

**CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES**

Séance plénière du 25 octobre 2006 à 9 h 30

« Allongement de la durée d'assurance et âges de départ,  
pénibilité, décompte de la durée, conditions de départ »

<b>Document N°4-4</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**L'impact de la réforme des retraites**

**pour le régime de la fonction publique d'État**

*Direction du Budget*

L'objectif central de la réforme des retraites des régimes de la fonction publique est d'assurer leur pérennité en prenant en compte les gains d'espérance de vie effectivement constatés en moyenne pour les assurés sociaux. Le « partage » de ces gains d'espérance de vie entre activité et retraite doit conduire les assurés des régimes concernés par la réforme de 2003 à allonger leur durée effective de cotisation en modifiant leurs comportements en matière d'âge de départ à la retraite. Pour ce faire les mesures principales suivantes ont été mises en œuvre par la loi du 21 août 2003 : allongement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension, mise en place des mécanismes de décote / surcote et modification des paramètres du minimum garanti.

Cette réforme, d'application progressive, doit s'apprécier dans la durée : elle devrait permettre de diminuer d'un tiers le besoin de financement à l'horizon 2020. Cependant, plus de deux ans et demi après son entrée en vigueur, il demeure intéressant d'essayer d'en mesurer l'impact.

Les résultats qui sont présentés ci-après portent sur le régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'État et reposent sur l'analyse des flux de départs à la retraite des années 2004 et 2005 et des pensions liquidées sur les sept premiers mois de l'année 2006. Il s'agit donc de résultats de très court terme qui permettent néanmoins de fixer les premiers éléments de comportement face à la modification des règles.

Deux indicateurs permettent de mesurer l'impact de la réforme des retraites en terme d'allongement de la durée de cotisation : il s'agit de la durée moyenne des services effectifs accomplis et de l'âge moyen de départ à la retraite.

Le tableau figurant ci-après fournit ces données pour les années 2001 à 2006 (2006, données provisoires au 31 juillet).

Année	Durée moyenne des services effectifs		Âge moyen de départ à la retraite	
	Civils	Militaires	Civils	Militaires
2001	NC	25 ans 10 mois	57 ans 7 mois	45 ans 4 mois
2002	32 ans 5 mois	25 ans 10 mois	57 ans 8 mois	45 ans 7 mois
2003	32 ans 5 mois	25 ans 8 mois	57 ans 3 mois	44 ans 11 mois
2004	32 ans 10 mois	25 ans 10 mois	57 ans 7 mois	45 ans 10 mois
2005	32 ans 6 mois	26 ans 1 mois	57 ans 8 mois	46 ans
2006	33 ans	24 ans	58 ans 1 mois	43 ans 6 mois

Le tableau figurant à la page précédente appelle les observations suivantes :

- S'agissant des fonctionnaires civils, l'année 2004, qui constitue la 1<sup>ère</sup> année d'application de la réforme constitue véritablement un point d'inflexion dans les séries observées. Ainsi, **l'âge moyen de départ à la retraite est en progression constante depuis 2003**, le recul atteignant 10 mois en 3 ans, soit **plus d'un trimestre par an en moyenne**.

**La durée effective des services** a été relativement moins impactée jusqu'en 2005. Elle connaît cependant **une augmentation significative sur les sept premiers de l'année 2006** qui est la 1<sup>ère</sup> année de mise en œuvre de la décote.

- S'agissant des militaires, la situation est plus contrastée. Alors que l'âge moyen de départ à la retraite avait augmenté en 2004 et 2005 et que la durée des services effectifs avait connu une évolution de même nature en 2005, l'âge moyen de départ à la retraite et la durée des services effectifs pourrait, au vu des sept premiers mois, diminuer fortement en 2006 (respectivement 2 ans et demi et 2 ans et un mois en moins) en raison notamment de la modification des conditions d'ouverture des droits à pension des militaires non officiers radiés des cadres par suite d'infirmités<sup>1</sup>.

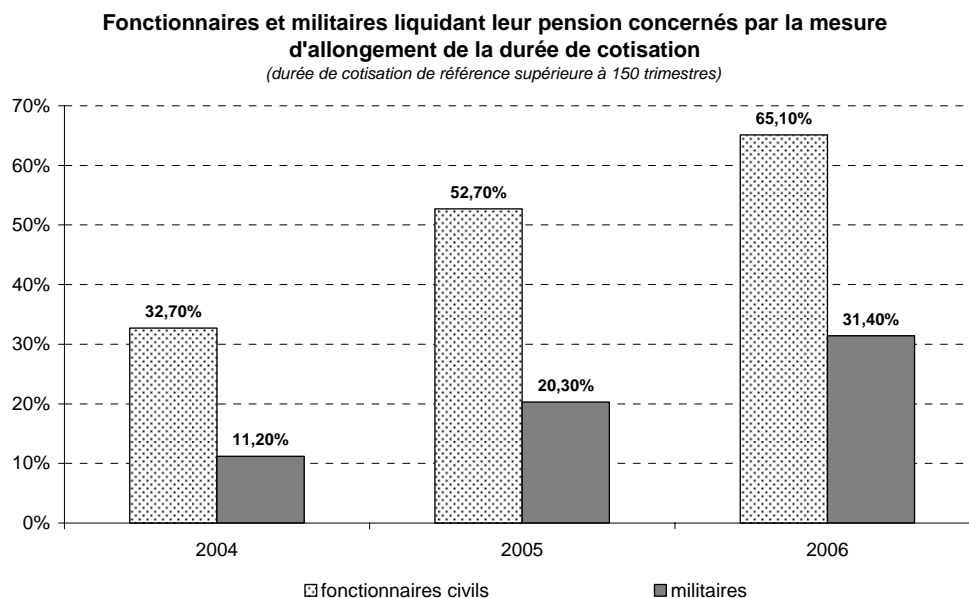
A la lumière de ces premières observations, il apparaît que **la mesure d'allongement de la durée de cotisation** mise en œuvre dans le cadre de la réforme des retraites d'août 2003 a eu, à ce stade, **un impact sur les comportements** en matière de départ à la retraite **qui devrait s'amplifier dans les années à venir**. Toutefois, des analyses complémentaires mettent en évidence certains phénomènes susceptibles de freiner cette amplification.

---

<sup>1</sup> Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2005, en vertu de l'article L. 6 du code des pensions civiles et militaires de retraite, les militaires non officiers servant sous contrat radiés des cadres pour cause d'infirmité avant quinze ans de service ne pouvaient bénéficier d'une pension militaire que s'ils remplissaient deux conditions cumulatives suivantes : l'infirmité contractée devait être imputable au service et l'intéressé devait avoir accompli au moins cinq ans de services. L'article 95 de la loi n° 2005-270 du 24 mai 2005 portant statut général des militaires a supprimé ces conditions.

**a) Tous les fonctionnaires et les militaires qui partent à la retraite ne sont pas concernés par la mesure d'allongement de la durée de cotisation.**

Ainsi que l'atteste le graphique suivant, en 2006 plus d'un fonctionnaire civil sur trois et plus de deux militaires sur trois n'étaient pas concernés par la mesure d'allongement de la durée de cotisation.



En effet, seuls sont concernés par la mesure d'allongement de la durée de cotisation, les fonctionnaires ou les militaires dont la date d'ouverture des droits à pension est postérieure au 31 décembre 2003.

**Exemple 1 :** un fonctionnaire sédentaire né en 1943 qui part à la retraite à 62 ans en 2005 n'est pas concerné par la mesure d'allongement de la durée de cotisation ;

**Exemple 2 :** un militaire non officier qui a accompli quinze ans de services effectifs en 2002 et qui part à la retraite en 2006 n'est pas concerné par la mesure d'allongement de la durée de cotisation.

On note par ailleurs que la proportion des militaires concernés par la mesure d'allongement de la durée de cotisation est très différente de celle des fonctionnaires civils. Cette différence dans l'application de la réforme des retraites s'explique en raison de la différence de nature de la condition d'ouverture des droits à pension applicable à ces deux catégories d'agents publics.

En effet, alors que pour les fonctionnaires civils, l'ouverture des droits à pension est subordonnée à une condition d'âge<sup>2</sup> et que la durée entre l'âge d'ouverture des droits et la limite d'âge ne dépasse généralement pas cinq ans, l'ouverture des droits à pension des militaires est subordonnée à une condition de durée de services<sup>3</sup> et ils peuvent partir à la retraite longtemps après avoir rempli cette condition de durée de services.

<sup>2</sup> 60 et 55 ans art. **L. 24 I** du code des pensions civiles et militaires de retraite ci après « CPCMR » et 50 ans par dérogation au CPCMR pour certaines catégories de fonctionnaires.

<sup>3</sup> 25 ans pour les officiers et 15 ans pour les non officiers, article **L. 24 II** du CPCMR.

## b) La décote est mise en œuvre progressivement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006

La décote (qui est appliquée aux pensions des fonctionnaires ou des militaires qui n'ont pas accompli la durée d'assurance tous régimes requise) constitue un levier important pour conduire à une modification des comportements en matière de départ à la retraite.

Dans la fonction publique, la décote ne s'applique que pour les fonctionnaires civils et les militaires dont les droits à pension s'ouvrent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Les premières données recueillies sur l'application de la décote montrent que son impact sur les comportements devrait croître dans la durée :

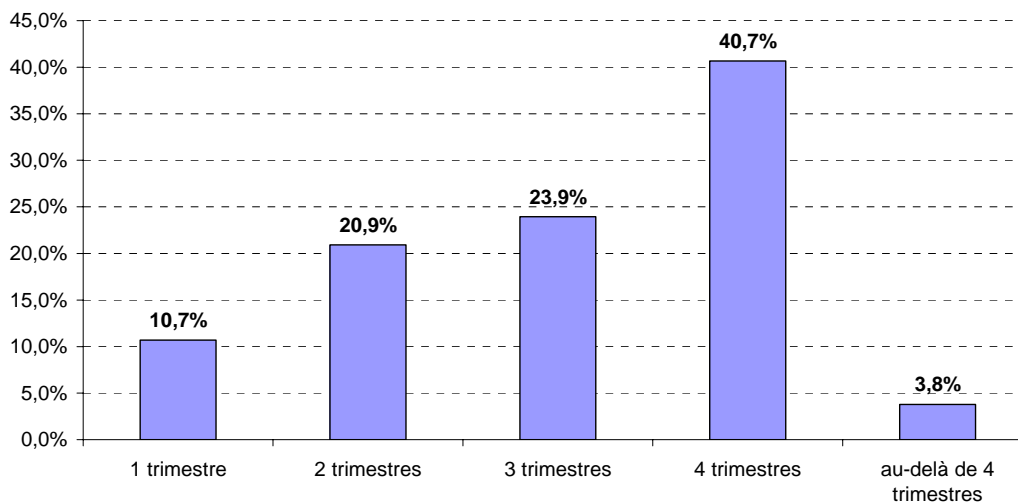
- Compte tenu du paramétrage de la décote en 2006 (elle ne s'applique si la durée d'assurance tous régimes du fonctionnaire est inférieure à 156 trimestres et s'annule généralement dès lors que l'intéressé a accompli un an de service au-delà de son âge d'ouverture des droits à pension), il est logique que celle-ci n'incite pas encore à d'importants changements de comportements en matière de départs à la retraite. ;
- Le taux de la décote augmente de façon progressive (0,125 % par trimestre manquant soit au maximum 0,5% pour la majorité des fonctionnaires ou 2,5 % au maximum pour les fonctionnaires utilisant le départ anticipé des parents de trois enfants). En 2015, elle atteindra 1,25 % par trimestre manquant ;
- Le décalage observé dans l'application de la réforme des retraites aux militaires s'agissant de la mesure d'allongement de la durée de cotisation se retrouve également s'agissant de l'application de la décote : moins de 1% des militaires sont concernés par la décote contre plus de 12% pour les fonctionnaires civils.

	<b>Régime CPCMR</b> <i>(flux 2006, pensions disponibles dans la base statistique au 31/07/2006)</i>		<b>Assurance vieillesse du régime général</b> <i>(flux 2005)</i>
	<b>Militaires</b>	<b>Fonctionnaires civils</b>	
Nombre de pensions liquidées	6.044	60.659	610.903
Pensions assorties d'une décote	59	7.377	42.194
%	0,98	12,16%	6,91%
Taux moyen de décote	ND	0,41% <sup>4</sup>	32,48% <sup>5</sup>
Nombre moyen de trimestres de décote	ND	3,3	14

<sup>4</sup> En 2006, le taux de décote est de 0,125% par trimestre manquant et la décote s'annule 4 ans avant la limite d'âge applicable au fonctionnaire. Par conséquent, dans la grande majorité des cas, la décote n'est susceptible de jouer que dans la limite de 4 trimestres (dès lors qu'il y a sauf exceptions 5 ans entre l'âge d'ouverture des droits à pension et la limite d'âge). Cependant, les fonctionnaires choisissant d'anticiper leur départ dans le cadre du dispositif réservé aux parents de trois enfants peuvent se voir appliquer une décote sur une période supérieure à 4 trimestres.

<sup>5</sup> Au régime général, la décote était de 2,5% par trimestre manquant avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Elle baisse progressivement pour atteindre 1,25% par trimestre manquant en 2013 et en 2015 les assurés du régime général et les fonctionnaires se verront appliquer le même taux de décote.

**Répartition des pensions de fonctionnaires civils assorties d'une décote  
en fonction du nombre de trimestres pris en compte pour son calcul**  
*(fonctionnaires civils de l'Etat, pensions disponibles dans la base statistique au 31 juillet 2006)*



**c) La surcote atténuée, de fait, pour l'instant, l'impact de la mesure d'allongement de la durée de cotisation**

Le tableau figurant ci-dessous fait apparaître que la surcote bénéficie massivement et de manière de plus en plus importante aux fonctionnaires.

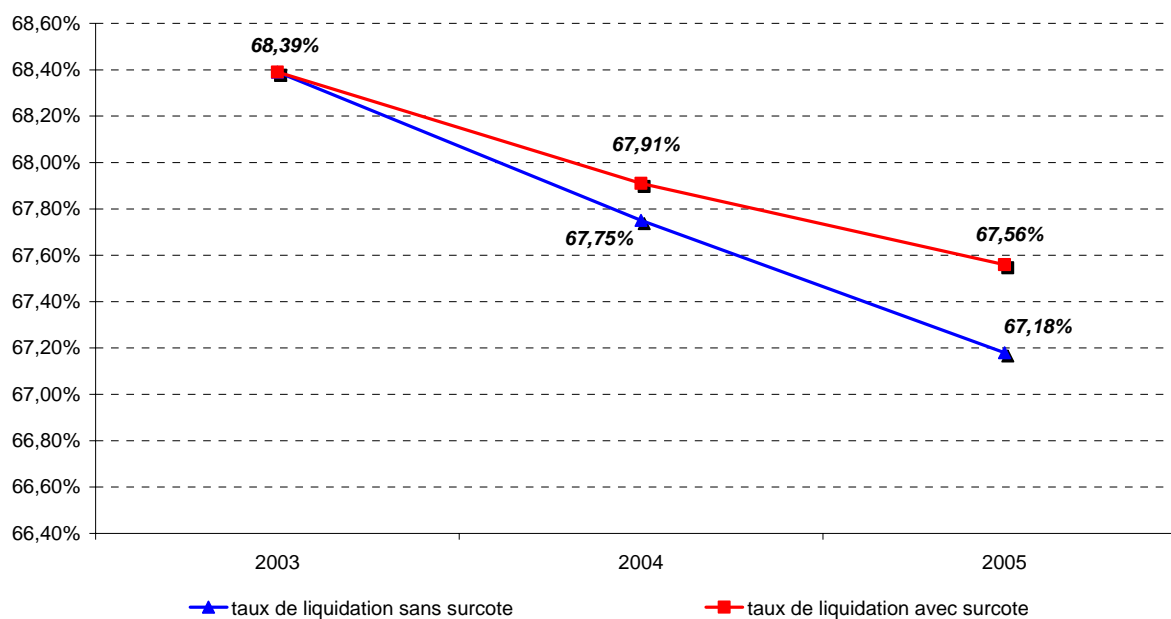
	Régime des fonctionnaires de l'État		Régime général	
	Proportion de pensions surcotées	Coûts induits	Proportion de pensions surcotées	Coûts induits
2004	13,9%	4,3 M€ <i>0,3% du coût du flux</i>	1,3%	ND
2005	20,3%	10,5 M€ <i>0,7% du coût du flux</i>	5,5%	8,3 M€ <i>0,2% du coût du flux</i>
2006 ( <i>données disponibles uniquement pour le régime des fonctionnaires de l'État, pensions disponibles dans la base statistique au 31/07/2006</i> )	24,7%	13 M€ <i>1% du coût du flux</i> Économie générée par la décote : 0,6 M€	ND	ND

Ce phénomène peut s'expliquer par la **phase de transition** actuelle. La réforme d'août 2003 a mis en place les conditions d'une convergence entre les paramètres du régime général et ceux des régimes de fonctionnaires. En 2008, l'alignement sera réalisé pour les durées de cotisation nécessaires pour obtenir le taux plein (160 trimestres).

Dans l'attente de cet alignement, si dans l'ensemble des régimes la surcote n'est attribuée qu'à partir de l'âge de 60 ans et pour les trimestres cotisés au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la durée de cotisation de référence au-delà de laquelle la surcote est applicable est fixée à **160 trimestres dans le régime général et les régimes alignés** alors qu'elle est susceptible de jouer à **partir de 150 trimestres dans les régimes de la fonction publique** (fonctionnaires dont les droits à retraite se sont ouverts avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004).

La surcote permet, ainsi que le montre le graphique ci-dessous, de limiter l'impact sur le pourcentage moyen de liquidation de la mesure d'allongement de la durée de cotisation.

**Impact de la surcote sur la liquidation de la pension  
des fonctionnaires civils de l'Etat**



\*

Au-delà de ces trois facteurs permettant d'expliquer l'impact assez modéré, à ce stade de la réforme sur les durées effectivement cotisées, d'autres paramètres tel que le niveau du minimum de pension ou le quantum des bonifications dont disposent certaines catégories de fonctionnaires ou de militaires pourraient également fournir des éléments explicatifs.