Compte-rendu du groupe de travail entre DGAFP et syndicats sur la réforme de l'invalidité statutaire du 8 octobre 2025

La réforme de l'invalidité statutaire est prévue par l'accord interministériel en prévoyance du 20 octobre 2023. L'accord prévoit qu'à partir du 1er janvier 2027 la retraite anticipée pour invalidité disparait pour les maladies d'origine non-professionnelle. Les fonctionnaires et les ouvriers d'Etat déclaré invalides avant 62 ans seront indemnisés de leur perte de revenu par une pension d'invalidité de 40% de leur rémunération brute primes comprises en 1ère catégorie d'invalidité (capacité à retravailler) et de 70% en 2ème et 3ème catégorie (incapacité à retravailler). En 3ème catégorie, 40% en plus seront versés pour assistance à tierce personne. La retraite anticipée pour invalidité ne sera maintenue que pour les accidents du travail et les maladies professionnelles, et sera complétée par la rente viagère d'invalidité.

La première inquiétude est celle du respect de la date du 1er janvier 2027 pour la mise en œuvre de l'invalidité statutaire. Il n'y a aucun doute que certains y pensent au ministère du Budget. Mais le coût n'est pas énorme, puisque 13.000 agents sont invalides dans l'Etat avant 62 ans, âge de la retraite anticipée pour inaptitude au travail de droit commun, sans décote. La différence de coût entre les retraites versées au Service des retraites de l'Etat et les nouvelles pensions d'invalidité ne sauraient dépasser 100 à 150 millions selon nos estimations, avec une montée en charge sur 5 ans, l'âge moyen de l'invalidité étant de 57 ans. Le coût serait donc très modeste pour 2027.

Les autres points d'attention sont :

- la mise en cohérence de la réforme statutaire avec une politique d'accompagnement des agents en prévention de l'invalidité, en aménagement de poste, en formation et en reclassement, ce qui n'est pas abordé du tout dans cette séance de travail.

- le plafonnement de la pension d'invalidité à un plafond de sécurité sociale (3.925 €), qui ne fait pas partie de l'accord signé.

- La coordination entre une revalorisation de la pension d'invalidité sur l'inflation et le principe de carrière.

Ces points sont abordés dans la liminaire de la CGT.

Liminaire CGT du 8 octobre 2025 sur la réforme de l'invalidité statutaire

La CGT souhaite que la réforme de l'invalidité statutaire soit l'occasion de mettre en œuvre le chapitre IV de l'accord interministériel en prévoyance : « Favoriser le maintien et le retour à l'emploi », en particulier son article 11 sur la formation pendant un congé pour raison de santé et son article 15 sur le reclassement. Nous demandons que ce sujet soit rapidement prévu, même si nous avons conscience

qu'il est nécessaire qu'une autorité politique stable soit en place pour que les débats et les propositions aboutissent à des décisions.

Nous avons la conviction que le plus opérationnel est qu'une cotisation employeur perçue par le service des retraites de l'Etat finance les pensions d'invalidité. Une surcotisation pourrait financer les formations, la période de préparation au reclassement (la PPR) et la première période du reclassement, de façon qu'en particulier la PPR soit utilisée par les employeurs même si elle profite à un autre employeur que celui qui l'initie, parce qu'elle est financée ailleurs que sur leur masse salariale propre. La CGT vous transmettra une proposition écrite, ainsi qu'aux autres fédérations syndicales.

Sur la temporalité, il est essentiel pour la CGT que les termes de l'article 16 de l'accord interministériel soient respectés et que la réforme de l'invalidité se mette en œuvre le 1er janvier 2027. Aucun calcul budgétaire ne doit remettre en cause cet engagement de l'Etat.

Concernant les propositions qui nous ont été transmises, nous avons deux divergences de fond avec l'analyse du document de la DGAFP.

Une première divergence est avec la logique de la page 14 sur la pension d'invalidité comme une prestation sociale évitant une situation précaire.

Non : dans le privé c'est un revenu de remplacement partiel (30 et 50%) du salaire tel qu'il est. Le plafonnement est un principe général de la sécurité sociale, fixé à environ deux SMIC ou proche du salaire moyen du privé. C'est vrai pour la prévoyance comme pour la retraite, pour tous les revenus de remplacement, avec les IJSS à 50% en général. Ce plafonnement de la sécurité sociale fait couple avec une complémentaire obligatoire déplafonnée, aussi bien pour la retraite avec l'Agirc-Arrco ou l'Ircantec dans la Fonction publique, que pour la prévoyance, qui est obligatoire pour la totalité des salariés des entreprises de la taille des administrations (à 70% des salariés) ainsi que pour la totalité des cadres avec le 1,5% employeur.

Le complément de revenu assuré par les prévoyances complémentaires obligatoires est de 70 à 80% du salaire brut soit 80 à 90% du salaire net, avec un plafond au-dessus du PASS. C'est pourquoi nous avons prévu le même niveau dans l'accord interministériel.

L'article 5.2 de l'accord prévoyance prend pour référence la rémunération définie à l'article 2 pour le congé maladie, qui n'est pas soumis à plafonnement. D'ailleurs, le haut de la grille indiciaire est à moins de 2 PASS, ce qui est faible.

De plus la logique de la proposition qui a été faite par l'Etat de prendre en charge directement de 30 à 40% de la rémunération et de 50 à 70% en 1ère et 2ème catégorie était de faire l'économie de la constitution de provisions en invalidité en recourant à l'auto-assurance, et de réduire ainsi d'autant le coût de la prévoyance complémentaire.

Instituer un plafond à un PASS, c'est transférer un coût supplémentaire à la complémentaire en prévoyance des agents, alors que l'Etat refuse de la rendre obligatoire et ne la finance qu'à 7 euros. Ça n'est pas l'accord et c'est parfaitement inacceptable.

La deuxième divergence est sur l'articulation entre la référence à la rémunération antérieure et le principe de carrière des fonctionnaires.

Pour les trimestres de retraite, considérés comme cotisés, il n'y a aucune raison de ne pas appliquer la progression automatique de l'indice dans le grade pour la 2ème et 3ème catégorie, comme pour la 1ère catégorie.

Pour la pension d'invalidité, geler la pension en 1ère catégorie condamne les agents à voir leur rémunération stagner tout en progressant dans la carrière et leur pension baisser, même si elle est revalorisée de l'inflation. A tout le moins, la pension, ne doit pas être inférieure à 40% de l'indiciaire de l'agent, qui évolue puisqu'il est en activité. La stagnation de la rémunération est désincitative de l'activité, alors que l'accord a pour objectif de favoriser le maintien ou le retour à l'activité.

Pour les agents en 2ème catégorie, il n'y a pas de raisons que le principe de carrière dans le grade ne s'applique pas, puisque la réduction de la capacité de travail est totalement involontaire. De plus, si on veut favoriser les passages éventuels de 2ème en 1ère catégorie, il faut que la pension évolue de façon cohérente entre les catégories.

La règle de ne pas dépasser la rémunération antérieure en cas de cumul de ressources n'exclut pas une règle de revalorisation qui peut intégrer le principe de carrière dans le grade, et au moins une comparaison de la pension revalorisée avec l'indiciaire.

Tant que l'Etat ne rend pas obligatoire la complémentaire ni ne la finance à 50%, il ne peut faire comme si l'invalidité était compensée pour toutes et tous, et alléger son effort statutaire sans faire d'effort sur la complémentaire, ce que les employeurs du privé font, eux.

De plus, tant que la réforme statutaire de l'invalidité n'est pas étendue aux deux autres versants de la fonction publique, le passage de la pension de 30 à 40% et de 50 à 70% relèvera des stipulations de l'accord prévoyance de l'Etat, et aura valeur de régime complémentaire obligatoire plus que de régime spécial de sécurité sociale. Les complémentaires en prévoyance facultatives pourront faire monter le complément de revenu jusqu'à 50% en 1ère catégorie et 80% en 2ème catégorie.

Contenu du groupe de travail :

Les bénéficiaires :

L'accord interministériel étend aux ouvriers d'Etat la prévoyance statutaire des fonctionnaires. Pour la maladie, l'harmonisation de dispositifs proches est faite par le décret n° 2025-694 du 23 juillet 2025. Pour l'invalidité un décret supprimera le dernier rattachement au régime général de sécurité social, qui deviendra inutile.

Pour les magistrats, la loi 2023-1059 permet d'étendre par décret aux magistrats les stipulations d'un accord fonction publique. Ils relèveront donc de l'invalidité statutaire.

Pour les 120.000 enseignants titulaires du secteur privé, contractuels qui relèvent des mêmes garanties que les fonctionnaires pour la prévoyance, la perspective est celle de la disparition du RETREP, l'organisme financier qui gère l'équivalent de la retraite anticipée pour invalidité et dont les syndicats participent à la gouvernance. La CGT a demandé qu'un groupe de travail soit constitué sur ce sujet entre ministère de l'Education nationale et syndicats représentatifs de l'enseignement privé, dont la CGT.

Les enseignants du privé bénéficient aujourd'hui d'une prévoyance complémentaire obligatoire de bon niveau (95% du salaire net, y compris en invalidité) financée par les employeurs du privé pour la part patronale, alors qu'ils sont payés par l'Etat. Les employeurs du privé ont dénoncé cet accord, prolongé sur demande intersyndicale jusqu'au 31 décembre 2026. L'un des objets du groupe de travail sera donc aussi de déterminer quelle prévoyance complémentaire s'appliquera à ces enseignants, obligatoire ou

pas et prise en charge par l'Etat ou pas. La CGT demande que le régime actuel soit prolongé, la part patronale étant payée par l'Etat employeur.

On voit concrètement que la position du ministère du Budget de refuser l'extension à tout l'Etat de la prévoyance complémentaire obligatoire continue à produire des effets délétères dans tous les ministères. L'inexistence depuis 2024 d'une quelconque capacité politique au ministère de la Fonction publique de peser sur quoi que ce soit a donné sur ce point le pouvoir au ministère du Budget voire à la direction du Budget, ce qui aboutit au maintien par l'Etat d'un refus de financer une prévoyance obligatoire incohérent et stupide, aussi bien d'un point de vue assurantiel que d'un point de vue politique.

Les contractuels relèvent de la sécurité sociale, donc de pensions d'invalidité à 30% et 50% en 1ère et 2ème catégorie. C'est la complémentaire qui peut faire monter le complément de revenu à 50% en 1ère catégorie et 80% en 2ème catégorie. Les stagiaires sont assimilés pour l'invalidité aux contractuels avant leur titularisation.

Ouverture du droit et position statutaire :

La seule condition du droit est d'être titulaire.

La prise en compte non seulement de la capacité médicale mais aussi de la nature professionnelle de la perte de capacité aux deux tiers de travail ou de gain demande que la décision soit prise dans un cadre collectif et qu'une concertation soit organisée pour déterminer ce cadre. La pénurie de médecins de prévention est un obstacle objectif.

La suppression de l'allocation d'invalidité temporaire (AIT) est logiquement envisagée, puisqu'elle est versée aujourd'hui, pour une maladie d'origine non professionnelle, en cas de mise à la retraite anticipée pour invalidité avec retard après la fin des congés maladie. Les syndicats ont demandé à faire preuve de prudence qu'on maintienne cette possibilité d'indemniser les agents en cas de retard de versement de la nouvelle pension d'invalidité après la fin des congés maladie.

La mise en invalidité des agents pourrait être faite avant la fin des congés maladie. Puisque l'Etat ne se débarrasse plus des agents par la retraite anticipée, pour la CGT il n'y a pas d'inconvénient à le faire si l'état de santé est stabilisé.

En catégorie 1 d'invalidité, les agents encore capables de travailler seront en position statutaire d'activité et percevront une pension d'invalidité statutaire de 40% de la rémunération brute primes comprises, pouvant monter jusqu'à 50% avec la complémentaire.

Cette situation permettra aux agents de travailler à mi-temps ou même de travailler à temps plein sur un poste de catégorie inférieure dans le cadre d'un reclassement, tout en maintenant la rémunération antérieure (sans pouvoir la dépasser). Cela crée les conditions d'un véritable reclassement ou d'un maintien dans l'emploi à temps partiel jusqu'en fin de carrière.

Les agents auront un déroulement de carrière puisqu'ils sont en position d'activité, ce qui est important en particulier pour les 1.500 agents invalides avant 50 ans, 2.000 autres ayant entre 50 et 55 ans. L'âge moyen de l'invalidité est de 57 ans, et dure donc 5 ans en moyenne avant 62 ans, l'âge de départ pour inaptitude au travail sans décote. Si le droit commun de la sécurité sociale s'applique, les agents invalides qui travaillent pourront aller au-delà de 62 ans s'ils le souhaitent.

13.000 agents sont invalides dans l'Etat avant 62 ans, ce qui est un taux très inférieur au privé et aux versants hospitalier et territorial de la Fonction publique. Si les proportions sont les mêmes que dans le privé, 27% des agents devraient être en 1ère catégorie (3.500), 71% en 2ème catégorie (9.000) et 2% en 3ème catégorie, pour lesquels 40% de la rémunération sont versés en plus pour assistance à tierce personne.

En catégorie 2 d'invalidité, les agents incapables de travailler seront placés en disponibilité pour raison de santé sans limite de durée, jusqu'à 62 ans. Ils percevront une pension d'invalidité de 70% de la rémunération antérieure, qui pourra monter jusqu'à 80% avec la complémentaire de base (hors options). En rémunération nette, cela représente 79% pour le statutaire et 90% avec la complémentaire, puisque dans le droit commun la pension d'invalidité n'a pas de cotisation retraite, seule les prélèvements sociaux (CSG, CRDS et CASA) étant prélevés dans les mêmes conditions que pour les pensions de retraites (taux plein, réduit, médian et exonération suivant le revenu fiscal de référence).

La CGT a insisté pour que le Budget n'aille pas inventer une cotisation retraite de la pension d'invalidité pour les fonctionnaires. Les négociations et la signature de l'accord se sont faites sur la base d'une absence de cotisation retraite et d'un remplacement de 90% de la rémunération nette avec la complémentaire, ce qui est un bon taux de remplacement pour les contrats de prévoyance du privé.

Le calcul de la pension d'invalidité

L'assiette de calcul de la pension d'invalidité est la même que pour la longue maladie : la rémunération antérieure primes comprises, à l'exception des astreintes et des heures supplémentaires, sauf pour les heures supplémentaires annualisées et rémunérées par une prime représentative de travail supplémentaire, qui elles sont intégrées au calcul.

Le ministère du Budget veut un plafonnement à un plafond de la sécurité sociale (3.925€ en 2025), soit une pension d'invalidité maximum de 1.570 € en 1ère catégorie et 2.748 € en 2ème catégorie. Au taux de primes moyen dans l'Etat cela correspond à l'indice 624, atteint après 21 ans de carrière en catégorie A, alors que 90% des invalides ont plus de 50 ans et que 60% des agents de cet âge sont en catégorie A. Le plafonnement n'est pas dans l'accord interministériel, dont le chapitre invalidité renvoie à l'assiette de rémunération du congé maladie, qui est sans plafonnement.

Pour le privé, les indemnités journalières de sécurité sociales (IJSS) sont plafonnées pour la maladie comme pour l'invalidité, alors que pour les fonctionnaires la maladie ne l'est pas et que la pension d'invalidité n'existe pas encore. Dans le privé la prévoyance obligatoire couvre 100% des cadres au-delà du plafond avec une cotisation employeur de 1,5% du salaire brut (7 € dans l'Etat), et les trois quarts des non-cadres, seuls les plus précaires n'ayant pas de prévoyance obligatoire. C'est la totalité du salaire qui est pris en compte dans le privé.

De plus l'Etat a décidé de prendre en charge statutairement l'invalidité au-delà du taux de la sécurité sociale pour faire des économies et diminuer la cotisation de la prévoyance complémentaire. C'est en particulier l'invalidité qui nécessite de constituer de fortes provisions financières, dont les opérateurs répercutent le coût sur les cotisations en prévoyance. L'Etat a décidé de recourir à l'auto-assurance pour annuler l'essentiel du coût des provisions. Si l'Etat applique le plafond de la sécurité à l'invalidité, il augmente la cotisation prévoyance payée pour l'essentiel par les agents, alors qu'il refuse l'obligation d'adhésion en prévoyance qui diminue fortement ces cotisations. Et le jour où l'Etat décidera enfin de financer la prévoyance à 50% après l'avoir rendue obligatoire, ce qui finira par

arriver, il augmentera sa propre cotisation : c'est à la fois injuste pour les fonctionnaires et absurde budgétairement. Et ce n'est pas ainsi que l'accord a été négocié. Tous les syndicats refusent le plafond.

Revalorisation de la pension d'invalidité, trimestres de retraite et cumul avec un revenu d'activité

La revalorisation envisagée est la même que pour la pension d'invalidité du privé ou la retraite anticipée pour invalidité, sur l'inflation de l'année précédente au 1er avril.

Dans le privé, la rémunération antérieure est revalorisée elle aussi sur l'inflation. C'est avec ce montant revalorisé que le cumul entre revenu d'activité et pension d'invalidité est comparé, et que la pension d'invalidité est éventuellement diminuée pour que le salarié n'ait pas un meilleur salaire qu'auparavant parce qu'il touche une prestation de la sécurité sociale.

La même règle s'appliquera aux fonctionnaires de 1ère catégorie. Dans le privé il est aussi fréquent que les invalides de 2ème catégorie reprennent une activité salariée, puisqu'ils sont systématiquement licenciés. Dans la Fonction publique, une reprise d'activité se traduira plutôt par un passage en 1ère catégorie pour un reclassement dans une administration : favoriser le maintien dans l'emploi plutôt que l'exclusion de l'emploi est la logique de l'accord.

Mais les agents de 1ère catégorie étant en position d'activité et ayant un déroulement de carrière, si leur déroulement de carrière ne se traduit par aucune amélioration de rémunération mais se traduit uniquement par une baisse de la pension d'invalidité, cela ne favoriserait en rien le retour dans l'emploi et serait même désespérant.

Pour la CGT il faut donc articuler la revalorisation sur l'inflation et le déroulement de carrière, pour que la reprise d'un emploi en 1ère catégorie, à temps plein ou à temps partiel, se traduise par une progression de rémunération quand la carrière se déroule.

Pour les agents de première catégorie, les trimestres de retraite seront considérés comme cotisés à 100% d'activité et suivront bien sûr la progression indiciaire de la carrière. En cohérence, la pension d'invalidité doit aussi suivre la progression indiciaire. Il est possible de vérifier au moment de la revalorisation annuelle que le principe de carrière s'applique aussi à la pension d'invalidité et à la rémunération maximum prise en compte pour le cumul.

Pour les agents de 2ème catégorie, ils ne sont pas en position d'activité mais en disponibilité. A ce titre la Fonction publique veut que les trimestres de retraite considérés cotisés à 100% d'activité soient gelés à l'indice précédant l'invalidité. Pour la CGT, le principe de carrière, c'est-à-dire le passage automatique d'échelon dans le grade détenu doit s'appliquer pour l'indice de départ en retraite. C'est important pour les agents les plus jeunes devenant invalides. En cohérence avec l'évolution de l'indice de la retraite, la CGT considère que la revalorisation de la pension d'invalidité doit elle aussi tenir compte du principe de carrière du fonctionnaire.

Pour les contractuels, le droit commun de la sécurité sociale s'applique, pour les fonctionnaires le droit c'est le principe de carrière.