

RÉFORME DES RETRAITES 2019 LE DÉFI DE LA RETRAITE DES FONCTIONNAIRES

PAR PHILIPPE CREVEL, DIRECTEUR DU CERCLE DE L'ÉPARGNE

OCTOBRE 2018

ÉPARGNE
RETRAITE
PRÉVOYANCE

Le Cercle de l'Épargne, de la Retraite et de la Prévoyance
104-110, Boulevard Haussmann • 75008 PARIS
Tél. : 01 76 60 85 39 • 01 76 60 86 05
contact@cercledelepargne.fr
www.cercledelepargne.com



WWW.CERCLEDELEPARGNE.COM

SUIVEZ-NOUS SUR    

RÉFORME DES RETRAITES 2019

LE DÉFI DE LA RETRAITE DES FONCTIONNAIRES

SOMMAIRE

LES AGENTS PUBLICS ET LEUR RETRAITE, UN ENJEU À 75 MILLIARDS D'EUROS	03
LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT, LES MILITAIRES ET LES OUVRIERS D'ÉTAT	04
LES FONCTIONS PUBLIQUES HOSPITALIÈRE ET TERRITORIALE	04
LE RÉGIME DES NON TITULAIRES	05
UNE CONVERGENCE DES RÉGIMES PUBLICS VERS LES RÉGIMES DE DROIT COMMUN	05
DE NOMBREUX POLYPENSIONNÉS PARMIS LES ANCIENS AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE	06
DES DÉPENSES EN PROGRESSION CONSTANTE	07
RETRAITE PUBLIQUE, RETRAITE PRIVÉE, ON REFAIT LE MATCH ?	07
LES CONTRAINTES DES RÉGIMES DES RETRAITES PUBLIQUES	07
PYRAMIDE DES ÂGES DE LA POPULATION DE LA CNRA CL AU 31 DÉCEMBRE 2017	08
LES RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE FACE AU DÉFI RÉGIME UNIVERSEL	11
LA QUESTION DES PÉRIMÈTRES	11
LA QUESTION CLEF DES PRIMES	12
LA QUESTION DE L'ÂGE DE LA RETRAITE	13
LA QUESTION DES DROITS DÉRIVÉS	13
LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE	14
LA QUESTION DES SOULTES	15
DES RETRAITÉS PLUTÔT FAVORABLES À LA RÉFORME	16
ANNEXES	20
LES RÉGIMES DES AGENTS PUBLICS AU SEIN DE L'OCDE	20
LE SYSTÈME ACTUEL DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE	22

ÉPARGNE
RETRAITE
PRÉVOYANCE



WWW.CERCLEDELEPARGNE.COM

SUIVEZ-NOUS SUR    

RÉFORME DES RETRAITES 2019

LE DÉFI DE LA RETRAITE DES FONCTIONNAIRES

PAR PHILIPPE CREVEL, DIRECTEUR DU CERCLE DE L'ÉPARGNE

Le Président de la République a pris l'engagement de créer un système universel de retraite devant amener la disparition des 42 régimes existants. L'ensemble des agents publics est potentiellement concerné par cette réforme systémique. Aujourd'hui, ils sont soumis à des régimes dits spéciaux dont les règles dérogent à celles en vigueur pour le régime général des salariés et les régimes dits alignés (agricole, indépendants, professions libérales). La fusion des différents régimes conclurait un processus de convergence à l'œuvre depuis un quart de siècle. La réforme des retraites engagée par Emmanuel Macron constitue pour les fonctions publiques un réel défi technique et social.

L'idée que les fonctionnaires seraient opposés à toute réforme est exagérée. En effet, selon l'enquête Cercle de l'Épargne/AMPHITÉA de 2018, les fonctionnaires tout comme les Français sont favorables à la mise en œuvre d'un régime unifié de retraite. Les premiers souhaitent, néanmoins, selon notre enquête, conserver certaines spécificités en matière de retraite. Leur non-hostilité face à la refonte de leur système de retraite souligne premièrement leur volonté d'assurer sa pérennité et leur espoir d'une amélioration de leur situation.

LES AGENTS PUBLICS ET LEUR RETRAITE, UN ENJEU À 75 MILLIARDS D'EUROS

Les administrations publiques rassemblent 5,5 millions d'agents publics titulaires, militaires ou contractuels. Elle représente 20 % de la population active française. Par ailleurs, 5,7 millions de personnes touchent une pension relevant de la fonction publique, soit le tiers des retraités. Le système de retraite des agents publics compte six régimes distincts :

- Le régime des fonctionnaires et des militaires de l'État,
- les agents de la fonction publique territoriale et hospitalière,
- le régime des ouvriers de l'État,
- le régime des non titulaires et le régime additionnel de la fonction publique.

Les régimes, État, Collectivités locales/fonction publique et ouvriers de l'État sont des régimes complets assurant à la fois le rôle de régime de base et de régime complémentaire. Le régime des agents non titulaires est en revanche assez proche de celui en vigueur pour les salariés du privé.

En 2017, les dépenses de retraites par répartition de la fonction publique s'élevaient à 75 milliards d'euros, soit près du quart des dépenses de retraite de la France (24,1 %). L'ensemble des pensions prises en charge par l'État atteint plus de 58 milliards d'euros en 2018 (Compte d'affectation spéciale retraite – 2018). À cela, il faut ajouter le régime additionnel de la fonction publique qui a versé pour 300 millions d'euros de pension ainsi que la Préfon qui est un régime individuel d'épargne retraite destiné aux agents publics.

LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT, LES MILITAIRES ET LES OUVRIERS D'ÉTAT

Le régime des fonctionnaires et des militaires d'État, géré par le service des retraites de l'État, compte 1,7 million de titulaires cotisants et 2,4 millions de pensionnés (31 décembre 2016). Il verse 55 milliards d'euros de pension dont 44,6 milliards d'euros au titre des fonctionnaires civils et 9,7 milliards d'euros au titre des militaires (PLF 2019). Depuis 2007, la hausse moyenne est de 3 % par an. Ce poste pesait, en 2016, plus de 12 % dans le budget de l'État contre 11,6 % en 2010.

Le régime des ouvriers d'État compte 100 000 cotisants et 300 000 pensionnés. Il verse 1,9 milliard d'euros de prestation.

L'État verse également des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Ces dépenses s'élèvent à 1,8 milliard d'euros.

L'État prend en charge 75 % des dépenses de pension de ses anciens agents, le solde étant financé par les fonctionnaires en poste. La part du budget de l'État consacrée aux pensions civiles et militaires est passée de 8 à 13 % du budget général. De 2006 à 2016, un tiers de l'augmentation des dépenses est imputable aux pensions civiles et militaires. Les engagements de retraite de l'État en matière de retraite atteignent fin 2016, 2 139 milliards d'euros, 50 % de ces engagements concernent des personnes déjà à la retraite. Au niveau de l'État, le taux de contribution de l'employeur est de 74,28 % pour les fonctionnaires civils et de 126,07 % pour les militaires. Pour le régime des ouvriers de l'État, les engagements s'élevaient, fin 2016, à 41 milliards d'euros.

LES FONCTIONS PUBLIQUES HOSPITALIÈRE ET TERRITORIALE

Le régime des fonctions publiques hospitalière et territoriale, géré par la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), compte 2,2 millions de titulaires et 1,3 million de pensionnés. La CNRACL verse 18 milliards d'euros de pension. La CNRACL avait un résultat positif, en 2016, de 274 millions d'euros faisant suite à un excédent de 296 millions d'euros en 2015. Les dépenses sont en hausse annuelle de 4 % depuis 2014.

La CNRACL a bénéficié de l'augmentation des effectifs des collectivités locales durant les années 90 et 2000. Lors de ces vingt-huit dernières années, les cotisations ont progressé de 5,2 % en moyenne par an. Cette hausse a été également portée par l'augmentation des rémunérations. Depuis 2013, les gouvernements demandent aux collectivités locales de maîtriser leurs dépenses, ce qui aboutit à une moindre progression des cotisations.

La CNRACL est dotée de la personnalité morale. Le régime qu'elle gère constitue un régime spécial de la Sécurité sociale. De 2003 à 2009, le régime a été excédentaire grâce à l'augmentation du nombre de cotisants, de la hausse des taux de cotisation et de la réduction du taux de surcompensation démographique. Du fait de la dégradation du ratio démographique, la CNRACL a enregistré une série de déficits de 2010 à 2013. Par ailleurs, la caisse a été affectée par l'Acte II de la décentralisation qui a conduit à reverser à l'État les cotisations des agents transférés dans des services des collectivités locales. Grâce au relèvement des taux de cotisation, la Caisse est redevenue excédentaire à compter de 2014.

LE RÉGIME DES NON TITULAIRES

Si les agents non titulaires relèvent du régime général des salariés pour l'assurance de base, ils disposent de leur caisse pour la complémentaire, l'Institution de Retraite Complémentaire des Agents Non titulaires de l'État et des Collectivités locales (IRCANTEC).

Le régime de l'IRCANTEC compte plus de 62 000 employeurs et 2,9 millions de cotisants. De 2005 à 2015, le nombre de cotisants a progressé de 21 %, mais tend à se stabiliser. 63 % de la population cotisante est féminine. Les actifs sont plutôt jeunes avec une surreprésentation de l'Île-de-France.

L'IRCANTEC verse des pensions à 2 millions de personnes dont 1,7 million reçoivent des pensions en droit direct. Elle a versé 2,7 milliards d'euros de pensions à ses affiliés. Le solde de gestion technique était positif de 231 millions d'euros en 2016. L'IRCANTEC dispose de réserves évaluées à 7 milliards d'euros correspondant à 2,7 années de prestations. En valeur de marché, elles pourraient couvrir plus de 3 années.

En se fondant sur les projections du Conseil d'Orientation des Retraites, le solde technique de l'IRCANTEC deviendrait négatif à compter de 2034. Les réserves permettraient de couvrir les besoins de financement jusqu'en 2052.

Du fait de rapports démographiques dégradés, les taux de cotisation des agents publics sont nettement supérieurs à ceux du secteur privé. Cette différence ne sera pas sans conséquence dans le cadre de la fusion des régimes.

UNE CONVERGENCE DES RÉGIMES PUBLICS VERS LES RÉGIMES DE DROIT COMMUN

Depuis 2003, une convergence sur plusieurs paramètres a été menée afin de rapprocher retraite publique et retraite privée. La convergence a porté sur :

- L'indexation des pensions ;
- L'introduction d'une décote et d'une surcote ;
- La durée de cotisation pour la retraite à taux plein ;
- Les critères d'obtention du minimum garanti (minimum contributif dans le privé).

Pour les agents non titulaires, l'IRCANTEC fonctionne selon des règles voisines de l'AGIRC/ARRCO. La réforme de 2008 a amorcé une diminution du rendement de l'IRCANTEC tendant à la rapprocher de celui de l'AGIRC/ARRCO.

Par ailleurs, une harmonisation des taux de cotisation salariale est en cours pour les agents publics. Elle devrait arriver à son terme en 2020.

Les comparaisons restent complexes, car le régime des fonctionnaires est un régime complet quand pour le privé, les actifs dépendent d'un régime de base et d'un ou deux régimes complémentaires. Par ailleurs, pour les fonctionnaires, les primes ne rentrent pas en totalité dans l'assiette soumise à cotisation.

En 2020, le taux de cotisation des fonctionnaires et ouvriers de l'État sera de 11,10 %, celui des agents contractuels de 10,10 % quand dans le privé il est de 11,25 %.

Le taux employeur est pour l'État. Il est calculé de telle façon à équilibrer le régime. Dans les faits, il y a trois taux, celui des fonctionnaires civils, celui des militaires et celui en vigueur pour les accidents du travail et invalidité.

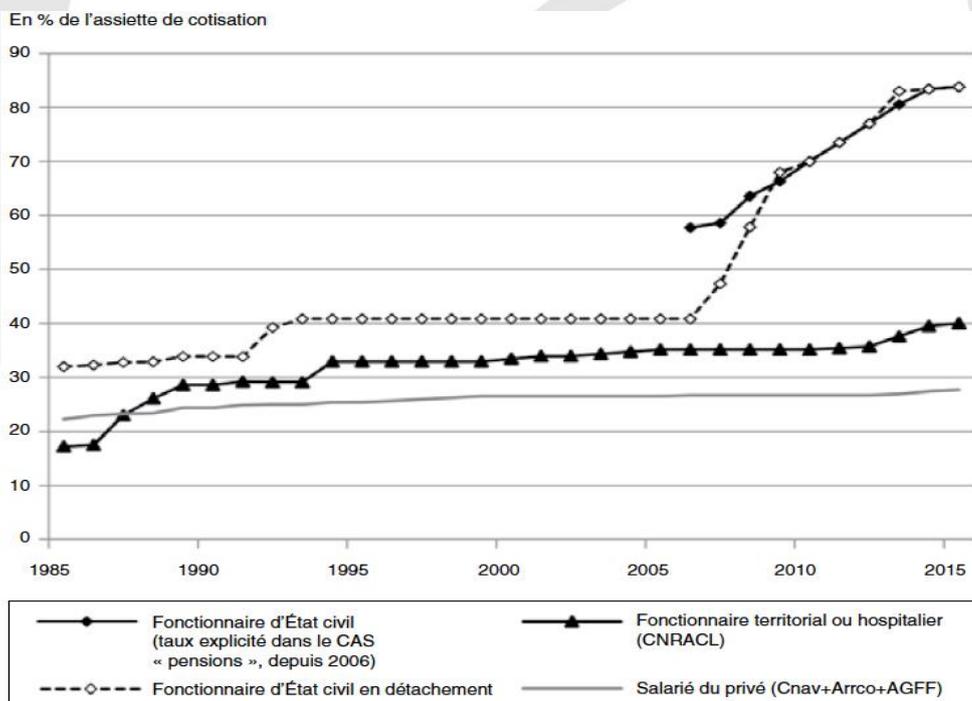
Pour la CNRACL, le taux a été relevé, depuis 1995, à plusieurs reprises. Il est passé de 21,3 % à 30,65 % de 1995 à 2017.

Pour les ouvriers de l'État, le taux patronal est de 34,63 % en 2017. Il était de 24 % en 2000.

Taux de cotisation patronale en %

	Fonctionnaires civils	Accident du travail et invalidité	Militaires	CNRACL	Ouvriers État	Taux CNAV + ARRCO
2006	49,90	0,3	100	27,3	24,0	15,5
2017	74,28	0,32	126,07	30,65	34,63	16,30

Taux de cotisation pour la retraite (part salarié + part employeur) depuis 1985



CAS « pensions » = compte d'affectation spéciale « pensions ».

Note : les cotisations pour la retraite sont assises sur le traitement indiciaire pour les fonctionnaires, et sur les rémunérations en dessous du plafond de sécurité sociale (pour un non-cadre) pour les salariés du privé. Voir Complément en ligne C1.

Lecture : en 2015, les cotisations salariales et employeurs prélevées pour la retraite d'un fonctionnaire territorial ou hospitalier représentaient 40 % de son traitement indiciaire brut.

Source : législation.

DE NOMBREUX POLYPENSIONNÉS PARMI LES ANCIENS AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les polypensionnés sont importants parmi les militaires au sein de la fonction publique hospitalière. Ils sont encore plus nombreux au sein de la fonction publique territoriale et parmi les ouvriers de l'État. Cela concerne plus des 8 pensionnés sur dix de plus de 60

ans au sein de la fonction publique territoriale contre moins de 50 % des pensionnés civils de la fonction publique de l'État (anciens titulaires) et des agents contractuels (affiliés à l'Ircantec).

La Loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF) a prévu dans son article 21 la création d'un compte d'affectation spéciale centralisant les opérations relatives aux pensions de l'État. Ce compte fonctionne dans les faits comme une caisse de retraite.

DES DÉPENSES EN PROGRESSION CONSTANTE

Les dépenses des régimes des agents publics augmentent depuis 1990 plus vite que l'inflation et en moyenne plus vite que celles du régime général. Cet écart s'explique depuis 2003 par l'évolution des effectifs de pensionnés. Avant 2003, s'ajoutait le fait que la revalorisation des pensions des agents publics était liée à celle du traitement indiciaire. La hausse des dépenses est, depuis 1990 de 4,2 % par an pour les fonctionnaires civils et militaires de l'État. Elle est de 6,5 % pour les pensions des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Pour les ouvriers de l'État, l'augmentation, toujours depuis 1990, est de 2,2 % par an. Du fait de la diminution de nombre de retraités du régime des ouvriers de l'État, les dépenses de ce régime tendent à baisser. Elles ont atteint, en 2018, 1,9 milliard d'euros.

Cette progression des dépenses devrait se poursuivre en raison de la pyramide des âges et de l'allongement de l'espérance de vie à la retraite.

RETRAITE PUBLIQUE, RETRAITE PRIVÉE, ON REFAIT LE MATCH ?

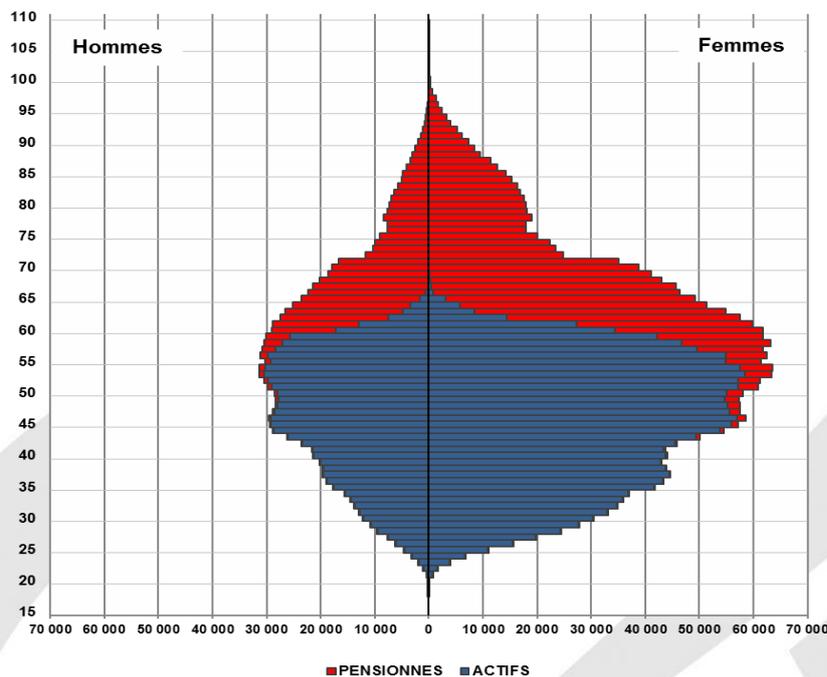
La retraite de la fonction publique est souvent considérée comme plus généreuse que celle du secteur privé. Si les montants de pension sont en moyenne plus élevés pour les anciens fonctionnaires – 2 300 euros par mois en moyenne à la fin 2016 pour les anciens fonctionnaires d'état civils, contre 1 340 euros par mois pour les anciens salariés du privé, à l'issue d'une carrière complète (Drees, 2018) – les écarts s'expliquent par des structures d'emploi différentes. La fonction publique comprend, en effet, plus de cadres que le secteur privé. De fait, les taux de remplacement entre secteurs privé et public sont assez proches. Selon une étude de l'INSEE de 2015, le taux de remplacement médian est, à l'issue d'une carrière complète, même légèrement plus faible parmi les assurés qui finissent leur carrière dans le public que parmi ceux qui finissent leur carrière dans le privé (73,9 % et 75,2 % respectivement) pour les nés en 1946.

LES CONTRAINTES DES RÉGIMES DES RETRAITES PUBLIQUES

Les régimes de la fonction publique sont confrontés à un véritable défi démographique. En effet, le nombre de départs à la retraite est amené à s'accroître rapidement avec, à la clef, une contraction du ratio cotisants/retraités.

La forte augmentation des effectifs dans les années 70/80 se répercute sur le nombre de départs quarante ans plus tard. Pour les collectivités locales, un décalage d'une dizaine d'années est constaté. C'est après les lois de décentralisation de 1981-1982 que l'augmentation des agents a été sensible. Pour la fonction publique hospitalière, la croissance des effectifs a été rapide jusque dans les années 2000 avec la mise en place des 35 heures.

PYRAMIDE DES ÂGES DE LA POPULATION DE LA CNRA CL AU 31 DÉCEMBRE 2017



Du fait des politiques publiques en cours, les effectifs sont amenés à se stabiliser voire à baisser dans les prochaines années, ce qui conduira à une accélération de la dégradation du ratio cotisants/retraités. Dans ses simulations, le Conseil d'Orientation des Retraites considère que les effectifs de la fonction publique d'État devraient baisser jusqu'en 2035. Après avoir atteint un point bas en 2015, le nombre de départ à la retraite recommence à progresser. Il est passé de 55 900 en 2013 à 51 100 en 2015 pour remonter à 53 100 en 2016...

Le rapport de la fonction publique territoriale et hospitalière est amené à se dégrader assez fortement du fait de la pyramide des âges. Le ratio démographique se dégrade rapidement. Il est passé de 1,87 à 1,8 de 2015 à 2016 et il devrait passer de 1,7 à 1 de 2020 à 2040. Pour l'État, il devrait passer de 0,9 à 0,8 avant de légèrement remonter pour se stabiliser autour de 0,9. Pour le régime général, le ratio évoluerait sur la même période de 1,2 à 1,1.

La masse des pensions de droit direct et dérivé croîtrait tout au long de la période de projection, en raison de l'augmentation des effectifs de retraités et, dans un second temps, de la progression de la pension moyenne. D'ici 2035 elle croîtrait à un rythme moyen de +3,0 % par an, quels que soient les scénarios, passant de 15,8 milliards d'euros en 2015 à environ 28,3 milliards d'euros en 2035. Entre 2035 et 2070, le rythme moyen de hausse se ralentirait pour rejoindre vers 2070 celui de la productivité, et la masse des pensions de droit direct et dérivé atteindrait entre 42 et 52 milliards d'euros en 2070 selon le scénario.

Évolution du ratio démographique des régimes de retraite de la FPT et la FPH

Rapport démographique pondéré *	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Fonctionnaires civils et militaires de l'État	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL)	1,7	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0

Source : Calculs réalisés dans le cadre de l'exercice de projections du COR de juin 2017 par le SRE la CNRACL - * Le rapport démographique pondéré est le rapport entre, d'une part, la somme du nombre de retraités de droits directs et de la moitié du nombre de retraités de droits dérivés et, d'autre part, le nombre de cotisants.

À titre de comparaison, l'évolution démographique devrait également peser sur les régimes de droit commun.

Évolution du ratio démographique corrigé des régimes de droit commun

Rapport démographique corrigé *	2020	2030	2040	2050	2060	2070
CNAV (régime général de base)	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9
Régime complémentaire AGIRC-ARRCO	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0

Source : Calculs réalisés dans le cadre de l'exercice de projections du COR de juin 2017 - * Le rapport démographique corrigé est le rapport entre, d'une part, la somme du nombre de retraités de droits directs et de la moitié du nombre de retraités de droits dérivés et, d'autre part, le nombre de cotisants.

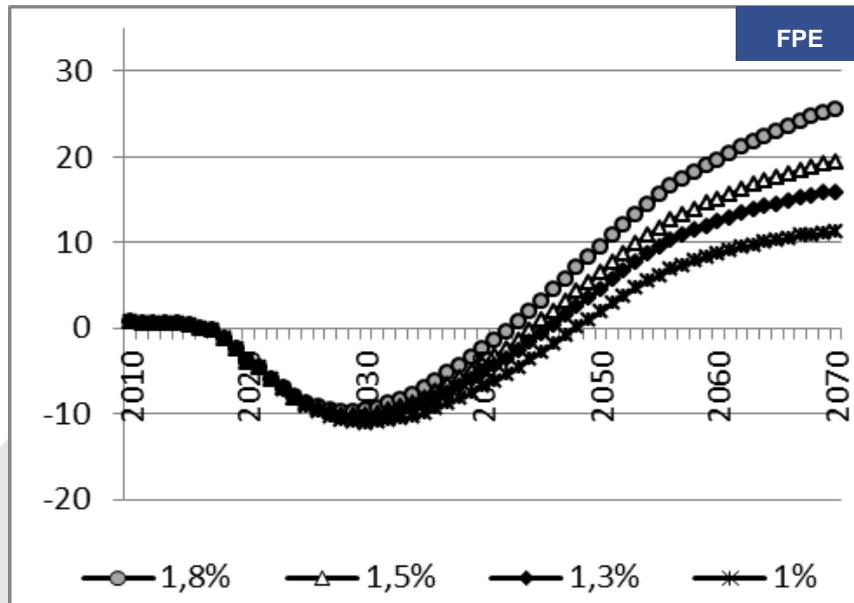
Le solde technique de la CNRACL, excédentaire en 2015 (+2,2 milliards d'euros), se dégraderait tout au long de la période de projection en lien avec la baisse du rapport démographique. Il deviendrait négatif à partir de 2020. À l'horizon 2070, le solde technique se situerait entre -11 milliards d'euros (-0,2 % du PIB) dans le scénario à 1,8 % de productivité et -14 milliards d'euros (-0,3 % du PIB) dans le scénario 1,0 %.

Évolution du solde technique de la CNRACL

Solde technique en Md € 2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
CNRACL	-0,1	-6,8	-10,2	-11,6	-11,3	-13,0

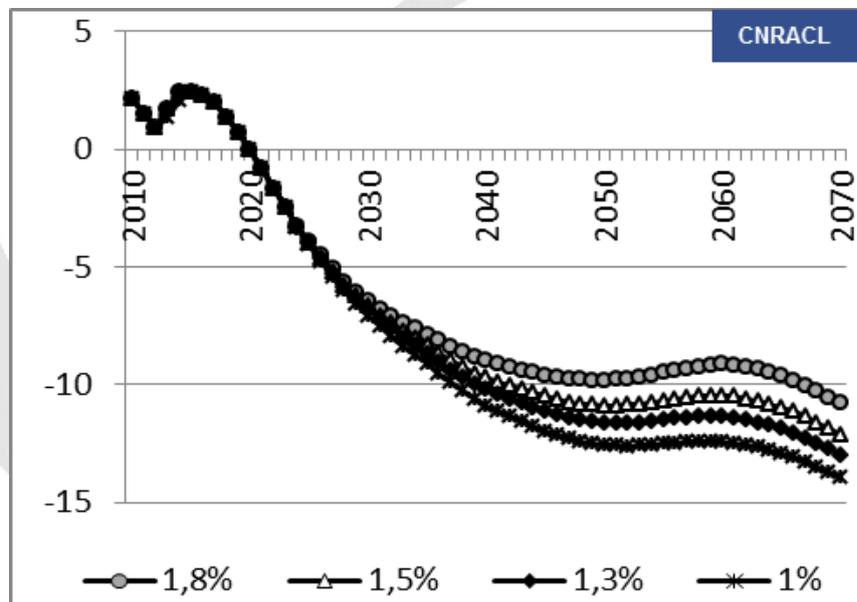
Source : Calculs réalisés par la CNRACL dans le cadre de l'exercice de projections du COR de juin 2017 ; résultats du scénario avec des gains de productivité de « 1,3 % ».

Solde technique du régime de la FPE – hors compensation et produits de gestion (Md € 2016)



Evolution du solde technique en fonction des différents scénarii de gains de productivité du facteur travail

Solde technique du régime de la CNARCL – hors compensation et produits de gestion (Md € 2016)



Evolution du solde technique en fonction des différents scénarii de gains de productivité du facteur travail

Source : Calculs réalisés par le SRE (régime FPE) et la CNARCL, dans le cadre de l'exercice de projections du COR de juin 2017.

LES RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE FACE AU DÉFI DU RÉGIME UNIVERSEL

Le Président de la République s'est engagé à mettre en place un système universel de retraite reposant sur le principe qu'un euro cotisé doit donner les mêmes droits à la retraite. Les régimes de la fonction publique figurent dans le périmètre de la réforme des retraites, ce qui devrait conduire à un changement substantiel du mode de calcul pour plusieurs millions de personnes. La généralisation d'un système par points entraînera la remise à plat du mode de calcul des pensions qui repose sur la prise en compte du traitement hors prime des six derniers mois. À la différence du privé, les fonctionnaires (hors contractuels) n'ont pas accès à des complémentaires même s'il convient de rappeler que depuis 2004, ils cotisent à un fonds de pension collectif, le Régime Additionnel de la Fonction Publique sur une partie de leurs primes.

La réforme voulue par le Président de la République pose pour la fonction publique toute une série de défis dont certains sont communs avec les actifs du secteur privé.

LA QUESTION DES PÉRIMÈTRES

Les trois fonctions publiques et le régime des ouvriers de l'État devraient intégrer le futur système universel des retraites voulu par le Président de la République. Les militaires du fait de la spécificité de leur métier devraient conserver un régime spécifique. Par ailleurs, les pouvoirs publics devront déterminer la génération à partir de laquelle s'applique la réforme. A priori, ils ont prévu de retenir 1963. Toutes les générations nées en 1963 et après seraient concernées par le nouveau régime. Les générations antérieures conserveraient le système actuel. Cela signifie que durant plusieurs années, deux systèmes cohabiteront. Il est possible que les actifs concernés soient néanmoins rattachés à une et même caisse.

En décidant d'appliquer la réforme à des générations déjà en activité, cela suppose de traiter au préalable le problème de calcul de la pension dans le nouveau système pour les actifs qui auront cotisé dans l'ancien. En effet, dans le système par points que le Gouvernement entend mettre en place, les actifs acquerront des points durant toute leur vie professionnelle.

Deux solutions sont alors envisageables :

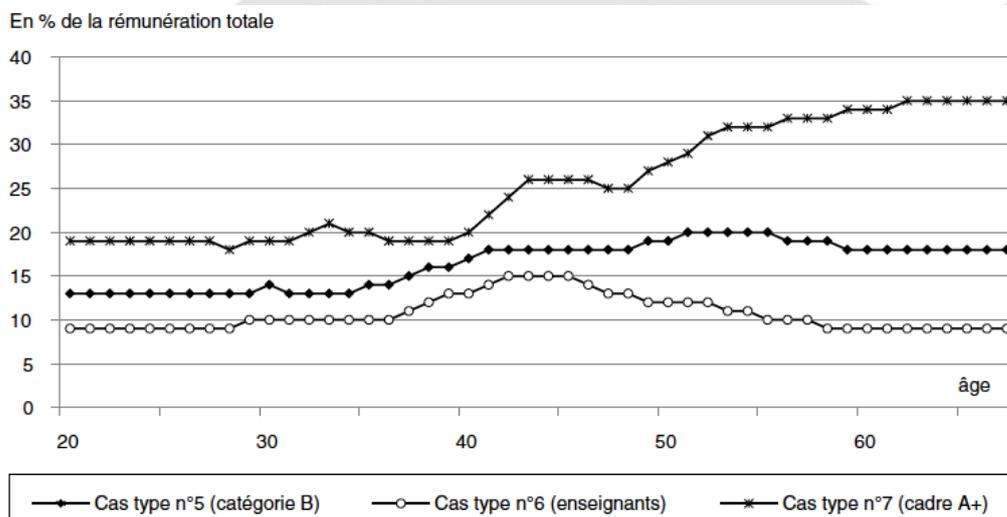
- La première vise à calculer le nombre de points qu'auraient pu accumuler les fonctionnaires s'ils avaient, dès le début de leur activité, cotisé à un régime par points. Cette option suppose la récupération et la numérisation des bulletins de salaire des fonctionnaires.
- La seconde consiste à faire une photographie au moment de la bascule des droits potentiels à la retraite que le fonctionnaire a accumulés. Cette seconde option est plus difficile à réaliser dans le public que dans le privé compte tenu des caractéristiques du mode de calcul des pensions pour les premiers.

Dans l'un et l'autre cas, la conversion devra aboutir à maintenir les montants des pensions à leur niveau actuel. Le risque est évidemment qu'en fonction des règles retenues, des perdants apparaissent, tout comme des gagnants, mais ces derniers seront, par nature, moins revendicatifs que les premiers.

LA QUESTION CLEF DES PRIMES

Les fonctionnaires ne cotisent que très partiellement sur leurs primes. Depuis une vingtaine d'années, les primes représentent une part croissante de la rémunération des fonctionnaires. Elles ont permis d'atténuer les gels successifs de l'indice servant de référence pour le traitement des fonctionnaires. L'idée de l'incorporation des primes pour le calcul des pensions est souvent avancée, mais, le montant des primes varie fortement d'un ministère à un autre et entre les différentes catégories de fonctionnaires. Certains pourraient ressortir gagnants de la prise en compte des primes quand d'autres seraient pénalisés.

Poids des primes dans les rémunérations des fonctionnaires



Lecture : à 60 ans, les primes (y compris indemnités et rémunérations annexes, etc.) représentent 9 % de la rémunération globale du cas type d'enseignant.
Source : COR (2015a, pp. 146-148).

Par ailleurs, l'intégration des primes dans l'assiette de cotisation pose le problème de l'avenir du Régime Additionnel de la Fonction Publique. Les pouvoirs publics pourraient être tentés de supprimer ce régime et d'utiliser les réserves constituées afin de compenser les pertes pour les éventuels perdants de la réforme. Cette captation de ces réserves pourrait poser un problème juridique qui vaut pour tous les régimes de retraite qui disposent de fonds. En effet, les fonctionnaires ayant cotisé au RAFP se sont constitué des droits. L'État a-t-il le droit de les effacer ? Ce dernier pourrait avancer le caractère obligatoire des cotisations au RAFP et que la réforme confortera la situation des futurs retraités de la fonction publique. En effet, la prise en compte des primes pour l'acquisition de points poursuit, par d'autres moyens, l'objectif du RAFP. Si collectivement l'argument peut être recevable, il pourrait en être différemment individuellement. Certains considèrent au contraire que le RAFP pourrait être la matrice du futur régime. Chaque fonctionnaire dispose d'un compte retraite dans le cadre du RAFP qui est alimenté grâce aux cotisations et qui donne droit à des points.

Le régime additionnel de la fonction publique

Le Régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) a été instauré par la loi Fillon de 2003 portant réforme des retraites et est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2005. Il repose sur un système par points. Cotisent à ce régime obligatoire les fonctionnaires (titulaires et stagiaires) de l'État (civils et militaires), territoriaux et hospitaliers, ainsi que les magistrats.

Selon le rapport annuel 2017 de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique, 43 000 employeurs ont cotisé en 2017. La très grande majorité est constituée d'employeurs territoriaux et hospitaliers.

Le régime a encaissé environ 1,85 milliard d'euros au titre des cotisations de l'exercice 2017. Ces cotisations émanent de 4,5 millions d'actifs cotisants pour l'année 2017. La provision mathématique est de l'ordre de 22,4 milliards d'euros. Près de 103 000 rentes ont été versées pour un montant de 368 millions d'euros.

Ce Régime permet le versement d'une prestation additionnelle de retraite prenant en compte les primes et rémunérations accessoires versées aux fonctionnaires au cours de leur période d'activité. L'employeur déclare les cotisations de ses agents (le taux de cotisation étant réparti à parts égales entre l'agent, 5 %, et l'employeur, 5 %) calculées sur leurs rémunérations accessoires dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut. Ces rémunérations sont ensuite transformées en points qui, multipliés par la valeur de service du point, donnent le montant de la prestation perçue par l'agent.

LA QUESTION DE L'ÂGE DE LA RETRAITE

Pour la fonction publique, les pouvoirs publics devront traiter également la question de l'âge de départ à la retraite. En effet, les fonctionnaires en service « actifs », l'âge possible de départ peut intervenir dès 52 ans. Cet âge est justifié par les spécificités d'exercice de l'emploi, il s'applique aux policiers, agents pénitentiaires, pompiers, etc.

Une convergence pour l'âge moyen de départ à la retraite est néanmoins constatée entre public et privé. Entre 2005 et 2015, l'âge conjoncturel est passé de 59 ans à presque 61 ans pour les agents de l'État, soit 1 an et 5 mois de plus pour les fonctionnaires dits « sédentaires », et 2 ans et 5 mois de plus pour les « catégories actives » (policiers, infirmiers...) qui peuvent partir cinq ans plus tôt. Pour les hôpitaux et les collectivités territoriales, le recul de l'âge réel de départ à la retraite a été d'un an et deux mois en cinq ans, à 60,6 ans en 2015. Dans le privé, en 2017, l'âge moyen de départ à la retraite est de 62,5 ans : 62,2 ans pour les hommes et 62,8 ans pour les femmes. En excluant les retraites anticipées, l'âge moyen est 63,3 ans (63,3 ans pour les hommes et 63,3 ans pour les femmes).

LA QUESTION DES DROITS DÉRIVÉS

La réversion est le principal droit dérivé. Par nature, tout projet de réforme de la réversion est très sensible. Or, le passage de quarante-deux régimes à un seul régime de retraite suppose une harmonisation des règles en vigueur en matière de réversion. À la différence du privé, aucune condition d'âge et de ressources n'est prévue dans la fonction publique. Pour le régime de base salarié, l'ouverture des droits n'est possible qu'à partir de 55 ans.

Pour l'ARRCO, l'accès à la pension de réversion est possible dès 55 ans. Pour l'AGIRC, cet âge est de 60 ans. Les conjoints invalides ou ayant eu deux enfants à charge peuvent obtenir une pension de réversion sans condition d'âge.

Par ailleurs, pour bénéficier d'une pension de réversion dans le régime de base, le montant de ses ressources ne doit pas dépasser, pour une personne seule, 2 080 fois le SMIC horaire en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée, soit 20 550 euros en 2018. Le plafond pour un couple est égal à 1,6 fois celui d'une personne seule soit 32 880 euros (1^{er} janvier 2018). Le montant de la pension de réversion est différentiel. Il s'ajuste par rapport au plafond de ressources. Pour les complémentaires du privé, l'obtention d'une pension de réversion n'est soumise à aucune condition de ressources.

Dans le public, le taux de la réversion est plus faible, 50 % contre 54 % pour le régime de base et 60 % pour les régimes complémentaires. Une durée minimale d'union de quatre ans est exigée dans la fonction publique, de deux ans pour les régimes spéciaux et de cinq ans pour les avocats. La pension est suspendue en cas de remariage, de PACS ou de concubinage.

Pour le régime de base du privé, la réversion continue à être versée même en cas de remariage. En revanche, tel n'est pas le cas pour les complémentaires. En cas de remariage postérieurement à l'attribution de la pension de réversion, le service de celle-ci est supprimé de façon définitive à partir du premier jour du trimestre suivant le remariage.

Quand il y a un seul ayant droit, la réversion est calculée sur le total de la carrière de l'assuré décédé. Quand l'ex-conjoint est divorcé, mais non remarié, la réversion est calculée au prorata de la durée de mariage par rapport à la durée d'assurance aux régimes de base du défunt. Quand la durée de mariage est supérieure, l'ex-conjoint bénéficie de l'ensemble de la pension.

S'il y a un système universel, il y aura obligatoirement un seul régime de réversion. La mise en place d'un dispositif sous condition de ressources est souvent avancée, ce qui serait moins intéressant que le système actuel pour les fonctionnaires. Dans tous les cas, les pensions de réversion liquidées avant la réforme ne seraient pas concernées par le changement de mode de calcul.

LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE

L'instauration d'un régime universel de retraite changera-t-elle les interlocuteurs des partenaires sociaux des fonctions publiques pour la négociation de la valeur des pensions ? En effet, dans un système harmonisé, les modifications des conditions de versement des pensions concerneront tous les assurés et non plus ceux dépendant de tel ou tel régime. Certes, des dispositions spécifiques pourraient concerner certaines catégories de personnel, mais les marges de négociation seront réduites. Si le système est étatisé, le Ministère de l'Économie et des Finances et celui en charge de la retraite, le ministère des Solidarités et de la Santé, deviendront les correspondants des syndicats. Si le nouveau régime intègre une forme de paritarisme, les syndicats de la fonction publique devraient composer avec les syndicats du privé et le patronat.

LA QUESTION DES SOULTES

Compte tenu des taux de cotisation employeur, fictif ou réel, plus important dans la fonction publique, la création du régime universel avec un taux de cotisation unique entraînerait un transfert de charges sur le privé important. Il pourrait soit entraîner une majoration des cotisations, soit une diminution du montant des pensions. Pour éviter que la fusion se fasse au détriment du privé, le versement d'une soulte sera nécessaire. Son mode de calcul et son actualisation seront primordiaux pour assurer l'équilibre du futur nouveau système de retraite. En effet, les fonctions publiques hospitalière et territoriale connaîtront dans les vingt prochaines années une forte dégradation de leur rapport cotisants/retraités. Le versement de ces soultes devrait courir sur plusieurs décennies. En cas de difficultés financières, des gouvernements pourraient être tentés de réduire voire de supprimer cette compensation.

La Cour des Comptes et la réforme des retraites de la fonction publique

Dans un rapport de 2016, la Cour des Comptes avait souligné la complexité d'une fusion des régimes publics et privés de retraite.

La Cour a envisagé le rattachement de 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. L'assiette des cotisations serait dans ce cas élargie aux primes.

Une autre possibilité serait de ne rattacher que les nouveaux entrants dans la fonction publique au régime général des salariés. Dans l'un et l'autre cas, il y aura coexistence de deux régimes de retraite. Dans la première option, l'extinction du régime actuel mettra environ trente ans quand dans la seconde option, elle n'interviendra qu'au bout de soixante-dix ans environ.

Si sur un point de vue global, compte tenu des études du Conseil d'Orientation des retraites, le rattachement des fonctionnaires aux régimes du secteur privé ne conduirait qu'à une faible variation de la pension en moyenne, pris individuellement, des écarts substantiels pourraient intervenir. Les fonctionnaires ayant des carrières ascendantes en fin de carrière et n'ayant pas beaucoup de primes seraient perdants dans le nouveau système.

L'alignement des cotisations patronales sur les niveaux moins élevés en vigueur dans le privé entraînerait une économie à terme pour les employeurs publics. Un tel transfert de charges ne serait pas sans poser problème. En effet, il provoquerait soit une augmentation des cotisations pour le secteur privé, soit une baisse du niveau des pensions.

La fusion des régimes n'empêcherait pas l'État de continuer à payer les pensions des anciens fonctionnaires à la retraite. La Cour des Comptes s'interroge sur les coûts d'une réforme compte tenu des concessions que le Gouvernement devra réaliser pour obtenir l'accord des syndicats. Elle souligne qu'un rattachement immédiat des fonctionnaires aux régimes du privé serait techniquement difficile en raison de l'absence de données de carrière, nécessaires au calcul des pensions. Le choix d'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

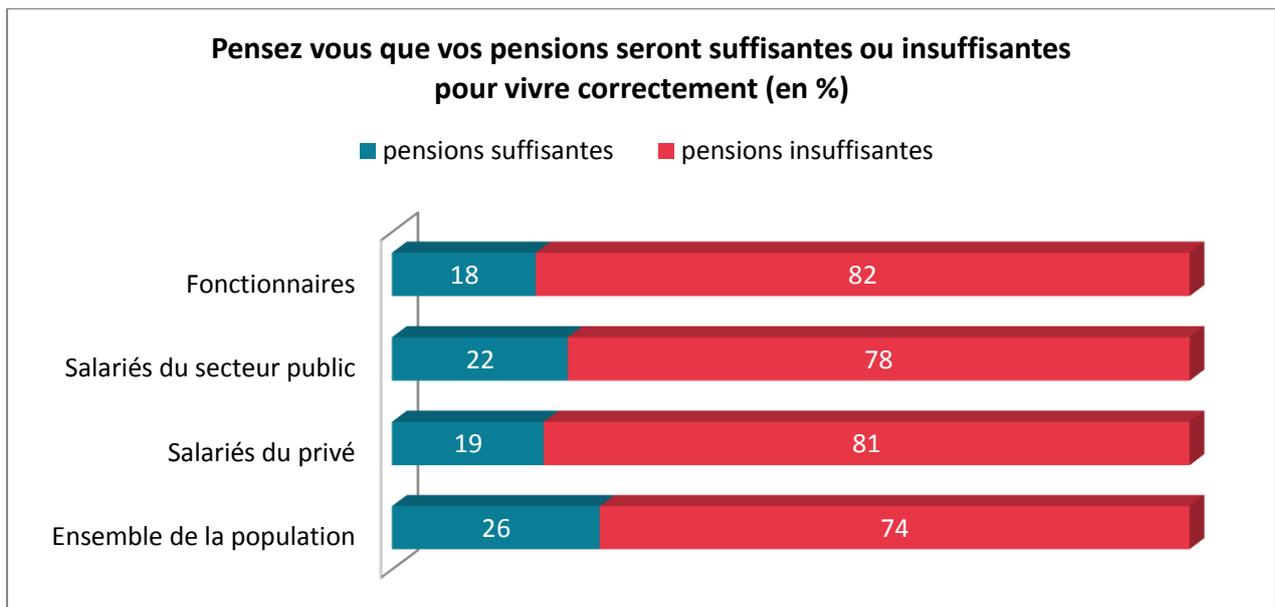
agents des catégories actives) selon la date de leur recrutement. Une telle situation existe néanmoins au sein de la société Orange. Certains salariés embauchés au temps de France Telecom ou des PTT bénéficient du statut de la fonction publique d'État quand les salariés embauchés après la transformation de l'établissement public en société de droit privé relèvent du statut de salarié du privé.

Par ailleurs, 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. La Cour des Comptes estimait alors que cet adossement n'avait de réel intérêt qu'en cas de convergence des règles de calcul des pensions.

Une autre option pourrait consister, à créer un régime de l'ensemble de la fonction publique. Un seul organisme aurait en charge la gestion des retraites des trois fonctions publiques. Au regard des structures démographiques différentes, la fixation du taux de cotisation employeur ne serait pas simple. Les transferts de charges entre employeurs seraient importants. Selon le Conseil d'Orientation des retraites, 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 plus de 12 milliards d'euros). Un système de compensation serait donc nécessaire.

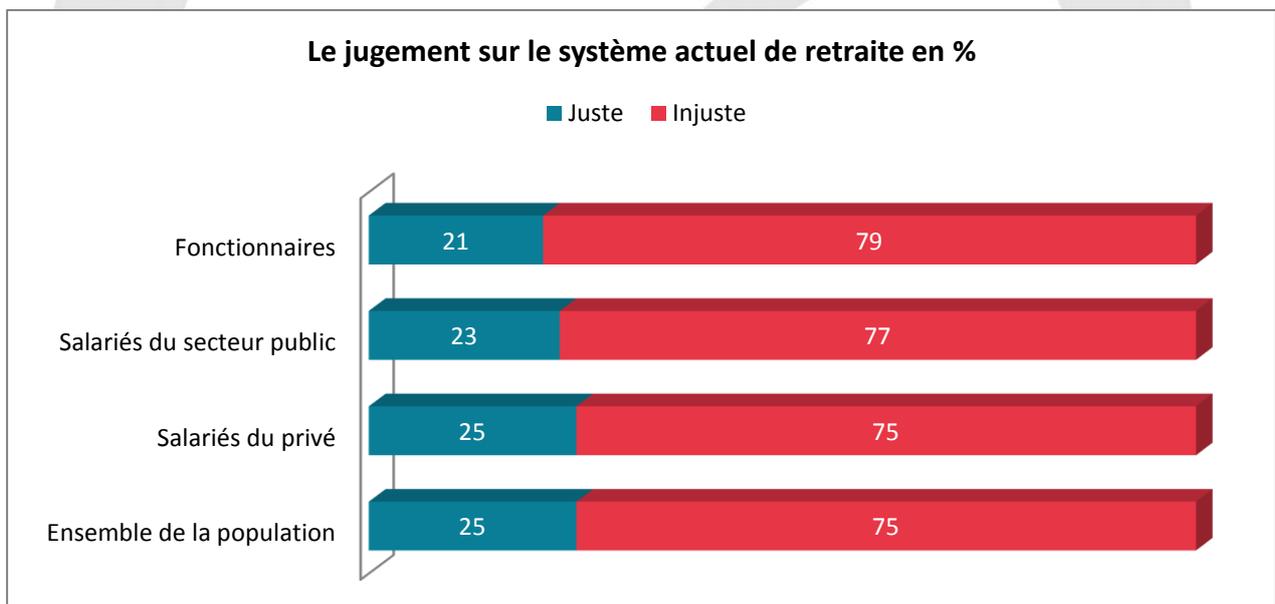
DES RETRAITÉS PLUTÔT FAVORABLES À LA RÉFORME

Les fonctionnaires, à travers l'étude du Cercle de l'Épargne et d'AMPHITÉA de 2018, ont exprimé un large sentiment d'inquiétude à l'unisson de ceux du privé en ce qui concerne le niveau de vie de leurs futures pensions. Les fonctionnaires sont respectivement 82 % à considérer que leurs pensions seront à l'avenir insuffisantes pour vivre correctement, contre 74 % pour l'ensemble de la population et 81 % pour les salariés du privé. Le sentiment que la fonction publique doit réaliser des efforts pour rééquilibrer les comptes publics peut expliquer cet état d'esprit. Par ailleurs, la retraite du secteur public est, à tort ou à raison, considérée comme plus élevée que celle du privé. Les fonctionnaires craignent qu'ils soient perdants dans le cadre de la future réforme.



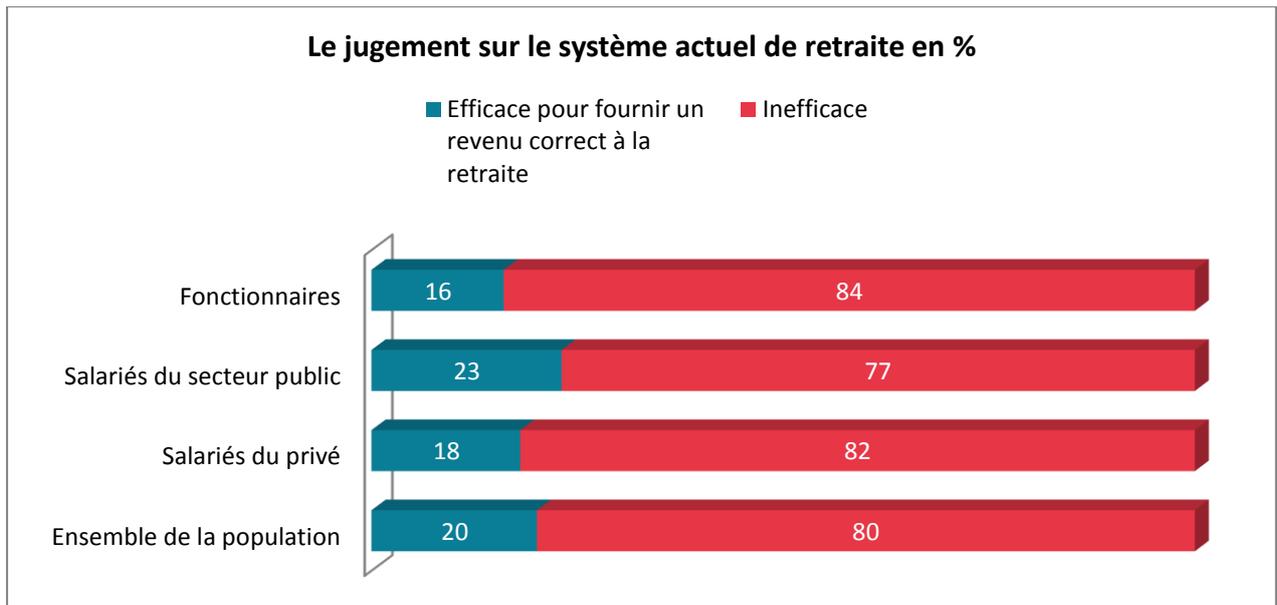
Source : Cercle de l'Épargne/Amphitéa/AG2R LA MONDIALE/CECOP/IFOP 2018

Les fonctionnaires ne sont qu'une minorité à soutenir le système de retraite actuel (respectivement 21 %). Plus des trois quarts le jugent injuste, cette appréciation étant partagée par 75 % des salariés du privé.



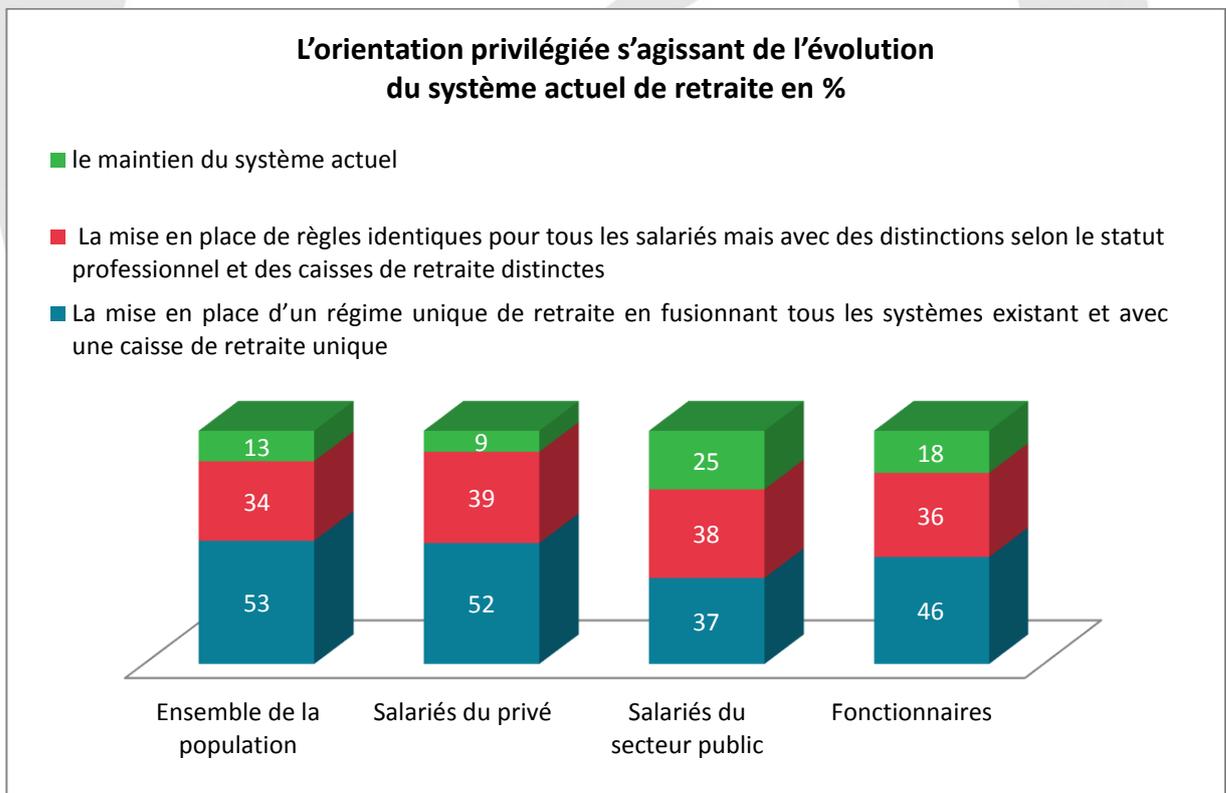
Source : Cercle de l'Épargne/Amphitéa/AG2R LA MONDIALE/CECOP/IFOP 2018

Les fonctionnaires sont plus pessimistes que les salariés du public sur la capacité du système de retraite à délivrer des pensions après la cessation d'activité. 84 % d'entre eux estiment que le système des retraites est inefficace pour fournir un revenu correct à la retraite contre 82 % des salariés du privé.



Source : Cercle de l'Épargne/Amphitéa/AG2R LA MONDIALE/CECOP/IFOP 2018

Si 18 % pour les fonctionnaires considèrent que le système actuel est inefficace pour fournir un revenu correct à la retraite, 46 % sont prêts à franchir le cap du régime unifié. C'est 6 points de moins que les salariés du privé. Ils sont 36 % à préférer une convergence des régimes qui maintiendrait certaines spécificités liées à leur métier.



Source : Cercle de l'Épargne/Amphitéa/AG2R LA MONDIALE/CECOP/IFOP 2018

Gagnants ou perdants ?

La réforme des retraites pour la fonction publique suppose l'abandon d'un système à prestations définies pour un régime par points. Les fonctionnaires seraient amenés à se constituer leur pension en cotisant durant toute leur vie professionnelle. Les études menées par le Conseil d'Orientation des Retraites estiment que les fonctionnaires pourraient ressortir gagnants de cette révolution grâce à l'intégration des primes dans l'assiette de la future retraite. De même, une étude de l'INSEE publiée en 2017 soulignait qu'en cas d'alignement de la retraite des fonctionnaires sur celle des salariés du privé, ces derniers y seraient gagnants.

Taux de remplacement net à la liquidation en % pour les cas types de fonctionnaires d'État selon diverses règles de calcul des retraites du public et du privé (génération née en 1955)

Cas type	Règles Fonction publique	Règles Cnav-Agirc-Arrco					
		si équivalence salaire brut :			si équivalence salaire net :		
		Taux de cotisation Arrco et Agirc max	Taux de cotisation Arrco et Agirc min	Taux de cotisation Arrco et Agirc moyen	Taux de cotisation Arrco et Agirc max	Taux de cotisation Arrco et Agirc min	Taux de cotisation Arrco et Agirc moyen
Catégorie B (cas n°5)	69	84	73	76	83	72	75
Enseignant (cas n°6)	77	76	65	69	75	65	69
Cadre A+ (cas n°7)	54	56	49	52	55	49	51

Note : hypothèse de départ au taux plein (à 62 ans pour les trois cas types). Réglementation en vigueur en juin 2016.

Lecture : le taux de remplacement net à la liquidation pour un fonctionnaire d'État de catégorie B (cas n°5) né en 1955 est de 69 %. Si l'on appliquait les règles de retraite du secteur privé à ce cas type, en supposant qu'il aurait perçu à tout âge un salaire net dans le privé équivalent à sa rémunération nette totale (y compris primes), son taux de remplacement net à la liquidation serait de 75 % sous l'hypothèse qu'il ait cotisé au taux moyen dans les régimes de retraites complémentaires (uniquement l'Arrco pour ce cas n°5).

Source : outil CALIPER (Drees) et calculs auteurs.

La réussite de la réforme 2019 des retraites pour la fonction publique suppose donc de lever certains écueils techniques et politiques. Les pouvoirs publics devront vendre l'idée que le nouveau système sera potentiellement attractif tout en ne coûtant pas plus cher. Le basculement supposera la récupération des bulletins de salaire de ces dernières décennies et leur exploitation. Il conviendra également de fixer les taux de cotisations et le cas échéant fixer le montant de la soulte à verser au nouveau régime pour tenir compte des déséquilibres démographiques des régimes de la fonction publique. Les syndicats du public devront accepter le transfert tout comme ceux du privé. Le patronat devrait être assez vigilant face à un éventuel transfert de charges sur les entreprises.

ANNEXES

LES RÉGIMES DES AGENTS PUBLICS AU SEIN DE L'OCDE

Plusieurs pays de l'OCDE disposent de régimes spécifiques pour les agents publics. Il en est ainsi en Allemagne, en Belgique, en Espagne et au Japon. Pour l'Italie, pour les assurés dépendant de l'ancien régime, une distinction existe entre ceux du secteur privé et ceux du secteur public. Le nouveau régime instauré, en 1996, prévoit le même système pour tous les assurés.

La question de l'âge de départ à la retraite

L'âge d'ouverture des droits est identique pour les assurés, quel que soit leur statut en Allemagne, en Belgique ou en Italie (en revanche avant 2012, dans ce dernier pays, les âges étaient différents). Des dispositifs dérogatoires existent néanmoins pour certains métiers. Ainsi, les sapeurs-pompiers ou les surveillants pénitenciers peuvent partir cinq ans avant l'âge de droit commun s'ils ont accompli dix-sept années de service.

En Espagne, l'âge d'ouverture des droits pour le régime des fonctionnaires est de 60 ans contre 65 ans et 1 mois pour le régime général. Néanmoins, les fonctionnaires pour partir à 60 ans doivent avoir effectué un service de trente ou trente-cinq ans dans l'administration quand la durée exigée dans le privé est de quinze ans.

Le calcul des pensions

Les différences les plus marquées entre le privé et le public concernent le calcul des pensions même si au Japon et en Italie, les règles sont identiques.

En Allemagne, le régime des fonctionnaires est un régime en annuités (1,79375 % du dernier salaire annuel multiplié par le nombre d'années de service) quand le système général est un système par points. Pour pouvoir liquider ses droits, le fonctionnaire doit totaliser au minimum cinq années de service. Il doit toujours être en fonction au moment de la liquidation des droits. S'il a changé de statut, ses droits de pension publique sont transférés au régime général.

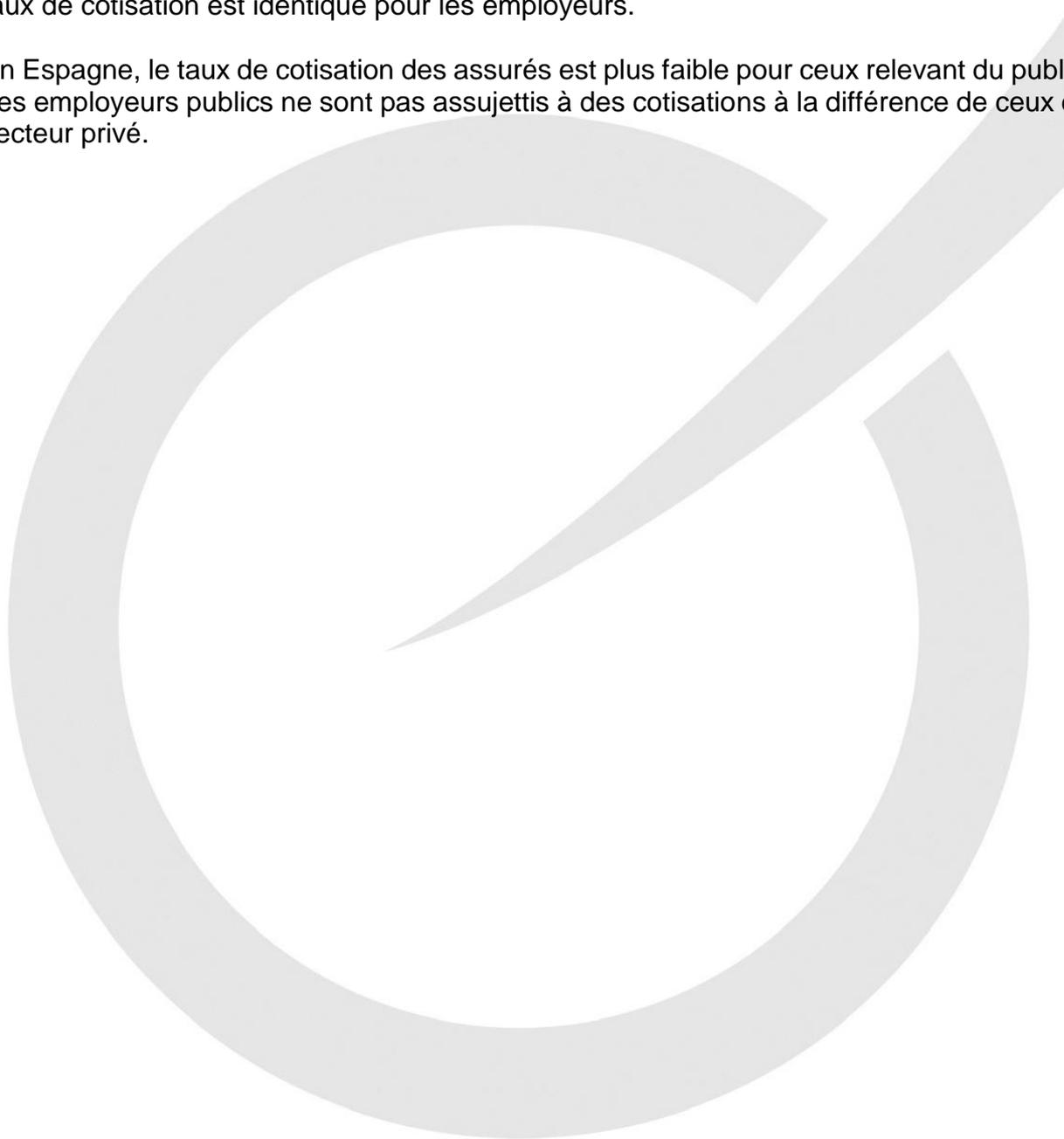
En Belgique, une carrière complète, dans le privé (45 annuités de cotisation), donne droit à une pension représentant 60 % du salaire moyen de la carrière pour une personne seule (75 % pour un couple). Dans le public, la pension est égale à 75 % de la rémunération moyenne des dix dernières années. Le minimum de pension est plus élevé dans le public que dans le privé.

En Espagne, le régime général et le régime de la fonction publique sont tous les deux des régimes en annuités. Pour le privé, le taux de liquidation est de 50 % pour quinze années de cotisation et croît pour atteindre 100 % pour trente-cinq annuités de cotisation. Le salaire de référence est celui des vingt-cinq dernières années. Dans le régime des fonctionnaires, le taux de liquidation est de 1,4 % par année jusqu'à la 8^e puis de 2,3 % de la 8^e à la 15^e puis de 3,4 % au-delà de la 15^e pour atteindre 100 % à la 35^e. Le salaire de référence dépend du grade du fonctionnaire.

Taux de cotisation pour la retraite

En Allemagne, les fonctionnaires ne sont pas soumis à des cotisations retraite à la différence des assurés du privé. En Belgique et au Japon, le taux de cotisation est identique pour le privé et pour le public. En Italie, le taux de cotisation est légèrement supérieur pour les assurés du privé (9,19 % contre 8,80 % pour le public). En revanche, le taux de cotisation est identique pour les employeurs.

En Espagne, le taux de cotisation des assurés est plus faible pour ceux relevant du public. Les employeurs publics ne sont pas assujettis à des cotisations à la différence de ceux du secteur privé.



LE SYSTÈME ACTUEL DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Tout fonctionnaire a droit à une retraite après avoir effectué au moins deux ans de service et après avoir été radié des cadres. Auparavant, il fallait quinze ans de service. Cette règle freinait la mobilité entre secteur public et secteur privé. Par ailleurs, la contrainte des deux ans est supprimée pour les fonctionnaires radiés pour cause d'invalidité.

La radiation peut intervenir par démission ou de manière automatique si le fonctionnaire a atteint la limite d'âge.

Sont prises en compte pour le calcul de la pension, les années d'activité dans la fonction publique d'État, dans la fonction publique territoriale, dans la fonction publique hospitalière, dans les établissements publics administratifs et dans certains établissements publics industriels et commerciaux.

Les services militaires et les interruptions d'activité pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004 sont également pris en compte dans la durée de services effectifs. En revanche, le temps passé en disponibilité n'est pas intégré.

Sont assimilés à des périodes de service, les congés annuels, les congés maladie, les congés maternité ou d'adoption, ainsi que les congés de formation professionnelle. Les interruptions d'activité pour les enfants nés ou adoptés depuis le 1^{er} janvier 2004 sont comptabilisées. Cet avantage est accordé aux fonctionnaires femmes ou hommes qui après la naissance ou l'arrivée de l'enfant bénéficient d'un congé partiel, d'un congé parental, d'un congé de présence parentale ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans.

Le travail à temps partiel compte au prorata de la durée effectuée. Un fonctionnaire à temps partiel doit avoir travaillé quatre ans pour comptabiliser deux ans.

L'âge de départ à la retraite des fonctionnaires

Il faut distinguer l'âge minimum à partir duquel le fonctionnaire peut partir à la retraite de la limite d'âge en vertu duquel le fonctionnaire est radié des cadres.

L'âge minimum pour partir à la retraite diffère en fonction de la catégorie d'emploi occupée. Les fonctionnaires dits sédentaires peuvent partir entre 60 et 62 ans en fonction de leur année de naissance. Ceux qui ont rempli une certaine durée de service et qui sont classés en catégorie active peuvent faire valoir leurs droits plus tôt. Sont concernés les fonctionnaires exerçant une activité à risques ou confrontés à des tâches pénibles (policiers, surveillants pénitentiaires...).

Pour les fonctionnaires sédentaires, l'âge minimum requis est le suivant :

Année de naissance	Âge minimum requis pour les fonctionnaires sédentaires
Avant le 1 ^{er} juillet 1951	60 ans
Au cours du 2 ^e semestre 1951	60 ans et 4 mois
En 1952	60 ans et 9 mois
EN 1953	61 ans et 2 mois
En 1954	61 ans et 7 mois
À partir de 1955	62 ans

Pour les fonctionnaires actifs, la durée de service dans l'emploi en catégorie active permettant de partir plus tôt est progressivement allongée en fonction de l'année de départ à la retraite. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2015, la durée de service sera de 12 ans pour les catégories qui exigeaient auparavant 10 ans.

Par ailleurs, la loi du 9 novembre 2010 recule progressivement l'âge à partir duquel le fonctionnaire actif peut prendre sa retraite. Progressivement, en fonction de sa date de naissance, l'âge passe, par exemple, de 50 à 52 ans.

Exemple pour un âge minimum requis de 50 ans

Date de naissance	Âge minimum requis pour prendre sa retraite
Avant le 1 ^{er} juillet 1961	50 ans
Au cours du second semestre 1961	50 ans et 4 mois
En 1962	50 ans et 9 mois
En 1963	51 ans et 2 mois
En 1964	51 ans et 7 mois
À partir de 1965	52 ans

Les départs sans condition d'âge

Jusqu'à la loi du 9 novembre 2010, les fonctionnaires ayant eu au moins trois enfants ou un enfant handicapé et qui avaient accompli au moins quinze ans de service n'étaient pas soumis à la condition d'âge.

Les dossiers déposés avant le 1^{er} janvier 2011 pour un départ au plus tard le 1^{er} juillet 2011 ont bénéficié de la règle de calcul antérieure à la réforme.

Les fonctionnaires à moins de cinq ans de l'âge d'ouverture des droits à la retraite avant l'entrée en vigueur de la loi (par exemple, 55 ans ou plus pour les fonctionnaires sédentaires) et les militaires à moins de cinq ans de l'âge mentionné à l'article L.4139-16 du code de la défense conservent les règles de calcul antérieures à la réforme.

La loi a maintenu l'obligation d'avoir interrompu son activité pour chacun des enfants pour prétendre au départ anticipé, mais ouvre également le dispositif aux parents qui auraient réduit leur activité.

Peuvent ainsi bénéficier à un départ anticipé les parents de trois enfants ayant quinze années de services effectifs au 1^{er} janvier 2012 et qui auront, pendant la première année de chacun des enfants soit :

- interrompu pendant deux mois au moins leur activité dans le cadre d'un congé maternité, d'un congé paternité, d'un congé d'adoption, d'un congé parental, d'un congé de présence parentale, d'une disponibilité pour élever un enfant ;
- réduit leur activité dans le cadre d'un temps partiel de droit pour raison familiale accordé à l'occasion de la naissance d'un enfant pris pendant une période d'au moins quatre mois pour une quotité de temps de travail de 50 %, d'au moins cinq mois pour une quotité de 60 % et d'au moins sept mois pour une quotité de 70 %.

Fonctionnaires handicapés

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a décliné pour la fonction publique un dispositif en vigueur dans le secteur privé permettant une retraite anticipée pour les fonctionnaires handicapés. Ce dispositif concerne tous les fonctionnaires handicapés âgés de 55 à 59 ans.

Les dispositifs de carrière longue

Les fonctionnaires ayant commencé à travailler avant 20 ans peuvent partir plus tôt à la retraite dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé. Les fonctionnaires justifiant d'au moins 15 ans de service et ayant eu un enfant invalide (taux d'invalidité de 80 %) peuvent partir sans condition d'âge. De même, les fonctionnaires ayant trois enfants vivants peuvent reculer d'un an l'âge de la radiation (les trois enfants doivent être vivants quand le fonctionnaire a 50 ans).

Les limites d'âge applicables aux fonctionnaires

Si dans le secteur privé, la mise à la retraite d'office est prévue à 70 ans, dans la fonction publique, les limites d'âge qui diffèrent en fonction des corps ou des catégories. Dans le privé, un employeur peut mettre d'office son salarié à la retraite, mais ce n'est pas une obligation. Dans le secteur public, la limite d'âge s'impose en tant que telle sans dérogation.

Avec la loi sur les retraites du 9 novembre 2010, les limites sont progressivement repoussées de deux ans. La limite d'âge de 55 ans passe, par exemple, à 57 ans entre les générations 1961 et 1965.

Un fonctionnaire atteignant la limite d'âge peut la repousser d'un an par enfant à charge ou handicapé avec un maximum de trois ans. Un fonctionnaire ayant eu trois enfants avant son 50^e anniversaire peut reculer la limite d'âge d'un an. Il peut également reculer cette limite d'un an par enfant mort pour la France. Par ailleurs, si le nombre de trimestres pour obtenir le taux maximum de pension est insuffisant, le fonctionnaire, dans la limite de dix trimestres, peut différer son départ. Cette possibilité est soumise à autorisation de l'administration. Sous réserve de leur faculté physique et intellectuelle, les fonctionnaires peuvent enfin demander à rester en poste jusqu'à 65 ans.

Les rachats de trimestres

Comme dans le secteur privé, les fonctionnaires peuvent racheter des trimestres, dans la limite de 12, correspondant aux années d'études permettant d'accéder au concours de la fonction publique.

Le calcul de la pension des fonctionnaires

La pension est calculée en fonction de deux éléments :

- L'année d'ouverture des droits ;
- La durée des services et bonifications.

La durée des services et bonifications correspond au nombre de trimestres pour obtenir une retraite au taux maximal de 75 %. Ce nombre évolue depuis l'adoption de la loi Fillon en fonction de la date d'ouverture des droits. Jusqu'en 2003, le pourcentage des pensions de la fonction publique était calculé sur la base de 2 % multipliés par le nombre d'années de service soit un maximum de 75 % après 37,5 années de service. Avec l'adoption de la loi Fillon, la durée de référence pour atteindre 75 % a été progressivement portée à 40 ans. Le passage à 41 ans s'est effectué au rythme d'un trimestre de plus par an jusqu'en 2012. Le passage à 41 années et demie de cotisation s'effectue entre 2013 et 2016 (165 trimestres en 2013 et 2014, 166 trimestres en 2015 et 2016). Depuis 2016, la durée est équivalente à celle du secteur privé.

Ainsi, en vertu de la loi sur les retraites du 20 janvier 2014, la durée de cotisation passera de 41,5 ans à 43 ans d'ici 2035. Cette mesure concerne les agents de la fonction publique, au même titre que les autres actifs. Il a été décidé d'ajouter un trimestre de cotisation de plus tous les trois ans pour pouvoir prétendre à une pension à taux plein (sans décote).

Ce mécanisme démarre à compter de la génération de 1958, qui sera autorisée à partir à la retraite à partir de 2020. Les fonctionnaires nés en 1958, 1959, 1960 vont ainsi devoir cotiser 167 trimestres (41,75 annuités), contre 166 trimestres (41,5 annuités) pour ceux nés en 1957. Les agents publics nés en 1961, 1962 et 1963 vont, eux, devoir justifier de 168 trimestres (42 annuités) et ainsi de suite jusqu'à la génération 1973, qui va partir à la retraite en 2035 et qui devra cumuler 172 trimestres (43 annuités). Si la durée de service est insuffisante, le taux de la pension est diminué.

La pension des fonctionnaires est calculée en appliquant la formule suivante :

$$P = (75 \% \times n / N) \times T$$

P : pension de base

n : nombre de trimestres effectifs et bonifications

N : nombre de trimestres exigés

T : traitement déterminé par un indice

Le traitement retenu est celui de l'indice correspondant à l'emploi, le grade et l'échelon occupé pendant six mois au moins avant la radiation des cadres ou à défaut des six mois, celui de l'emploi précédent.

Les bonifications possibles

Les bonifications sont des trimestres supplémentaires donnés gratuitement en contrepartie de sujétions particulières.

Le régime des bonifications pour enfant a été modifié afin de mettre le droit de la fonction publique en conformité avec le principe de non-discrimination. Sous réserve d'avoir interrompu leur activité pendant une période continue et minimale de deux mois, les pères et les mères peuvent obtenir une bonification d'un an pour chaque enfant élevé ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004 ainsi que pour chaque enfant élevé pendant au moins neuf ans avant son 21^e anniversaire et dont la prise en charge a commencé avant le 1^{er} janvier 2004.

Les enfants nés ou adoptés depuis le 1^{er} janvier 2004 n'ouvrent pas droit à bonification, mais à une majoration de la durée d'assurance de six mois pour la mère qui ne s'arrête pas de travailler. Les périodes d'activité à temps partiel ou de mise à disposition (congé parental) sont assimilées à des services effectifs dans la limite de trois ans par enfant.

Des bonifications sont par ailleurs données pour des périodes de services civils en dehors de l'Europe, pour l'exécution d'un service aérien, pour service dans un sous-marin...

La décote applicable en cas de carrière incomplète

Comme pour les salariés du privé, depuis 2006, les fonctionnaires qui, tous régimes confondus, n'ont pas atteint le nombre de trimestres exigé se voient appliquer une décote. L'introduction du système est progressive jusqu'en 2019. Le coefficient de minoration est passé de 0,125 % à 1,25 % de 2006 à 2015. Par ailleurs, le mécanisme prend en compte également l'âge du fonctionnaire concerné.

La loi sur les retraites du 9 novembre 2010 a prévu certains cas de non-application de la décote. Ainsi, un fonctionnaire sédentaire né entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1955 prenant sa retraite à 65 ans ne se verra pas appliquer de décote s'il remplit les trois conditions suivantes :

- Avoir eu ou élevé trois enfants
- Avoir interrompu son activité à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un de ses enfants
- Avoir validé au moins huit trimestres avant cette interruption.

La décote ne s'applique pas non plus aux fonctionnaires handicapés ou pour ceux ayant durant au moins trente mois arrêté leur activité pour venir en aide à un proche handicapé en tant qu'aidant familial.

La surcote, un bonus pour ceux qui continuent à travailler

Quand un fonctionnaire poursuit son activité après avoir obtenu, tous régimes confondus, le nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une retraite à taux plein au-delà de 60 ans, une surcote est appliquée. Elle est de 1,25 % par trimestre supplémentaire soit 5 % par an avec un maximum de vingt trimestres.

Le minimum garanti pour la retraite des fonctionnaires

La loi Fillon a réformé le dispositif de minimum garanti qui a été également amendé par la loi du 9 novembre 2010.

Le minimum de pension est égal au traitement de base correspondant à la valeur de l'indice 227 revalorisée en fonction de l'indice des prix à la consommation et pour une durée de service de quarante ans. Cela correspond à une pension d'environ 1 157 euros par mois au 31 décembre 2013.

Les majorations de pension

La pension peut être majorée de 10 % si le fonctionnaire a eu trois enfants ; chaque enfant au-delà du troisième entraîne une majoration de 5 %.

Les modalités de revalorisation des pensions

Comme pour le secteur privé, les pensions étaient revalorisées chaque 1^{er} avril. Avec la loi de 2014 sur les retraites, l'actualisation a été reportée au 1^{er} octobre. Par ailleurs, en 2014 comme en 2016, il a été décidé de geler le montant des pensions tant dans le public que dans le privé quand en 2015, la hausse a été limitée à 0,1 %. Après une hausse de 0,8 % le 1^{er} octobre 2017, le Gouvernement a décidé de reporter, la prochaine hausse au 1^{er} janvier 2019. En 2019 comme en 2020, elle sera de 0,3 %.

Retrouvez la lettre et toutes les informations concernant le Cercle sur notre site :
www.cercleredelegpargne.fr

Sur le site, vous pouvez accéder à :

- L'actualité du Cercle
- Les bases de données économiques et juridiques
- Les simulateurs épargnent/retraite du Cercle

Le Cercle de l'Épargne, de la Retraite et de la Prévoyance est un centre d'études et d'information présidé par Jean-Pierre Thomas et animé par Philippe Crevel.

Le Cercle a pour objet la réalisation d'études et de propositions sur toutes les questions concernant l'épargne, la retraite et la prévoyance. Il entend contribuer au débat public sur ces sujets.

Pour mener à bien sa mission, le Cercle est doté d'un Conseil Scientifique auquel participent des experts reconnus en matière économique, sociale, démographique, juridique, financière et d'étude de l'opinion.

Le conseil scientifique du Cercle comprend **Robert Baconnier**, ancien directeur général des impôts et ancien Président de l'Association Nationale des Sociétés par Actions, **Jacques Barthélémy**, avocat-conseil en droit social et ancien Professeur associé à la faculté de droit de Montpellier, **Philippe Brossard**, chef économiste d'AG2R LA MONDIALE, **Marie-Claire Carrère-Gée**, présidente du Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), **Jean-Marie Colombani**, ancien directeur du Monde et fondateur de Slate.fr, **Jean-Paul Fitoussi**, professeur des universités à l'IEP de Paris, **Jean-Pierre Gaillard**, journaliste et chroniqueur boursier, Philippe Georges, président du conseil d'administration de la Caisse autonome nationale de la Sécurité sociale dans les mines (CANSSM), **Christian Gollier**, directeur de la Fondation Jean-Jacques Laffont - Toulouse Sciences Économiques, membre du Laboratoire d'Économie des Ressources Naturelles (LERNA) et directeur de recherche à l'Institut d'Économie Industrielle (IDEI) à Toulouse, **Serge Guérin**, sociologue, Directeur du Master « Directeur des établissements de santé » à l'Insee Paris, **François Héran**, professeur au Collège de France, ancien directeur de l'INED, **Jérôme Jaffré**, directeur du CECOP, **Florence Legros**, directrice générale de l'ICN Business School ; **Jean-Marie Spaeth**, président honoraire de la CNAMTS et de l'EN3S et **Jean-Pierre Thomas**, ancien député et président de Thomas Vendôme Investment.

Ce dossier est une publication du Cercle de l'Épargne.

Comité de rédaction : Philippe Crevel, Sarah Le Gouez

Contact relations presse, gestion du Mensuel :

Sarah Le Gouez

06 13 90 75 48

slegouez@cercleredelegpargne.fr



AG2R LA MONDIALE

