

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 28 janvier 2009 – 9 h 30

« Les différents modes d'acquisition des droits à la retraite en répartition : description
et analyse comparative des techniques utilisées »

Document N°12

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

L'évolution des paramètres des régimes de la fonction publique

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

L'évolution des paramètres des régimes de la fonction publique

Ce document retrace l'évolution des principaux paramètres des deux régimes de la Fonction publique : Fonction Publique d'Etat (FPE) et Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)¹. Rappelons que la CNRACL a été créée par l'ordonnance 45-993 du 17 mai 1945, tandis que le régime de la FPE, beaucoup plus ancien, a été institué par la loi du 9 juin 1853, procédant à l'unification de nombreux régimes de fonctionnaires civils² créés pour la plupart après la révolution³.

Depuis la création de la CNRACL, les paramètres sont identiques pour les deux régimes, sauf indication contraire. Contrairement aux régimes du secteur privé qui ont été réformés à plusieurs reprises, les régimes de la fonction publique n'ont connu depuis 1948 qu'une réforme majeure en 2003. Ainsi, de 1948 à 2003, les principaux paramètres relatifs au service de la pension (âge minimal de liquidation, traitement de référence correspondant aux six derniers mois, taux de liquidation de 2 % par annuité dans la limite de 75 %, règles d'indexation des pensions) sont restés inchangés.

L'équilibre des deux régimes par répartition a donc essentiellement été assuré en ajustant les taux de cotisation. Sachant que le taux de cotisation salarié a peu évolué, passant de 6 % avant 1983 à 7,85 % depuis 1991, la principale variable d'ajustement a été le taux de cotisation employeur (explicite dans le cas de CNRACL, et implicite dans le cas de la FPE où les retraites sont financées directement sur le budget de l'Etat).

1. Les âges minimaux de liquidation et les limites d'âge

L'âge minimal de liquidation est de 60 ans pour les catégories dites « sédentaires », et de 55 ans ou parfois 50 ans pour les catégories dites « actives » (policiers, douaniers, surveillants pénitentiaires, personnels d'exploitation de l'équipement, certains personnels de La Poste, instituteurs, infirmiers...). Pour les militaires, il est très inférieur à 60 ans et lié au grade. Au total, près de la moitié des départs en 2005, toutes fonctions publiques confondues, relèvent de catégories actives ou de militaires.

Ces règles, que la réforme de 2003 n'a pas affectées, sont anciennes : les catégories actives et sédentaires actuelles ont été définies dans une loi du 31 mars 1932, et la loi fondatrice de 1853 mentionnait déjà un âge minimal de 60 ans, ou de 55 ans pour les emplois de service actif.

¹ Nous remercions Olivier Meiland (Direction du Budget) et Loïc Gautier (CNRACL) pour les informations qu'ils nous ont communiquées et qui nous ont permis de rédiger ce document.

² Les premières pensions militaires remontent à l'ancien régime, mais il faut attendre une loi du 14 avril 1924 pour instaurer un régime commun aux civils et aux militaires.

³ Pour les éléments historiques, nous nous sommes beaucoup appuyés sur l'historique du régime de la FPE présenté dans la thèse d'Antoine Bozio, « Réformes des retraites : estimations sur données françaises », soutenue le 13 décembre 2006 à l'Ecole des Hautes études en Sciences Sociales.

La condition de stage (15 ans de services pour bénéficier d'une pension de la fonction publique) apparaît aussi très ancienne. Elle était semble-t-il plus longue à l'origine (30 ans pour les sédentaires et 25 ans pour les actifs en 1853).

Les régimes de la fonction publique ont par ailleurs la particularité d'imposer des limites d'âge au-delà desquelles le fonctionnaire est mis à la retraite d'office. Cette limite d'âge correspond, pour les civils, à l'âge minimal augmenté de cinq ans, soit 65 ans pour les catégories sédentaires et 55 ou 60 ans pour les catégories actives. Il existe des dérogations⁴.

Ces limites d'âge ont été fixées relativement récemment : les règles actuelles relèvent de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984. Avant 1984, les limites d'âge étaient plus élevées. Instaurées par une loi de 1936, elles avaient été relevées en 1953 et en 1954 dans un souci affiché de limiter la charge des retraites pour les finances publiques. Ainsi, à partir de 1954, elles s'échelonnaient entre 65 et 70 ans pour les catégories sédentaires, et entre 60 et 67 ans pour les catégories actives (55 à 60 ans pour les catégories dont l'âge minimal est de 50 ans). Les limites d'âge ont ensuite été abaissées successivement en 1975 puis en 1984.

La loi de 2003 n'a pas modifié les limites d'âge. Elle a juste proposé une dérogation supplémentaire : 2,5 ans de prolongation d'activité pour les fonctionnaires n'ayant pas atteint le nombre d'annuités nécessaire pour le taux plein⁵.

La LFSS pour 2009 (article 93) assouplit la limite d'âge pour les catégories actives, en permettant à compter du 1^{er} janvier 2010 la poursuite d'activité pour tous les fonctionnaires jusqu'à 65 ans, sous réserve de leur aptitude physique.

2. Les paramètres relatifs au calcul du montant de la pension

De 1948 à 2003 a prévalu la règle selon laquelle la pension est calculée à partir du traitement indiciaire des six derniers mois⁶, en appliquant à ce traitement de référence un taux de 2 % par annuité dans la limite de 75 % pour 37,5 annuités (80 % maximum y compris bonifications).

Cette règle avait été fixée par la loi n°48-1450 du 20 septembre 1948. Auparavant, les règles étaient un peu différentes. Dès 1853, le traitement de référence était un traitement de fin de carrière, mais la durée de référence était plus longue (six dernières années à l'origine, puis trois dernières années à partir de 1924). Et le taux de liquidation était à l'origine moins généreux pour les services sédentaires ($1/60 = 1,66$ % par annuité, soit par exemple 62,5 % du traitement pour 37,5 annuités). Il était déjà de $1/50 = 2$ % par annuité pour les services actifs.

La réforme de 2003 a maintenu la règle des six derniers mois mais modifié progressivement au fil des générations le taux appliqué au traitement de référence, en allongeant la durée exigée pour atteindre le taux plein de 75 % (ce qui revient à réduire le taux par annuité) et en instaurant une décote. Elle a par ailleurs instauré une surcote dès le 1^{er} janvier 2004. Le

⁴ Par dérogation, la limite d'âge peut être dépassée de un an par enfant à charge (dans la limite de trois ans), ou de un an si le fonctionnaire a trois enfants vivants à l'âge de 50 ans. Il existe aussi une dérogation pour les professeurs d'université (68 ans).

⁵ Sachant qu'un fonctionnaire mis à la retraite d'office ne subit pas de décote, l'objectif de la prolongation d'activité est alors l'amélioration du taux de proratisation.

⁶ Traitement acquis six mois avant la cessation d'activité, sauf accident du travail ou décès.

tableau suivant récapitule les paramètres issus de la loi du 21 août 2003, actualisée avec la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2009. En effet, la loi de 2003 n'avait fixée définitivement la durée d'assurance exigée pour le taux plein que jusqu'en 2008. Les valeurs pour 2008 à 2012, prévues initialement dans la loi de 2003, ont été confirmées par la loi de 2009, dans le cadre du rendez-vous 2008 sur les retraites et après avis de la Commission de garantie des retraites en 2007. Les valeurs au-delà de 2012 correspondent aux hypothèses retenues par le COR dans le cadre des dernières projections réalisées en 2007, à partir de la règle d'indexation sur l'allongement de l'espérance de vie proposée par la loi de 2003.

Les paramètres pour la Fonction publique sont identiques à ceux du régime général, à trois exceptions notables près :

- la durée d'assurance avant 2008 ;
- les règles de la décote ;
- le taux de surcote entre 2006 et 2008, la Fonction publique n'ayant pas majoré la surcote au-delà de la première année en 2006.

Paramètres relatifs à la durée d'assurance, la décote et la surcote

Année (1)	durée d'assurance		décote		surcote
	durée d'assurance exigée pour le taux plein (2)	taux correspondant pour l'annuité (3)	taux de décote pour 4 trimestres manquants (4)	âge d'annulation (5)	taux de surcote pour 4 trimestres de prolongation (6)
jusqu'en 2003	37,5	2,00%	0%		0%
2004	38	1,97%	0%		3%
2005	38,5	1,95%	0%		3%
2006	39	1,92%	0,5%	âge min + 1	3%
2007	39,5	1,90%	1%	âge min + 1,5	3%
2008	40	1,88%	1,5%	âge min + 2	3%
2009	40,25	1,86%	2%	âge min + 2,25	5%
2010	40,5	1,85%	2,5%	âge min + 2,5	5%
2011	40,75	1,84%	3%	âge min + 2,75	5%
2012	41	1,83%	3,5%	âge min + 3	5%
2013			4%	âge min + 3,25	5%
2014			4,5%	âge min + 3,5	5%
2015			5%	âge min + 3,75	5%
2016	(41,25)	(1,82%)	5%	âge min + 4	5%
2017			5%	âge min + 4,25	5%
2018			5%	âge min + 4,5	5%
2019			5%	âge min + 4,75	5%
à partir de 2020	(41,5)	(1,81%)	5%	âge min + 5	5%

Note de lecture :

(1) Pour la durée d'assurance et la décote, l'année correspond à l'année d'ouverture des droits, soit en principe l'année où la personne atteint 60 ans (catégories sédentaires), ou bien 55 ou 50 ans (catégories actives). La surcote s'est quant à elle appliquée pour tous les trimestres travaillés après le 1^{er} janvier 2004 par les personnes ayant à la fois plus de 60 ans et le taux plein.

(2) Dans la Fonction publique, le paramètre de durée d'assurance exigée pour le taux plein est le même pour l'application de la décote et le coefficient de proratisation. Au-delà de 2012, il s'agit des paramètres retenus par hypothèse dans les dernières projections du COR réalisées en 2007, compte tenu des gains d'espérance de vie à 60 ans anticipés par l'INSEE.

(3) Taux d'annuité = 75 % / Durée d'assurance exigée. Il s'agit du taux pour le coefficient de proratisation, avant application de la décote éventuelle.

(5) Pour un sédentaire né en 1946, la décote s'annule s'il travaille jusqu'à 61 ans. Pour une catégorie active dont l'âge minimal est de 55 ans, et pour un assuré né en 1951, la décote s'annule s'il travaille jusqu'à 56 ans.

(6) La surcote est de 0,75 % par trimestre à compter du 1^{er} janvier 2004 (loi du 21 août 2003), elle est relevée à 1,25 % par trimestre à compter du 1^{er} janvier 2009 (LFSS 2009).

3. La revalorisation des pensions

Avant la réforme de 2003, les pensions de la Fonction publique étaient revalorisées comme les traitements des actifs. Plus précisément, elles étaient revalorisées comme les traitements du corps de la Fonction publique auquel appartenait l'assuré. Ainsi les pensions étaient indexées sur l'indice de traitement des fonctionnaires, auquel s'ajoutaient éventuellement des revalorisations catégorielles et des attributions de points. Cependant, le mécanisme de transposition des mesures statutaires aux retraités des corps concernés par ces mesures (ancien article L. 16 du code des pensions civiles et militaires) conduisait à ce que l'évolution du pouvoir d'achat des retraités dépendait du corps auquel ils avaient appartenu pendant leur période d'activité.

Depuis la réforme de 2003, les pensions de tous les fonctionnaires sont indexées sur les prix à la consommation, ce qui garantit leur pouvoir d'achat quel que soit le corps auquel ils appartiennent.

La règle d'indexation sur les traitements antérieure à 2003 avait été instituée par une loi du 14 avril 1924. A la création du régime de la FPE, les pensions étaient semble-t-il indexées sur les prix.

Bien que l'évolution de l'indice de traitement des fonctionnaires sous-estime la revalorisation effective des pensions, l'évolution du pouvoir d'achat de cet indice (indice déflaté de l'indice des prix) fournit une indication sur la revalorisation des pensions des fonctionnaires avant 2003. Le pouvoir d'achat de l'indice de traitement des fonctionnaires a augmenté dans les années soixante et soixante-dix (environ +0,8 % par an entre 1970 et 1980) avant de culminer au début des années quatre-vingt puis de diminuer à partir du milieu des années quatre-vingt, notamment entre 1984 et 1991 et à nouveau depuis 1999. Cependant, depuis le milieu des années quatre-vingt, l'indice du point fonction publique ne constitue plus le seul paramètre d'évolution des salaires des fonctionnaires⁷. Ainsi, selon les données de la direction du Budget, entre 1990 et 2003, les revalorisations catégorielles et les attributions de points auraient permis aux pensions de conserver en moyenne leur pouvoir d'achat. Au total, on a assisté entre la fin des années soixante-dix et la fin des années quatre-vingt à un changement de tendance dans le rythme de revalorisation des retraites, avec auparavant des gains de pouvoir d'achat et ensuite une évolution en moyenne proche de l'inflation, pour les fonctionnaires comme d'ailleurs pour les salariés du privé.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les pensions des fonctionnaires sont indexées en principe sur l'indice des prix hors tabac calculé par l'INSEE. En pratique, bien que la loi de 2003 ne le précisait pas explicitement, les taux de revalorisations appliqués au 1^{er} janvier de chaque année 2005 à 2008 ainsi que celui appliqué au 1^{er} septembre 2008 ont été les mêmes que ceux fixés par décret pour le régime général (en tenant compte de l'inflation prévue et d'une correction rattrapant le décalage entre l'inflation prévue et l'inflation constatée l'année précédente). Seule la revalorisation appliquée au 1^{er} janvier 2004 était différente (+1,5 % pour la Fonction publique contre +1,7 % pour le régime général), la correction de +0,2 % au titre de l'année 2003 n'ayant pas lieu d'être appliquée. La LFSS 2009 précise que désormais les pensions des fonctionnaires seront revalorisées comme celles du régime général au 1^{er} avril de chaque année.

⁷ Y concourent également les revalorisations catégorielles et les attributions de points d'indice, ainsi que, pour les actifs, l'évolution des primes et indemnités complémentaires au traitement indiciaire.

4. Les taux de cotisation

4.1. Le taux de cotisation salarié

Le taux de cotisation du salarié a été fixé à 6 % dans la FPE par la loi du 14 avril 1924 et n'a pas été modifié jusqu'au 31 décembre 1983, la CNRACL appliquant le même taux. A partir de 1984, il a été relevé plusieurs fois, pour atteindre 8,9 % en 1989. Le 1^{er} février 1991, il a été ramené à 7,85 %, apparemment pour compenser l'instauration de la CSG⁸. Depuis cette date, il n'a plus varié.

Taux de cotisation salarié dans la Fonction publique

Date d'effet	Taux des retenues	Références
01/01/1925	6 %	Loi 14 avril 1924 et Art. L. 61 du CPCM
01/01/1984	7 %	Art. 33 de la loi n°83-1179 du 29 décembre 1983
01/08/1986	7,7 %	Art. 9 de la loi n°86-966 du 18 août 1986
01/07/1987	7,9 %	Art. 4 de la loi n°87-5516 du 10 juillet 1987
01/01/1989	8,9 %	Art. 23 de la loi n°89-18 du 13 janvier 1989
01/02/1991	7,85 %	Art. 25 de la loi n°91-73 du 18 janvier 1991

source : Antoine Bozio (thèse soutenue en 2006), d'après Kessler et Moniolle.

Le taux de cotisation salarié n'a donc pas été une variable d'ajustement permettant l'équilibre du régime, sauf entre 1983 et 1989 où l'alourdissement de la charge de financement des retraites a pesé en partie sur les employés : durant cette période, la hausse de 2,9 points du taux de cotisation salarié en six ans a représenté, à la CNRACL, environ un quart de la hausse du taux de cotisation retraite globale (salarié + employeur), à savoir +11,9 points en six ans.

4.2. Le taux de cotisation employeur à la CNRACL

Le taux de cotisation employeur de la CNRACL s'est maintenu aux alentours de 18 % entre 1951 et 1980. Il a ensuite chuté à environ 10 % au milieu des années quatre-vingt, avant de remonter progressivement jusqu'à atteindre 27,3 % depuis 2005.

Les évolutions de ce taux reflètent d'abord le rapport démographique du régime. Durant les années soixante et soixante-dix, l'extension rapide des collectivités locales, la régionalisation et les recrutements massifs qui l'ont accompagnée, ainsi que la titularisation de nombreux agents, ont entraîné une augmentation rapide du nombre de cotisants à la CNRACL, qui passe de 286 000 en 1960 à 1 090 000 en 1980, et qui augmente encore au début des années quatre-vingt suite à la politique d'embauche dans le secteur public. Par conséquent le rapport démographique du régime, initialement proche de 2,0 cotisants pour un retraité, a atteint 4,5

⁸ La CSG prélevée à compter du 1^{er} février 1991 était fixée à 1,1 % d'une assiette correspondant à 95 % du salaire, soit 1,05 % du salaire. La baisse du taux de cotisation retraite à la même date était précisément de 1,05 %. A la CNRACL, la baisse du taux de cotisation salarié a été plus que compensée par une hausse du taux de cotisation employeur de 1,6 % au 1^{er} février 1991. Il y a donc eu un basculement du financement des retraites depuis l'employé vers l'employeur.

au début des années quatre-vingt. Il s'est ensuite progressivement dégradé avec le vieillissement des assurés, bien que le nombre de cotisants augmente toujours. Il se situe à 2,3 en 2007 et devrait encore se dégrader à l'avenir : 1,5 vers 2020 puis 1,0 vers 2040⁹.

Au-delà de ces tendances globales, le taux de cotisation employeur peut être ajusté en fonction des réserves du régime et des produits financiers qui en découlent, ou encore de préoccupations ponctuelles¹⁰.

Taux de cotisation salarié et employeur à la CNRACL depuis 1948

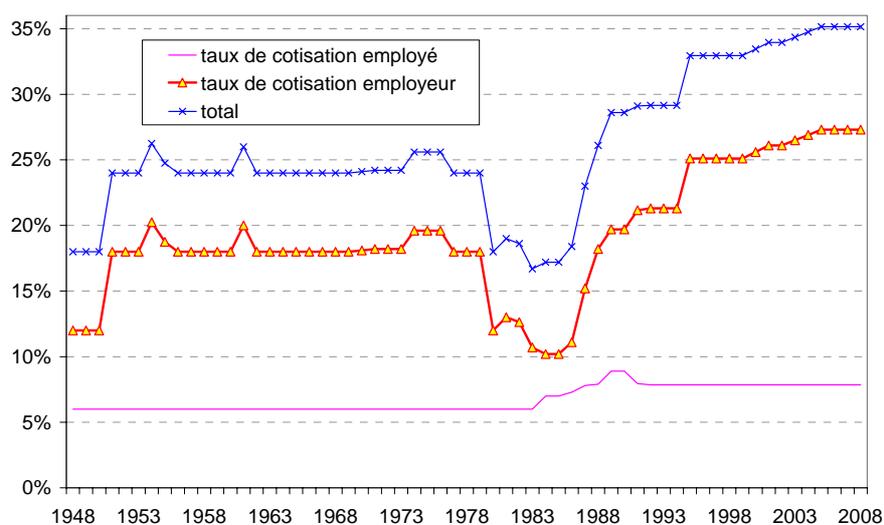
PERIODE D'APPLICATION	TAUX DE COTISATION		
	SALARIÉ	EMPLOYEUR	TOTAL
19.09.1947 - 31.12.1950	6,00%	12,00%	18,00%
01.01.1951 - 31.03.1954	6,00%	18,00%	24,00%
01.04.1954 - 31.03.1955	6,00%	21,00%	27,00%
01.04.1955 - 31.12.1960	6,00%	18,00%	24,00%
01.01.1961 - 31.12.1961	6,00%	20,00%	26,00%
01.01.1962 - 31.07.1970	6,00%	18,00%	24,00%
01.08.1970 - 31.12.1973	6,00%	18,20%	24,20%
01.01.1974 - 31.12.1976	6,00%	19,60%	25,60%
01.01.1977 - 30.06.1980	6,00%	18,00%	24,00%
01.07.1980 - 31.12.1980	6,00%	6,00%	12,00%
01.01.1981 - 31.03.1982	6,00%	13,00%	19,00%
01.04.1982 - 24.01.1983	6,00%	12,50%	18,50%
25.01.1983 - 31.12.1983	6,00%	10,70%	16,70%
01.01.1984 - 31.07.1986	7,00%	10,20%	17,20%
01.08.1986 - 31.12.1986	7,70%	12,00%	19,70%
01.01.1987 - 30.06.1987	7,70%	15,20%	22,90%
01.07.1987 - 31.12.1987	7,90%	15,20%	23,10%
01.01.1988 - 31.12.1988	7,90%	18,20%	26,10%
01.01.1989 - 31.01.1991	8,90%	19,70%	28,60%
01.02.1991 - 31.12.1994	7,85%	21,30%	29,15%
01.01.1995 - 31.12.1999	7,85%	25,10%	32,95%
01.01.2000 - 31.12.2000	7,85%	25,60%	33,45%
01.01.2001 - 31.12.2002	7,85%	26,10%	33,95%
01.01.2003 - 31.12.2003	7,85%	26,50%	34,35%
01.01.2004 - 31.12.2004	7,85%	26,90%	34,75%
01.01.2005 - 31.12.2007	7,85%	27,30%	35,15%

Source : CNRACL

⁹ Source : document « jaune » de la PLFSS 2009.

¹⁰ Outre l'instauration de la CSG en février 1991 déjà mentionnée, le taux a été ramené à 6 % pendant six mois en 1980, semble-t-il pour rétablir l'équilibre financier des hôpitaux (source : « La CNRACL une histoire des retraites des agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière » Editions P.A.U.).

Taux de cotisation salarié et employeur à la CNRACL depuis 1948



Source : moyenne annuelle du taux de cotisation, calculée d'après le tableau précédent.

4.3. Le taux de cotisation employeur à la FPE

Dans la mesure où les pensions de la Fonction publique d'Etat sont financées directement par le budget de l'Etat, le taux de cotisation employeur était implicite jusqu'à un passé récent. Le calcul de ce taux implicite a été effectué à partir de 1995. Le taux implicite apparaît élevé par rapport à celui de la CNRACL ou des autres régimes (voir tableau ci-dessous).

Depuis 2006, le taux de cotisation employeur est devenu explicite dans le cadre de la LOLF. Il est désormais fixé par décret chaque année, en distinguant un taux de cotisation employeur pour les militaires (fixé à 108,39 % pour 2009 par le décret du 22 décembre 2008) et, pour les civils, deux cotisations employeur au titre des pensions de retraite et des pensions d'invalidité (respectivement 60,14 % et 0,32 % en 2009).

Alors que le taux de cotisation employeur – implicite puis explicite – était resté relativement stable entre 1995 et 2004, il augmente très rapidement depuis 2004 et cette hausse rapide devrait se poursuivre jusqu'en 2011. Ainsi le taux de cotisation explicite pour les retraites des civils passerait de 49,9 % en 2006 (taux déjà sensiblement plus élevé que celui implicite de 2004) à 70,9 % en 2011. Au-delà de 2011 le taux de cotisation employeur devrait encore s'accroître plus lentement, pour culminer vers 2030¹¹.

Cette hausse rapide au cours de la décennie actuelle s'explique sans doute par la démographie propre au régime de la Fonction Publique d'Etat. Compte tenu de recrutements massifs de fonctionnaires issus des générations du début du « baby-boom » (nées peu après 1946) et de recrutements moindres dans les générations suivantes, le choc du « baby-boom » se traduit dans la Fonction publique d'Etat par une dégradation très rapide du rapport démographique entre 2003 et 2011, suivie d'une dégradation plus modérée après 2011, et même d'une amélioration après 2030. Au contraire, pour le régime général ou l'ensemble de la population,

¹¹ Les données en projection pour 2015-2050 figurant dans le tableau ci-dessous ne sont pas directement comparables aux données 1995-2011, car elles n'intègrent que le solde technique du régime, hors compensations démographiques et autres transferts

le choc du « baby-boom » se traduit par une dégradation relativement régulière du rapport démographique jusqu'en 2030 au moins.

Evolution du taux de cotisation employeur à la FPE (historique et prévisionnel)

Année	Taux de cotisation		
Taux de cotisation implicite (1995 – 2005)			
1995	48,6 %		
1996	49,2 %		
1997	48,7 %		
1998	52,3 %		
1999	52,7 %		
2000	56,8 %		
2001	59,4 %		
2002	48,6 %		
2003	49,2 %		
2004	48,7 %		
2005	52,3 %		
Taux de cotisation explicite (2006 – 2011)			
	Pension de retraite - civils	Allocation temporaire d'invalidité - civils	Pensions militaires
2006	49,90 %	0,30 %	100,00 %
2007	50,74 %	0,31 %	101,05 %
2008	55,71 %	0,31 %	103,50 %
2009	60,14 %	0,32 %	108,39 %
2010 p	66,01 %	0,32 %	111,78 %
2011 p	70,92 %	0,33 %	115,24 %
Projections de taux d'équilibre technique (2015 – 2050) (hors compensations démographiques et autres transferts)			
2015 p	69,2 %		
2020 p	71,2 %		
2030 p	72,8 %		
2040 p	72,6 %		
2050 p	69,1 %		

Sources : document « jaune » de la PLFSS 2009 relatif aux pensions de la fonction publique, sauf pour les années 2009-2011 ; les données 2009 ont été actualisées suite au décret n° 2008-1534 du 22 décembre 2008 ; les données prévisionnelles 2010-2011 proviennent de l'annexe III du budget pluriannuel 2009-2011 (note de la Direction du Budget).

Note : le taux employeur présenté dans ce tableau s'ajoute au taux salarié de 7,85 %, supposé inchangé à l'avenir.