

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES PENSIONS DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES

Des évolutions à poursuivre

Rapport public thématique

Synthèse

Octobre 2016

■ AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Des réformes significatives à compter de 2003	7
2 Des progrès fragiles	11
3 Des évolutions à poursuivre	15
Recommandations	19

Introduction

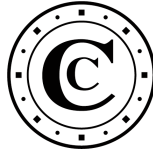
Dix ans après la publication de son dernier rapport sur les pensions de retraite des fonctionnaires d'État, la Cour a souhaité s'intéresser à nouveau aux régimes de retraite des fonctionnaires, en élargissant son analyse aux fonctionnaires des collectivités locales et des établissements hospitaliers et en examinant leurs spécificités et leurs évolutions, en particulier au regard des objectifs de pérennité financière et de justice fixés à l'ensemble du système de retraites par la loi du 20 janvier 2014.

Les fonctionnaires civils relèvent de deux régimes de retraite : celui des agents de l'État, régi par le code des pensions civiles et militaires de retraite ; celui des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers publics, régi par décrets. Ces régimes, classés parmi les régimes spéciaux du code de la sécurité sociale, sont dits intégrés, c'est-à-dire à un seul étage, alors que les régimes de retraite des salariés du secteur privé sont à deux étages, comprenant à la fois un régime de base (caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés – CNAVTS) et des régimes complémentaires (AGIRC pour les cadres, ARRCO pour tous les salariés).

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. Mais elle fait partie des États, au côté de la Belgique et de l'Allemagne, où la séparation s'avère institutionnellement la plus nette.

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 (réversion aux veuf-ve-s et ayants droit) : 1,5 million de pensionnés de droit direct et 300 000 de droit dérivé pour le régime des agents de l'État, et respectivement, 1 million et 160 000 personnes pour celui des collectivités locales et des hôpitaux. Les pensions qu'ils versent constituent un enjeu important pour les finances publiques. Elles représentaient 58 Md€ en 2014 (41,3 Md€ pour les pensions de l'État, 16,9 Md€ pour celle des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), soit 5,6 % de l'ensemble des dépenses des administrations publiques, 17,1 % de leurs charges de fonctionnement et 2,7 % du PIB.

La Cour a cherché à dresser un état des lieux de ces régimes 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.



1 Des réformes significatives à compter de 2003

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

Les retraites des fonctionnaires sont gérées par des organismes spécifiques : le service des retraites de l'État (SRE, service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques – DGFIP) pour les fonctionnaires de l'État, et la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), pour les fonctionnaires des fonctions publiques territoriale (FPT) et hospitalière (FPH). Cet organisme de sécurité sociale, dont le conseil d'administration est constitué de membres élus représentant les employeurs et les affiliés, a confié à la Caisse des dépôts et consignations la gestion du régime.

Ces deux régimes (SRE et CNRACL) ont connu des évolutions démographiques et financières importantes au cours des 25 dernières années.

Sur 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 fonction publique d'État (FPE) civile (2,7 %). Ces évolutions reflètent l'augmentation des effectifs de fonctionnaires locaux et hospitaliers, ainsi que l'arrivée à maturité du régime de la FPE. Parallèlement à la progression du nombre de retraités, l'évolution des effectifs de cotisants dans les différentes

fonctions publiques a profondément modifié l'équilibre démographique de ces régimes. Ainsi, à la FPE civile, le ratio cotisants/pensionnés est désormais inférieur à 1 (0,95 en 2014). Si la situation demeure plus favorable à la CNRACL, ce même ratio a néanmoins significativement décliné, passant de 3,59 en 1990 à 1,92 en 2014.

Entre 1990 et 2014, les dépenses de pensions ont connu une forte progression. Elles ont plus que triplé pour la FPE civile, passant de 12,4 Md€ à 41,3 Md€, en raison à la fois de l'accroissement du nombre de retraités et de l'augmentation de la pension moyenne, et quasiment quintuplé à la CNRACL, atteignant 16,9 Md€ en 2014. Cette forte hausse tient, davantage qu'à la FPE, à l'augmentation des effectifs de pensionnés, le régime de retraite de la CNRACL étant encore en montée en charge.

La croissance des dépenses de pensions a nécessité une forte augmentation des financements. S'agissant de l'État, les recettes issues des contributions patronales des employeurs (qui doivent assurer l'équilibre du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*) ont crû de plus de 30 % sur la période 2006-2014, soit une croissance annuelle moyenne de 3,5 %, le taux de contribution passant de 49,90 % en 2006 à 74,28 % en 2014. Les recettes liées aux retenues pour pensions (coti-

Des réformes significatives à compter de 2003

sations salariales) ont, quant à elles, augmenté de près de 17 % sur la même période, pour atteindre 5,7 Md€. Leur croissance s'est sensiblement accélérée depuis 2010, à la suite de l'alignement progressif, jusqu'en 2020, du taux de retenue (assis sur le traitement indiciaire hors primes) sur celui de la cotisation salariale du secteur privé.

Les cotisations d'employeurs perçues par la CNRACL ont presque quadruplé sur la période 1990-2014, soit une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de 5 %. Leur progression a été portée par le niveau élevé des recrutements, par le dynamisme des traitements moyens jusqu'en 2010 et par l'augmentation de leur taux, notamment en fin de période (de 27,30 % en 2011 à 30,40 % en 2014). Le taux de la retenue à la charge des agents, identique à celui en vigueur pour l'État, s'est accru régulièrement depuis 2010. L'équilibre financier de la CNRACL s'avère néanmoins précaire : elle a été déficitaire 13 fois au cours des 25 dernières années. Ceci est en partie dû à un mécanisme de compensation spécifique entre régimes spéciaux mis en œuvre en 1986 et 2012 qui s'est traduit, pendant cette période, par un prélèvement total de 20 Md€ sur ses ressources.

Même en tenant compte des différences de champs de dépenses et de situations démographiques, les cotisations employeurs demeurent significativement plus élevées pour les régimes de la fonction publique que pour ceux du secteur privé. 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, celui de la CNRACL étant pour sa part supérieur de 10 points à ce dernier.

Des réformes importantes depuis 2003

Depuis 2003, un rapprochement progressif avec le régime général

Alors que le régime général a connu sa première grande réforme dès 1993, il a fallu attendre 2003 pour que des évolutions de même nature soient engagées dans les régimes de la fonction publique. Depuis cette date, les règles de calcul des retraites des fonctionnaires se sont sensiblement rapprochées de celles en vigueur dans le secteur privé. Elles sont même, pour certaines, complètement alignées.

La durée d'assurance permettant d'obtenir le pourcentage maximum de liquidation, qui était encore de 150 trimestres en 2003 dans le public comme dans le privé, suit depuis cette date des évolutions identiques dans les secteurs publics et privé.

La réforme des retraites de 2003 a introduit un paramètre de décote dans les régimes de la fonction publique (coefficient de minoration dépendant de l'âge de la retraite ou de la durée d'assurance tous régimes) qui existait déjà au régime général. De même, elle a introduit, simultanément dans le régime général et dans les régimes 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 de la durée nécessaire pour obtenir une pension au taux plein.

Des réformes significatives à compter de 2003

La réforme de 2003 a également instauré l'indexation des pensions des fonctionnaires sur l'indice des prix à la consommation, comme pour le régime général, et non plus sur le point de la fonction publique.

Enfin, les départs anticipés pour « carrières longues » sont désormais régis par des dispositions identiques, mis à part le cas des « catégories actives » de la fonction publique, auxquelles s'appliquent des dispositions particulières en matière d'âge de départ à la retraite (cf. *infra*).

Par la suite, la réforme des retraites de 2010 a programmé un recul de deux ans de l'âge d'ouverture des droits, de 60 ans à 62 ans, pour les fonctionnaires (hors catégories actives) comme pour les autres assurés, le seuil de 62 ans s'appliquant pour la première fois à la génération née en 1955. La réforme de 2010 a également prévu l'extinction des dispositions permettant, dans la fonction publique, aux parents de trois enfants ou plus d'obtenir une pension de retraite sans condition d'âge après seulement 15 ans de service.

Des réformes de gestion qui restent à achever

La gestion des régimes de retraite de la fonction publique a été l'objet d'efforts importants de modernisation. Les réorganisations restent cependant inachevées.

Pour la fonction publique de l'État, la création du CAS *Pensions* par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a permis de mieux identifier les ressources budgétaires consacrées aux pensions des fonctionnaires et imposé un principe d'équilibre financier.

Par ailleurs l'organisation du SRE s'est fortement resserrée, avec le passage de 24 à 12 des centres régionaux chargés du paiement des retraites. Les effectifs confondus du SRE et des centres régionaux ont ainsi baissé de 9 % entre 2010 et 2014. Néanmoins, le transfert, des ministères au SRE, de la gestion des dossiers de retraite et de la relation avec les assurés, reposant notamment sur la constitution de comptes individuels de retraite (CIR), est loin d'être achevé : au 1^{er} janvier 2016, les administrations pour lesquelles ce transfert était réalisé regroupaient seulement 243 000 CIR (soit 11 % des effectifs).

À la CNRACL, la constitution des CIR a été réalisée entre 2009 et 2012. Leur alimentation en continu n'est toutefois pas encore systématique : la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) en fixe l'objectif à horizon 2017. Il est par ailleurs toujours impossible, faute d'indicateurs suffisamment robustes, d'apprécier l'exhaustivité et l'exactitude des CIR.

La mesure des coûts de gestion demeure imparfaite au SRE car il n'est pas possible de connaître la totalité des charges, la DGFIP, dont il dépend, ne disposant pas d'une comptabilité analytique. Si les coûts de gestion sont mieux connus à la CNRACL, ils ont fortement progressés au cours des dernières années. Enfin la comparaison des coûts entre les deux régimes demeure mal aisée.

Des règles spécifiques qui demeurent

Si un mouvement significatif de convergence a été engagé à partir de 2003 entre les régimes de la fonction publique et des salariés du privé, des différences notables demeurent.

Des réformes significatives à compter de 2003

La première résulte de l'architecture des régimes, puisque les salariés du privé relèvent à la fois d'un régime de base (le régime général) et de régimes complémentaires (AGIRC-ARRCO), alors que les pensions des fonctionnaires sont versées par un seul (le SRE ou la CNRACL).

Par ailleurs, pour les salariés du secteur privé, la totalité de la rémunération (dans la limite de plafonds élevés) est couverte par le régime de base et les régimes complémentaires, alors que pour les fonctionnaires, l'assiette de calcul des cotisations et de la pension est limitée au seul traitement indiciaire. Les primes, sauf cas particuliers, ne sont pas prises en compte.

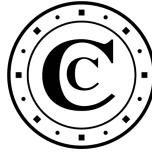
La règle de détermination du salaire de référence servant au calcul de la pension est également différente. Pour les fonctionnaires, le traitement de référence retenu pour la liquidation est le traitement brut indiciaire correspondant à l'emploi effectivement détenu depuis au moins 6 mois au moment de la cessation de service. Pour les salariés du secteur privé, le salaire utilisé pour le calcul de la pension du régime général est la moyenne des 25 meilleurs salaires portés au compte de l'assuré, revalorisés comme les pensions (c'est-à-dire, depuis 1987, en fonction de l'inflation). 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.

Une des principales disparités entre les deux secteurs concerne les plus de 700 000 fonctionnaires (dont près de 500 000 à la FPH) bénéficiant d'avantages spécifiques en matière de pension, au titre de leur appartenance à la « catégorie active » et sous condition

d'une durée minimale de services dans ces métiers. Le classement d'un emploi en catégorie active peut relever de diverses raisons : métier présentant des risques particuliers (police, administration pénitentiaire, douanes, sapeurs-pompiers, agents au contact des malades), imposant des conditions de travail insalubres ou pénibles (agents des réseaux souterrains), ou, encore, impliquant des horaires de nuit ou décalés (ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne etc.). L'âge d'ouverture des droits est, dans leur cas, inférieur de cinq ans (dix ans pour des agents dits « super-actifs » comme les policiers) à celui des autres fonctionnaires, classés dans les catégories appelées « sédentaires » - soit 57 ans ou 52 ans, après le relèvement de deux ans prévu par la loi de novembre 2010.

Certains d'entre eux bénéficient, au surplus, de bonifications de durée d'assurance leur permettant de partir plus tôt sans être pénalisé quant au montant de leur pension par une durée d'assurance plus courte. Il s'agit principalement de la bonification « du cinquième » de la durée de services (dans la limite de cinq ans) attribuée aux policiers, ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, surveillants pénitentiaires et douaniers exerçant des fonctions de surveillance.

Il demeure également des différences entre public et privé en matière de validation des périodes de travail (en fonction de la quotité de travail dans le public, de la rémunération perçue dans le privé) et de droits familiaux et conjugaux, en particulier s'agissant des majorations de durée d'assurance liées à la naissance ou l'adoption d'enfant, des bonifications de pension pour les parents de trois enfants et plus et des pensions de réversion.



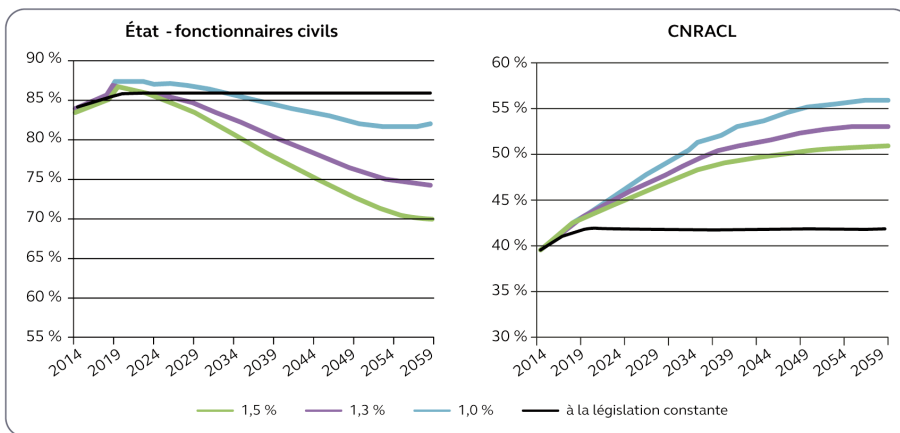
2 Des progrès fragiles

Des régimes qui continueront à peser fortement sur les finances publiques

Les projections financières réalisées sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites (COR) montrent que la hausse du coût des dépenses de pensions devraient se poursuivre mais avec des différences notables entre les retraites de la FPE et celles de la CNRACL. Les premières augmenteraient moins vite que le PIB, du fait de la disparition progressive des postes de fonctionnaires à La Poste et à Orange et d'une stabilisation des autres effectifs d'agents de l'État. En revanche, la part des secondes dans le PIB augmenterait,

notamment sous l'effet de la forte progression passée du nombre d'assurés, leur progression étant supposée se poursuivre à l'avenir, quoique de manière ralentie. Au final, le solde de la CNRACL se dégraderait continuellement, quel que soit le scénario économique retenu. Pour éviter un tel déficit, le taux de cotisation (employeur + salarié) devrait être porté d'un peu moins de 40 % aujourd'hui jusqu'à une valeur comprise entre 50 et 56 %. Ce taux resterait toutefois inférieur à celui qu'il faut appliquer pour financer les dépenses de retraite des fonctionnaires de l'État, qui atteindrait encore 70 % dans le meilleur des cas (contre plus de 80 % aujourd'hui).

Taux de cotisation équilibrant les régimes



Source : COR, juin 2016

Les trois premières courbes présentent le taux d'équilibre du régime selon trois hypothèses de croissance à long terme de la productivité du travail (1,5 %, 1,3 %, 1,0 %). La dernière courbe (« à législation constante ») présente l'évolution prévue du taux de cotisation du régime en l'état actuel de la législation, indépendamment de la contrainte d'équilibre financier.

Des progrès fragiles

Des avantages non-contributifs d'un poids important et insuffisamment identifiés

Les dépenses de pensions des fonctionnaires comprennent un certain nombre d'avantages non-contributifs (n'ayant pas eu pour contrepartie le versement antérieur de cotisations), tels que le minimum garanti ou les droits familiaux de retraite. Le poids de ceux-ci est évalué à près de 14 % des dépenses de retraite à la FPE civile et 26 % à la CNRACL, contre 17,5 % pour l'ensemble CNAVTS-AGIRC-ARRCO. Le taux de féminisation, élevé dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, et les possibilités de départs anticipés au titre des catégories actives ou pour motifs familiaux (ce dispositif ayant toutefois été mis en extinction, cf. *supra*), peuvent expliquer de telles différences. Or, ces avantages non contributifs ne font pas l'objet d'un financement dédié, contrairement à ce qui est le cas dans les régimes du privé, dont une partie de ces dépenses est prise en charge le fonds de solidarité vieillesse (FSV) et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

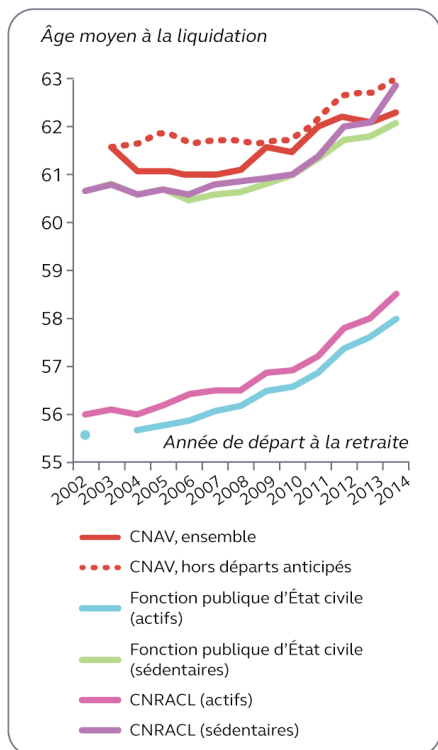
La Cour recommande de mieux identifier ces catégories de dépenses et de leur affecter des ressources spécifiques, notamment afin de mieux en maîtriser le coût. S'agissant du coût des départs anticipés au titre de la catégorie active, une cotisation employeur majorée pourrait être créée pour en assurer le financement et responsabiliser les employeurs. Par ailleurs, le financement

des avantages familiaux de retraite et du minimum contributif pourrait faire l'objet d'une prise en charge par la CNAF et le FSV dans les mêmes conditions que pour les régimes du privé, sous réserve de l'apport des ressources adéquates à ce dernier. Une autre solution pourrait être, s'agissant du SRE, de prévoir un financement budgétaire spécifique, et, s'agissant la CNRACL, de distinguer deux contributions employeur correspondant aux avantages contributifs et aux avantages non contributifs.

Une convergence réelle mais partielle des âges de départ à la retraite avec les régimes du privé

Les fonctionnaires sédentaires liquident désormais leur pension en moyenne à un âge proche de celui des salariés du secteur privé : 62,1 ans (FPE civile), 62,8 ans (CNRACL), contre 62,3 ans à la CNAVTS. Outre l'alignement progressif des durées d'assurance requises depuis 2003, la mise en œuvre du dispositif de départ anticipé pour carrière longue dans le privé et la suppression de tels départs pour motifs familiaux dans le public expliquent principalement ce rapprochement. Comme les périodes de transition entre l'emploi et la retraite sont moins fréquentes et moins longues dans le public, il est même probable que les fonctionnaires sédentaires cessent de travailler à un âge plus élevé que les salariés du privé.

Âge moyen à la liquidation Évolution 2002-2014



Source : rapport annuel du COR - juin 2016

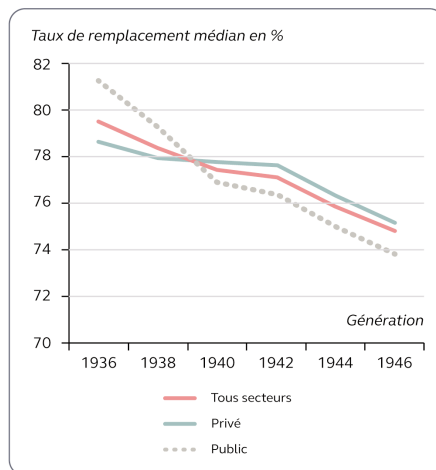
En revanche, les ressortissants des catégories actives partent à la retraite en moyenne 4 ans plus tôt. Il en résulte des différences peu justifiables s'agissant de certains métiers, comme celui d'aide-soignante, exercé à la fois dans la fonction publique et le secteur privé. Il est à noter que l'âge de liquidation augmente plus vite dans leur cas et que leur proportion tend à diminuer dans la fonction publique (37 % en 2004, 27 % en 2012 et 21 % prévus en 2020), en raison, notamment, des réformes statutaires conduisant au remplacement des instituteurs par

les professeurs des écoles et au classement en catégorie A des infirmières. Elle demeurera cependant élevée dans la fonction publique hospitalière.

Un rapprochement des taux de remplacement mais des écarts sensibles entre catégories et de fortes incertitudes quant aux évolutions futures

Le montant moyen des pensions est plus élevé à la FPE civile (2 080 €) qu'à la CNRACL (1 335 €) et dans le public que dans le privé. Ceci tient dans une grande mesure au niveau des qualifications, plus élevé à la FPE, et à la plus ou moins grande continuité des carrières, en moyenne, au sein de chaque groupe d'assurés.

Taux de remplacement net médian après une carrière complète



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)

Des progrès fragiles

Plus pertinent que le montant de la pension pour comparer les régimes publics et privé de retraites, les taux nets de remplacement médians du salaire par la retraite apparaissent relativement proches dans le public et le privé pour les générations récemment parties à la retraite (respectivement de 72,1 % et de 73,8 % pour les personnes nées en 1946) et en recul, par ailleurs plus rapide dans le public. Cette convergence et cette baisse concomitante s'expliquent en partie par l'harmonisation des règles mais aussi par des facteurs propres à chaque régime. Dans le privé, il s'agit de la baisse du rendement du point des régimes complémentaires, du calcul de la rémunération de référence au régime général sur les 25 meilleures années (au lieu des 10 meilleures) et de l'effet de la réforme du mode d'indexation des salaires portés aux comptes. Dans le public, la hausse de la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires, non prises en compte, pour l'essentiel, dans le calcul de leur pension, a mécaniquement réduit le taux de remplacement.

Cette convergence reste cependant partielle.

Ces constats, en moyenne, recouvrent en effet des écarts de situation importants, en particulier en fonction du taux de prime, à l'origine de fortes disparités entre fonctionnaires eux-mêmes.

Des écarts très significatifs demeurent ainsi pour certaines catégories professionnelles au sein des fonctions publiques comme par rapport au secteur privé. La convergence reste également fragile et pourrait être temporaire.

Les projections les plus récentes anticipent une baisse des taux de remplacement dans le privé (d'autant plus forte que la croissance de la productivité est élevée) et leur stabilisation dans le public (en supposant le maintien du taux de primes à son niveau actuel). Une telle évolution rendrait nécessaires de nouvelles adaptations réglementaires si les hypothèses sur lesquelles elles sont fondées s'avéraient exactes.



3 Des évolutions à poursuivre

Des évolutions à poursuivre

La Cour a identifié trois risques pesant sur les régimes de retraite de la fonction publique au regard des objectifs assignés aux régimes de retraite par la loi du 20 janvier 2014 : la soutenabilité financière n'est pas assurée pour la CNRACL et les pensions des fonctionnaires de l'État font peser une charge lourde sur le budget ; les régimes de retraite de la fonction publique n'assurent pas pleinement l'équité de traitement entre les fonctionnaires ; enfin des risques d'évolutions divergentes existent entre les taux de remplacement assurés par les régimes de la fonction publique et les régimes des salariés du secteur privé. De manière à éclairer les pistes d'évolution envisageables pour prévenir ces risques, elle a examiné différentes options : des scénarios de réformes structurelles des régimes ; des leviers d'évolutions paramétriques des règles de calcul des pensions ; des changements dans les modalités de pilotage et de financement.

Les scénarios de réforme structurelle

Les scénarios de suppression des régimes de retraite des fonctionnaires

La Cour a envisagé deux scénarios : le premier consisterait à rattacher tous les fonctionnaires en activité aux

régimes des salariés du secteur privé, pour la totalité de leur carrière, les fonctionnaires déjà à la retraite n'étant pas concernés ; le second consisterait à ne rattacher aux régimes du secteur privé que les fonctionnaires nouvellement recrutés.

Ces deux options permettent, à terme, d'assurer une parfaite équité entre public et privé. Toutefois, elles soulèvent des difficultés qui rendraient leur mise en œuvre très complexe :

- elles impliquent une phase de transition longue au cours de laquelle les régimes de fonctionnaires continueront à exister : environ 30 ans dans le premier cas (durée de la retraite des plus jeunes retraités actuels), 70 ans dans le second (durée de la carrière et de la retraite des derniers fonctionnaires recrutés avant la réforme) ;
- si le rattachement des fonctionnaires aux régimes du secteur privé ne conduirait qu'à une faible variation de la pension en moyenne, certains agents pourraient voir leur pension sensiblement modifiée par le changement de règles : à la hausse pour ceux dont le taux de primes est élevé ; à la baisse pour ceux dont la rémunération progresse fortement au cours de la carrière et dont le niveau de primes est faible. Ainsi les retraites des enseignants dont le traitement comprend peu de primes mais augmente régulièrement seraient fortement affectées par une telle réforme ;

Des évolutions à poursuivre

- l'alignement des cotisations patronales sur les niveaux moins élevés en vigueur dans le privé entraînerait une économie à terme pour les employeurs publics. Néanmoins, durant la période de transition, des moyens importants devraient continuer d'être consacrés au financement des pensions des fonctionnaires relevant encore de leur régime propre. Des coûts supplémentaires pourraient s'ajouter si des contreparties étaient accordées aux agents les plus pénalisés par de telles réformes ;
- par ailleurs, la mise en œuvre pratique d'un rattachement immédiat des fonctionnaires aux régimes du privé serait techniquement difficile. En effet, les données de carrière nécessaires au calcul des pensions selon les règles du secteur privé sont indisponibles. Enfin, une affiliation pour les seuls nouveaux fonctionnaires ferait cohabiter dans la fonction publique des agents exerçant les mêmes fonctions mais n'ayant pas les mêmes droits à retraite (notamment parmi les agents des catégories actives) selon la date de leur recrutement.

Les scénarios de réforme du financement et de l'organisation des régimes

Sans entraîner la disparition des régimes de pensions des fonctionnaires, un adossement aux régimes des salariés du privé pourrait être envisagé, comme l'exemple en a été donné par la réforme de celui des industries électriques et gazières. Ce scénario se heurterait toutefois, lui aussi, à de sérieux problèmes de mise en œuvre :

- l'absence de données nécessaires à la reconstitution des droits à pension des fonctionnaires pour faire comme s'ils avaient été affiliés aux régimes du secteur privé dès leur entrée dans la fonction publique ;
- l'État et la CNRACL devraient verser aux régimes du secteur privé une soulte en contrepartie des différences démographiques et de structure de rémunérations entre public et privé, dont le montant pourrait être très élevé.

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

Une autre option pourrait consister, dès lors que les règles régissant les pensions de fonctionnaires de l'État et celles des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont strictement identiques, à fusionner les deux régimes de fonctionnaires pour confier leur gestion à un même organisme. Cela conduirait à la fixation d'un taux unique de contribution des employeurs. Il faciliterait la mobilité des agents entre fonctions publiques mais se traduirait par des transferts de charges majeurs entre employeurs, les taux actuels étant très différents. D'après les simulations réalisées par le COR, un taux unique pour le régime fusionné aurait pour conséquence une baisse de la contribution employeurs de l'État de 15 points environ et une hausse de celle des employeurs territoriaux et hospitaliers de plus de 25 points (soit 12,5 Md€ en 2015). Des compensations seraient donc indispensables.

Des évolutions à poursuivre

La mise en place d'un gestionnaire unique pourrait, quant à elle, améliorer le pilotage des systèmes de retraites publics et réduire sensiblement les coûts de gestion (pouvant aller jusqu'à 20 %), grâce à des économies d'échelle et à la mutualisation des fonctions supports. Cette solution pourrait toutefois rencontrer des difficultés de différentes natures : politiques, d'une part, car elle susciterait probablement l'opposition des employeurs territoriaux et hospitaliers, attachés à l'autonomie de la gestion et du pilotage du régime de leurs fonctionnaires ; organisationnelles, d'autre part, compte tenu de l'ampleur des transformations nécessaires.

Les leviers envisageables pour des ajustements paramétriques

Sans remettre en cause l'existence des régimes actuels et dans le prolongement des réformes engagées depuis 2003, un certain nombre d'ajustements paramétriques renforcerait la convergence entre public et privé, et contribuerait à la soutenabilité des retraites des fonctionnaires :

- une voie de réforme consisterait à allonger la durée de référence servant au calcul du traitement pris en compte à la liquidation, tout en intégrant tout ou partie des primes dans ce calcul afin de rapprocher ce dernier des règles en vigueur dans le privé. À titre d'illustration, un allongement de 6 mois à 5 ou 10 ans de la période de référence et une intégration des

primes plafonnée à 10 %, allant dans le sens de la convergence, seraient financièrement équilibrés et sans impact majeur sur les taux de remplacement ;

- les disparités en matière de droits familiaux et conjugaux entre fonctionnaires et salariés du privé ne sont fondées sur aucune différence objective de situation. L'harmonisation progressive des règles apparaît souhaitable mais elle devrait se faire sans surcoût pour les finances publiques ;
- enfin certaines bonifications de durée d'assurance, notamment de dépaysement pour services à l'étranger et dans les DOM-TOM, ont perdu leur justification, induisant des inégalités et un coût élevé. La Cour réitère sa recommandation de les supprimer.

L'existence des catégories actives constitue cependant l'une des principales différences demeurant entre public et privé, amplifiée par la création, pour les salariés du secteur privé, du compte de prévention de la pénibilité par la loi du 20 janvier 2014. En effet, celle-ci s'inscrit dans une logique de prise en compte individuelle de l'exposition réelle à des facteurs de pénibilité, contrairement à l'approche globale qui prévaut dans la fonction publique à cet égard. Les négociations catégorielles pourraient être l'occasion de réexaminer le périmètre des métiers concernés et, au sein de ces derniers, des fonctions justifiant cet avantage de retraite. De même, le bénéfice des bonifications de durée de

Des évolutions à poursuivre

services dont bénéficient les membres de certaines catégories actives pourrait être supprimé pour les nouveaux fonctionnaires, pour les inciter à liquider leur pension plus tard. Enfin, il serait envisageable d'accélérer le calendrier de montée en charge des réformes en matière de durée d'assurance (aujourd'hui décalé de plusieurs années par rapport à celui des fonctionnaires sédentaires).

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

La gouvernance des régimes de la fonction publique, actuellement trop faible, se traduit par une certaine inefficacité dans la mise en œuvre des réformes de gestion et une association insuffisante des partenaires sociaux aux réflexions sur l'avenir des régimes. À cet égard, la création d'une véritable caisse de retraite des fonctionnaires de l'État parachèverait les réformes entreprises depuis une dizaine d'années, en particulier à la suite de la mise en place du CAS *Pensions* et du service des retraites de l'État. Sans attendre, il convient de réduire le nombre de centres de gestion et de transférer rapidement au SRE la totalité des missions d'information et d'instruction des dossiers de demande de retraites, comme l'objectif en a déjà été fixé.

Par ailleurs pour renforcer la capacité du conseil d'administration de la CNRACL à orienter et contrôler l'action de la direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des dépôts, délégataire de gestion et à jouer pleinement le rôle d'interlocuteur administratif des tutelles, il pourrait être créé une direction propre de la CNRACL, placée sous l'autorité de ce conseil d'administration. Une telle réforme institutionnelle faciliterait des économies de gestion plus ambitieuses.

Plus généralement, le renforcement du pilotage financier des régimes de retraite de la fonction publique apparaît indispensable.

**

*

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 renforcer la confiance dans la justice et la pérennité des retraites, pourraient rendre 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.

Recommandations

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.

Leviers d'évolution

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 ;

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.