

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 mai 2016 à 9 h 30

« La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux »

| |
|----------------------|
| Document n° 1 |
|----------------------|

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux

Cette séance s'inscrit dans le prolongement des séances que le COR a consacrées à la comparaison des retraites dans les secteurs public et privé (séance du 10 avril 2014), aux réformes de 2007-2008 dans les régimes spéciaux (séance du 11 février 2009) et à l'élaboration de cas types dans la fonction publique de l'État (séance du 26 février 2013).

Les deux premières parties du dossier étudient les différents régimes spéciaux suite aux réformes engagées depuis 2003 : réforme de 2003 dans la fonction publique, réformes de 2007-2008 dans certains régimes spéciaux, réforme de 2010¹ et réforme de 2014. Il s'agit d'une part de faire le point sur les règles actuellement en vigueur pour chaque catégorie et génération d'assurés, d'autre part de mesurer l'évolution des comportements de départ dans ces régimes.

La première partie du dossier traite des deux régimes de la fonction publique : le régime de la fonction publique d'État (hors les militaires qui ne sont pas abordés dans le présent dossier) et la CNRACL (fonctions publiques territoriale et hospitalière).

La deuxième partie du dossier traite de la Banque de France (réformée en 2007) et de quatre des six régimes réformés en 2008 : CPRP SNCF, CNIÉG (industries électriques et gazières), CRP RATP, CRPCEN (clercs de notaires). Les deux autres régimes réformés en 2008 (Opéra de Paris et Comédie Française) ne sont pas étudiés, de même que les régimes spéciaux des mineurs et marins, non réformés en 2007-2008.

La troisième partie du dossier examine la question de la mise à jour des quatre cas types de fonctionnaires d'État du COR, utilisés notamment à des fins de projection. Il s'agit d'aménager ces cas types afin de tenir compte de l'évolution de la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires, qui est un déterminant essentiel du taux de remplacement des fonctionnaires.

1. La retraite des fonctionnaires

Il est utile de rappeler les principaux enseignements de la lettre n° 12 du COR de septembre 2015 (**document n° 2**), qui présente une synthèse de plusieurs analyses conduites récemment au COR sur les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires. Elles portent notamment sur la comparaison du financement des régimes, des dispositifs de solidarité et des règles de calcul des pensions. Même si les règles ont été rapprochées au cours des dix dernières années, certaines restent encore distinctes entre salariés du privé et fonctionnaires, soulevant la question de l'équité entre ces deux catégories.

Un des principaux résultats de cette analyse provient de simulations appliquant les règles du secteur privé (CNAV, ARRCO et AGIRC) aux fonctionnaires d'État civils. Ces simulations montrent que, pour les générations qui partiront à la retraite dans les prochaines années, les montants de pension calculés selon les règles du secteur privé seraient proches en moyenne de ceux effectivement perçus par les fonctionnaires.

¹ Et les autres aménagements des bornes d'âge : LFSS pour 2012 accélérant le rythme de hausse et décret du 2 juillet 2012 élargissant le dispositif des carrières longues.

Ces résultats ne prennent pas en compte les effets du dernier accord AGIRC-ARRCO intervenu depuis (le 30 octobre 2015), qui rend moins favorables les règles appliquées aux salariés du secteur privé (voir la séance du COR du 13 avril 2016). Mais ces simulations ont été réalisées sous l'hypothèse que la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires est restée constante depuis 2009 et le restera en projection. Or les résultats de la troisième partie du présent dossier remettent en cause cette hypothèse : la hausse de la part des primes devrait également rendre moins favorables les règles appliquées aux fonctionnaires. Ces simulations devront en conséquence être actualisées dès que possible.

Par ailleurs, la lettre du COR rappelle que les régimes de fonctionnaires se caractérisent par les possibilités de départ anticipé offertes à certaines catégories d'agents comme les agents exerçant des métiers dangereux ou pénibles (« catégories actives »). Les autres fonctionnaires ont en revanche des conditions et des âges de départ comparables à ceux des salariés du privé.

Un des objectifs du présent dossier est d'apporter des éclairages complémentaires sur ces catégories actives et l'évolution des âges de départ des différentes catégories de fonctionnaires.

Le **document n° 3** présente les différentes catégories actives de fonctionnaires pouvant liquider leur pension dès 55/57 ans ou dès 50/52 ans. Il précise les règles actuellement en vigueur pour les différentes générations, compte tenu des réformes de 2003, 2010 et 2014 qui ont affecté les âges d'ouverture des droits, la durée exigée pour le taux plein et la montée en charge de la décote. Par rapport aux autres fonctionnaires, dits « sédentaires », le calendrier des réformes est décalé de plusieurs générations pour les catégories actives.

Les **documents n° 4 et 5** visent à mettre en évidence les effets des réformes observés à ce jour sur le comportement de départ des différentes catégories de fonctionnaires. Ces documents présentent deux types d'indicateurs de suivi des départs à la retraite dans les deux régimes de la fonction publique : des indicateurs par année (âge conjoncturel de départ à la retraite) et des indicateurs par génération (proportion de fonctionnaires liquidant au titre des catégories actives ou d'autres dispositifs de départ anticipé, proportion de départs avec décote et avec surcote, montants moyens de pension).

Ces deux documents sont complétés, dans la seconde partie du dossier, par des documents présentant les mêmes indicateurs de suivi dans les cinq autres régimes spéciaux étudiés ici : SNCF, CNIEG, RATP, CRPCEN et BDF (**documents n° 9.1 à 9.5**). Une synthèse de ces résultats est présentée dans le **document n° 9**, comparant notamment les régimes de la fonction publique et les autres régimes spéciaux aux résultats sur l'ensemble des régimes de retraite français.

Il ressort que les différentes catégories de fonctionnaires ou d'agents des régimes spéciaux ont significativement retardé leurs âges de départ à la retraite aux cours des années récentes, cette évolution étant particulièrement marquée pour les catégories qui liquident leurs droits aux âges les plus précoces avant réforme (catégories actives de la fonction publique, agents de conduite SNCF, etc.). Quant aux fonctionnaires sédentaires n'ayant pas bénéficié du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants (dispositif en extinction), leur âge de départ a rejoint celui des salariés du secteur privé.

L'indicateur d'âge mis en avant ici (l'âge conjoncturel de départ à la retraite) présente l'avantage, par rapport à l'indicateur habituellement utilisé d'âge moyen des nouveaux retraités, de ne pas être affecté par les fortes variations des effectifs de nouveaux retraités bénéficiant d'un dispositif particulier, lorsque ce dispositif est réformé. Par exemple, la réforme de 2010 mettant en extinction le dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants a provoqué à la CNRACL une baisse brutale de l'âge moyen des nouveaux retraités en 2011, alors que l'âge conjoncturel de départ restait stable (**document n° 6**).

Les indicateurs par génération montrent par ailleurs comment le montant moyen des pensions a évolué pour les générations récemment parties à la retraite (générations nées dans les années 1940). Au total, dans certains régimes spéciaux étudiés (régimes de la fonction publique, CNIÉG, Banque de France et CRPCEN pour les hommes), le montant moyen des pensions a plutôt eu tendance à diminuer au fil des générations récemment parties à la retraite. Dans la fonction publique, cette évolution résulte de plusieurs facteurs : l'évolution de la valeur du point de la fonction publique, les effets des mesures catégorielles et l'évolution de la structure de la population de chaque génération selon le genre, la catégorie d'emploi, etc. Outre d'éventuels effets de structure, cette tendance est une conséquence de la faible revalorisation de la valeur du point de la fonction publique. Ainsi, entre 2004 et 2013, la revalorisation des pensions sur les prix s'est révélée être plus favorable en moyenne aux retraités de la CNRACL que l'ancien mode de revalorisation selon l'évolution des rémunérations indiciaires, reposant à la fois sur l'évolution de la valeur du point de la fonction publique et sur les évolution des grilles indiciaires (**document n° 7**).

2. La retraite dans les régimes spéciaux de salariés réformés en 2007-2008

Le **document n° 8** présente les règles applicables aux différentes catégories d'assurés des cinq régimes spéciaux réformés en 2007/2008 étudiés ici (SNCF, CNIÉG, RATP, CRPCEN et BDF) et les compare aux règles applicables aux fonctionnaires sédentaires ou actifs.

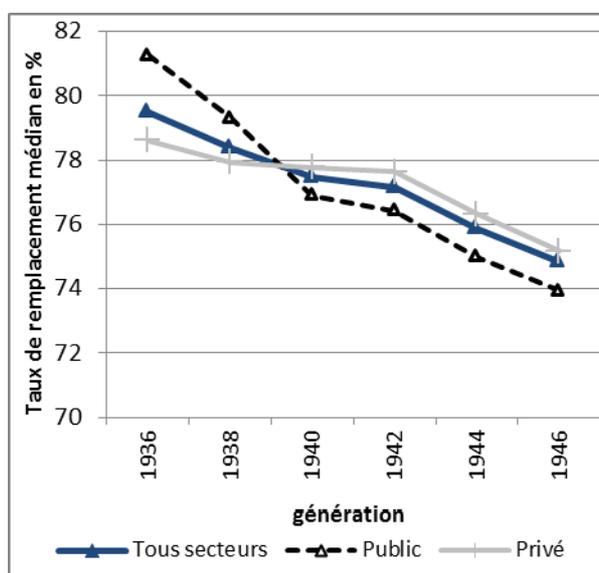
Par rapport aux fonctionnaires sédentaires, le calendrier des réformes est décalé de plusieurs générations. Il en résulte que le relèvement des bornes d'âge (traduisant la réforme de 2010 dans ces régimes) n'est pas encore entré en vigueur. De même la décote ne concerne pas ou peu les générations entièrement à la retraite à ce jour. Malgré tout, comme précisé précédemment, les comportements de départ ont déjà significativement évolué, du fait de mesures propres à chaque régime accompagnant la réforme de 2007-2008 ou de mesures antérieures (**documents n° 9 et 9.1 à 9.5**).

En complément des indicateurs de suivi des départs calculés par chaque régime, les **documents n° 10 à 12** présentent des analyses des réformes concernant les régimes de la SNCF, de la CRPCEN et de la RATP. La CPRP SNCF a analysé en détail l'évolution des départs entre 2008 et 2014, montrant notamment l'évolution de différents dispositifs sur cette période. La CRPCEN met en avant que la suppression en 2008 des pensions proportionnelles (pensions moins avantageuses pour les carrières de moins de 15 ans dans le régime) a accru la fréquence des carrières courtes dans le régime. Enfin, la CRP RATP a chiffré l'impact des réformes de 2008 et 2010 sur la masse des pensions servies par le régime.

3. Part des primes et taux de remplacement des fonctionnaires

Comme le COR l'a indiqué dans son rapport annuel de juin 2015 ainsi que dans son 13^e rapport de décembre 2015, le taux de remplacement² net médian parmi les salariés à carrière complète a diminué entre les générations 1936 et 1946, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Ainsi, malgré des règles de calcul des pensions différentes, les taux de remplacement nets médians des salariés du secteur privé et du secteur public sont devenus très proches : 72,1 % pour les salariés nés en 1946 finissant leur carrière dans le secteur public et 73,8 % pour les salariés finissant leur carrière dans le secteur privé (respectivement, 73,9 % et 75,2 % si l'on se restreint aux salariés à carrière complète). Rappelons que ce résultat ne peut pas s'interpréter comme une preuve d'équité au regard de la retraite entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé, compte tenu des différences de structure des deux populations (selon le genre, la qualification, le niveau de rémunération, etc.).

Taux de remplacement net médian après une carrière complète par génération selon le secteur de fin de carrière



Lecture : parmi les salariés à carrière complète nés en 1936, le taux de remplacement médian de ceux terminant leur carrière dans le secteur privé est de 78,6 %.

Note : le taux de remplacement net est calculé en rapportant la pension nette en 2012 au salaire net de fin de carrière (en euros constants de 2012), défini comme le salaire moyen des cinq avant-dernières années passées à temps complet avant la liquidation de la retraite.

Champ : retraités de droit direct nés entre 1936 et 1946, à carrière complète et en emploi salarié après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile ou les régimes spéciaux, résidant en France.

Source : étude DREES à partir de l'EIR 2012 et des panels INSEE. Graphique extrait du rapport annuel de juin 2015 et du 13^e rapport du COR.

Ces données statistiques sont issues d'une étude de la DREES (**document n° 13**), qui montre que cette baisse du taux de remplacement dans les secteurs privé et public entre les générations 1936 et 1946 s'observe chez les femmes comme chez les hommes à tous les

² Le taux de remplacement est le rapport entre le montant de la retraite, au moment du départ à la retraite, et le salaire de fin de carrière, défini comme le salaire moyen des cinq avant-dernières années passées à temps complet avant la liquidation de la retraite.

niveaux de la distribution (taux de remplacement médian ou moyen, 1^{er} et 3^e quartiles de taux de remplacement)³. Cette baisse est un peu plus prononcée dans le secteur public que dans le secteur privé, et parmi les hommes que parmi les femmes : -9,5 points de taux de remplacement médian parmi les hommes (-5,8 points parmi les femmes) du secteur public, contre -4,5 points parmi les hommes (-2,2 points parmi les femmes) du secteur privé.

Les raisons de cette baisse sont de nature différente dans les deux secteurs. Dans le secteur privé, elle résulte de l'évolution des paramètres de calcul du montant des pensions au fil des générations (salaire de référence passant progressivement sur les 25 meilleures années pour le régime de base, baisse du rendement technique des régimes complémentaires, etc.). Dans la fonction publique, le taux de remplacement reflète essentiellement la part des primes dans la rémunération de fin de carrière : la part des primes a pu augmenter au fil des générations à cause d'un effet de composition (élévation du niveau de qualification, les catégories de fonctionnaires ayant une part de primes élevée et donc un taux de remplacement faible devenant de plus en plus nombreuses) ou bien à cause de l'évolution des modes de rémunération dans chaque catégorie de fonctionnaires.

Si les cas types de carrière complète continue du COR simulent bien l'évolution des paramètres des régimes et par conséquent la baisse des taux de remplacement au fil des générations dans le secteur privé, que ce soit sur le passé récent ou en projection, en revanche les cas types actuels du COR pour la fonction publique d'État ne tiennent pas compte de l'évolution des modes de rémunération : ils reposent en effet sur l'hypothèse que la part des primes dans la rémunération reste constante au fil des générations. Le Comité de suivi des retraites a souhaité, dans son avis de juillet 2015, que le COR rénove ces cas types afin de projeter les taux de remplacement en tenant compte de l'évolution effective de la part des primes au fil des générations.

La DGAFP a exploité à la demande du COR les données sur les rémunérations indiciaires (traitements) et indemnitaires (primes) des fonctionnaires d'État entre 1988 et 2013, pour des catégories proches des quatre cas types définis en 2013 par le COR (**document n° 14**). Cette étude montre que la part des primes en fin de carrière a eu tendance à augmenter entre les générations 1936 et 1954. Cependant, le protocole relatif aux parcours professionnels (PPCR) prévoit un basculement d'une partie de la rémunération indemnitaire en rémunération indiciaire entre 2016 et 2018, d'où une baisse attendue de la part des primes comprise entre 0,6 et 1,0 point selon le cas type.

Ainsi, pour la rénovation des cas types de fonctionnaires d'État prévue dans le cadre des projections 2017 du COR, il conviendra de proposer plusieurs hypothèses d'évolution de la part des primes dans chaque cas type, tenant compte de la PPCR à court terme, et extrapolant ou non à long terme la hausse tendancielle de la part des primes (**document n° 15**).

³ Voir le graphique 4 du **document n° 13**.