



[Visualiser l'article](#)

Les retraites des fonctionnaires ont évolué, mais pas encore assez

Les réformes menées depuis 2003 ont contribué à rapprocher les retraites des fonctionnaires et celles du privé, souligne un rapport de la Cour des comptes publié jeudi 6 octobre. Mais, pour assurer l'avenir, il faudra aller plus loin.



Certains fonctionnaires, dont les infirmiers, partent toujours à la retraite quatre ans plus tôt que les salariés du privé en raison de la pénibilité de leur métier. / Tomoco Sozai/Fotolia

Toujours « spéciaux », les régimes de retraite des fonctionnaires ? De moins en moins, mais tout de même encore un peu... et sans doute encore trop, estime la Cour des comptes.

Dans un rapport publié jeudi 6 octobre, les magistrats financiers analysent l'effet des réformes sur les retraites des agents civils (hors militaires et contractuels) des trois fonctions publiques : État, hôpital et collectivités locales. Des régimes qui concernent 3,8 millions de fonctionnaires civils et 3 millions de retraités.

Premier constat : la convergence des règles entre public et privé est « réelle », affirme le rapport. Préservés de la réforme de 1993, les fonctionnaires ont en revanche été concernés par celles de 2003, 2010 et 2014.

Depuis lors, la durée d'assurance a été alignée sur celle du privé, tout comme l'âge légal de départ ; les pensions ont été indexées sur l'évolution des prix ; un système de décote a été introduit ; et les cotisations ont été significativement augmentées.

L'âge moyen de départ a augmenté de deux ans depuis 2003



Globalement, les situations se sont ainsi rapprochées. Le taux de remplacement, qui mesure le rapport entre la première pension et le dernier salaire, est même devenu défavorable dans le public, avec une moyenne de 72,1 % pour les salariés de la génération 1946 ayant terminé leur carrière, contre 73,8 % pour ceux du privé.

De plus, l'âge moyen de départ dans le public a augmenté de deux ans depuis 2003. Les agents « sédentaires » partent désormais à 62,1 ans dans la fonction publique d'État, et à 62,8 ans dans l'hospitalière et la territoriale, soit à peu près comme dans le privé (62,3 ans).

Mais, grosse exception, 700 000 fonctionnaires en catégorie dite « active » (infirmiers, policiers, gardiens de prison, douaniers), du fait de la pénibilité de leur profession, partent toujours quatre ans plus tôt grâce à des avantages spécifiques maintenus, notamment un âge légal dérogatoire.

Une convergence « partielle » entre public et privé

De plus, il demeure d'importantes « règles spécifiques ». Dans le public, la pension est bien calculée sur le traitement indiciaire des six derniers mois, autrement dit sur le plus haut salaire, alors qu'il l'est sur les 25 meilleures années dans le privé. De plus, le taux maximum pour le calcul de la retraite de base est de 50 % dans le privé et de 75 % dans le public.

Toutefois, ces taux ne sont pas directement comparables car, dans la fonction publique, l'essentiel des primes n'est pas pris en compte et il n'existe pas de régime complémentaire digne de ce nom. Enfin, les majorations familiales diffèrent toujours entre public et privé.

Bref, la convergence entre public et privé reste « partielle », prévient la Cour des comptes. Elle est aussi « fragile ». Alors que les pensions des fonctionnaires représentent un budget de 58 milliards d'euros en 2014, soit 2,7 % du PIB, ces régimes « continueront à peser fortement sur les finances publiques ».

Une disparition difficile à mettre en œuvre

Pour assurer leur équilibre financier à moyen terme, la « cotisation employeur », autrement dit la contribution du budget public, va devoir rester forte dans la fonction publique d'État et croître dans l'hospitalière et la territoriale, où le nombre de retraités va augmenter fortement.

De plus, la convergence des taux de remplacement entre public et privé pourrait ne pas être durable : alors que la règle des six derniers mois continuera à assurer des hautes pensions dans le public, celle des 25 meilleures années dans le privé va être défavorable à ceux qui auront connu beaucoup de chômage.

Du coup, la Cour des comptes examine plusieurs scénarios de convergence supplémentaire. Le plus radical, qui consiste à faire disparaître purement et simplement le régime des fonctionnaires, se révèle plus facile à réclamer qu'à faire car il faudrait intégrer les primes dans le calcul et compenser l'absence de régime complémentaire.

Des évolutions examinées par la Cour des comptes

De plus, certains fonctionnaires, comme les policiers, y perdraient tellement que de grosses compensations seraient nécessaires.



[Visualiser l'article](#)

Enfin, même dans l'hypothèse d'un rattachement des seuls agents embauchés après la réforme, la période de transition, où le budget public continuerait de payer les pensions des retraités tout en perdant les cotisations des actifs, pourrait durer 30 ans...

La Cour des comptes examine donc aussi des évolutions « *plus aisées à mettre en œuvre* ». Et liste sept mesures à changer tout en gardant un régime à part. À commencer par une révision de la fameuse règle des six mois, et un réexamen des catégories actives.

Jacques Bichot économiste, professeur émérite à l'université Lyon3 et [Bruno Chrétien](#), président de l'Institut de la Protection Sociale

On l'oublie souvent, les retraites du secteur public furent les premières à être créées en France. Peut-être justifiés à l'origine, ces régimes spéciaux ne répondent plus aujourd'hui à l'objectif initial : mieux garantir des salariés plus exposés que les autres.

Aucune réforme sérieuse et juste ne pourra être imposée au secteur privé si les bénéficiaires de ces régimes spéciaux (fonctionnaires d'État ou des collectivités locales, salariés de la SNCF, RATP, EDF, etc...) ne sont pas les prochains à réformer profondément leurs retraites.

La retraite des fonctionnaires et celle des cheminots furent parmi les toutes premières à faire leur apparition. Elles servirent ensuite de référence, presque de modèle, aux artisans de la généralisation des retraites à l'ensemble des salariés. Quand la retraite de la Sécurité sociale prit à la Libération la succession de l'assurance vieillesse créée par les lois de 1928 et 1930, le conseiller d'État Pierre Laroque, maître d'œuvre de la mise en place de la Sécurité sociale, retint pour ce régime le critère de l'ancienneté, du nombre d'années durant lequel le salarié avait été en fonction, critères jusqu'alors utilisés pour la retraite des fonctionnaires.

Un calcul moins équitable

Aujourd'hui, les spécialistes s'accordent sur le fait que le calcul de la pension basé sur le nombre de trimestres « validés », est une méthode moins adaptée à la gouvernance des systèmes de retraite, moins équitable, et moins respectueuse du libre choix, que le recours aux points. L'Allemagne, dont la démographie est si mauvaise, a moins de problèmes avec ses retraites que la France, l'un des rares « bons élèves » de l'Europe en matière de fécondité : Pourquoi ? La réponse est claire : la Rentenversicherung – la caisse de retraite allemande qui couvre plus de 80 % de la population – a adopté depuis longtemps la méthode des points, assortie de la neutralité actuarielle, son complément naturel.

Adapter la valeur de service du point permet de réaliser à court terme l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Quant à la neutralité actuarielle, elle consiste à calculer la pension comme si elle était liquidée à un âge dit « pivot », puis à multiplier par un coefficient établi par les actuaires de telle manière que la somme perçue au total jusqu'au décès soit la même, en probabilité, quel que soit l'âge à la liquidation. Elle laisse chacun choisir cet âge sans que l'équilibre des comptes puisse être perturbé par son choix. De plus, les points possèdent de multiples avantages en cas de divorce, ou lors du décès d'un des deux membres d'un couple.

La France doit s'adapter

Comment faire pour que la France se dote enfin d'un système de retraites par répartition moderne, basé sur les points et la neutralité actuarielle ?



[Visualiser l'article](#)

Suggérons une proposition audacieuse : puisqu'à la Libération les régimes dits « spéciaux » ont montré le chemin, demandons-leur d'être de nouveaux premiers de cordée ! Une fois passés aux points les régimes des fonctionnaires, des cheminots et de la Banque de France, le régime général suivra.

Des avantages pour tous

Cette réforme présenterait un grand avantage pour les fonctionnaires : les primes et heures supplémentaires deviendront ainsi productrices de droits à pension. Le RAFP, régime additionnel par capitalisation réservé aux fonctionnaires, pourra bien entendu perdurer, avec une cotisation à taux plus faible étendue à l'ensemble de la rémunération. Il donnera l'exemple de ces régimes professionnels par capitalisation qui doivent se multiplier pour marcher sur deux pieds – capitalisation et répartition – au lieu d'un seul.

Quand les salariés du privé et les travailleurs indépendants verront que cette réforme réalisée pour les « privilégiés » est une réussite, ils voudront bénéficier d'une modernisation comparable – et il deviendra possible de doter enfin la France d'un régime par répartition unique.

Les parlementaires, un exemple

Un atout de plus doit être joué pour maximiser les chances de réussite : la réforme des régimes des parlementaires et membres du CESE. Actuellement, ces régimes spécifiques sont un méli-mélo de répartition et de capitalisation. En passant aux points en même temps et de la même manière que les fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux, et en se dotant pour aller plus loin d'un régime « professionnel » par capitalisation, les parlementaires donneraient l'exemple.

En ouvrant la voie et en privilégiant l'intérêt général, députés et sénateurs donneraient ainsi un signal fort de leur volonté de réforme.

Alors, chiche ?