrait globalement avec le niveau de la pension.

Les disparités actuelles entre secteurs public et privé apparaissant difficiles à justifier par des différences objectives de situation, l'harmonisation de ces droits familiaux pourrait constituer une option de réforme possible allant dans le sens de l'équité. Elle pourrait se faire par un alignement des règles du secteur privé sur celles, moins coûteuses, du secteur public. Si l'alignement se faisait sur les règles du secteur privé, son coût pour les finances publiques pourrait être compensé par une éventuelle mise en extinction progressive du supplément familial de traitement (770 M€ en 2014 pour l'État), déjà présentée par la Cour comme un levier de maîtrise des dépenses publiques¹²². Survivance des sur-salaires aujourd'hui disparus dans le secteur privé, il fait double emploi avec la politique familiale de droit commun.

Levier n° 3 : l'harmonisation des droits familiaux de retraite des agents publics et de ceux du secteur privé, tout en veillant à sa neutralité budgétaire, le cas échéant par un réexamen du bien-fondé d'autres avantages familiaux, tel le supplément familial de traitement.

En matière de réversion, comme la Cour l'a déjà analysé¹²³, les dispositifs applicables dans les fonctions publiques diffèrent également par de nombreux points de ceux existant pour les retraités du secteur privé. Ainsi, il n'existe pas de condition d'âge pour percevoir une pension de réversion dans les régimes de la fonction publique, alors qu'elle est de 55 ans à la CNAV, ni de condition de ressources, alors qu'un plafond (de 1 666 € par mois en 2015) indexé sur le SMIC conduit éventuellement à l'écêtement voire au non-versement de la pension de réversion du régime général au conjoint survivant d'un ancien salarié du secteur privé.

¹²² Cour des Comptes, *Communication à la Commission des finances du Sénat*, La masse salariale de l'État : enjeux et leviers, juillet 2015, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre XI, Les pensions de réversion : un rôle toujours majeur, une modernisation souhaitable, p.381-413, disponible sur www.ccomptes.fr

En revanche, le régime général applique un taux de réversion de 54 %, au lieu de 50 % dans les fonctions publiques. Il n'impose pas de condition de durée de mariage, contrairement à ces dernières, et ne tient pas compte de la situation maritale des conjoints ou ex-conjoints survivants. Dans les fonctions publiques une condition de non-remariage mais aussi d'isolement (ni PACS, ni concubinage) au moment du veuvage et ultérieurement, mais son contrôle constitue une tâche difficile.

Par ailleurs, les droits à réversion, pour les veuves et veufs d'anciens salariés du secteur privé, comprennent également une part versée par les régimes complémentaires, parfois majoritaire s'agissant des retraites les plus élevées. Les règles de l'AGIRC-ARRCO se rapprochent sur certains points de celles du secteur public : absence de plafonnement en fonction des ressources, condition de non-remariage (mais non d'isolement). Le taux de réversion atteint 60 % à l'AGIRC-ARRCO.

La Cour a ainsi préconisé l'approfondissement de certains axes d'évolution possibles, comme l'harmonisation entre régimes des taux de réversion et des conditions d'âge¹²⁴, et la proratisation de ces pensions en fonction de la durée du ou des mariage(s) rapportée à la durée d'assurance du conjoint décédé. Elle a également suggéré d'examiner la possibilité d'aller vers l'instauration d'une condition de ressources dans les régimes qui n'en prévoient pas, comme ceux de la fonction publique. Seule la pension du régime général étant soumise à condition de ressources, contrairement à celles versées par les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO, celle-ci ne devrait s'appliquer qu'à une partie de la pension de réversion perçue par les conjoints survivants des fonctionnaires décédés, afin de garantir l'équité de traitement, que l'époux décédé ait été fonctionnaire ou salarié dans le secteur privé.

Levier n° 4 : l'harmonisation progressive des règles relatives aux pensions de réversion entre le secteur privé et la fonction publique, notamment en matière de condition d'âge et de condition de ressources.

¹²⁴ Introduire la même condition d'âge dans le public que dans le privé procurerait une économie de 70 M€ à la FPE et de 46 M€ à la CNRACL.

C - Le réexamen des règles applicables aux fonctionnaires des catégories actives

1 - Des dispositifs de prise en compte de la pénibilité qui diffèrent du secteur privé

Plus de 700 000 fonctionnaires relèvent des catégories actives et peuvent bénéficier à ce titre d'un âge d'ouverture des droits plus précoce et, dans certains cas, de bonifications de durée de service. Un tel dispositif est spécifique à la fonction publique et ne trouve pas son équivalent dans le secteur privé.

Reposant essentiellement sur une logique collective (appartenance à un métier), les catégories actives se distinguent de la logique individuelle (exposition réelle à un facteur de pénibilité) qui est à la base du compte de prévention de la pénibilité applicable au secteur privé créé par la loi du 20 janvier 2014, complétée par l'article 28 de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. En application de ces dispositions et des décrets du 31 décembre 2015, les employeurs doivent déclarer les facteurs de risques professionnels liés à des contraintes physiques marquées, à un environnement agressif ou à certains rythmes de travail, susceptibles de laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé auxquels sont exposés individuellement leurs salariés afin de leur permettre de bénéficier d'actions de formation, d'un passage au travail à temps partiel sans perte de rémunération, ou d'un départ à la retraite plus précoce (au maximum de deux ans).

Les droits particuliers dont bénéficient les fonctionnaires relevant des catégories actives peuvent créer des situations inéquitables avec ceux qui exercent les mêmes fonctions dans le secteur privé (comme les aides-soignantes) sans bénéficier des mêmes possibilités. À l'inverse, des fonctionnaires des catégories sédentaires ne bénéficieront pas du compte pénibilité alors que des salariés exerçant les mêmes fonctions dans le secteur privé en bénéficieront.

La prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique

Les inspections générales de l'administration et des affaires sociales ont été chargées de dresser un bilan des politiques conduites en matière de prévention et de prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique et d'identifier les métiers de la fonction publique susceptibles d'exposer les agents au-delà des seuils fixés par le code du travail. La lettre des ministres précisait que la mission devait procéder à une analyse des métiers classés en « catégorie active » au regard des facteurs de pénibilités fixés par le code du travail. Les conclusions de cette mission ont été présentées le 6 juin 2016 aux organisations syndicales.

Le rapport des inspections fait apparaître le retard important des administrations dans l'application de la réglementation en matière de traçabilité des expositions aux facteurs de pénibilité. Le contrôle du respect par les employeurs de leurs obligations est jugé insuffisant. La cartographie des métiers et fonctions susceptibles d'être exposés à la pénibilité est estimée incomplète.

S'agissant des catégories actives, la mission constate le décalage avec les critères de pénibilité applicables au secteur privé. Elle considère prématurée la transposition aux agents publics du compte personnel de prévention de la pénibilité.

2 - Un bilan global et une méthode d'évaluation qui mériteraient d'être affinés

Le coût de ces dispositifs dérogatoires et, par voie de conséquence, l'économie susceptible de résulter de leur remise en cause, restent aujourd'hui mal évalués.

Aucun bilan financier complet n'a été dressé de la mise en extinction du corps des instituteurs ou du corps des infirmiers de catégorie B. Seul le coût des mesures d'accompagnement de ces mesures a pu être estimé : il s'élèverait ainsi à 120 M€ pour les instituteurs, au titre de la revalorisation du traitement de ceux qui ont été intégrés au nouveau corps de professeurs des écoles ; s'agissant des infirmières, le coût de la revalorisation des rémunérations de celles ayant opté pour le nouveau corps peut être estimé à 230 M€ et celui de l'ajout d'un échelon supplémentaire pour celles qui ont préféré rester dans le corps de catégorie B classé en catégorie active à 63 M€.

Un bilan financier global de ces réformes aurait permis d'estimer si ces mesures d'accompagnement avaient trouvé leur contrepartie en moindres dépenses de pensions et de mesurer les enjeux de telles transformations pour d'autres corps.

Les impacts financiers attendus de la suppression des catégories actives

La suppression des catégories actives et l'alignement de leurs conditions de départ à la retraite sur celles des sédentaires conduiraient à :

- une réduction des dépenses de pensions liée à la diminution des effectifs de retraités, du fait du report de l'âge moyen de départ à la retraite,
- un surcoût de rémunération des fonctionnaires en activité tenant, à effectifs d'actifs constants, à l'augmentation du traitement moyen des agents. En effet, une partie d'entre eux accomplirait désormais une carrière plus longue, conservant plus longtemps un niveau de rémunération *a priori* plus élevé, voire bénéficiant d'une augmentation au cours de la période correspondant à la prolongation de leur activité,
- un surplus de recettes de cotisations salariales tenant à cette hausse des rémunérations moyennes,
- un surcoût de pensions, résultant de pensions de retraite plus importantes car liquidées sur la base d'un traitement plus élevé. Par ailleurs, certains agents bénéficieraient d'une amélioration des conditions de liquidation de leur pension, en raison de durées de services supérieures, tandis que d'autres subiraient, en sens inverse, l'effet de la décote si, malgré cette réforme, ils ne prolongeaient pas leur activité ou ne le faisaient pas pendant une durée assez longue pour l'éviter.

Le gain global d'une suppression complète du droit des catégories actives à un départ anticipé en 2015 est estimé par le SRE à 2,3 Md€ à l'horizon de 2020 : 1,4 Md€ pour le régime de retraite de la FPE, 0,9 Md€ pour la CNRACL¹²⁵. Néanmoins ce gain s'éroderait avec le temps du fait de l'augmentation du montant des pensions servies de l'allongement de la durée d'activité et de la progression des rémunérations (voir annexe n° 9).

¹²⁵ Toutefois, le premier chiffre, dans le cas du régime de la FPE, inclut le surplus de cotisations salariales résultant de cette réforme, mais non le second, dans le cas de la CNRACL.

Soulignant que cette estimation ne prend pas en compte les dépenses supplémentaires qu'implique la hausse des rémunérations en fin de carrière, sans pour autant en apporter d'estimation financière, le SRE conclut que « la fermeture de la possibilité de départ en retraite anticipé pour les fonctionnaires de catégorie active pourrait conduire à un coût global net ».

S'appuyant sur ces études, le rapport du sénateur Francis Delattre sur les catégories actives dans la fonction publique¹²⁶ concluait que ce dispositif reste adapté au vu « d'un large consensus parmi les organisations syndicales et l'administration sur le fait que la quasi-totalité des emplois classés en catégories actives correspondent effectivement à des emplois pénibles, tels que définis par le code du travail ». Il ajoutait qu'il présente l'avantage d'être relativement simple par comparaison avec le compte personnel de prévention de la pénibilité prévu pour le secteur privé et que sa suppression n'apparaissait pas opportune et pourrait même se traduire par un coût global net pour les finances publiques, tout en nuisant à l'attractivité de certains métiers de la fonction publique. Plusieurs pistes de réformes étaient néanmoins évoquées, notamment l'ajustement du périmètre des catégories actives sur la base d'une cartographie des métiers ou le réexamen des règles de bonification de durée de service des catégories « super-actives » en cas de prolongation d'activité.

Sans sous-estimer les difficultés qu'il y aurait à remettre en cause globalement les droits dérogatoires dont bénéficient les catégories actives, cette question ne peut rester à l'écart des réflexions sur l'évolution des régimes de retraite de fonctionnaires. En s'appuyant sur les pistes ouvertes par le rapport des inspections générales, un travail devrait être engagé dans une double direction :

- d'une part, il conviendrait de s'interroger sur la justification du classement en catégorie active de certains métiers, comme tel a été le cas dans le passé des infirmières ou des professeurs des écoles, en prenant appui sur une cartographie actualisée des métiers de la fonction publique exposés à des facteurs de pénibilité ;
- d'autre part, même si certains métiers peuvent globalement justifier leur rattachement à une catégorie active, tous les postes de travail dans l'exercice de ce métier ne le justifient sans doute pas : ainsi le

¹²⁶ Rapport d'information de M. Francis DELATTRE, fait au nom de la commission des finances du Sénat, Les catégories actives : quelle réponse à la pénibilité dans la fonction publique, juillet 2014.

rapport des inspections générales cite les cas des agents de la police nationale ou des polices municipales qui ne sont pas affectés à des postes opérationnels ou des infirmiers n'ayant pas opté pour la catégorie A et des aides-soignants affectés au sein de services de consultations externes qui fonctionnent de jour et en semaine comme dans un centre de soins de ville.

Par ailleurs, divers ajustements pourraient être apportés au dispositif actuel pour en réduire le coût. Ainsi, la montée en charge de l'augmentation de la durée d'assurance, qui s'applique aux catégories actives avec un décalage de trois générations et de huit générations pour les « super-actives », pourrait être accélérée (avec la suppression du décalage de génération).

De même, les mécanismes de bonification de durée de service dont bénéficient certaines catégories actives et qui réduisent la durée d'assurance exigée pour bénéficier du taux plein pourraient être revus. Une piste pourrait être d'en supprimer le bénéfice aux nouveaux recrutés relevant des catégories pour lesquels un tel avantage n'a pas de justification évidente. Une telle mesure a été mise en œuvre en 2008 pour les agents de conduite de la SNCF et les « roulants » de la RATP. Son extension à d'autres métiers pourrait être envisagée.

D'une manière générale, la question des catégories actives devraient être systématiquement évoquée à l'occasion des négociations de mesures catégorielles concernant les corps qui en bénéficient.

Au-delà, une fois réalisé un premier bilan de la mise en œuvre du compte de prévention de la pénibilité dans le secteur privé, la question pourrait être posée, le cas échéant, de son extension à certains métiers de la fonction publique en contrepartie de la suppression du bénéfice de la catégorie active. Une telle réflexion apparaîtrait d'autant plus importante que les réponses les plus appropriées à la pénibilité des métiers reposent moins sur des possibilités générales et indiscriminées de départ anticipé à la retraite, comme le permet le dispositif des catégories actives, que sur la prévention et sur la réparation de ses conséquences sur la santé.

Ces pistes d'évolution pourraient constituer autant de leviers à la disposition des pouvoirs publics pour assurer une plus grande convergence des droits à la retraite quel que soit le parcours professionnel, conformément à la loi de janvier 2014, et mieux maîtriser les dépenses de pensions.

Levier n° 5 : le réexamen, systématique en cas de négociation catégorielle, du périmètre des métiers relevant des catégories actives et, au sein de ces métiers, des fonctions exercées justifiant le bénéfice de ces avantages.

Levier n° 6 : l'accélération du rythme de montée en charge de l'augmentation de la durée d'assurance pour les catégories actives et « super-actives ».

Levier n° 7 : l'examen de la suppression des bonifications de durée de services pour les fonctionnaires recrutés dans certaines catégories actives.

III - Renforcer la gouvernance et le pilotage des régimes de la fonction publique

La mise en œuvre d'évolutions des paramètres de liquidation de pensions des fonctionnaires susceptibles de garantir une meilleure cohérence des droits entre fonctionnaires et salariés du secteur privé tout en contribuant à maîtriser les dépenses devrait s'accompagner d'un renforcement significatif de la gouvernance des deux régimes (A) et d'un pilotage financier accru (B).

A - Renforcer la gouvernance des régimes

Les régimes de retraite de la fonction publique souffrent d'une gouvernance trop faible qui nuit à l'efficacité de la mise en œuvre des réformes de gestion comme à l'association suffisante des partenaires sociaux à l'examen des perspectives d'évolution des régimes. La création d'une véritable caisse de retraite de l'État et le renforcement de la gouvernance et des contrôles de la CNRACL devraient être envisagés.

1 - Créer une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État

Simple service à compétence nationale placé sous l'autorité de la DGFIP, le service des retraites de l'État ne dispose pas de l'ensemble des missions d'une caisse de sécurité sociale ni d'une gouvernance adaptée.

Chargé de la liquidation des pensions de retraite, il n'en assure pas le versement qui reste confié aux 12 centres de gestion des retraites, placés sous l'autorité des directions régionales des finances publiques, dont il n'assure que l'animation sans autorité hiérarchique. Même si l'objectif de la réforme du SRE est bien que lui soit transférée la totalité des relations avec les fonctionnaires actifs et retraités, les délais de mise en œuvre restent excessifs et sa bonne fin entachée d'incertitudes. Dépourvu de tout pouvoir réel à l'égard des ministères employeurs, le SRE conçoit son action comme celle d'un service devant susciter l'adhésion de ses interlocuteurs aux initiatives qui lui paraissent devoir être prises. Cette démarche reposant sur le consensus trouve ses limites lorsque les administrations concernées se montrent réticentes à voir leurs compétences entamées.

Son rattachement à une direction d'administration centrale et l'incomplétude des missions qu'il assure ne permettent pas la mise en place d'outils de pilotage et de contrôle de son activité pour suivre la qualité du service rendu aux fonctionnaires actifs et retraités ni l'efficacité des moyens qui lui sont dévolus, à l'image des conventions d'objectifs et de gestion qui lient les caisses de sécurité sociale et leurs autorités de tutelle.

En matière de comptes et de prévisions financières, le SRE n'entretient qu'un dialogue distant avec la direction de la sécurité sociale et la commission des comptes de la sécurité sociale auxquelles il se borne à transmettre ses comptes et ses prévisions sans véritable contre-expertise des données fournies.

Enfin, sa gouvernance interne, qui ne prévoit ni conseil de gestion associant les partenaires sociaux, ni *a fortiori* de conseil d'administration comme il en existe dans les caisses de sécurité sociale, rend impossible le dialogue social nécessaire avec les organisations syndicales de fonctionnaires. Les questions relatives aux retraites, qu'il s'agisse de l'évolution des règles ou de la qualité de la gestion, ne constituent qu'un aspect mineur des négociations menées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et les syndicats de fonctionnaires. L'obligation d'un débat annuel sur cette question au sein du conseil commun de la fonction publique par la loi de janvier 2014 n'a pas encore fait évoluer cette situation. Un premier débat n'a eu lieu qu'en décembre 2015.

Au-delà des actions qui doivent être conduites dans le cadre actuel pour réduire le nombre des centres de gestion et mener à son terme le transfert au SRE de l'ensemble des missions d'instruction des dossier de demande de retraite et d'information, la mise en place d'une véritable caisse de retraite des fonctionnaires de l'État constituerait une prolongation logique des réformes engagées depuis une dizaine d'années,

avec la mise en place d'une part du CAS *Pensions*, qui permet une plus grande transparence des dépenses et des recettes, et d'autre part du service des retraites de l'État, en tant qu'administration chargée de la gestion.

Dotée d'un conseil d'administration, composé d'une part des secrétaires généraux des ministères employeurs d'autre part des représentants des syndicats de fonctionnaires représentatifs, elle se verrait affecter l'ensemble des agents du SRE et des services des pensions des ministères et ceux nécessaires au paiement des pensions, actuellement dans les centres de gestion.

Les frais de gestion des retraites seraient inscrits dans un fonds de gestion administrative, ce qui permettrait une transparence accrue et une maîtrise de leur évolution. Les dépenses et les recettes de gestion technique seraient retracées dans un compte financier, approuvé par le conseil d'administration, alimenté en recettes par les contributions versées par les employeurs de fonctionnaires d'État et les retenues pour pension civile. L'exigence d'équilibre financier posée par la LOLF pour le CAS *Pensions* devrait être également imposée à la nouvelle caisse.

Enfin, une convention d'objectifs et de gestion serait négociée et signée entre la caisse de retraite et ses autorités de tutelle (direction de la sécurité sociale et direction du budget) pour formaliser les objectifs d'efficacité et de qualité de service et en assurer le suivi.

Une telle transformation apporterait une plus grande transparence dans l'organisation, clarifierait les dépenses et les recettes et faciliterait la mise en œuvre des projets de modernisation, aujourd'hui freinée, par la dispersion des responsabilités. Une attention particulière devrait néanmoins être apportée aux conséquences de la création de cette caisse sur les outils et les circuits financiers qui sont aujourd'hui largement communs entre la DGFIP et le SRE.

La création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État permettrait un meilleur pilotage financier à long terme du régime, actuellement limité, puisque ses perspectives financières ne jouent que peu dans les prises de décision qui le concernent, et créerait un lieu nécessaire de dialogue entre l'État employeur et les organisations syndicales, amplifiant l'orientation retenue par l'article 46 de la loi de janvier 2014 qui prévoit la tenue d'une conférence annuelle sur les retraites dans la fonction publique. De fait, les organisations syndicales se plaignent fréquemment de ne pas avoir un interlocuteur représentant l'État employeur en tant que tel.

2 - Améliorer le pilotage de la CNRACL

Le conseil d'administration de la CNRACL, bien qu'attentif au suivi de la gestion et au respect de la réglementation par la Caisse des dépôts et soucieux d'être étroitement associé aux négociations de la convention d'objectifs et de gestion, laisse en pratique à son gestionnaire, la caisse de dépôts et consignations (CDC) un rôle prépondérant dans la négociation avec la direction de la sécurité sociale de l'enveloppe des moyens qui lui sont alloués et des gains de productivité qui lui sont demandés dans ce cadre.

Sans remettre en question le principe de la délégation de gestion à la CDC, il apparaît nécessaire de renforcer significativement la gouvernance et les contrôles opérés sur le délégataire.

Une telle évolution devrait passer par la création d'une direction propre de la CNRACL, d'effectifs réduits, distincte de la direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des dépôts, sans doubler avec cette dernière. Dépendant directement du conseil d'administration, elle serait chargée d'orienter et de contrôler l'action du délégataire dans le cadre de son mandat de délégation et serait, sous le contrôle du conseil, l'interlocuteur administratif des tutelles pour la négociation de la COG. Parallèlement, une agence comptable spécifique devrait être créée pour la CNRACL, mettant fin à l'exception qui lui est accordée et permettant ainsi une réelle séparation entre l'ordonnateur et le comptable, comme tel est le cas pour les caisses de sécurité sociale qui ont le caractère d'établissement public.

Ce renforcement de la gouvernance serait un levier pour permettre d'engager un programme ambitieux de maîtrise des coûts dans le cadre d'une COG plus exigeante : alors qu'un objectif de réduction des dépenses de fonctionnement de 15 % avait été fixé pour la négociation des COG de l'ensemble des régimes de sécurité sociale, un effort très nettement moindre, de 10 %, a finalement été retenu pour la CNRACL.

À la CNRACL, une négociation déséquilibrée de la COG

Pour la première fois, la COG 2014-2017 de la CNRACL prévoit une baisse des frais de gestion administrative en euros courants (- 0,6 % entre 2013 et 2017) et une accélération de la diminution des effectifs (- 45 ETP entre 2014 et 2017). Cette baisse, conforme à l'objectif transversal de maîtrise des dépenses de fonctionnement des organismes de sécurité sociale, contraste avec la croissance observée entre 2009 et 2013 (+13 %). Mais un ensemble de clauses peuvent majorer les frais facturables à la CNRACL en cas d'augmentation non anticipée de l'activité : réserve pour imprévus (3 M€) ou pour dépenses à caractère évaluatif dont le montant (2,5 M€ à 3,5 M€) peut être revu en cours d'exécution avec l'accord du Conseil d'administration et de l'État, la CDC s'étant toutefois engagée à ne pas réduire son effort de productivité.

L'accumulation de ces clauses, comme l'absence de révision de certains paramètres de progression de la dépense (GVT solde), reflète le rôle prépondérant joué par la Caisse des dépôts dans la négociation des moyens qui lui sont alloués. Lors de la négociation de la dernière COG, le Conseil d'administration s'est reposé largement sur la capacité d'expertise et de négociation de son gestionnaire. L'absence de capacité de contre-expertise, par les tutelles comme par les administrateurs, des propositions et projections fournies par la Caisse des dépôts renforce cette asymétrie dans la négociation en faveur de cette dernière.

Alors que la négociation de la COG en vigueur (2014-2017) a abouti avec retard en janvier 2015, la négociation de la prochaine doit être anticipée afin de programmer des économies de gestion plus ambitieuses, permettant d'atteindre l'objectif transversal aux organismes de sécurité sociale (- 15 % de charges de fonctionnement en 4 ans).

B - Renforcer le pilotage financier des régimes

Le pilotage financier des régimes de retraite de la fonction publique souffre d'une double faiblesse : à court terme, un manque de transparence des dépenses et des financements ; à moyen et long terme, une trop faible modélisation de l'effet attendu des réformes des règles d'âge de la retraite et de calcul des pensions.

1 - Assurer une plus grande transparence des dépenses et des financements

Les dépenses résultant des avantages non contributifs des régimes de retraite de la fonction publique représentent un montant estimé à 9,4 Md€, soit 17,4 % des dépenses annuelles de retraite (*cf.* chapitre II) et comprennent des dispositifs de nature diverse : des droits familiaux de retraite, le minimum garanti de pension, les départs anticipés pour motifs familiaux ou pour catégories actives, etc.

S'agissant spécifiquement des dépenses liées aux départs anticipés au titre des catégories actives, leur identification précise constitue une priorité, de manière à en suivre l'évolution et, le cas échéant, mesurer les effets financiers des mesures qui pourraient être décidées pour en réduire l'ampleur.

De la même façon, leur financement devrait être lui aussi clairement identifié. Sans accroître la charge imposée aux employeurs publics, le financement de ces départs anticipés des catégories actives pourraient être assumée directement par leurs employeurs par le biais d'une contribution majorée dont ils seraient redevables. À l'inverse, la contribution due au titre des autres fonctionnaires serait réduite à due concurrence. Une telle orientation, qui permettrait de mieux responsabiliser les employeurs sur le coût de la retraite des fonctionnaires relevant des catégories actives, mériterait d'être étudiée précisément et ses conséquences pour chacune des catégories d'employeurs analysées.

Les régimes de fonctionnaires n'identifient pas non plus précisément le coût des autres avantages non contributifs ni les financements qui leur sont consacrés, alors que les régimes des salariés du secteur privé comptabilisent les dépenses liées aux majorations de pensions pour enfants, au minimum vieillesse et au minimum contributif et assure leur prise en charge par le FSV et la CNAF. Cette situation est préjudiciable à une maîtrise effective de ces dépenses de solidarité dont le coût reste incertain. Elle rend de fait aléatoire l'évaluation de l'effet des mesures qui pourraient contribuer à freiner leur progression.

Afin de pallier ces lacunes, une solution pourrait consister, s'agissant du SRE, à ce que le financement de ces dépenses se fasse soit par la création d'un fonds spécifique au sein du CAS *Pensions*, soit par le biais de la mission *Régimes sociaux et de retraite* qui concourt déjà à hauteur de 6 Md€ chaque année au financement de certains régimes spéciaux, comme ceux de la SNCF et de la RATP, la contribution employeur de l'État étant alors réduite à due concurrence. S'agissant de la

CNRACL, le taux de la contribution employeurs pourrait être séparé en deux parts : une contribution finançant les avantages contributifs, une autre les avantages non contributifs.

Il serait aussi envisageable d'aligner la prise en charge de ces avantages non contributifs sur le dispositif commun, en les faisant supporter par le FSV en contrepartie de transferts de ressources adéquats (afin de ne pas déséquilibrer davantage les comptes de ce dernier). Cette option consacrerait un nouveau rapprochement entre régimes du public et du privé.

2 - Améliorer les outils de prévision

Le pilotage financier à long terme des régimes de retraite exige une amélioration des outils de prévision et de simulation de l'incidence d'éventuelles modifications des règles de calcul et des droits à la retraite. Ceux-ci présentent aujourd'hui de sérieuses limitations.

Ainsi, il est anormal que le SRE ne dispose pas de prévisions de l'évolution à long terme des âges moyens de départ à la retraite par génération comme il en existe pour le régime général et la CNRACL, et que ni le SRE ni la CNRACL n'aient, en projection, une estimation de cet âge moyen distinguant sédentaires et actifs (ni même, pour la fonction publique de l'État, militaires et civils). De même, la mesure des effets des changements des règles sur le niveau des pensions et des taux de remplacement reste lacunaire, ne prenant pas en compte notamment les modifications qu'ils induisent sur les comportements de départ à la retraite. Enfin, aucune mesure de l'impact des réformes mises en œuvre sur les dépenses de pensions n'est réalisée *ex post* afin de les comparer avec les prévisions initiales.

La modernisation des outils de prévision et d'analyse des dépenses de retraite des fonctionnaires impose par ailleurs de dépasser les simples projections à partir de cas-types et de réaliser des études sur des échantillons beaucoup plus larges et représentatifs, incluant les répercussions possibles sur les comportements de départ à la retraite des modifications envisagées de la réglementation.

De manière pressante surtout, comme l'a souligné le comité de suivi des retraites dans son deuxième avis annuel¹²⁷, les prévisions d'évolution des taux de remplacement des pensions de la fonction

¹²⁷ Comité de suivi des retraites, *Deuxième avis annuel*, 13 juillet 2015

publique afin de les comparer à ceux du privé imposent que des travaux beaucoup plus précis soient réalisés sur la répartition des primes entre fonctionnaires, en s'appuyant sur plusieurs scénarios d'évolution à moyen terme. Enfin les projections d'âge de départ à la retraite devraient systématiquement distinguer, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, catégories actives et sédentaires, et fonctionnaires civils et militaires.

Des actions en ce sens ont été engagées par le SRE, avec la construction du modèle de micro-simulation PABLO, qui devrait être opérationnel fin 2016, et le développement en cours à la CNRACL de son propre modèle de micro-simulation.

La mise en place de ces modèles n'aura son plein effet que s'il en est tiré activement parti pour analyser, selon une série d'hypothèses, les modifications de paramètres de calcul des pensions qui pourraient être envisagées en estimant le plus précisément possible leur impact.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Plusieurs scénarios de réforme structurelle pourraient être envisagés pour mieux assurer la soutenabilité financière des régimes de retraite de la fonction publique et garantir dans le temps une identité de traitement entre fonctionnaires et salariés du secteur privé.

Les premiers viseraient à mettre en extinction progressive les régimes de retraite des fonctionnaires, en prévoyant l'affiliation de ces derniers aux régimes des salariés du secteur privé, soit pour l'ensemble des fonctionnaires en activité, soit pour les seuls nouveaux recrutés. Ils conduiraient à intégrer les retraites des fonctionnaires dans le droit commun des régimes des salariés du secteur privé tels qu'ils ont été créés en 1945 et complétés par la généralisation des retraites complémentaires par la loi du 29 décembre 1972. Qu'il soit mis en œuvre en une seule fois pour tous les fonctionnaires en activité, ou de manière progressive pour les seuls nouveaux fonctionnaires, ce changement des règles d'affiliation ouvrirait la voie à la fin de l'exception que constituent les régimes spéciaux maintenus provisoirement en 1945 à la création de la sécurité sociale.

D'autres scénarios de réforme structurelle maintiendraient des régimes de retraite spécifiques aux fonctionnaires, mais modifieraient très profondément leur financement et leur organisation.

L'adossement financier des régimes de la fonction publique sur ceux de droit commun, sans remettre en cause leur existence, pourrait permettre de mieux identifier les avantages particuliers dont bénéficient

les fonctionnaires, d'en mesurer le coût et d'engager des réformes en vue de ne maintenir que ceux dont la justification serait pleinement assurée.

Un autre scénario, qui maintient également l'existence d'un régime spécial, fusionnerait les deux régimes actuels et en confierait la gestion à un organisme unique. S'il pourrait permettre des économies de gestion et maintiendrait les droits actuels des fonctionnaires, il ne favoriserait cependant pas leur convergence avec ceux du secteur privé et pourrait créer des transferts de charge particulièrement importants entre l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux.

De telles réformes seraient cependant très complexes à mettre en œuvre en raison des difficultés techniques importantes qu'elles poseraient, et coûteuses pour les finances publiques du fait des coûts de transition importants qu'elles impliqueraient. Elles ne manqueraient pas d'être sensibles socialement, en raison de l'attachement des fonctionnaires à leurs régimes de retraite et à l'unité de leur communauté de travail. Au-delà des droits à pension, qui en sont un élément structurant, elles ne pourraient durablement être sans conséquences sur les autres composantes du statut de la fonction publique, et en particulier les conditions d'emploi qui reposent sur le principe de la carrière. De telles évolutions ne pourraient enfin laisser de côté les autres régimes spéciaux de retraite, en particulier de la SNCF et de la RATP, dont les règles de base sont en cours d'alignement sur celles des fonctionnaires.

S'engager dans ces réformes structurelles relève de choix politiques.

Dans le double objectif d'assurer la soutenabilité financière des régimes de la fonction publique et de consolider la convergence des droits à la retraite entre fonctionnaires et salariés du secteur privé, une autre voie d'évolution serait envisageable qui s'inscrirait dans la continuité des réformes engagées depuis 2003 sans remettre en cause l'existence des régimes spéciaux de la fonction publique. Elle viserait à ajuster progressivement certains paramètres de calcul des pensions des fonctionnaires, comme l'allongement entre 5 à 10 ans de la période de référence, l'élargissement de l'assiette des cotisations et de calcul des pensions par intégration d'une partie des primes, la suppression de certaines bonifications, l'évolution de différentes règles relatives aux catégories actives, l'harmonisation progressive des droits familiaux et conjugaux.

Probablement plus aisés à mettre en œuvre, les sept leviers d'ajustement paramétriques identifiés par la Cour nécessiteraient néanmoins une adaptation, parfois importante, des systèmes

d'information, notamment pour garder la trace des carrières et des rémunérations indemnitaires, aujourd'hui non prises en considération dans les comptes individuels retraites.

En tout état de cause, le renforcement de la gouvernance des régimes et de leur pilotage financier apparaît indispensable. La création d'une caisse de retraite des fonctionnaires d'État et le renforcement des capacités autonomes de direction et d'expertise de la CNRACL constitueraient à cet égard des progrès importants.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes,

- s'agissant du régime de retraite des fonctionnaires de l'État :

- 1. à horizon de 3 ans, créer une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État ;*
- 2. sans attendre, réduire le nombre de centres de gestion régionaux, et étudier leur concentration en un seul pôle ;*
- 3. réaffirmer l'objectif du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de retraite et d'information pour toutes les administrations et réduire significativement son calendrier ;*

- s'agissant de la CNRACL :

- 4. créer une direction autonome, à effectif réduit, sous l'autorité du conseil d'administration de la CNRACL ;*
- 5. dans la perspective de la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la CNRACL, programmer des économies de gestion plus ambitieuses (15 % d'économies de fonctionnement en 4 ans).*

Que soient envisagées des réformes structurelles ou la modification progressive des règles de calcul des pensions, le renforcement des capacités d'analyse et de prévision et une plus grande transparence des dépenses et de leur financement sont nécessaires pour préparer les évolutions qui pourraient être décidées par les pouvoirs publics, s'assurer de l'efficacité de leur mise en œuvre et veiller à la soutenabilité financière des régimes.

Aussi, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 6. mieux identifier les dépenses liées à des avantages non contributifs au sein des régimes de retraite des fonctionnaires et leur affecter des financements spécifiques ;*

7. *examiner les possibilités de mise en place d'une contribution majorée dont seraient redevables les employeurs de fonctionnaires relevant des catégories actives ;*
 8. *tirer pleinement parti des nouveaux outils de prévision pour évaluer et analyser l'incidence des différents leviers d'ajustements paramétriques des règles des régimes de retraite des fonctionnaires.*
-

Conclusion générale

Les deux régimes de retraite de la fonction publique - régime des pensions de l'État, régime de retraite des agents des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière - ont gardé leurs spécificités et leur autonomie malgré la généralisation du droit à l'assurance vieillesse lors de la création de la sécurité sociale en 1945 et la création puis l'extension des régimes de retraite complémentaires obligatoires.

Restés à l'écart des premières mesures prises en 1993 pour freiner le dynamisme des dépenses de retraite et réduire les déficits, ils ont été significativement réformés à compter de 2003 dans le contexte de la montée en charge des droits accordés, du défi démographique résultant de l'allongement de l'espérance de vie et d'un environnement économique devenu plus difficile.

Il s'est alors agi d'un tournant essentiel : longtemps considérés comme des modèles dont les autres régimes devaient se rapprocher, les régimes de la fonction publique ont dû alors s'inscrire dans un mouvement de convergence vers les régimes de droit commun du secteur privé, qui avaient déjà connu des réformes de grande ampleur. Les lois de réforme des retraites qui se sont succédé depuis lors, en 2010 puis en 2014, se sont appliquées de la même façon à la fonction publique et au secteur privé.

Ces réformes ont conduit à des évolutions très significatives. La convergence des règles applicables aux régimes de la fonction publique et à ceux des salariés du secteur privé est aujourd'hui devenue une réalité sur des points majeurs : les âges d'ouverture des droits pour les fonctionnaires sédentaires, la durée d'assurance, les règles de la décote et de la surcote sont désormais harmonisés. Les cotisations des fonctionnaires sont en cours d'alignement sur celles des salariés du secteur privé. Nombre de mesures ont été également prises pour remettre en cause certains mécanismes spécifiques, comme la possibilité d'un départ anticipé après 15 ans de services aux agents ayant élevé 3 enfants ou plus ou la répercussion sur les pensions des fonctionnaires des modifications indiciaires décidées pour les agents en activité.

L'alignement de plusieurs règles des régimes de la fonction publique sur celles des régimes du secteur privé a facilité une réelle convergence entre retraités de la fonction publique et retraités du secteur privé.

Les âges de départ effectifs sont aujourd'hui devenus très proches, sauf pour les fonctionnaires exerçant dans les catégories actives qui bénéficient de conditions nettement plus favorables. En dépit de la persistance de règles de calcul différentes, les pensions de retraite assurent un taux de remplacement moyen comparable entre fonctionnaires et salariés du secteur privé, quand bien même des écarts très significatifs demeurent selon les niveaux et la structure des rémunérations, entre fonctionnaires aussi bien qu'entre ces derniers et les salariés du secteur privé.

Cette convergence réelle, quoiqu'imparfaite, pourrait être considérée comme un point d'équilibre, à même de constituer un facteur d'apaisement dans le débat toujours sensible sur l'équité du système de retraites.

Pourtant quatre risques importants menacent cet équilibre :

- le premier résulte des règles de calcul différentes des retraites entre actifs de la fonction publique et du secteur privé. La règle des 25 meilleures années adoptée en 1993, notamment en cas de reprise de la croissance de l'économie et donc des salaires, et l'évolution des régimes complémentaires pèseront à la baisse sur les taux de remplacement des pensions du secteur privé, alors que, à structure de rémunération inchangée entre traitement indiciaire et primes, le calcul de la pension de retraite des fonctionnaires sur la base de la rémunération indiciaire des 6 derniers mois rend le taux de remplacement indépendant de la croissance économique ;
- le deuxième tient aux modalités différenciées de prise en compte de la pénibilité - catégories actives dans la fonction publique, compte de prévention de la pénibilité dans le secteur privé - qui créent des situations inéquitables ;
- le troisième résulte de la diversité et la complexité des règles qui régissent le calcul des pensions de retraite dans les différents régimes, qui peuvent créer une suspicion de manque d'équité et nuisent à la légitimité d'ensemble du système de retraites ;
- le quatrième tient aux perspectives financières de la CNRACL profondément dégradées à moyen terme, qui exigeront, toutes choses égales par ailleurs, un fort relèvement des cotisations, et au maintien nécessaire d'un haut niveau de cotisation employeur pour garantir l'équilibre du régime des pensions des fonctionnaires d'État, qui pèsera fortement sur les finances publiques.

Prévenir ces risques pourrait appeler de nouvelles évolutions. Pour les mener à bien, différentes démarches sont envisageables. Certaines reposent sur des réformes structurelles de grande ampleur passant par une suppression des régimes de la fonction publique, immédiate ou à terme, et un changement des règles d'affiliation des fonctionnaires, en vue de leur rattachement aux régimes de droit commun. D'autres maintiennent des régimes de retraite spécifiques aux fonctionnaires, mais modifient leur financement et leur organisation, dans le cadre d'un adossement financier aux régimes du secteur privé ou par la création d'un régime unique de retraite par fusion du régime des pensions de l'État et de la CNRACL.

Les scénarios de réformes structurelles modifiant les règles d'affiliation des fonctionnaires sont les plus ambitieux en termes d'équité entre régimes, mais ils auraient un impact particulièrement marqué sur le niveau de pension de certaines catégories de fonctionnaires. Ils apparaissent techniquement complexes à mettre en œuvre et pourraient faire peser, durant une période de transition plus ou moins longue, des charges très lourdes sur les finances publiques. L'assimilation opérée en matière de retraite avec les salariés du secteur privé conduirait, à échéance plus ou moins rapprochée, à s'interroger sur le maintien des conditions de recrutement, d'emploi et de rémunérations spécifiques aux agents publics. Ces scénarios pourraient de ce fait se heurter à des oppositions de principe qui en rendraient la réalisation d'autant plus ardue qu'ils ne pourraient laisser de côté les autres régimes spéciaux de retraite couvrant certaines entreprises publiques. Ils relèvent en tout état de cause de choix politiques.

Une autre voie consiste à s'inscrire dans une approche de changements plus progressifs, visant à de nouveaux ajustements des règles de calcul des pensions des fonctionnaires afin de les rapprocher de celles du secteur privé, dans la continuité de ce qui a été entrepris depuis 2003. La Cour a identifié en ce sens sept leviers susceptibles de contribuer à ces évolutions.

Les réformes fondées sur la poursuite de l'adaptation des paramètres de calcul des pensions de retraite des fonctionnaires (allongement progressif de la durée de référence, prise en compte partielle des primes), et le réexamen des droits familiaux et conjugaux et de la situation des catégories actives peuvent paraître moins risquées à mettre en œuvre et sont compatibles avec un cadre budgétaire contraint à court terme. Elles s'inscriraient dans la continuité de la démarche poursuivie depuis 2003 de rapprochement progressif des régimes des fonctionnaires et des salariés du secteur privé. Sans doute plus acceptables par les fonctionnaires que des scénarios de rupture, des ajustements

paramétriques progressifs permettraient d'adapter en continu les régimes de la fonction publique aux évolutions des régimes du secteur privé.

En tout état de cause, des modifications importantes sont à apporter à l'organisation des régimes de de la fonction publique qui, en l'état actuel, nuit à la qualité de leur pilotage financier et à leur transparence. Les recommandations formulées par la Cour s'inscrivent dans ce cadre.

Ainsi aucune clarification n'est encore intervenue pour mieux identifier le financement des avantages non contributifs de retraite, comme cela a été le cas pour le secteur privé avec la création du Fonds de solidarité vieillesse et la prise en charge de certains avantages familiaux de retraite par la CNAF. Ces dépenses, qu'il s'agisse des avantages familiaux et conjugaux ou du minimum garanti, pourraient être mieux identifiées et faire l'objet de financements spécifiques, en particulier afin de permettre une comparaison avec celles du secteur privé et favoriser une indispensable convergence. Le financement des départs à la retraite anticipés au titre des catégories actives devrait en particulier reposer sur une contribution retraite majorée à la charge des employeurs d'agents relevant de ces catégories.

De même, l'organisation institutionnelle des retraites de la fonction publique devrait être revue pour une plus grande transparence, une meilleure association des partenaires sociaux, un pilotage financier à moyen terme des régimes plus efficace et une efficacité accrue de la gestion. La création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État et le renforcement de la gouvernance de la CNRACL contribueraient fortement à la modernisation indispensable des régimes de retraite des fonctionnaires.

Si des progrès importants ont été réalisés au cours de la décennie passée, l'exigence de soutenabilité des finances publiques, tout comme la nécessité de restaurer la confiance dans la justice et la pérennité des retraites, rendront nécessaires de nouvelles évolutions. Celles déjà mises en œuvre avec des résultats significatifs paraissent montrer la voie. C'est par une démarche méthodique et continue, attentive à la répartition des efforts entre générations, que de nouveaux pas en avant pourraient être faits dans la convergence des droits et des organisations, dans la perspective de renforcer l'équité et la solidité du système de retraites.

Récapitulatif des recommandations sur la gestion et le financement des régimes de retraite des fonctionnaires

1. À l'horizon de trois ans, créer une caisse de retraite de fonctionnaires de l'État ;
2. sans attendre, réduire le nombre de centres de gestion régionaux, et étudier leur concentration en un seul pôle ;
3. réaffirmer l'objectif du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de retraite et d'information pour toutes les administrations et réduire significativement son calendrier ;
4. créer une direction autonome, à effectif réduit, sous l'autorité du conseil d'administration de la CNRACL ;
5. dans la perspective de la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la CNRACL, programmer des économies de gestion plus ambitieuses (15 % d'économies de fonctionnement en 4 ans) ;
6. mieux identifier les dépenses liées aux avantages non contributifs au sein des régimes de retraite des fonctionnaires et leur affecter des financements spécifiques ;
7. examiner les possibilités de mise en place d'une contribution majorée dont seraient redevables les employeurs de fonctionnaires relevant des catégories actives ;
8. tirer pleinement parti des nouveaux outils de prévisions pour évaluer et analyser l'incidence des différents leviers d'ajustements paramétriques des règles des régimes de retraite des fonctionnaires.

Récapitulatif des leviers d'évolution des régimes de retraite des fonctionnaires

1. L'allongement progressif de la durée de la période de référence pour le calcul de la pension des fonctionnaires en revalorisant les salaires portés au compte selon les mêmes règles que pour le secteur privé et la prise en compte partielle des primes par une intégration plafonnée dans la rémunération de référence ;
2. la suppression de la bonification de dépaysement pour services à l'étranger et dans les DOM-TOM ;
3. l'harmonisation des droits familiaux de retraite des agents publics et de ceux du secteur privé, tout en veillant à la neutralité budgétaire, le cas échéant par un réexamen du bien-fondé d'autres avantages familiaux, tel le supplément familial de traitement ;
4. l'harmonisation progressive des règles relatives aux pensions de réversion entre le secteur privé et la fonction publique, notamment en matière de condition d'âge et de condition de ressources (sur une partie de ces pensions) ;
5. le réexamen, systématique, en cas de négociation catégorielle, du périmètre des métiers relevant des catégories actives et, au sein de ces métiers, des fonctions exercées justifiant le bénéfice de ces avantages ;
6. l'accélération du rythme de montée en charge de l'augmentation de la durée d'assurance pour les catégories actives et « super-actives » ;
7. l'examen de la suppression des bonifications de durée de services pour les fonctionnaires recrutés dans certaines catégories actives.

Glossaire

Âge légal de départ à la retraite

Âge à partir duquel un assuré est en droit de demander sa retraite, aussi appelé âge d'ouverture des droits (AOD). Il augmente progressivement de 60 ans (pour les personnes nées jusqu'au 30 juin 1951) à 62 ans (pour les personnes nées à compter du 1^{er} janvier 1955) du fait de la réforme des retraites de 2010. Des départs avant cet âge (appelés « départs anticipés ») sont toutefois possibles sous certaines conditions, pour les fonctionnaires appartenant aux catégories actives et pour les agents ayant commencé à travailler tôt. Il existe deux autres âges définis légalement dans le système de retraite : l'âge maximum (ou limite d'âge pour les fonctionnaires), et l'âge d'annulation de la décote ou âge de la retraite à taux plein.

Assiette

Ensemble des éléments servant de base au calcul des cotisations. Dans le cas des cotisations d'assurance vieillesse du régime général, l'assiette des cotisations est constituée par les salaires ou les revenus professionnels, dans la limite du plafond de la sécurité sociale. Pour les régimes de retraite de la fonction publique, l'assiette est constituée des traitements indiciaires bruts et, exceptionnellement, de certaines primes ouvrant droit à pension.

Bonifications

Suppléments de durée liés à la situation et à la carrière personnelle des agents de la fonction publique, qui s'ajoutent aux services effectivement accomplis pour le calcul d'une pension.

Capitalisation

Mode d'organisation des systèmes de retraite dans lequel les cotisations d'un assuré sont placées à son nom durant sa vie active (placements financiers et immobiliers), avant de lui être restituées sous forme de rente après l'arrêt de son activité professionnelle. La constitution du capital peut s'effectuer à titre individuel ou dans un cadre collectif (accord d'entreprise). En France, seuls les systèmes de retraite dits sur-complémentaires (ex. : le PERP, ou plan d'épargne retraite

populaire) et, dans les fonctions publiques, le RAFP fonctionnent selon le principe de la capitalisation.

Catégorie active

Catégorie de métiers de la fonction publique considérés comme pénibles, à risque ou dangereux, permettant aux agents ayant effectué au moins 15 ans de services actifs de bénéficier de la mise en paiement de leur pension avant l'âge légal de départ en retraite.

Catégorie sédentaire

Ensemble des métiers de la fonction publique qui ne sont pas en catégorie active, et pour lesquels l'âge minimum de départ à la retraite est relevé progressivement de 60 à 62 ans.

CAS Pensions

Compte d'affectation spéciale *Pensions*, prévu par la loi organique relative aux lois de finances de 2001 et créé par la loi de finances initiale pour 2006, afin de centraliser l'ensemble des opérations financières relatives aux pensions et aux avantages accessoires au sein du budget de l'État. En particulier, le suivi budgétaire du régime de retraite de la fonction publique d'État est présenté dans les documents budgétaires du CAS Pensions (projets annuels et performance et rapports annuels de performance).

CIR

Compte individuel de retraite. Un CIR est constitué pour chaque fonctionnaire afin de permettre l'enregistrement de ses droits à retraite au fur et à mesure de sa carrière et de faciliter l'exercice du droit à l'information sur la retraite.

CNRACL

La Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) est la caisse de retraite des agents titulaires de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière dont la durée hebdomadaire de travail est d'au minimum 28 heures.

Compensation démographique

Mécanisme de solidarité financière entre les différents régimes de retraite. Il a pour objectif de compenser les écarts relatifs aux capacités contributives et aux caractéristiques démographiques de l'ensemble des régimes de retraite de base.

COR

Conseil d'orientation des retraites. Cette instance indépendante composée de parlementaires, de représentants des organisations patronales et syndicales, de membres de l'administration et d'experts est chargée de suivre et d'analyser les évolutions à moyen et long terme des régimes de retraite et la situation des retraités. Il établit notamment à intervalles réguliers, et selon différents scénarios, des projections financières pour l'ensemble du système de retraite.

CSR

Comité de suivi des retraites. Créé par la loi du 20 janvier 2014, ce comité indépendant a pour mission d'évaluer si le système de retraite s'éloigne de manière significative de ses objectifs et d'émettre des recommandations de mesures correctrices. Les objectifs, précisés par la loi, sont relatifs au niveau des retraites, à l'équité entre cotisants et à la pérennité financière.

Décote

Réduction définitive appliquée au montant de la pension d'un assuré qui choisit de partir en retraite avant d'avoir atteint les conditions d'une pension de retraite à taux plein (âge de liquidation à taux plein ou durée d'assurance tous régimes requise pour le taux plein). La décote est de 5 % par année manquante par rapport à l'âge ou la durée d'assurance requis pour le taux plein.

Durée d'assurance

Total des trimestres validés dans un régime de retraite ou dans l'ensemble des régimes (durée d'assurance totale). La durée d'assurance totale (c'est-à-dire tous régimes confondus) sert notamment pour déterminer les éventuelles décotes ou surcotes.

Durée de liquidation ou durée de services et bonifications

Elle est égale à la durée de services réalisés en tant que fonctionnaire, augmentée d'éventuelles bonifications. Pour bénéficier d'une retraite des régimes de la fonction publique, une condition minimale de 2 ans de durée de services effectifs est nécessaire pour les fonctionnaires civils de l'État. Si cette durée n'est pas atteinte, le fonctionnaire est affilié rétroactivement au régime général et à l'Ircantec.

FSPOEIE

Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État. Ce régime de retraite est présenté au sein du CAS *Pensions*.

Ircantec

Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques. Ce régime complémentaire est l'équivalent pour les agents contractuels de l'Agirc-Arrco.

Liquidation

Vérification des droits acquis et calcul du montant de la retraite d'un assuré, préalable à sa mise en paiement. La liquidation intervient après que l'assuré a formulé sa demande de retraite.

Limite d'âge

Dans la fonction publique, la limite d'âge est l'âge auquel le fonctionnaire est admis d'office à la retraite, sans décote. Il peut néanmoins poursuivre son activité dans certains cas. Pour les fonctionnaires de catégorie sédentaire, cet âge coïncide avec l'âge de la retraite à taux plein pour les salariés du privé, soit entre 65 et 67 ans (67 à partir de la génération née en 1955).

Majoration

Avantage supplémentaire en matière de retraite ouvert non pas du fait des cotisations, mais de la situation personnelle du bénéficiaire. La plupart des régimes prévoient des majorations - soumises à certaines conditions - portant soit sur la durée d'assurance (ex. : attribution de trimestres supplémentaires pour avoir élevé un enfant), soit sur le montant de la retraite (ex. : majoration pour aide constante d'une tierce personne).

Minimum garanti

Montant auquel est portée la retraite de base lorsque son montant calculé est inférieur à un seuil. Lors de la liquidation d'une pension, le service gestionnaire calcule le montant de la pension selon les règles en vigueur (durée de services, bonifications, indice détenu, durée d'assurance), puis il compare le montant obtenu avec celui issu du calcul du minimum garanti. C'est alors le montant le plus favorable qui est retenu. Une prestation équivalente, appelée minimum contributif, existe au sein du régime général et des régimes alignés.

Minimum vieillesse

Garantie de ressources, financée par la solidarité nationale, pour les personnes âgées qui ne bénéficient pas d'une pension de retraite ou dont la retraite est inférieure à un plancher. L'attribution du minimum vieillesse est soumise à une condition de ressources.

Pension d'invalidité

Pension attribuée dans le cas d'une mise à la retraite par anticipation, pour cause d'incapacité permanente du fait de maladie ou de blessure.

Polypensionné(e)

Personne ayant cotisé, durant sa vie professionnelle, à plusieurs régimes différents et bénéficiant, de ce fait, de retraites versées par plusieurs caisses au prorata de la durée passée dans chaque régime.

Radiation des cadres

Décision administrative constatant qu'un fonctionnaire a cessé d'appartenir au corps dans lequel il était titulaire d'un grade ou d'un emploi. Elle découle soit de l'admission à la retraite, soit d'une démission régulièrement acceptée, soit d'un licenciement ou d'une révocation. Elle n'entraîne donc pas obligatoirement la liquidation immédiate de la pension.

RAFP

Régime de retraite additionnelle de la fonction publique, fonctionnant en capitalisation.

Régime complémentaire

Deuxième niveau de retraite obligatoire, complétant le régime de base (par exemple, le régime Arrco pour tous les salariés et l'Agirc pour les salariés cadres, le régime Ircantec pour les agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques).

Régime de base

Premier niveau de retraite obligatoire (ex. : régime général, régime des salariés agricoles, régimes des professions non-salariés...).

Régime général

Régime de retraite de base des salariés du commerce, de l'industrie et des services du secteur privé. Au niveau national, le régime général est

géré par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).

Régimes alignés

Régimes ayant choisi, en 1973, de se rapprocher du régime général en adoptant les mêmes règles pour le calcul des droits à retraite. Ils regroupent le régime général des salariés, le régime des artisans et des commerçants et le régime des salariés agricoles.

Régimes spéciaux

Ensemble des régimes de retraite couvrant certaines catégories particulières de salariés de la fonction publique (régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État et CNRACL), d'entreprises publiques ou de certaines professions réglementées (ex. : régimes de la SNCF, de la RATP, des clercs et employés de notaire, des ouvriers de l'État, de l'Opéra de Paris, de la Banque de France...).

Répartition

Mode d'organisation des systèmes de retraite fondé sur la solidarité entre générations. Les cotisations versées par les actifs au titre de l'assurance vieillesse servent immédiatement à payer les pensions des retraités. L'équilibre financier des systèmes de retraite par répartition est fonction du rapport entre le nombre de cotisants (population active taux de croissance de ses revenus) et celui des retraités.

Retenue pour pension

Cotisation salariale dont s'acquitte tout fonctionnaire pour la constitution de ses droits à pension. L'assiette est constituée du traitement indiciaire brut, majoré éventuellement de la NBI ou de certaines primes spécifiques.

Réversion

Attribution au conjoint et aux orphelins de moins de 21 ans d'un assuré décédé (avant ou après son départ en retraite) d'une partie de sa pension de retraite.

Salaire annuel moyen (SAM)

Dans les régimes de salariés du secteur privé, montant - appelé également "salaire de référence" - servant de base au calcul de la retraite de base. Ce montant correspond à la moyenne des salaires (revalorisés à la date de la retraite) des 25 meilleures années. Le nombre d'années retenues est fixé dans chaque régime en proportion du temps passé dans celui-ci.

SRE

Service des retraites de l'État. Service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP), chargé de liquider les pensions sur la base des informations fournies par les ministères employeurs et de coordonner les acteurs de la chaîne des pensions.

Surcote

Majoration appliquée au montant de la future pension d'un assuré qui choisit de continuer à travailler après l'atteinte de l'âge d'ouverture des droits et alors qu'il a atteint la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Taux de remplacement

Rapport entre le montant de la retraite (base et complémentaire) et celui du salaire de fin de carrière (dernier traitement, rémunération ou revenu perçu).

Taux (ou pourcentage) de liquidation

Le taux de liquidation, qui intervient dans le calcul de la pension, est un coefficient proportionnel à la durée de services et bonifications de l'agent dans la fonction publique. Le taux maximum de liquidation est de 75 %, il est obtenu pour une durée qui dépend de la génération de l'agent (par ex. 165 trimestres pour les agents de la génération 1954). Au bénéfice de certaines bonifications, le taux de liquidation peut être augmenté jusqu'à 80 %.

Taux plein

Une pension au « taux plein » désigne une pension obtenue sans décote. Un assuré obtient une pension au taux plein s'il justifie de la durée d'assurance nécessaire (tous régimes confondus) ou, indépendamment de sa durée d'assurance, s'il a atteint un âge limite (65 ans pour les salariés du privé et les non-salariés relevé progressivement à 67 ans, 60 ou 65 ans selon les cas pour les fonctionnaires relevés progressivement à 62 et 67 ans) et les personnes se trouvant dans une situation particulière (reconnues inaptées au travail, invalides, anciens combattants...).

Annexes

Annexe n° 1 : les différents corps classés en catégories actives

Les différents corps classés en catégorie active		
Fonction publique de l'État	Âge d'ouverture des droits (1)	Limite d'âge (1)
Personnels actifs de la Police nationale	52 ans si 27 ans de services	57 ans(2)
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	52 ans si 27 ans de services	57 ans(2)
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	52 ans si 17 ans de services	59 ans
Personnels de la surveillance des douanes	57 ans	62 ans
Instituteurs (3)	57 ans	62 ans
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	57 ans	62 ans
Educateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse	57 ans	62 ans
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires	57 ans	62 ans
Contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer (certains emplois)	57 ans	64 ans
Fonction publique territoriale		
Agents des réseaux souterrains des égouts	52 ans	62 ans
Sapeurs pompiers professionnels	57 ans	62 ans
Agents de salubrité	57 ans	62 ans
Agents de Police municipale	57 ans	62 ans
Agents de surveillance de la Préfecture de Police	57 ans	62 ans
Agents d'entretien et agents techniques (certains emplois)	57 ans	62 ans
Fonction publique hospitalière		
Personnels infirmiers et personnels paramédicaux en contact avec les malades n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 37 de la loi 2010- 751 du 5 juillet 2010 (4)	57 ans	62 ans
Autres personnels hospitaliers (aides- soignants, agents de services hospitaliers)	57 ans	62 ans
Assistants sociaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec les malades	57 ans	62 ans
Puéricultrices en fonction dans les services de pédiatrie n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 31 du décret n°2010- 1139 du 29 septembre 2010 (renoncement aux droits liés au classement dans la catégorie active) (5)	57 ans	62 ans
Maîtres ouvriers et ouvriers professionnels (certaines fonctions)	57 ans	62 ans
Agents d'entretien (certaines fonctions)	57 ans	62 ans
Agents de service mortuaire et de désinfection	57 ans	62 ans

Source : DGAFP.

(1) La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a relevé, en les majorant de deux ans, l'ensemble des bornes d'âge, qu'il s'agisse de l'âge d'ouverture des droits ou des limites d'âge. Elle a également majoré dans les mêmes limites les durées de services effectifs exigées (cf. lignes 1 et 2 sous FPE). Cette réforme s'appliquera toutefois de manière progressive, les bornes d'âge augmentant, selon l'année de naissance des assurés, au rythme de quatre mois par an. Les premières générations concernées seront celles des personnels nés après le 1er juillet 1961, lorsque l'âge d'ouverture des droits à pension était, avant la réforme, fixé à 50 ans et la limite d'âge à 55 ans et les générations nées après le 1er juillet 1956, lorsque ces bornes d'âge étaient respectivement de 55 et 60 ans. Dans le but de réduire plus rapidement le déficit des régimes d'assurance vieillesse, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a accéléré le rythme de transition, l'âge d'ouverture des droits à la retraite est relevé de 5 mois par génération au lieu de 4. Le présent tableau présente donc la situation telle qu'elle sera l'année où la réforme s'appliquera pleinement à l'ensemble des personnels.

(2) 59 ans pour les commissaires et les commissaires principaux ; 60 ans pour les commissaires divisionnaires.

(3) Corps de catégorie B mis en extinction par le décret du 23 décembre 2003 et remplacé progressivement par le corps de professeur des écoles (catégorie A). Contrairement aux professeurs des écoles, les instituteurs, classés en « catégorie active » peuvent partir à l'âge de 55 ans.

(4) La loi 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique prévoit, en son article 37, que les personnels infirmiers et paramédicaux classés en catégorie active, ainsi que les personnels relevant du corps des cadres de santé et autres corps ou cadres d'emplois de personnels paramédicaux ayant occupé des emplois ainsi classés, peuvent opter :
* soit en faveur du maintien dans leurs corps ou cadres d'emplois associé à la conservation des droits liés au classement dans la catégorie active (départ anticipé à 57 ans) ;
* soit en faveur de leur intégration dans les corps ou cadres d'emplois appartenant à la catégorie A, l'âge d'ouverture des droits à pension de ces personnels, ainsi que leur limite d'âge demeurant, toutefois, fixés respectivement à 60 et 65 ans.
Ce droit d'option était ouvert jusqu'au 30 mars 2011.

(5) Droit d'option ouvert pendant une durée de six mois à compter du 1er janvier 2012.

Annexe n° 2 : rendre les taux de prélèvements comparables entre régimes de la fonction publique et régimes du secteur privé

Dans son rapport annuel de juin 2016, le COR présente un exercice de normalisation afin de comparer des taux de prélèvement d'équilibre des différents régimes, corrigés des différences d'assiette, de champ de dépenses et de situations démographiques. Ce travail repose sur des données de 2013.

Un premier calcul consiste à rapporter les cotisations à une assiette comparable. Dans un premier temps, cette assiette est définie comme l'ensemble des rémunérations brutes et elle inclut donc les primes pour les fonctionnaires. De cette manière, certaines différences tenant à la définition des assiettes de cotisations ou à l'existence de plafonds de cotisation sont neutralisées. Les « taux de cotisation apparents » ainsi obtenus présentent des différences significatives entre régimes puisqu'ils sont de 23,3 % pour les salariés du secteur privé (régimes de base et complémentaires), 68,7 % pour les fonctionnaires civils de l'État et 33,3 % à la CNRACL. Dans un second temps, les cotisations sont rapportées à une assiette constituée des rémunérations « superbrutes », définies comme les revenus bruts d'activité augmentés des cotisations sociales employeurs. Dans le cas des fonctionnaires de l'État, la prise en compte au dénominateur des cotisations employeur contribue mécaniquement à une réduction significative de l'écart avec le privé et ramène la différence de « taux de cotisation normalisé » entre régimes de la FPE et des salariés du privé à une vingtaine de points (36,6 % contre 15,5 %) et à 8 points pour la CNRACL.

Un second calcul consiste à évaluer un taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses. Il s'agit du taux de prélèvement sur la masse des rémunérations super-brutes qui, sans autres ressources, assurerait le financement d'un ensemble homogène de dépenses d'un régime à l'autre alors que le taux de prélèvement actuel du régime de la fonction publique d'État finance des dépenses d'invalidité et des droits familiaux qui, dans le privé, n'incombent pas au régime général d'assurance vieillesse. Ce calcul aboutit, à nouveau, à réduire l'écart entre public et privé, qui est ramené à 13 points pour la fonction publique d'État. Le taux de prélèvement d'équilibre de la CNRACL devient même inférieur de 1,5 point à celui du secteur privé.

Les disparités restantes peuvent, en partie, trouver leur origine dans les différences de structure démographique des populations de chaque régime. La méthode de redressement a consisté à estimer un taux de prélèvement sur la rémunération d'un nombre de cotisants du régime correspondant au rapport démographique (nombre de cotisants/effectifs de retraités) de l'ensemble des régimes. C'est le taux de prélèvement qui permettrait, en théorie, de financer la dépense moyenne d'un pensionné de ce régime si le rapport démographique dans son cas se situait au niveau de la moyenne générale du pays. La neutralisation de ces différences démographiques ramène à moins de 6 points l'écart entre les taux de prélèvement d'équilibre de la fonction publique de l'État (dont le rapport démographique est fortement dégradé) et le secteur privé. Au contraire, en raison d'une situation démographique qui lui reste favorable, la CNRACL voit son taux de prélèvement d'équilibre s'accroître significativement par rapport au régime des salariés du privé (plus de 10 points d'écart).

La correction « démographique » consistant à uniformiser le rapport cotisants/retraités dans tous les régimes peut toutefois être considérée comme excessive dans la mesure où certains dispositifs spécifiques aux fonctionnaires, comme celui des « catégories actives » (voir *infra*), doivent, toutes choses égales par ailleurs, se traduire par un ratio cotisants/retraités des fonctionnaires inférieur à celui des salariés du secteur privé.

Le COR propose une seconde méthode de redressement qui répond en partie à cette objection et qui consiste à aligner le ratio démographique des régimes uniquement pour les retraités de 65 ans et plus, en maintenant donc les disparités entre régimes pour les retraités d'âge inférieur. L'écart de taux de prélèvement d'équilibre avec le régime général ressort alors à 10,2 points pour les agents civils de l'État et à 21,5 points pour la CNRACL.

Annexe n° 3 : âges moyens à la liquidation des nouveaux retraités en 2012

		Hors départs anticipés ¹²⁸
FPE civile	60 ans et 5 mois	
<i>FPE civile - catégories sédentaires</i>		<i>62 ans et 3 mois</i>
<i>FPE civile - catégories actives</i>		<i>57 ans et 6 mois</i>
CNRACL	60 ans et 2 mois	
Fonctionnaires territoriaux	60 ans et 7 mois	
<i>Fonctionnaires territoriaux - catégories sédentaires</i>		<i>62 ans et 1 mois</i>
<i>Fonctionnaires territoriaux - catégories actives</i>		<i>58 ans et 7 mois</i>
Fonctionnaires hospitaliers	58 ans et 2 mois	
<i>Fonctionnaires hospitaliers - catégories sédentaires</i>		<i>61 ans et 6 mois</i>
<i>Fonctionnaires hospitaliers - catégories actives</i>		<i>57 ans et 8 mois</i>
CNAV	62 ans et 2 mois	62 ans et 9 mois

Source : COR, « Les comportements de départ à la retraite », mai 2015

¹²⁸ Pour carrières longues, pour 3 enfants et plus et invalidité (pour les fonctionnaires).

Annexe n° 4 : les durées de vie à la retraite

Durée de retraite rapportée à l'espérance de vie¹²⁹ par catégorie pour la génération née en 1942

	Hommes			Femmes		
	Âge de liquidation	Espérance de vie à 55 ans ¹³⁰	Durée de retraite relative	Âge de liquidation	Espérance de vie à 55 ans	Durée de retraite relative
Employés						
<i>dont : salariés du secteur privé</i>	61,1 ans	80,4 ans	24 % (19,3 ans)	61,7 ans	87,5 ans	29,5 % (25,8 ans)
<i>dont : fonction publique civile</i>	57,5 ans	80,6 ans	28,7 % (23,1 ans)	58,9	88 ans	33,1 % (29,1 ans)
Professions intermédiaires						
<i>dont : salariés du secteur privé</i>	60,5 ans	81,7 ans	26 % (21,2 ans)	61,4 ans	88,3 ans	30,5 % (26,9 ans)
<i>dont : fonction publique civile</i>	59,1 ans	81,6 ans	27,6 % (22,5 ans)	58,4 ans	88,9 ans	34,3 % (30,5 ans)
Cadres et professions intellectuelles						
<i>dont : salariés du secteur privé</i>	61,4 ans	83,6 ans	26,6 % (22,2 ans)	61,9 ans	89,4 ans	30,8 % (27,5 ans)
<i>dont : fonction publique civile</i>	60,7 ans	83,6 ans	27,4 % (22,9 ans)	59,2 ans	89,4 ans	33,8 % (30,2 ans)
Ensemble	60,2	81,3 ans	26 % (21,1 ans)	61,3	87,8 ans	30,2 % (26,5 ans)

Champ : retraités de droit direct au 31/12/2008 nés en 1942, résidant en France. Source : COR, rapport annuel - juin 2015. Étude DREES à partir de l'EIR 2008.

¹²⁹ A 55 ans, par catégorie et par sexe.

¹³⁰ Ici calculée comme suit : 55 ans + espérance de durée de vie restante à 55 ans.

Annexe n° 5 : les départs en retraite pour motifs familiaux

Dans les régimes de la fonction publique, le départ à la retraite n'est soumis à aucune condition d'âge minimum dans certains cas particuliers.

La liquidation peut ainsi intervenir à tout âge, dès lors que le fonctionnaire a effectué quinze années de services, lorsqu'il est parent d'un enfant vivant, âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, à condition qu'il ait, pour cet enfant, interrompu son activité dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, ou lorsque le départ intervient du fait d'une infirmité ou d'une maladie incurable du fonctionnaire ou de son conjoint.

Les agents concernés se voient attribuer une pension de retraite calculée selon les règles en vigueur mais, sous certaines conditions, leur pension ne subit pas de décote.

Il n'y a pas non plus de condition d'âge lorsque le fonctionnaire est mis à la retraite pour invalidité, sans condition de durée de services. Dans ce cas, l'agent se voit accorder une pension d'invalidité, calculée selon les mêmes règles que la pension de retraite, mais sans être soumise à la décote. La pension d'invalidité peut être portée au minimum garanti sans condition d'âge ou de durée d'assurance. Lorsque le taux de l'invalidité est d'au moins 60 %, la pension ne peut être inférieure à 50 % du dernier traitement indiciaire.

Deux majorations spécifiques peuvent compléter les pensions d'invalidité : la majoration pour tierce personne et la rente viagère d'invalidité dont l'agent peut bénéficier si l'invalidité résulte de l'exercice des fonctions

La réforme de 2010 a prévu l'extinction d'une autre disposition dérogatoire qui permettait aux parents de trois enfants ou plus vivants ou élevés pendant 9 ans d'obtenir une pension de retraite sans condition d'âge. Ce départ était soumis à une condition de 15 années de services effectifs et à l'interruption ou la réduction de l'activité professionnelle pour chaque enfant. Outre l'absence d'âge minimum pour le départ en retraite, l'agent bénéficiait, pour la liquidation de sa pension, de l'application des règles en vigueur (y compris le minimum garanti) lorsque les deux conditions avaient été remplies (trois enfants et durée de services).

La loi de 2010 a prévu que ce dispositif de départ anticipé restait ouvert aux parents qui en remplissaient les conditions jusqu'au 31 décembre 2011. Mais, sauf cas particuliers¹³¹, ils se voient appliquer les règles générales (exigence de durée d'assurance, décote...) de leur génération et non plus celles qui étaient en vigueur au moment où ils ont rempli les deux conditions requises (15 ans de services et trois enfants).

¹³¹ Conservent l'intégralité des règles antérieures les fonctionnaires ayant présenté leur demande de pension avant le 1^{er} janvier 2011 pour une radiation au plus tard le 1^{er} juillet 2011, et les fonctionnaires qui, au plus tard le 1^{er} janvier 2011, sont à moins de 5 années ou ont atteint l'âge d'ouverture des droits à pension applicable avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-1330.

Annexe n° 6 : l'indemnité temporaire de retraite

Un décret de 1952 a institué une majoration de pension, appelée « indemnité temporaire de retraite », au bénéfice des pensionnés civils et militaires résidant dans six territoires d'outre-mer : La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et Mayotte. Cette majoration, calculée en proportion de la pension, visait à compenser les surcoûts résultant des niveaux des prix plus élevés dans ces territoires.

Taux de l'indemnité temporaire de retraite

<i>Collectivité</i>	<i>Taux de l'indemnité temporaire</i>
<i>La Réunion</i>	35 %
<i>Mayotte</i>	35 %
<i>Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	40 %
<i>Nouvelle Calédonie</i>	75 %
<i>Wallis-et-Futuna</i>	75 %
<i>Polynésie française</i>	75 %

La Cour des comptes a critiqué cette indemnité à plusieurs reprises¹³², qui n'avait pas de réelle justification et qui induisait une inégalité entre les retraités des différents régimes.

Cette disposition a été réformée par la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. À cette date, environ 33 000 personnes bénéficiaient de cette « sur-pension » pour un montant annuel d'environ 315 M€ en 2008¹³³.

Le dispositif sera fermé à compter de 2028 : il ne sera plus attribué de nouvelle sur-pension à compter de cette date. Les personnes qui étaient bénéficiaires de l'indemnité avant la réforme se sont vu appliquer un plafond. Et à compter de 2009, l'octroi de l'indemnité est subordonné à une condition de services ou de liens avec les territoires concernés et son montant est soumis à un plafond décroissant au cours du temps et qui s'annulera en 2028.

¹³² Notamment dans son rapport public thématique sur « Les pensions des fonctionnaires civils de l'État » en 2003 et dans le Rapport public annuel de l'année 2007

¹³³ Soit un montant moyen légèrement inférieur à 10 000 € annuellement.

Annexe n° 7 : le cumul emploi-retraite

Les fonctionnaires sont soumis à des règles spécifiques en matière de cumul emploi-retraite (article L. 84 du CPCMR et article 58 du décret 2003-1306).

La loi n° 2014-40 a modifié, pour tous les régimes, les conditions du cumul emploi retraite. La liquidation d'une pension à compter du 1^{er} janvier 2015 nécessite d'avoir cessé toute activité professionnelle. En cas de reprise d'activité après la liquidation de la pension, les cotisations vieillesse versées au titre de cette nouvelle activité ne sont pas créatrices de droits nouveaux à retraite, que le cumul emploi retraite soit total ou partiel¹³⁴.

Si le fonctionnaire reprend un emploi dans le secteur privé comme dans le secteur public, le cumul de la pension et du revenu d'activité n'est en principe possible que dans certaines limites. Mais le cumul est intégral si le retraité a 67 ans ou 62 ans et la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein (conditions d'âge exigées à compter de la génération 1955).

<i>Date de naissance</i>	1/1/1948 au 30/6/1951	1/7/1951 au 31/12/1951	1952	1953	1954	à compter du 1/1/1955
<i>âge ans, mois</i>	65 ans	65 ans 4 mois	65 ans 9 mois	66 ans 2 mois	66 ans 7 mois	67 ans
<i>âge* ans mois</i>	60 ans	60 ans 4 mois	60 ans 9 mois	61 ans 2 mois	61 ans 7 mois	62 ans

Source :

* à la condition d'avoir la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein

¹³⁴ Cette nouvelle disposition concerne particulièrement les agents relevant de la catégorie active qui, après avoir fait liquider leur pension de fonctionnaire, ne pourront plus se constituer un nouveau droit à retraite dans un autre régime.

Annexe n° 8 : le minimum de pension

Si le fonctionnaire remplit les conditions pour bénéficier d'une pension sans décote (selon sa durée d'assurance ou son âge), sa pension ne peut être inférieure à un montant minimum qui dépend de la durée des services et bonifications.

Le montant minimum est fixé en fonction de la valeur de l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004 revalorisée depuis cette date dans les mêmes conditions que les pensions : 1 156,90 € après la revalorisation du point d'indice le 1^{er} avril 2013. Si la durée des services et bonifications est au moins égale à 40 ans, la pension ne peut pas être inférieure à cette valeur. Si la durée des services et bonifications est inférieure à 40 ans, le minimum de pension est égal à une fraction de cette valeur.

Montant du minimum garanti au 01/01/14

<i>Années de service</i>	Montant mensuel
<i>40 années et plus</i>	1157 €
<i>30 années</i>	1099 €
<i>20 années et plus</i>	810 €
<i>15 années</i>	661 €

Source : PLF 2016 – Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique

Ces paramètres de calcul s'appliquent aux pensions liquidées à compter du 1^{er} janvier 2013. Ils résultent d'une évolution prévue par la loi de 2003 qui a augmenté la durée de services exigée pour obtenir 100 % du minimum garanti, de 25 ans en 2003 à 40 ans en 2013. Parallèlement, l'indice utilisé pour le calcul du minimum garanti a été augmenté. Par la suite, l'attribution du minimum garanti a été conditionnée au respect des conditions nécessaires à l'obtention d'une pension sans décote, ce qui correspond à la reprise d'une exigence en vigueur au régime général. .

Le minimum garanti bénéficie aux agents ayant un traitement indiciaire faible et une durée de services courte puisqu'il est plus que proportionnel à la durée (pour une durée de 15 ans, le montant attribué est déjà de 57,5 % du montant maximal). La proportion de bénéficiaires est plus élevée dans la FPT (33,7 %) que dans la FPH (18,0 %) ou la FPE – civils (7,2 %).

Les bénéficiaires du minimum garanti (nouveaux retraités en 2014)

	Effectifs	Part parmi les liquidations de droit direct	Durée de services des bénéficiaires (en année)	Montant mensuel moyen de pension avant calcul du minimum garanti	Montant mensuel moyen de pension après calcul du minimum garanti	Gain
FPE – civils	3 485	6,4 %	22,2	742 €	866 €	124 € (+17 %)
FPT	11 176	34,3 %	20,6	662 €	792 €	130 € (+20 %)
FPH	4 097	19,0 %	22,9	728 €	867 €	139 € (+19 %)

Sources : PLF 2016 – rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique (DGFIP, Service des retraites de l'État, base des pensions – CNRACL)

Note : Durée de service des bénéficiaires = Durée de service acquis hors bonifications.

Montant mensuel de pension = pension principale sans accessoires.

Le minimum garanti dans la fonction publique conserve plusieurs spécificités par rapport au minimum contributif en vigueur au régime général. Il est plus élevé puisque son montant maximal atteint 1156,90 € contre 629 € pour le minimum contributif¹³⁵. En outre, il n'est pas strictement proportionnel à la durée de services.

¹³⁵ Ce qui n'est pas seulement un artifice de présentation lié au caractère intégré des régimes de la fonction publique, qui ne distinguent entre couvertures de base et complémentaire. En effet, les dispositifs de minima de pensions qui existent dans les régimes complémentaires du secteur privé sont de nature réellement contributives, c'est-à-dire que ces droits à pension ont pour contrepartie des cotisations supplémentaires.

Annexe n° 9 : les conséquences financières de la suppression éventuelle de la catégorie active

1 - Dans la fonction publique d'État : un gain qui s'érode avec le temps tout en restant significatif

Dans le cadre des travaux préparatoires à la rédaction du rapport du sénateur Delattre sur les catégories actives dans la fonction publique, ont été évaluées les conséquences financières¹³⁶ de l'alignement de la date d'ouverture des droits à retraite des catégories actives sur le droit commun de 62 ans. Les évaluations financières reposent sur l'hypothèse que les intéressés liquideraient leur pension dès leur nouvelle date d'ouverture des droits, soit à 62 ans.

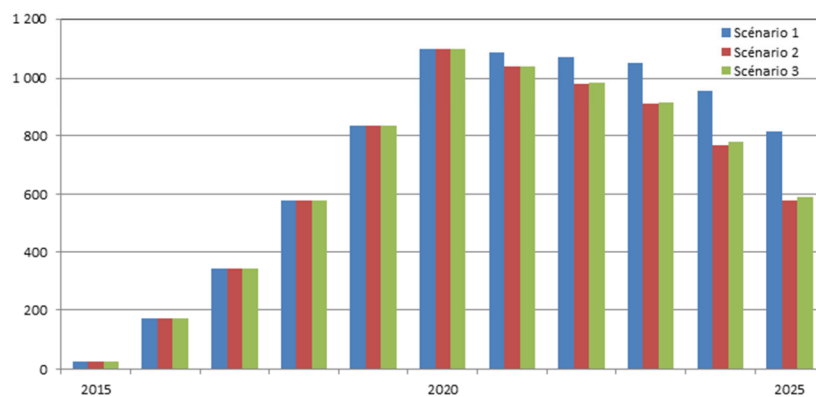
Trois scénarios d'évolution du montant de la pension moyenne ont été étudiés : 1) une pension moyenne inchangée, comme si l'allongement de la durée d'activité n'avait aucun effet sur la rémunération indiciaire et la pension moyenne (borne basse) ; 2) une pension moyenne augmentée du fait des années de service supplémentaires et du maintien des bonifications (borne haute) ; 3) une pension moyenne augmentée du fait de années de services supplémentaires mais sans le bénéfice des bonifications qui seraient supprimées (scenario médian).

Dans le scénario 3, le gain financier annuel tendrait à se stabiliser aux alentours de 1,1 Md€¹³⁷, sous l'effet de la progression des pensions servies du fait de l'allongement de la durée d'activité. La montée en charge de cette réforme n'étant pas terminée à l'horizon de la projection, dans le cas des « super-actifs », son rendement final reste cependant incertain.

¹³⁶ Une telle réforme aurait naturellement d'autres types de conséquences, notamment en matière de gestion des ressources humaines. Ainsi, elle pourrait rendre nécessaire dans certains cas une révision des parcours de fins de carrière et l'introduction de possibilités de reconversion.

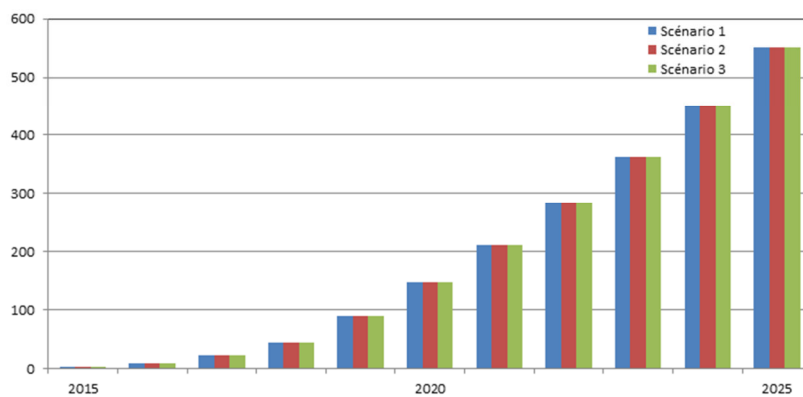
¹³⁷ Le scénario 2, avec maintien de la bonification du 5ème, n'engendre qu'un surcoût limité, car l'allongement de la durée des carrières rend cette bonification souvent superfétatoire.

Économie liée au recul de la date d'ouverture des droits sur la population des actifs (FPE civile) (en M€)



Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, simulation à partir des outils Pacodémo et Pacomontants.

Économie liée au recul de la date d'ouverture des droits sur la population des « super-actifs » (en M€)



Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, simulation à partir des outils Pacodémo et Pacomontants.

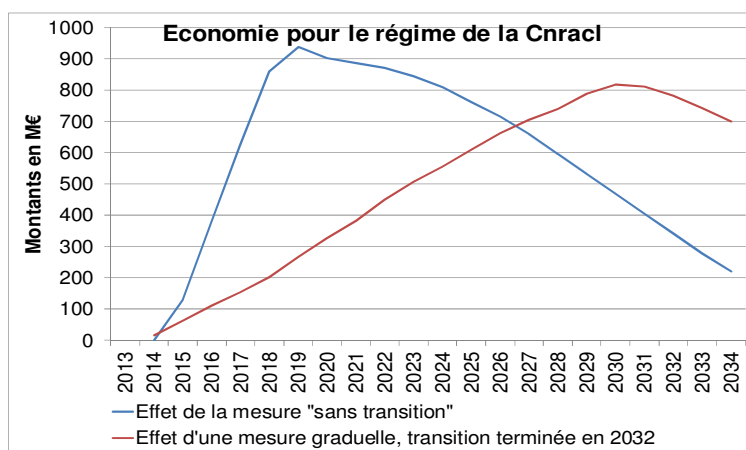
Parallèlement, l'étude estime à 150 M€ à terme le surplus de recettes de cotisations salariales lié au fait que la rémunération moyenne des fonctionnaires augmenterait avec leur ancienneté - à effectifs de fonctionnaires en activité et donc nombre de cotisants supposé constant.

2 - À la CNRACL : une économie limitée mais faiblement documentée

S'agissant de la CNRACL, deux scénarios ont été testés selon l'hypothèse d'une application des nouvelles règles aux flux de retraités dès 2015 ou d'une transition jusqu'en 2032.

Les études réalisées montrent que les rémunérations de fin de carrière plus élevées entraîneraient un surcoût de pensions de 1,6 Md€ par an, le décalage d'âge de départ à la retraite s'accompagnant d'une hausse des pensions moyennes de 21 %, soit 4,2 % par année de report, correspondant à 1,4 % au titre de la progression indiciaire moyenne en fin de carrière et à 2,8 % au titre du décalage des départs à traitement donné (en raison d'une amélioration du coefficient de proratisation et des mécanismes de décote et de surcote).

Impact financier d'un recul de l'âge d'ouverture des droits des catégories actives



Source : Direction du budget

Un tel surcoût apparaît particulièrement important et, malgré les demandes formulées par la Cour, n'a pas été pleinement documenté. Il est mineur dans des proportions substantielles, sensiblement plus qu'à la FPE civile, l'économie de dépenses rendue possible par la suppression des catégories actives.

Annexe n° 10 : différences public/privé dans les systèmes de retraite multi-régimes en 2013

Différences public / privé dans les systèmes de retraite multi-régimes en 2013

	Agés d'ouverture des droits	Calcul des pensions	Cotisations
Allemagne	Privé	65 ans et deux mois (génération 1948) ; 67 ans à terme (génération 1964) ; ou à partir de 63 ans si 35 ans ou plus de durée d'assurance	18,9 % (9,45 % salariés ; 9,45 % employeurs)
	Public	Identiques au secteur privé, mais dérogations pour certains métiers (pompiers, services pénitenciers, etc.).	Pas de cotisation apparente
Belgique	Privé	65 ans ; à partir de 60 ans selon la durée d'assurance pour la génération 1951 (65 ans ; à partir de 60 ans selon la durée d'assurance pour la génération 1958)	16,4 % (7,5 % salariés ; 8,9 % employeurs)
	Public	Identiques au secteur privé.	
Italie	Privé	63 ans et 3 mois (en augmentation d'environ 1 an tous les 10 ans en fonction de l'espérance de vie) si la pension est équivalente ou supérieure à 2,8 fois le minimum vielleillesse (âge d'ouverture + 4 ans si la pension est inférieure)	33 % (9,2 % salariés ; 23,8 % employeurs)
	Public	Identiques au secteur privé mais dérogations pour certains métiers (policiers, pompiers, etc.).	33 % (8,8 % salariés ; 24,2 % employeurs)
Espagne	Privé	65 ans et 1 mois et 15 ans de durée d'assurance ; 65 ans si plus de 35 ans et 3 mois d'assurance (à terme 67 ans et 15 ans d'assurance – 65 ans si 38 ans et 6 mois d'assurance en 2027).	28,3 % (4,7 % salariés ; 23,6 % employeurs)
	Public	60 ans si 30 ou 35 ans ou plus de durée selon les administrations	3,86 % des salaires bruts (salariés) ; pas de cotisation apparente employeurs
Japon	Privé	60 ans et 25 ans de durée d'assurance - génération 1949 pour les hommes et 1954 pour les femmes (65 ans et 25 ans de durée d'assurance à terme - génération 1961 pour les hommes et 1966 pour les femmes)	17,1 % (8,55 % salariés ; 8,55 % employeurs) 18,3 % à terme en 2017 (partage identique)
	Public	Existence de dérogations pour certains métiers.	

Source : SG-COR.

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, de la ministre des affaires sociales et de la santé et du secrétaire d'État chargé du budget	188
Réponse de la ministre de la fonction publique	190
Réponse du président du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) ...	193
Réponse du directeur général du groupe Caisse des dépôts.....	195

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du Conseil d'orientation des retraites
--

Destinataire ne souhaitant pas rendre ses observations publiques

Ministre de l'intérieur

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Le rapport apporte une analyse très précieuse sur la soutenabilité et sur les pistes d'évolution de ces régimes. Il s'inscrit ainsi dans le cadre des travaux réalisés à ce titre, notamment récemment, par le Conseil d'orientation des retraites. Compte tenu des enjeux qui s'y attachent, les régimes de retraite publics doivent en effet rester au cœur de nos préoccupations en matière de redressement des finances publiques, tant le poids des pensions civiles de retraite a augmenté au sein des dépenses publiques depuis trente ans.

Nous tenons à souligner que nous partageons très largement les diagnostics établis par la Cour dans la perspective d'une plus grande soutenabilité des régimes publics à long terme.

Concernant les sujets de gouvernance et de gestion des régimes, nous confirmons, comme le recommande la Cour, l'objectif de mener à son terme la réforme des modalités de gestion des retraites des agents de l'État, pilotée par la direction générale des finances publiques (service des retraites de l'État), en lien avec l'ensemble des ministères, qui permet des économies significatives et étendra les compétences du SRE (instruction des demandes de pension notamment). Des transferts d'effectifs vers le SRE ont fait l'objet d'un arbitrage interministériel en 2015 et une circulaire interministérielle du 20 août 2015 est venue en préciser le calendrier et les modalités.

Vous envisagez par ailleurs la création d'une caisse portant les dépenses de retraite de l'État. Dans la mesure où la gestion des pensions des agents de l'État fait déjà l'objet d'une modernisation progressive ces dernières années, la création d'une telle caisse a été écartée lors de la réforme des retraites de 2014. Il n'en reste pas moins que les réflexions devront se poursuivre, en intégrant vos nouvelles analyses, au regard des enjeux associés aux problématiques que vous avez identifiées.

Concernant le projet de créer une direction autonome dépendant du conseil d'administration de la CNRACL, nous considérons que celle-ci permettrait l'exercice d'un véritable contrôle du service gestionnaire par le conseil d'administration de la CNRACL. Ce renforcement de la gouvernance de la CNRACL permettrait une plus grande transparence du modèle de coûts de la Caisse des dépôts.

Vous recommandez par ailleurs, dans la perspective de la prochaine COG de la CNRACL, de programmer des économies de

gestion plus ambitieuses. Nous souscrivons naturellement à cette recommandation.

Nous partageons également vos préoccupations concernant l'évolution de la situation de la CNRACL qui doit faire face à de nombreux enjeux dans l'avenir, s'agissant tant de sa soutenabilité de court terme que du suivi de sa trésorerie, qui se dégrade. Le Gouvernement s'est à cet égard fortement mobilisé, ces dernières années, pour garantir la pérennité financière du régime en mobilisant différents leviers (augmentation des taux de cotisation patronale et salariale, titularisation des agents contractuels) et poursuivra en ce sens.

Nous souscrivons pleinement, enfin, à la recommandation de la Cour visant à tirer pleinement parti des nouveaux outils de prévisions pour évaluer et analyser l'incidence des différents leviers d'ajustements paramétriques des règles des régimes de retraite des fonctionnaires. Il convient de souligner que, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017 de la CNRACL, la Caisse des dépôts s'est ainsi engagée à faire évoluer ses méthodes de projections en développant des projections en micro-simulation afin de compléter l'éclairage du conseil d'administration et des pouvoirs publics.

Concernant les leviers d'évolution des régimes de retraites des fonctionnaires, les travaux de la Cour conduisent à envisager différents scénarii d'évolution des règles qui restent actuellement différentes entre les régimes des secteurs public et privé. Tout en étant extrêmement attentifs aux problématiques de soutenabilité et d'équité s'agissant des systèmes de retraite, il nous semble utile de rappeler que ces différences de règles sont souvent corrélées à des politiques de rémunération et de gestion des carrières qui ne sont pas non plus comparables. De plus, la simple comparaison des taux de remplacement actuels et futurs entre les régimes du secteur privé, d'une part, et les régimes publics, d'autre part, doit être considérée avec précaution, du fait du caractère incertain des hypothèses sous-jacentes à ces simulations. Les analyses de la Cour sur ces différences sont un apport précieux pour notre réflexion sur le pilotage du système de retraite.

Des disparités entre secteurs public et privé subsistent également en matière d'avantages familiaux et apparaissent, comme le souligne la Cour, difficiles à justifier par des différences objectives de situation. Une harmonisation des droits familiaux visant à une plus grande équité entre assurés et qui serait neutre financièrement pour les finances publiques pourrait donc constituer un axe des réflexions à mener. Certaines de ces réformes poseraient cependant des difficultés techniques et nécessiteront donc des expertises complémentaires de nos services.

Concernant les règles propres aux fonctionnaires relevant des catégories actives de la fonction publique, nous remercions la Cour pour ses travaux qui actualisent des constats et recommandations qu'elle avait déjà eu l'occasion de dresser. Le Gouvernement poursuivra à cet égard les réflexions déjà engagées qui ont permis de mettre en place une convergence progressive de la durée d'assurance. Nous prenons acte du souhait de la Cour d'instituer une contribution majorée des employeurs de fonctionnaires relevant des catégories actives. Nous appelons toutefois votre attention sur le fait que ces catégories sont assez fortement concentrées sur certains ministères et qu'une augmentation des taux de contribution employeur pour ces ministères conduirait à une modification substantielle des transferts internes entre administrations publiques sans pour autant influencer sur la politique de recrutement des ministères. Une contribution majorée pèserait par ailleurs fortement sur l'équilibre financier des établissements de santé (et donc, notamment, sur le pilotage de l'ONDAM hospitalier).

Enfin, nous ne pouvons que souscrire à l'objectif de mieux identifier les dépenses de solidarité des régimes de retraite des fonctionnaires et leur affecter des financements dédiés. La Cour propose en ce sens que le financement des dépenses de solidarité relatives au régime de retraite de la fonction publique de l'État se fasse par le biais de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (RSR). Cette piste ne nous semble toutefois pas opportune, notamment au regard de la vocation première des crédits portés par la mission RSR (financement des régimes de retraite en déséquilibre démographique soutenus par la solidarité nationale). Une réflexion devra donc être menée afin de déterminer le support budgétaire approprié pour retracer ses dépenses.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le ministère de la Fonction publique conduit la politique des pensions et des retraites dans la fonction publique en lien, naturellement, avec les ministères concernés. Mes services élaborent les dispositions relatives aux régimes de retraite des agents publics et participent à la conception, l'animation, l'exécution et le contrôle de ces politiques. Dans le cadre de la préparation de votre rapport, ils ont transmis à la Cour un certain nombre d'éléments tout au long de ses travaux. Je ne les reprendrai pas en détail, je soulignerai simplement quelques points qui me paraissent importants.

S'agissant des constats qui forment la première partie du rapport, ils sont très largement partagés. Les fragilités que vous relevez sur les régimes de retraite des fonctionnaires expliquent la vigilance que le Gouvernement exerce sur ce dossier, comme sur l'ensemble des régimes de retraite.

Ce dispositif spécifique de retraite des fonctionnaires doit voir sa soutenabilité assurée sur le long terme, au besoin grâce à des ajustements. Par ailleurs, il doit faire l'objet d'une grande transparence, notamment vis-à-vis des représentants des personnels. C'est la raison pour laquelle un débat annuel a été mis en place dans le cadre du Conseil Commun de la Fonction publique. Le travail réalisé par la Cour est donc tout à fait précieux pour nourrir ces travaux.

La convergence entre régimes de retraites est aujourd'hui réelle et elle se traduit, par exemple, par le relèvement des cotisations de retraites des fonctionnaires depuis le 1^{er} janvier 2012 et jusqu'au 1^{er} janvier 2020 pour atteindre 11,10 %, afin de les aligner sur le régime des salariés du secteur privé.

Le Gouvernement a participé à cette convergence, par les réformes qu'il a conduites. Aujourd'hui, ainsi que le souligne la Cour, cette convergence se traduit par des âges de départ à la retraite ainsi que des taux de remplacement assez proches de ceux du secteur privé.

Ces constats sur la convergence entre régimes montrent que le débat sur le maintien ou non du régime de retraite des fonctionnaires a peut-être perdu de son intérêt.

La Cour a souhaité apporter une contribution précieuse à ce débat. À ce titre, ce projet de rapport énonce plusieurs scénarios d'évolution des régimes de retraite des fonctionnaires. À mon sens, les régimes spéciaux de retraite des fonctionnaires font partie des garanties fondamentales qui leur sont reconnues. Tout en étant attentif à la convergence des régimes, je considère qu'une telle évolution n'est ni nécessaire ni opportune. En particulier, l'affiliation des fonctionnaires au régime général conduirait à modifier les règles d'assiette notamment en intégrant les primes au calcul de la pension. Un tel scénario entraînerait de fortes inégalités entre les fonctionnaires du fait notamment du montant des indemnités très variables selon les corps et les catégories. Il conduirait à réduire significativement le niveau de pension d'une grande partie des fonctionnaires, notamment les enseignants, et des agents les plus modestes, particulièrement dans la fonction publique territoriale, ce qui ne serait pas acceptable. La Cour souligne elle-même la complexité de mise en œuvre d'une telle proposition, ainsi que son coût immédiat élevé pour les finances publiques.

La Cour propose la suppression de la bonification de dépaysement pour services à l'étranger et dans les outre-mer. Je rappelle que les effets de ces bonifications ont été réduits sensiblement ces dernières années. Je ne souhaite pas aller au-delà sur ces dispositifs, qui prennent en compte les conditions particulières d'exercice des fonctions dans ces territoires.

La Cour propose d'engager une réflexion sur les pensions de réversion, afin de faire converger les dispositifs entre secteur privé et secteur public. Je ne suis pas opposée à de tels travaux, même s'ils devront donner lieu à des échanges approfondis, particulièrement avec les représentants des personnels.

Je partage l'avis de la Cour sur le renforcement de la gouvernance des régimes de retraite, y compris de retraite complémentaires et additionnels. À ce titre, je souhaite pouvoir conduire avec les ministères concernés une réflexion sur le pilotage de la tutelle publique de ces organismes.

S'agissant de la création d'une caisse de retraite pour les fonctionnaires de l'État, la Cour estime qu'une telle création « apporterait une plus grande transparence (...), clarifierait les dépenses et les recettes et faciliterait la mise en œuvre des projets de modernisation ».

Aujourd'hui, le compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions de l'État » permet de retracer les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite des fonctionnaires de l'État. Les coûts de gestion de ces retraites par le service des retraites de l'État (SRE) sont retracés dans une action du programme 156 « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ». Les informations concernant ce régime de retraite sont donc aisément accessibles. La gouvernance est bien identifiée.

Ces initiatives pragmatiques me semblent porteuses de modernisation et d'une plus grande cohérence, sans qu'il soit besoin de s'engager dans des scénarios privilégiant une approche de création de nouvelles institutions qui serait également, selon moi, source de complexité.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE LA CAISSE NATIONALE DE RETRAITES DES AGENTS
DES COLLECTIVITÉS LOCALES (CNRACL)**

En premier lieu, le rapport précise que, quels que soient les scénarios retenus, les taux de cotisation des employeurs permettant d'équilibrer les finances du régime ont vocation à rester inférieurs à ceux appliqués à la fonction publique d'État. Ce point est important.

En effet, s'il n'est pas douteux que l'augmentation attendue du nombre de pensionnés, plus importante que celle des cotisants, aura un impact défavorable sur les équilibres financiers futurs de la CNRACL, il est important de replacer cette question dans son contexte.

C'est pourquoi, je souhaiterais que ceci soit également repris dans la conclusion générale afin de réduire le risque de malentendu sur ces questions majeures. Il pourra être rappelé au même endroit du rapport que la compensation a représenté 70 milliards d'euros de charges pour la CNRACL depuis 1974, dont 10 milliards depuis 2010, ces montants étant déterminants pour apprécier la situation financière actuelle du régime.

Par ailleurs, je ne partage pas la remarque formulée en conclusion intermédiaire au chapitre I-III-E considérant que les coûts de gestion sont mal connus et mal maîtrisés.

Ils sont parfaitement connus à la CNRACL comme le reconnaît la Cour dans un autre paragraphe au chapitre I-II-B, et ils sont tout à fait maîtrisés en ce qu'ils sont pleinement conformes aux COG signées depuis 2006 entre le régime, l'État et le service gestionnaire. Le conseil d'administration est très vigilant sur ce point.

Plus largement, si le rapport reconnaît toute l'attention du conseil sur la gestion de la CNRACL (chapitre III-III-A), il maintient que ledit conseil laisserait un rôle « prépondérant » au service gestionnaire dans la négociation de la COG, au motif que la convention signée aurait pu être plus exigeante en réduisant davantage les moyens accordés au gestionnaire dans le chapitre III-III-A.

Ceci est inexact.

En effet, informé à la fois par le gestionnaire, par les représentants des ministères de tutelle et par un rapport d'évaluation réalisé par l'IGAS à cette fin, le conseil d'administration a considéré en pleine responsabilité que les moyens issus de cette négociation étaient adaptés.

De même, rappelant mon courrier du 11 mai dernier faisant suite au rapport provisoire, je confirme toute la confiance du conseil d'administration à l'égard de la Caisse des dépôts. J'ajoute qu'à aucun moment il n'a été souhaité par le conseil la création d'une direction et d'une agence comptable supplémentaire, ces fonctions d'intermédiation éloignant d'ailleurs les administrateurs du gestionnaire. Compte tenu aussi des recommandations en matière d'économies de gestion, cet ajout me semble tout à fait inapproprié.

Enfin, le rapport propose plusieurs « leviers d'évolutions des règles des régimes de retraites des fonctionnaires », visant en particulier une plus grande convergence vers le régime général.

S'il n'est pas contestable qu'il revient à la représentation nationale de fixer les orientations majeures en matière de sécurité sociale, je rappellerai l'importance qu'accorde le conseil d'administration, composé d'administrateurs élus représentant à la fois les employeurs, les actifs, et les bénéficiaires, à être consulté pour toute évolution pouvant avoir un impact sur la gestion. Aussi, j'apprécierais que le rapport préconise que les instances du régime devront être régulièrement saisies pour avis préalable par les pouvoirs publics de tout projet d'évolution de ces règles. Ceci sera à nouveau l'occasion pour le conseil d'exercer pleinement ses missions.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS

Ma réponse porte, d'une part, sur la proposition de la Cour des comptes relative à la création d'une direction autonome sous l'autorité du conseil d'administration de la CNRACL et d'une agence comptable, et, d'autre part, sur les observations relatives aux coûts de gestion.

En ce qui concerne l'organisation de la gestion, conformément à l'article 1 du décret 2007-173 qui précise que la CNRACL « est gérée par la Caisse des dépôts sous l'autorité et le contrôle du conseil d'administration de la caisse nationale », la Caisse des dépôts exerce son mandat de gestion avec la plus grande vigilance, dans le strict respect des prérogatives des instances délibérantes de la CNRACL.

Le conseil d'administration, qui est compétent pour délibérer sur toutes les questions d'ordre général concernant l'organisation intérieure et l'administration de la CNRACL, exerce en particulier un contrôle sur la gestion effectuée par la Caisse des dépôts. La gestion assurée par la Caisse des dépôts est donc bien contrôlée par l'organe d'administration de la CNRACL, dont aucun représentant de la Caisse des dépôts n'est membre.

Cela se traduit notamment par les travaux très nourris des commissions thématiques précédant chaque séance du conseil d'administration (réglementation, comptes, action sociale, invalidité, développement et partenariat), par le rapport de gestion trimestriel très étayé du gestionnaire Caisse des dépôts au conseil d'administration, et par des échanges quasi-hebdomadaires entre le Président du conseil d'administration et le service gestionnaire.

Il est rappelé que les membres du conseil d'administration sont élus directement par les employeurs et les affiliés, et sont fortement investis dans la fixation des orientations majeures du régime ; les comptes rendus réguliers des commissions démontrent combien leur attention est grande sur les modalités de gestion et sur la réglementation applicable.

En ce qui concerne la négociation de la convention d'objectifs et de gestion, la Cour indique dans son rapport que « le conseil d'administration de la CNRACL laisse à la Caisse des dépôts un rôle prépondérant dans la négociation avec la direction de la sécurité sociale de l'enveloppe des moyens qui lui sont alloués ». Je souhaite rappeler, que pour cette troisième convention d'objectifs et de gestion, comme pour les précédentes, le bureau du conseil réunissant le Président et les cinq

vice-présidents représentant les différents collèges (employeurs hospitaliers et territoriaux, affiliés en activité et pensionnés) a été présent en continu dans les travaux, dans toutes les réunions de négociation tripartites et a particulièrement pesé sur les conclusions de la négociation.

Il est également rappelé que le conseil d'administration est régulièrement éclairé à travers les différents contrôles et évaluations réalisés, ainsi que les missions des corps d'inspections des affaires sociales ou des finances, notamment en amont de l'élaboration des conventions d'objectifs et de gestion.

Enfin, les commissaires du gouvernement représentant les ministères de tutelle du régime utilisent pleinement les instances du régime pour assurer leur mission de contrôle de gestion du régime.

Aussi, en ce qui concerne la recommandation 4 de la Cour relative à la création « d'une direction autonome, à effectif réduit, sous la responsabilité du conseil d'administration de la CNRACL », la Caisse des dépôts n'y est pas favorable, considérant qu'elle-même, agissant en tiers de confiance, est très vigilante quant au strict respect des prérogatives de son mandant. La mise en œuvre d'une direction propre à la CNRACL aurait en outre pour effet, en créant une structure intermédiaire entre le conseil d'administration et le service gestionnaire, de complexifier la gouvernance et de générer des coûts supplémentaires pour le régime. Il en serait de même pour l'agence comptable au regard du cadre des missions exercées par la Caisse des dépôts et de ses dispositifs de contrôle interne.

En ce qui concerne les coûts de gestion, la Caisse des dépôts souhaite rappeler que sur la période considérée 2009-2014, le nombre d'assurés du régime a augmenté de 12 %, dont 21 % pour les pensionnés et 8 % pour les cotisants, tandis que les moyens humains mobilisés par la Caisse des dépôts, comme le mentionne la Cour, ont baissé de 0,8 % en moyenne par an, attestant ainsi des gains de productivité constants réalisés grâce à sa gestion. Les effectifs consacrés à la gestion du régime auront ainsi baissé de 10 % sur les deux dernières conventions d'objectifs et de gestion (2010-2017). En ce sens, la Caisse des dépôts considère, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, que la modernisation du système d'information et le modèle mutualisé de gestion, ont permis une hausse de la productivité, et ce malgré une complexité accrue de la réglementation.

La Caisse des dépôts souhaite rappeler la performance de son modèle de gestion qui s'appuie sur la mutualisation et une importante dématérialisation, comme le traduisent les ratios des coûts de gestion rapportés au nombre d'affiliés et le nombre d'affiliés gérés par ETP.

Enfin, la Caisse des dépôts, si elle partage le principe des économies de gestion (cf. recommandation 5 du rapport), note que celles-ci ne peuvent être dissociées du niveau de service attendu, l'objet même des conventions d'objectifs et de gestion étant de convenir de l'équilibre entre ces enjeux de qualité de service et les moyens associés.

Cette position étant portée à la connaissance de la Cour et ces précisions étant apportées, la Caisse des dépôts prendra en compte avec la plus grande attention l'ensemble des travaux de la Cour.
