

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 11 février 2009 à 9h30

« Les régimes de la Fonction publique et les autres régimes spéciaux : le point sur les réformes récentes »

Document N°2

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

**Mesures prises récemment dans les régimes de retraite
de la fonction publique**

Direction du budget

Note pour le Conseil d'orientation des retraites sur les mesures prises récemment dans les régimes de retraite de la fonction publique

I. La réforme de 2003 : les principales mesures pour les fonctionnaires des 3 fonctions publiques

La réforme des retraites de 2003 s'est organisée autour de 2 grands axes :

- la réforme des régimes de fonctionnaires dans une logique de rattrapage de la réforme du régime général de 1993, suivant le principe de l'équité entre les Français devant la retraite ;
- l'incitation des Français à reculer leur âge de départ à la retraite avec, notamment le dispositif de surcote/décote, rendue efficiente grâce à l'instauration d'un droit à l'information sur la retraite et, à compter de 2008, la convergence étant réalisée, par un relèvement pour tous les assurés de la durée de cotisation : passage de 40 à 41 ans d'ici 2012

Plus précisément les principales mesures concernant les régimes des fonctionnaires ont été les suivantes :

1° Alignement, pour les fonctionnaires, des conditions de départ en retraite en vigueur au régime général : passage de 37,5 ans à 40 ans

La durée d'assurance requise pour une retraite « à taux plein » est passée de 37,5 annuités en 2003 à 40 annuités sur une période de 5 ans afin que fonctionnaires et salariés du secteur privé se situent au même niveau en 2008.

C'est aussi la principale mesure visant à garantir la soutenabilité financière du régime grâce au recul escompté de l'âge du départ en retraite, qui doit engendrer un gain de cotisations dû à l'allongement de la durée travaillée et une moindre charge de pension grâce à la réduction du temps passé à la retraite.

Le principe de la poursuite de l'allongement d'ici 2012 à 41 ans – 1 trimestre par an à partir de 2009 – a été instauré par la loi de 2003. Cet allongement repose sur le principe d'un partage des gains d'espérance de vie à 60 ans entre temps passé à la retraite (1/3) et temps travaillé (2/3). La Commission de garantie des retraites a constaté en octobre 2007 l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans et il a été pris acte de l'augmentation de la durée d'assurance entre 2009 et 2012 dans le cadre du « rendez-vous 2008 » sur les retraites.

La loi de 2003 a également instauré un dispositif de retraite anticipée pour carrière longue pour les salariés de droit privé et les contractuels de droit public. Ce dispositif a été étendu aux fonctionnaires et ouvriers des établissements industriels de l'État par la loi de finances pour 2005.

2° Alignement de la règle de revalorisation des pensions des fonctionnaires sur l'évolution de l'indice des prix

Jusqu'en 2003, les pensions des fonctionnaires étaient revalorisées en fonction de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique. Cette indexation résultait d'une logique selon laquelle le fonctionnaire retraité bénéficiait d'un salaire « continué ».

Ce mécanisme conduisait à la situation suivante : lorsqu'une grille indiciaire d'un corps de fonctionnaires était revue, les retraités de ce corps bénéficiaient également de cette revalorisation, ce qui était susceptible de créer des inégalités entre retraités des différents corps. La réforme de 2003 a donc aligné la revalorisation des pensions des fonctionnaires sur celle des retraités du secteur privé, c'est-à-dire l'indexation sur les prix.

3° Création d'un régime additionnel pour tous les fonctionnaires assis sur les primes : l'ensemble de la fiche de paie des fonctionnaires ouvre droit à retraite

Un régime additionnel de retraite, géré par un établissement public à caractère administratif, l'ERAFP, et assis sur les éléments de rémunération non pris en compte au titre de la retenue pour pension a été mis en place en 2004. Il apporte ainsi un complément de pension aux fonctionnaires, magistrats et militaires.

Il s'agit d'un régime de retraite supplémentaire par répartition provisionnée. La gestion du risque viager est mutualisée entre les pensionnés et les engagements de retraite sont provisionnés au passif de l'ERAFP et couverts par un montant d'actifs équivalent qui garantit le versement futurs des prestations.

Ses ressources émanent de cotisations versées à parts égales par les salariés et les employeurs et des produits financiers dégagés par les placements. Les droits s'acquiert sous forme de points, en fonction de l'assiette cotisée. L'assiette des cotisations est plafonnée à un montant équivalent à 20% du traitement indiciaire ; les primes dites de garantie individuelle de pouvoir d'achat mises en place en 2009 entrent également dans l'assiette de cotisation du RAFP sans être limitées par ce plafond de 20% ; les taux des cotisations salariales et patronales sont fixés à 5% chacun de cette assiette.

4° L'instauration d'un dispositif de surcote / décote

Comme pour le régime général, les fonctionnaires ont bénéficié de mesures incitatives afin de favoriser le prolongement d'activité. Ces mesures sont conçues pour favoriser une certaine liberté de choix individuel de la date de départ, tout en étant relativement neutres financièrement pour le régime, c'est-à-dire pour la collectivité.

Elles consistent en un mécanisme de minoration (décote) et de majoration (surcote) de la pension selon que la durée d'assurance de l'agent – tous régimes confondus – est inférieure ou supérieure à la durée d'assurance requise pour le taux plein (40 ans en 2008).

5° La création du droit à l'information

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a créé un nouveau droit, le droit à l'information individuelle des assurés quant à leur retraite. L'objectif est de fiabiliser l'enregistrement des droits acquis et que chaque assuré puisse choisir au mieux la date de son départ à la retraite en connaissant le montant prévisionnel de ses retraites selon différentes

dates ; en effet, la liberté de choix individuel en matière de départ en retraite ne peut réellement être exercée par les assurés sociaux qu'en toute connaissance de cause.

Mis en œuvre progressivement entre 2007 et 2010, ce droit permet à chaque assuré de recevoir tous les 5 ans — à partir de ses 35 ans — un courrier commun des organismes de retraite obligatoire, récapitulant l'ensemble de ses droits et comportant — à partir de 55 ans — une estimation du montant de sa future retraite. Il s'agit d'une novation pour la fonction publique qui a dû à cette fin créer un compte individuel de retraite pour chacun de ses agents.

La première campagne nationale du droit à l'information retraite a eu lieu d'octobre à décembre 2007. 100 000 fonctionnaires ont ainsi reçu pour la première fois un relevé présentant une synthèse de leurs droits à la retraite, tous régimes de retraite confondus. En 2008, deux fois plus de fonctionnaires sont concernés pour la seconde campagne.

II. Les mesures du « rendez-vous 2008 » concernant les fonctionnaires

Le « rendez-vous 2008 » poursuit les objectifs mis en œuvre par la réforme de 2003 : renforcer, d'une part, l'équité entre les Français en approfondissant la convergence des régimes, et maîtriser, d'autre part, l'évolution des besoins de financement en favorisant la prolongation de l'activité, tout en garantissant un niveau significatif de pension.

Dans cette perspective, le rendez-vous 2008 comprend à la fois des mesures générales, applicables à l'ensemble des régimes de base obligatoires, et des mesures spécifiques destinées à harmoniser les régimes de retraite.

A) Les mesures d'application générale et leur déclinaison pour les régimes des fonctionnaires

1° Revalorisation des pensions

Depuis la réforme de 2003, les pensions du régime général et des régimes de fonctionnaires sont indexées sur l'évolution des prix hors tabac. Dans un contexte d'accélération de l'inflation, ce mécanisme d'indexation a été modifié afin notamment de maintenir au plus près le pouvoir d'achat des retraités. Ainsi, un nouveau mécanisme a été mis en place dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale qui permettra d'asseoir la revalorisation sur les prévisions d'inflation les plus fiables et les plus récentes. Aussi, à compter de 2009, la revalorisation, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, dont ceux de la fonction publique, interviendra au 1^{er} avril de chaque année, soit à la même date que pour les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO.

Cette nouvelle règle permettra, d'une part de prendre en compte l'inflation réellement constatée pour l'année précédente (avec la règle antérieure, l'inflation de l'année précédente était estimée durant le 4^e trimestre, de sorte qu'une accélération ou une décélération de l'inflation en fin d'année n'était pas compensée), d'autre part de tenir compte, pour l'année en cours, d'une prévision d'inflation actualisée établie par la commission économique de la nation. Cela facilitera l'adéquation entre la prévision et la réalité observée.

A titre exceptionnel, une revalorisation de 0,8% des pensions liquidées est intervenue au 1^{er} septembre 2008 par anticipation. Enfin, la composition de la conférence tripartite sur l'évolution du niveau des pensions est élargie de façon à ce que son champ soit étendu aux régimes de la fonction publique et aux régimes spéciaux.

2° le cumul emploi retraite

Dans le cadre de la politique nationale pour l'emploi des seniors, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit l'harmonisation des règles de cumul dans l'ensemble des régimes de retraite de base. Ainsi, les retraités fonctionnaires, sous réserve qu'ils aient liquidé l'ensemble de leurs pensions auprès des régimes de retraites obligatoires dont ils ont relevé, pourront cumuler sans aucune restriction leur pension et le revenu d'une activité professionnelle à partir de 60 ans s'ils ont cotisé la durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein ou, à défaut, à partir de 65 ans. Jusqu'alors, les retraités fonctionnaires étaient déjà libres de cumuler leur retraite avec une activité auprès d'un employeur privé, tandis que la reprise d'une activité auprès d'un employeur public était soumise à des règles de cumul instaurées par la loi de 2003. La LFSS 2009 remplace donc, pour la reprise d'un emploi public, ces règles de cumul par la règle du taux plein mentionnée ci-dessus. Les règles de cumul spécifiques à la fonction publique mises en œuvre en 2003 continueront cependant d'être appliquées lorsque les assurés ne respecteront pas les conditions demandées, notamment s'agissant des militaires.

3° L'augmentation du taux de surcote

L'application des coefficients de surcote et décote vise à inciter les agents au maintien en activité, traduisant ainsi le choix de faire de l'allongement de la durée d'activité le mode prioritaire d'ajustement du besoin de financement des régimes¹.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a porté de 3% à 5 % le taux de la surcote applicable à chaque année cotisée au-delà de l'âge de 60 ans et de l'obtention du taux plein. Ce nouveau taux s'appliquera aux trimestres cotisés à compter du 1^{er} janvier 2009. Auparavant, les taux de surcote n'étaient pas exactement les mêmes entre le régime général et les régimes de fonctionnaires. Parallèlement, le mode de calcul du nombre de trimestres de surcote dans le régime des fonctionnaires est précisé : ne sont pris en compte désormais pour la surcote que les trimestres entiers accomplis. Par ailleurs, pour les poly-pensionnés, les règles d'application de la surcote ont été harmonisées de manière que les assurés bénéficient de la surcote pour chacune de leurs pensions de base.

4° Autorisation de la poursuite d'activité jusqu'à 65 ans pour les fonctionnaires des corps classés en catégorie active

¹ Ainsi que les travaux du Conseil d'orientation des retraites l'ont démontré, il n'existe que trois approches possibles, même si elles sont combinables, du mode de financement des besoins supplémentaires : diminution des droits, augmentation des cotisations pesant sur les actifs et allongement de leur durée de cotisation. Le choix de ce dernier mode d'ajustement, qui repose sur une adaptation progressive des comportements, répond au souci d'éviter tant une augmentation des prélèvements obligatoires qu'une diminution obligatoire du taux de remplacement des retraités.

Sont classés en catégorie active les emplois de fonctionnaires présentant « un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles ». Les modalités de classement en catégorie active sont fixées :

- par décret en Conseil d'État pour les fonctionnaires de l'État en application du 2^{ème} alinéa de l'article L. 24-1° du code des pensions civiles et militaires ;
- par arrêté interministériel (cf. arrêté du 12 novembre 1969) pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou hospitalière, selon le cas, pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers affiliés à la CNRACL en application de l'article 25 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003.

Le tableau ci-dessous reprend pour chacune des trois fonctions publiques les principaux emplois classés en catégorie active ainsi que l'âge d'ouverture des droits et la limite d'âge qui leur sont applicables.

EMPLOIS	ÂGE D'OUVERTURE DES DROITS	LIMITE D'ÂGE
Fonction publique de l'État		
Personnels actifs de la police nationale	50 ans si 25 ans de services	55 ans (1)
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire		
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	50 ans	57 ans
Personnels de la surveillance des douanes		
Instituteurs (2)		
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	55 ans	60 ans
Éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse		
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires		
Contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer (certains emplois)	55 ans	62 ans
(1) 57 ans pour les commissaires et les commissaires principaux ; 58 ans pour les commissaires divisionnaires. (2) Corps mis en extinction par le décret n° 2003-1262 du 23 décembre 2003		
Fonction publique territoriale		
Agents des réseaux souterrains des égouts	50 ans	
Sapeurs pompiers professionnels		
Agents de salubrité		
Agents de police municipale		
Agents de surveillance de la préfecture de police	55 ans	60 ans
Agents d'entretien (certains emplois)		
Agents techniques (certains emplois)		
Fonction publique hospitalière		
Personnels paramédicaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec des malades : surveillants, infirmiers, infirmiers spécialisés, aides soignants, agents de services hospitaliers, sages-femmes		
Assistants sociaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec des malades	55 ans	60 ans
Puéricultrice en fonction dans les services de pédiatrie		
Maîtres ouvriers et ouvriers professionnels (certaines fonctions)		
Agents d'entretien (certaines fonctions)		
Agents de service mortuaire et de désinfection		

L'article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale prévoit que, à partir du 1^{er} janvier 2010, sous réserve des droits au recul des limites d'âge déjà prévus, les fonctionnaires

appartenant à des corps ou des cadres d'emplois dont la limite d'âge est inférieure à 65 ans et qui atteignent cette limite d'âge sont, sur leur demande, maintenus en activité jusqu'à l'âge de 65 ans, sous réserve de leur aptitude physique.

Pour les fonctionnaires classés en catégorie sédentaire, qui bénéficient d'un âge d'ouverture des droits à retraite à 60 ans, l'âge limite de 65 ans (supérieur à 65 ans pour certains corps) est inchangé.

5° La mise en extinction progressive de l'indemnité temporaire de retraite Outre Mer

Le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 prévoit la majoration du montant de la pension civile ou militaire de retraite versée aux anciens fonctionnaires de l'État ou aux militaires ayant une résidence effective dans certaines collectivités d'outre-mer. Cette majoration, appelée « indemnité temporaire de retraite » est de 35 % à la Réunion et Mayotte, 40 % à Saint-Pierre et Miquelon et 75 % à Wallis et Futuna, en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française.

Environ 33.000 personnes bénéficient de cette « sur-pension » pour un montant annuel d'environ 315 M€ en 2008. L'article 137 de la loi de finance rectificative pour 2008 prévoit la mise en extinction progressive de ce dispositif. Les principaux points de cette réforme sont les suivants :

- le dispositif est fermé à compter de 2028 : il n'est plus attribué de nouvelle sur-pension à compter de cette date ;
- pour les demandes de liquidation à compter de 2009, l'octroi de l'ITR est subordonné à une condition de services ou de liens avec les territoires concernés : soit une durée de quinze ans de services effectifs, soit la justification d'intérêts moraux dans une ou plusieurs collectivités concernées. Un contrôle effectif de la condition de résidence est également mis en place ;
- pour ces nouvelles attributions, la durée de versement est limitée à 2028 ; de plus, le montant de l'ITR de chaque bénéficiaire n'est pas indexé sur l'inflation et il décroît progressivement en fonction d'un plafond ;
- enfin, en ce qui concerne les ITR déjà liquidées, la revalorisation sur l'inflation est supprimée et le montant est plafonné ; l'écêtement éventuel est étalé sur 10 ans.

6° La réforme de l'IRCANTEC (régime complémentaire des agents non titulaires de l'Etat) : cf. note spécifique.