

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 13 mai 2009 à 9 h 30

« Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite français et étrangers »

Document N°6
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Le minimum garanti dans les régimes de retraite
de la fonction publique**

*Note de la Direction du Budget
pour le Conseil d'orientation des retraites*

DISPOSITIF DU MINIMUM GARANTI DANS LES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'article L.17 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit l'existence d'un minimum de pension, dit « minimum garanti », dans les régimes de la fonction publique.

I. Le fonctionnement du minimum garanti

Lors de la liquidation d'une pension, le service gestionnaire procède systématiquement à un double calcul. Il calcule le montant de la pension selon les règles en vigueur (durée de services, bonification, indice détenu, durée d'assurance), puis il compare le montant obtenu avec celui issu du calcul du minimum garanti. C'est alors le montant le plus favorable qui est retenu.

L'indice de référence du minimum de pension garanti passera progressivement de l'indice majoré 216 fin 2003 à l'indice majoré 227¹ au 1^{er} janvier 2013. Par ailleurs, les pensions liquidées et portées au minimum sont indexées dans les mêmes conditions que les autres pensions : leur montant est revalorisé chaque année, sur la base de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac.

En contrepartie, le taux plein du minimum garanti sera obtenu après une durée de service plus longue, dans la logique d'allongement des carrières. La durée requise augmente en effet de façon progressive, passant de vingt-cinq à quarante ans entre 2007 et 2013².

Au 1^{er} janvier 2013, le taux de liquidation obtenu après 15 années de services correspondra à 57,5 % du montant maximum. Il progressera ensuite de 2,5 points par an entre 15 et 30 ans de services et de 0,5 point par année supplémentaire au-delà et jusqu'à quarante années pour atteindre alors 100 %.

Le tableau ci-dessous présente la montée en charge progressive de la réforme :

Pour les pensions liquidées en	Lorsque la pension rémunère quinze années de services effectifs, son montant ne peut être inférieur à :	Du montant correspondant à la valeur, au 1 ^{er} janvier 2004 de l'indice majoré :	Cette fraction étant augmenté de :	Par année supplémentaire de services effectifs de quinze à :	Et, par année supplémentaire au-delà de cette dernière durée jusqu'à quarante années, de :
2003	60 %	216	4 points	Vingt cinq ans	Sans objet
2004	59,7 %	217	3,8 points	Vingt cinq ans et demi	0,04 point
2005	59,4 %	218	3,6 points	Vingt six ans	0,08 point
2006	59,1 %	219	3,4 points	Vingt six ans et demi	0,13 point
2007	58,8 %	220	3,2 points	Vingt sept ans	0,21 point
2008	58,5 %	221	3,1 points	Vingt sept ans et demi	0,22 point
2009	58,2 %	222	3 points	Vingt huit ans	0,23 point
2010	57,9 %	223	2,85 points	Vingt huit ans et demi	0,31 point
2011	57,6 %	224	2,75 points	Vingt neuf ans	0,35 point
2012	57,5 %	225	2,65 points	Vingt neuf ans et demi	0,38 point
2013	57,5 %	227	2,5 points	Trente ans	0,5 point

¹ Plus précisément, à la valeur de l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004. Cet indice est toutefois revalorisé comme l'indice des prix à la consommation hors tabac sur la période.

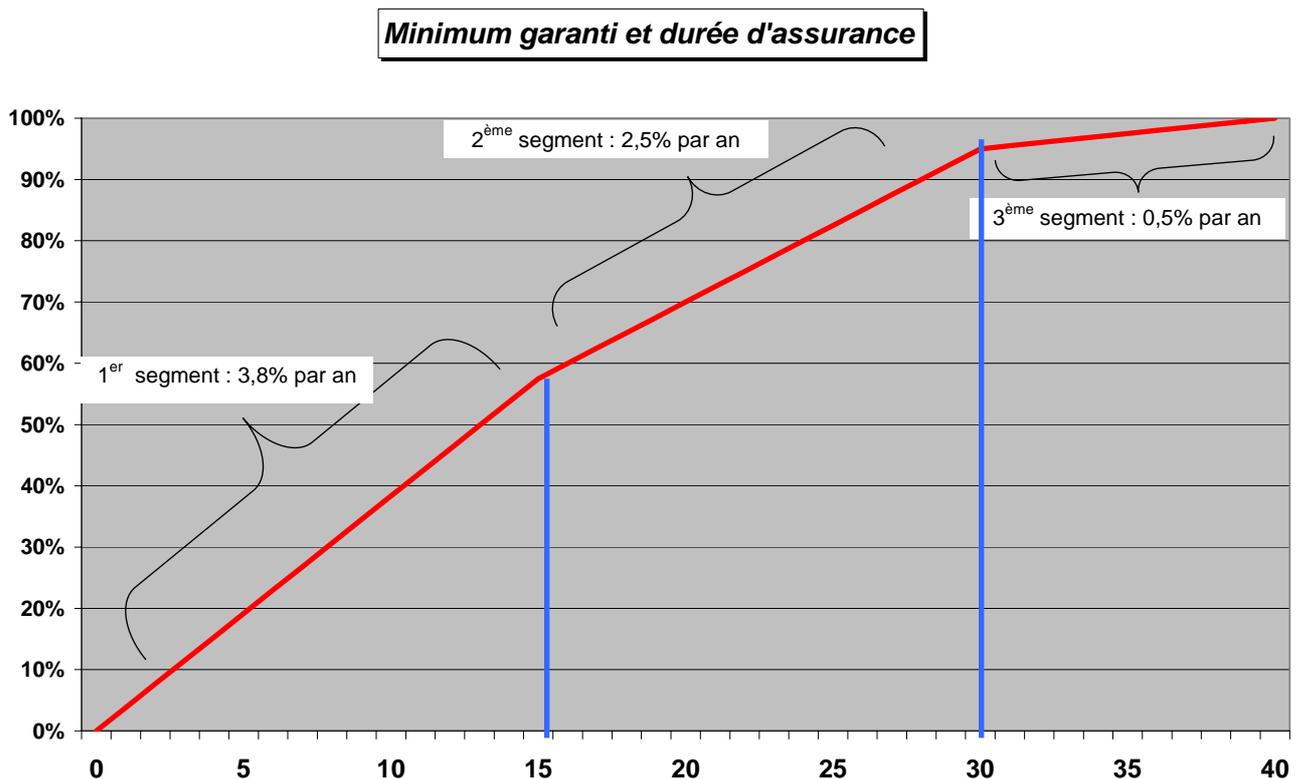
² À titre d'exemple, un fonctionnaire ayant droit au minimum garanti, qui prendrait sa retraite après 25 ans de services, toucherait 88,2 % de la rémunération correspondant à l'indice majoré 222 en 2009 et 86,4 % de celle correspondant à l'indice majoré 223 en 2010.

II. Le minimum garanti : présentation graphique du mécanisme en rythme de croisière

Une fois la période transitoire écoulee, le dispositif du minimum garanti peut être présenté sous forme d'une courbe comportant trois segments différents :

- ✓ 1^{er} segment : entre 0 et 15 annuités de services effectifs³, la pente du graphique permet d'atteindre en 15 ans 57,5 % du montant maximal du minimum garanti, soit 3,8 % par an ;
- ✓ 2^{ème} segment : entre 15 et 30 annuités de services effectifs, la pente est moins importante. A son terme, on atteint ainsi 95 % du montant maximal du minimum garanti, soit 2,5 % par an ;
- ✓ 3^{ème} segment : au-delà de 30 annuités, la pente est faible et permet d'atteindre 100 % du montant maximal du minimum garanti au bout de 10 ans, soit 0,5 % par an.

Le graphique ci-dessous illustre cette non-linéarité sur l'ensemble de la période.



³ En cas d'invalidité, il est possible de liquider une pension au régime des pensions civiles et militaires de retraite pour une durée de services effectifs inférieure à 15 ans.

III. Examen statistique du dispositif actuel

➤ Fonction publique : part concernée par le minimum garanti (flux 2007)

	FPE (civils)	CNRACL	Militaires	Total
Nombre de liquidations*	81.289	53.111	10.655	145.055
Nombre de pensionnés*	1.283.075	726.783	372.917	2.382.775
% du flux élevé au MG	10,7 %	40,2 %	30,6 %	23,0 %
% du stock élevé au MG	14,3 %	49,2 %	20,2 %	25,9 %

* *pensionnés de droit direct.*

Des différences importantes sont mises en évidence quant à la perception du minimum garanti selon les populations de fonctionnaires. Une forte proportion des pensionnés des collectivités territoriales et hospitalières et une moindre proportion des pensionnés de fonctionnaires civils de l'État perçoivent ce minimum. Ces disparités peuvent être expliquées par la différence de structure entre fonction publique d'État et fonction publique des collectivités territoriales et hospitalières (davantage de catégories C qui ont, par ailleurs, des carrières plus courtes).

➤ Fonction publique : caractéristiques des bénéficiaires du minimum garanti (flux 2005)

Le tableau ci-dessous présente les caractéristiques principales des bénéficiaires du minimum garanti.

	FPE (civils)		CNRACL		Militaires		Total	
	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme
% des agents radiés des cadres pour vieillesse bénéficiant du MG	9 %		39 %		24 %		21 %	
% des agents radiés des cadres pour invalidité bénéficiant du MG	31 %		61 %		53 %		47 %	
Pour mémoire : % des agents radiés des cadres pour invalidité	7 %		13 %		2 %		9 %	
Répartition par sexe des bénéficiaires du MG	35 %	65 %	29 %	71 %	89 %	11 %	36 %	64 %
Durée moyenne de carrière au régime concerné (en années)	pensions élevées au MG	ensemble des pensions	pensions élevées au MG	ensemble des pensions	pensions élevées au MG	ensemble des pensions	pensions élevées au MG	ensemble des pensions
	23,3	35,2	21,7	28,7	21,7	34,7	22,1	32,9
Moyenne du dernier indice détenu	pensions élevées au MG	ensemble des pensions	pensions élevées au MG	ensemble des pensions	pensions élevées au MG	Ensemble des pensions	pensions élevées au MG	ensemble des pensions
	345	609	367	487	357	493	360	558
Taux de poly-pensionnés	pensions élevées au MG	ensemble des pensions	pensions élevées au MG	ensemble des pensions	pensions élevées au MG	ensemble des pensions	pensions élevées au MG	ensemble des pensions
	40 %	22 %	ND	ND	<1 %	2 %	ND	ND

Il apparaît à la lecture du tableau ci-dessus que les éléments suivants sont déterminants pour l'attribution du minimum garanti :

- ✓ le minimum garanti s'applique largement aux agents radiés des cadres **pour invalidité** qui présentent généralement une carrière plus courte. Ainsi, en cas d'invalidité, environ un agent sur deux bénéficie du minimum garanti ;
- ✓ un agent bénéficiant du minimum garanti dispose, en moyenne, d'un nombre d'annuités inférieur de onze annuités par rapport à l'ensemble du flux des pensionnés. Ainsi, s'agissant de la CNRACL, la part importante des « carrières courtes » explique la fréquence importante de l'attribution du minimum garanti dans ce régime (42 % pour les agents de la CNRACL contre 23 % pour l'ensemble du flux). Lors du passage d'un segment à un autre, la rétribution de chaque année effectivement travaillée décroît, ce qui peut expliquer la concentration de l'attribution du minimum garanti aux bénéficiaires de carrières courtes ;
- ✓ l'**indice de fin de carrière** demeure avec le point précédent le critère prépondérant pour l'attribution du minimum garanti. Les agents bénéficiant du minimum garanti présentent ainsi un indice moyen terminal de 360 contre 558 pour l'ensemble du flux. La prédominance des agents de catégorie C à la CNRACL explique aussi le plus faible indice terminal de l'ensemble du flux et par conséquent la plus forte proportion des agents élevés au minimum garanti. Il convient toutefois de préciser qu'un agent ayant effectué une carrière complète dans la fonction publique jouit d'une pension largement supérieure au minimum garanti. En effet, la liquidation sur la base de l'indice terminal, pour une carrière accomplie au sein du grade le moins élevé de la fonction publique, aboutit à une pension supérieure au minimum garanti ;
- ✓ par ailleurs, le fait d'être **polypensionné** est largement corrélé aux carrières courtes dans le régime et par conséquent au bénéfice du minimum garanti puisque le mécanisme ne tient compte d'aucune règle de coordination avec les pensions perçues dans d'autres régimes. Pour les fonctionnaires civils de l'État, les bénéficiaires du minimum garanti comptent ainsi deux fois plus de polypensionnés que l'ensemble du flux ;
- ✓ enfin, **les femmes**, ayant, en moyenne, des carrières plus courtes et des indices plus faibles, sont surreprésentées (64 % du flux).

➤ Fonction publique : impact financier du mécanisme de minimum garanti (flux 2007)

Le tableau ci-dessous décompose le coût du mécanisme pour le flux 2007 de droits directs.

	FPE (civils)		CNRACL		Militaires		Total	
Nombre de pensionnés bénéficiant du MG	8.726		21.131		3.261		33.118	
Pension moyenne brute mensuelle (relevée au MG)	829 €		863 €		603 €		828 €	
Gain moyen mensuel	131 €		146 €		98 €		137 €	
Surcoût sur le flux 2007 en équivalent annuel	14 M€	0,8 %	37 M€	4,7 %	4 M€	2,1 %	55 M€	2 %
Masse des pensions du flux 2007 en équivalent annuel	1.833 M€		784 M€		178 M€		2.795 M€	

Le mécanisme du minimum garanti a un **coût, en équivalent annuel, de 55 M€ sur le seul flux de nouveaux départs en retraite en 2007, soit 2 % de la masse des pensions de droit direct servies à ce flux, en équivalent annuel⁴.**

⁴ Masse des pensions en équivalent annuel = (effectif du flux) x (pension moyenne mensuelle du flux) x 12.