

> Quelle réforme pour les pensions du secteur public ?

Guillaume LEROY



Actuaire associé, Prim'Act

Commissaire contrôleur des Assurances, puis responsable de la réglementation des assurances de personne à la Direction générale du Trésor, aujourd'hui conseil en actuariat au sein du cabinet d'actuariat Primact (60 actuaires et consultants), Guillaume Leroy rappelle ici les caractéristiques, habituelles dans la plupart des pays, des retraites du secteur public et les particularités françaises. Il explore ensuite quelques voies d'évolution possibles.

À l'occasion des réformes envisagées sur les dispositifs de retraite évoquées par le Président Macron et dans le cadre de la commission Delevoye, se pose la question du cas spécifique, particulier et important, de l'évolution des régimes de retraite publics.

De fait, ceux-ci ont en France comme dans les autres grands pays développés une histoire et des caractéristiques particulières. Ils représentent surtout 23% des prestations de retraite (17% pour la Fonction Publique d'Etat et 6% pour les autres Fonctions Publiques) et 70 milliards d'euros en 2016 en France.

Dans ce contexte, différentes évolutions sont envisageables, qui passent par un alignement sur les régimes privés, peu probable et complexe à courte échéance, ou une évolution des régimes existants qui doit très probablement s'inscrire

dans le cadre plus large d'une réflexion sur le périmètre d'intervention de la puissance publique.

LES RÉGIMES DE RETRAITE PUBLICS SONT DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES ancrés dans un historique particulier, avec des caractéristiques nettement marquées en France

Les régimes de retraite publics : des régimes anciens, à prestations définies dans de nombreux pays

Les régimes publics de retraite existent depuis longtemps dans la plupart des grands pays.

Ils ont été conçus de manière distincte des autres dispositifs de retraite puisqu'ils correspondaient à la garantie de l'honorabilité du

statut des agents de l'Etat après que ceux-ci avaient arrêté leur activité professionnelle.

Ils ont donc été conçus dans une logique tout à fait différente des régimes de retraite du secteur privé mis en place dans beaucoup de pays européens après 1945.

Conçus selon des règles spécifiques, ils sont à peu près systématiquement construits selon la logique de régimes à prestations définies, c'est-à-dire que l'employeur s'est engagé au service d'une prestation en fonction de la rémunération de fin d'activité de l'agent public concerné. La prestation est définie prioritairement, la cotisation est la variable d'ajustement.

On trouve des dispositifs de ce type en Grande-Bretagne, en Allemagne, en France par exemple.

Ils ont à ce titre, conservé jusqu'à aujourd'hui un caractère propre qui les distingue des régimes privés qui, lorsqu'ils étaient à prestations définies, ont progressivement été supprimés et remplacés par des régimes à cotisations définies (dans lesquels la cotisation de l'employeur auprès de la caisse de retraite le libère de tout engagement ultérieur, ce qui conduit à ajuster la prestation en tant que de besoin, comme le démontre par exemple la réforme du 30 octobre 2015 des régimes ARRCO-AGIRC) dans la plupart des grands pays et des grands secteurs professionnels.

Cette caractéristique particulière en fait des objets de réforme spécifiques puisqu'un régime ne peut être qu'à prestations définies ou à cotisations définies et non pas relever des deux dispositifs concomitamment.

Des spécificités françaises : un champ de régime des agents publics plus large que dans d'autres pays, un coût de ce fait relativement important

De tous les grands pays européens, la France est celui qui a la plus forte tradition d'un rôle clé de l'Etat dans l'activité et la vie du pays.

Ce faisant, les régimes de retraite des agents publics sont en France à l'image de l'Etat dans la société, plus largement développés que dans la plupart des grands pays.

Ainsi, pour une population totale comparable, les titulaires de droits dans les régimes de retraite de fonctionnaires sont en France plus

de 7 ou 8 fois plus nombreux qu'ils ne le sont en Grande Bretagne : 4,5 millions contre 0,6 à 0,8 millions pour le *Civil Service*.

Dans ces conditions, les caractéristiques des régimes de retraite publics français les distinguent de ceux des autres pays :

- champ plus étendu,
- coût global plus élevé du fait de ces dimensions très larges du périmètre d'intervention des pouvoirs publics,
- nécessité d'organiser des régimes de coordination avec les régimes privés plus marquée que dans d'autres pays.

Ainsi, ont été mis en place, en parallèle du régime des agents publics, des régimes pour les agents non titulaires de l'Etat (le régime Ircantec par exemple).

En outre, la dette publique implicite liée au régime de retraite public est en France plus importante que dans d'autres pays pour cette même raison : plus de 4 millions d'agents publics actifs bénéficiaires d'un régime de retraite public en France ont nécessairement des droits plus importants que 500 à 600 000 agents du *Civil Service* en Grande-Bretagne par exemple (sans même prendre en compte les droits des retraités).

Dans la situation actuelle, caractérisée par une remise en cause de nombreux régimes à prestations définies du fait de leur coût, ce sujet n'est pas anodin, au moment où le COR considère que le taux de cotisations retraite d'équilibre pour un fonctionnaire d'Etat est d'environ 26,2% (et de 33,6% pour un fonction-

naire d'une collectivité locale ou d'un hôpital), alors que pour le salarié d'un employeur privé il s'élève à 19,3%, une fois que les différences de structure de rémunération ont été corrigées : comment concilier le contrôle de la dépense publique et le respect des engagements spécifiques pris par les autorités publiques (Etat, Collectivités locales, Hôpitaux) vis-à-vis de leurs agents ? Comment, de même, respecter le principe énoncé par le Président de la République – chaque cotisation doit ouvrir le droit à des pensions équivalentes – quand dans le régime des agents publics la cotisation est la variable d'ajustement alors que c'est la prestation qui est la variable d'ajustement dans les régimes Arrco-Agirc ?

Cela pose la question de la réforme de ces régimes pour assurer leur soutenabilité à long terme dans un contexte de finances publiques fragilisées.

DES POSSIBILITES D'ÉVOLUTION VARIEES MAIS QUI S'INSCRIVENT DANS LE CADRE PLUS LARGE DE LA REDÉFINITION DU CHAMP DE L'ACTION PUBLIQUE

Ainsi - et le sujet sera probablement évoqué dans le cadre de la commission Delevoye - se pose la question des évolutions possibles pour les régimes de retraite publics.

- Deux voies sont envisageables :
- l'alignement rapide sur les régimes privés qui est probablement difficile

à mettre en œuvre si l'on pousse le raisonnement jusqu'à son terme, le maintien et l'aménagement des spécificités de ce régime, qui nécessite sans aucun doute une réflexion plus large sur le périmètre de l'action publique.

Un alignement rapide sur les régimes privés sera difficile au-delà d'un certain seuil sans redéfinition de la puissance publique

La commission Delevoye vise à réfléchir sur les régimes de retraite de manière générale pour assurer qu'une cotisation équivalente donnera des droits équivalents.

Dans le cadre des régimes publics, cela pose des questions concrètes :

- Comment assurer une identité de traitement pour des cotisations émanant de salariés du secteur privé et d'agents publics exerçant des fonctions régaliennes : quel statut par exemple pour les cotisations versées par les militaires dont la carrière s'arrête nécessairement relativement tôt et qui ne sont pas comparables aux autres ?
- Quelle situation pour les agents publics ayant une activité régalienne qui les met dans une situation non comparable avec les salariés du secteur privé, tels que les policiers ?

On notera ainsi qu'une partie significative des populations d'affiliés des régimes publics, celles qui exercent des fonctions régaliennes, ne peut

être assimilée aux salariés du secteur privé.

Ceci dit et une fois que ces éléments ont été pris en compte, l'alignement pour les différentes populations pose ensuite des questions concrètes : quelle phase de transition ?

Considère-t-on que les droits acquis jusqu'à une certaine date sont maintenus à l'identique et que les droits futurs sont modifiés, ou les réformes envisagées ne portent que sur les nouveaux cotisants, ce qui diffère les effets de la réforme à 30 ou 40 ans ?

En tout état de cause, une telle démarche nécessite d'envisager une période transitoire qui ne saurait être inférieure à 25 ou 30 ans (ce que l'on observe pour des réformes équivalentes dans d'autres pays, par exemple en Italie).

On observe une mécanique de ce type mise en œuvre dans le cas de France Télécom devenu Orange, où les agents publics ne sont pas remplacés par des agents sous statut mais par des salariés de droit commun, ce qui conduit à progressivement transférer les droits à retraite correspondants vers les régimes privés sur un intervalle de temps de 30 à 40 ans.

Ceci étant, un tel mécanisme est évidemment onéreux (la transition a requis chez France Télécom Orange le paiement d'une soulte par l'entreprise et un transfert du risque financier sur l'Etat sur la phase de transition de 30 à 40 ans) l'état des finances publiques rend cette transition particulièrement délicate.

Au-delà et si une réforme s'applique par exemple à des infirmières agents actifs de la Fonction Publique Hospitalière, auront-elles des droits liquidables pour partie à 57 ans et pour partie à 62 ans comme les infirmières travaillant sous contrat de droit privé dans des cliniques ?

Ainsi, un alignement rapide du régime des pensions des agents publics est peu vraisemblable sauf à créer des iniquités particulièrement lourdes.

Dans le cadre des actions d'intervention régaliennes de l'Etat, elle paraît même problématique si l'on prend par exemple en compte le cas des militaires et plus généralement des titulaires de fonctions régaliennes.

Un alignement ne peut donc probablement être que progressif et partiel et s'inscrire dans le cadre plus général de la redéfinition des périmètres et modalités d'intervention de la puissance publique.

Le maintien des spécificités avec un aménagement paramétrique des régimes de pensions considérés est probablement la voie la plus vraisemblable à court terme, en attendant une évolution dans le cadre plus général de la redéfinition du périmètre et des modalités d'intervention de la puissance publique.

Une autre alternative passe par un aménagement progressif et autonome du régime des pensions des agents publics pour assurer leur soutenabilité par les finances publiques.

Une première étape a d'ores et déjà été retenue depuis longtemps : la distinction entre la base des droits à retraite et la rémunération des agents. Les agents publics ne bénéficient de droits à retraite que sur leur traitement indiciaire et non sur la totalité de leur rémunération (traitement indiciaire + primes). Or, on peut noter que la rémunération sous forme de prime s'est développée passant de 14,7% en 1988 à 21,8% en 2013 de la rémunération moyenne des fonctionnaires d'Etat, ce qui a pour conséquence de réduire progressivement la quote-part des rémunérations des agents bénéficiant du régime des pensions civiles.

Dans ces conditions, et dans la mesure où une telle évolution se poursuivrait, se pose la question des droits acquis sur la rémunération non indiciaire.

Une première réponse a été donnée par la loi Fillon de 2003 : le Régime Additionnel de la Fonction Publique contribue à un complément de retraite à cotisations définies, mais, comme tous mécanismes de retraite classiques pilotés dans une optique de long terme – et celui-ci n'y déroge pas –, ses pleins effets n'interviendront qu'au terme d'une génération soit dans 20 à 30 ans maintenant.

En tout état de cause, et dans la mesure où un contrôle de la dépense publique est envisagé pour le régime de base, cette mécanique n'aura d'effet que très progressivement. Cette voie paraît cohérente pour les emplois à caractère régaliens.

Au-delà, se pose la même question que celle évoquée au point précédent : quels sont les emplois qui nécessitent un régime spécifique d'allocations et de service de droits à retraite ? Cela se limite-t-il aux activités à caractère régaliens comme cela est le cas dans d'autres pays ? Les spécificités françaises justifient-elles un périmètre plus large ? À périmètre donné, l'intervention de l'Etat et des autres autorités publiques s'accompagne-t-elle d'un statut pour ses agents ou peut-elle être réalisée avec des agents sous contrat de travail comme cela est fréquemment le cas dans les pays nordiques ? L'évolution des régimes de retraite des agents publics et leur périmètre d'intervention dépendent assez largement à long terme des réponses apportées à ces questions.

Quand bien même la réponse conduirait au choix d'une réduction du périmètre d'intervention de l'Etat par le biais d'agents sous statut, la phase de transition à considérer dans cette direction serait sans aucun doute assez longue si l'on veut éviter des remises en cause de droits acquis très importantes et brutales. Ainsi, la réforme des régimes de retraite publics dépend certainement à long terme de l'évolution plus globale du choix collectif du périmètre d'intervention de l'Etat.

Ce faisant, en attendant les réformes de long terme mentionnées ici, et au regard des contraintes financières de court terme identifiées par le Conseil d'Orientation des Retraites dans ses rapports successifs, on risque d'en revenir rapidement à des réformes qui n'auront aucun effet en termes d'équité au sens où l'on peut le comprendre des annonces faites pendant la campagne présidentielle :

- une redéfinition du périmètre des droits définie à partir d'une augmentation des assiettes non cotisées,
- des réformes paramétriques (âge de liquidation à taux plein, taux de l'annuité, période de référence pour définir les droits), qui seules auront un effet à court terme mais seront d'un impact plus limité en termes structurels (on reste dans des régimes à prestations définies).

Il existe donc une question spécifique liée au stock de droits accumulés dans les régimes de retraite en général et dans les

régimes d'agents publics en particulier. Celle-ci ne pourra être réglée très vite et très simplement sauf à créer de grandes iniquités.

CONCLUSION

Les régimes de retraite publics sont dans tous les grands pays développés des dispositifs spécifiques, généralement à prestations définies.

La spécificité du rôle de la puissance publique en France leur a donné une extension particulièrement importante. Des ajustements sont vraisemblables pour assurer leur soutenabilité à long terme. Des ajustements paramétriques sont en outre probablement incontournables à plus court terme dans le contexte de finances publiques fragilisées.

Au-delà, l'évolution des régimes publics de retraite pose *in fine* la question du périmètre et des modalités (statut/contrat) de l'action de l'Etat au-delà de la sphère strictement régaliens. Selon l'orientation que l'on retient, le poids des pensions publiques dans les pensions totales pourrait évoluer de manière différenciée à long terme.

En tout état de cause, une réforme en la matière n'aura néanmoins d'effet financier qu'à long terme. La phase de transition correspondante, d'environ une génération, nécessitera des coûts spécifiques, donc des efforts spécifiques pour les compenser vis-à-vis de finances publiques fragilisées quelle que soit l'option qui sera retenue.

NB : de nombreux éléments chiffrés sont issus du rapport 2017 du Conseil d'Orientation des Retraites.