

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 09 juillet 2010 - 9 h 30

« Effets des réformes récentes sur les comportements de départ à la retraite »

Document N°3-1

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

**Bilan descriptif des principales évolutions et mesures récentes dans la
fonction publique et les régimes spéciaux**

*Premiers constats sur les effets de la réforme de 2003 dans la fonction publique
et de la réforme des régimes spéciaux de 2008*

Direction du Budget

Premiers constats sur les effets de la réforme de 2003 dans la fonction publique

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. Ce faisant, la réforme de 2003 a décliné pour les régimes de la fonction publique les principes mis en application par la réforme de 1993 pour le régime général et les régimes alignés. 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 et de surcote et modification des paramètres du minimum garanti.

En contrepartie, la réforme apporte plusieurs mesures favorables aux agents, notamment :

- le développement de l'information et la liberté de choix en matière de départ, dans la limite de l'âge légal ;
- le calcul de la durée d'assurance en prenant en compte les périodes validées dans l'ensemble des régimes de retraite ;
- une garantie du pouvoir d'achat uniforme pour tous les agents en indexant les pensions sur les prix ;
- des possibilités de départs anticipés pour carrières longues ;
- la mise en place d'un régime de retraite additionnelle sur les primes, ce qui augmente le taux de remplacement.

Cette réforme, d'application progressive, doit s'apprécier dans la durée ; la faible visibilité des réformes à court terme est spécifique aux retraites. Elle résulte de la progressivité nécessaire dans l'évolution des paramètres et du fait que le rendement de plusieurs mesures importantes dépendra de l'ampleur des changements de comportement.

1. Augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein

La durée d'assurance requise pour une retraite « à taux plein » est passée de 37,5 annuités en 2003 à 40,25 annuités en 2009. La poursuite de l'allongement d'ici 2012 à 41 ans – 1 trimestre par an à partir de 2009 – est inscrite dans la loi de 2003. Cet allongement repose sur un partage des gains d'espérance de vie entre temps passé à la retraite et temps travaillé : partage d'un 1/3 pour la retraite et des 2/3 pour la période d'activité.

Augmentation de la durée d'assurance requise

Année d'ouverture des droits	2003 et antérieur	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Durée minimale en annuités	37,5	38	38,5	39	39,5	40	40,25	40,5	40,75	41
Durée minimale en trimestres	150	152	154	156	158	160	161	162	163	164

A/ Fonctionnaires civils de l'État

Pour chaque assuré, les paramètres appliqués à la liquidation de la pension sont ceux de l'année d'ouverture des droits, de façon à stabiliser pour chaque assuré les conditions de départ et à sécuriser les gains liés à un prolongement éventuel de son activité. Par exemple, un fonctionnaire liquidant sa pension à l'âge de 62 ans en 2010 doit justifier, pour bénéficier d'une pension à « taux plein », de 160 trimestres s'il est classé en catégorie sédentaire (âge minimal de départ, et donc d'ouverture des droits, à 60 ans) et de 150 trimestres s'il est classé en catégorie active (âge d'ouverture des droits à 55 ans).

Dès lors, un certain délai s'observe dans la montée en charge de la réforme ; ainsi, moins de 40 % des fonctionnaires ayant liquidé leur pension en 2009 ont été soumis aux paramètres de 2009, en particulier à la durée d'assurance minimale de 161 trimestres.

Ventilation du flux de départ annuel selon la durée cible pour les fonctionnaires civils

durée de référence	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
150 trimestres	100%	65%	42%	31%	23%	20%	9%
152 trimestres	-	35%	18%	7%	5%	4%	13%
154 trimestres	-	-	40%	16%	7%	5%	4%
156 trimestres	-	-	-	46%	20%	10%	6%
158 trimestres	-	-	-	-	45%	20%	10%
160 trimestres	-	-	-	-	-	41%	20%
161 trimestres	-	-	-	-	-	-	38%

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État, bases des pensions 2002 à 2009 (provisoire pour 2009)

Champ : pensions civiles liquidées pour ancienneté, non radiées pour invalidité ou pour départ anticipé de parents de 3 enfants.

B/ Militaires

Les conditions de liquidations des militaires sont très spécifiques : le droit à pension est ouvert dès quinze ans de services militaires validés pour les non-officiers et dès 25 ans pour les officiers et, en tout état de cause, en cas d'atteinte de la limite d'âge. Dès lors, les militaires étaient encore 63 % en 2009 à liquider dans les conditions d'avant la réforme de 2003.

Ventilation du flux de départ annuel selon la durée cible pour les militaires

durée de référence	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
150 trimestres	100%	89%	81%	73%	68%	64%	63%
152 trimestres	-	11%	6%	4%	5%	4%	4%
154 trimestres	-	-	13%	8%	5%	7%	4%
156 trimestres	-	-	-	15%	8%	5%	7%
158 trimestres	-	-	-	-	14%	8%	5%
160 trimestres	-	-	-	-	-	12%	6%
161 trimestres	-	-	-	-	-	-	11%

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État, bases des pensions 2002 à 2009 (provisoire pour 2009)

Champ : flux des nouveaux retraités militaires ayants-droit non radiés pour invalidité, hors soldes de réserve (généralistes maintenus en activité) et hors pensions cristallisées (pensions versées aux fonctionnaires des anciennes colonies françaises n'ayant pas fait le choix de la nationalité française).

C/ Fonctions publiques territoriale et hospitalière

S'agissant des fonctions publiques territoriales et hospitalières relevant du régime de la CNRACL, la même montée en charge de la réforme que pour les fonctionnaires civils de l'Etat est observée.

Ventilation du flux de départ annuel selon la durée cible pour les fonctionnaires hospitaliers et territoriaux

Durée de référence	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
150 trimestres	100%	52 %	44 %	32 %	23 %	20%	15%
152 trimestres	-	47 %	14 %	5 %	4 %	3%	5%
154 trimestres	-	-	41 %	13 %	6 %	5%	4%
156 trimestres	-	-	-	49 %	18 %	8%	5%
158 trimestres	-	-	-	-	48%	18%	8%
160 trimestres	-	-	-	-	-	46%	20%
161 trimestres	-	-	-	-	-	-	43%

Source : CNRACL

Champ : Ensemble des nouveaux départs à la retraite de droit direct (y compris parents de trois enfants), hors invalides.

2. Évolution de l'âge au départ

Entre 2003 et 2009, la durée d'assurance requise pour le taux plein a augmenté pour les fonctionnaires de **près de 3 années (passage de 37,5 ans à 40,25 ans)**. Concomitamment, l'âge moyen de départ en retraite des fonctionnaires a d'ores et déjà augmenté sur la période de :

- 13 mois dans la fonction publique d'État (fonctionnaires civils uniquement) ;
- 15 mois dans la fonction publique territoriale et hospitalière.

A/ Fonctionnaires civils de l'État

Dans la fonction publique d'État, l'âge de départ des fonctionnaires classés en catégorie sédentaire (départ ouvert à 60 ans) a augmenté de 2 mois sur la période. L'âge moyen au départ des fonctionnaires classés en catégorie active (départ ouvert à 50 ou 55 ans) a par contre progressé de près d'un an entre 2002 et 2009. Au total, et compte tenu de la déformation de la structure des départs (la part des catégories actives dans l'ensemble du flux diminue), l'âge moyen au départ a progressé de 13 mois sur l'ensemble des fonctionnaires civils.

Âge moyen au départ, par année et par sexe dans la fonction publique de l'État (civils) :

		2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Actifs	hommes	55,3	55,4	55,5	55,7	55,8	55,9	56,1
	femmes	56,1	56,1	56,2	56,4	56,6	56,9	57,1
	ensemble	55,6	55,7	55,8	55,9	56,1	56,2	56,5
Sédentaires	hommes	60,8	60,8	60,9	60,6	60,7	60,7	61,0
	femmes	60,6	60,5	60,6	60,4	60,5	60,6	60,8
	ensemble	60,7	60,6	60,7	60,5	60,6	60,7	60,9
Ensemble civils	hommes	58,1	58,2	58,3	58,6	58,8	58,9	59,3
	femmes	59,1	59,1	59,2	59,4	59,6	59,8	60,1
	ensemble	58,6	58,7	58,7	59,0	59,2	59,4	59,7

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État, bases des pensions 2002 à 2009 (provisoire pour 2009)

Champ : Flux de nouveaux retraités civils ayants-droit liquidant pour ancienneté dont la pension a commencé à être payée l'année considérée, hors parents de trois enfants.

B/ Militaires

Pour les militaires, l'âge de départ des officiers a augmenté de 3 mois sur la période. L'âge moyen au départ des non-officiers a par contre progressé d'un an entre 2002 et 2009. Au total, compte tenu de la faible part des officiers dans l'ensemble du flux, l'âge moyen au départ a progressé de 10 mois sur l'ensemble des militaires.

Âge moyen à la radiation des cadres pour les militaires officiers et non-officiers :

	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	50,3	50,50	50,67	49,83	50,33	50,50	50,58
Non officiers	44,5	44,92	45,17	44,42	44,67	44,75	45,50
Tous militaires	45,3	45,67	45,92	45,22	45,46	45,50	46,17

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État, bases des pensions 2002 à 2009 (provisoire pour 2009)

Champ : Nouveaux retraités militaires ayants-droit entrés en paiement de 2004 à 2009 ayant liquidé leur pension pour ancienneté (hors soldes de réserve).

C/ Fonctions publiques territoriale et hospitalière

Âge moyen au départ, par année et par type de départ à la CNRACL :

Type de départs	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Carrière longue				59,2	58,7	58,5	57,8	58,4
Sédentaires	60,7	60,8	60,6	60,7	60,6	60,8	60,9	60,9
Actifs	56,0	56,1	56,0	56,2	56,4	56,5	56,5	56,9
Insalubres	53,0	52,3	52,4	52,6	53,0	53,3	52,8	53,2
Parents de 3 enfants	49,2	49,3	49,9	50,1	50,8	51,1	52,0	54,3
Handicapés							57,6	57,8
Total vieillesse	57,1	56,2	57,6	57,4	58,0	57,9	57,8	58,4

Source : CNRACL

NB : L'âge moyen de départ des parents de trois enfants progresse très vite en 2009 en raison du nouvel outil de liquidation des pensions de la CNRACL (le motif de départ retenu est désormais le plus avantageux pour les agents).

La CNRACL présente un bilan comparable au régime des fonctionnaires de l'État. L'âge moyen de départ des catégories sédentaires a augmenté de 3 mois depuis 2002, tandis que celui des catégories actives a progressé de 10 mois entre 2002 et 2009.

Au total, et compte tenu de la déformation de la structure du flux¹, l'âge moyen au départ progresse d'un an et trois mois environ à la CNRACL entre 2002 et 2009.

¹ La part des catégories actives dans le flux de départs et celle des parents de trois enfants diminuent entre 2002 et 2009.

3. Dispositif de surcote / décote

Comme pour le régime général, les fonctionnaires bénéficient de mesures incitatives afin de favoriser le prolongement d'activité. Ces mesures sont conçues pour assurer une liberté de choix individuel de la date de départ en retraite qui soit neutre financièrement pour la collectivité (le régime de retraite).

La surcote est une majoration de la pension appliquée dans les régimes de fonctionnaires depuis le 1^{er} janvier 2004. Elle porte sur les trimestres validés après l'âge de 60 ans, après la date du 1^{er} janvier 2004 et au-delà de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Elle connaît donc une montée en charge pendant les premières années. Son montant est de 1,25 % par trimestre.

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 également 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^{er} janvier 2006.

Afin de permettre un ajustement des comportements individuels à la réforme, une montée en charge très progressive de la décote, s'étalant de 2006 à 2020, a été prévue. Cette montée en charge porte à la fois sur le coefficient de la décote, qui passe de 0,125% par trimestre manquant en 2006 à 1,25% en 2015, et sur le plafonnement de l'effet de la décote, qui passe de 4 trimestres en 2006 à 20 trimestres en 2020. L'effet maximal de la décote progresse donc de 0,5 % en 2006 à 25 % en 2020.

A/ Fonction publique de l'État

La surcote, qui est entrée en vigueur en 2004, concerne en 2009 28 % du flux des fonctionnaires civils et procure un gain moyen d'un peu plus de 153 € mensuels à ses bénéficiaires. Il est à noter qu'une partie de ces bénéficiaires reste soumise à des paramètres de liquidation en vigueur avant la réforme.

La décote, entrée en vigueur en 2006, concerne 17 % du flux 2009 des fonctionnaires civils et a un impact moyen de 51 € mensuels sur la pension des agents concernés. En 2009, ce sont donc au total 45 % des fonctionnaires civils de l'État qui sont impactés par le dispositif de surcote / décote.

Fonctionnaires civils de l'État bénéficiaires de la surcote :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
part des agents bénéficiaires	14 %	21 %	25 %	33 %	35 %	28%
montant mensuel de surcote moyen	37 €	60 €	77 €	83 €	103 €	153 €

Source : DGFIP- Service des retraites de l'Etat

Fonctionnaires civils de l'État concernés par la décote :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
part des agents concernés	-	-	12 %	14 %	16 %	17%
montant mensuel de décote moyen	-	-	- 7 €	- 19 €	- 34 €	-51 €

Source : DGFIP- Service des retraites de l'Etat

B/ Fonctions publiques territoriale et hospitalière

La surcote procure un gain moyen d'un peu plus de 93 €aux pensionnés du flux de liquidation 2009. Ce gain ne concerne que les nouveaux pensionnés de droit direct qui remplissent les conditions pour bénéficier de la surcote et qui ne sont pas relevés au minimum garanti, soit 10,6% du flux des pensionnés de droit direct en 2009.

La décote, qui ne concerne que le risque vieillesse, est entrée en vigueur en 2006 pour une fin de montée en charge en 2020. La perte moyenne occasionnée par la décote en 2009 s'établit à 38,2 €et concerne 7,2 % du flux des pensionnés vieillesse de droit direct en 2009. En 2009, ce sont donc au total 17,8 % des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux qui sont concernés par le dispositif de surcote / décote.

Fonctionnaires hospitaliers et territoriaux bénéficiaires de la surcote :

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
FPH	part des agents bénéficiaires	4,9 %	6,4 %	8,2 %	12,3 %	12,1%	10,6%
	montant mensuel de surcote moyen	22,5 €	37,9 €	46,2 €	46,1 €	55,0 €	88,7 €
FPT	part des agents bénéficiaires	11,6 %	15,4 %	14,6 %	23,5 %	23,5%	20,3%
	montant mensuel de surcote moyen	21,3 €	37,4 €	46,2 €	49,9 €	60,1 €	96,1 €
Ensemble	part des agents bénéficiaires	8,3 %	10,9 %	11,7 %	18,3 %	18,0%	15,9%
	montant mensuel de surcote moyen	21,6 €	37,5 €	46,2 €	48,7 €	58,5 €	93,7 €

Fonctionnaires hospitaliers et territoriaux concernés par la décote :

		2006	2007	2008	2009
FPH	part des agents concernés	9,6 %	14,0 %	11,6%	10,3%
	montant mensuel de décote moyen	- 7,3 €	- 16,5 €	-22,9 €	- 37,4 €
FPT	part des agents concernés	2,2 %	2,9 %	3,4%	4,3%
	montant mensuel de décote moyen	- 6,8 €	- 16,0 €	-27,3 €	-40,1 €
Ensemble	part des agents concernés	5,6 %	8,2 %	7,3%	7,2%
	montant mensuel de décote moyen	- 7,2 €	- 16,4 €	-24,0 €	- 38,2 €

Premiers constats sur les effets de la réforme des régimes spéciaux de 2008 (SNCF, RATP, IEG)

La réforme de 2008 représente une première étape dans l'harmonisation des régimes de retraites spéciaux avec le régime de la fonction publique. Elle a pour objectif de garantir la viabilité financière de ces régimes et aligne progressivement leurs principaux paramètres avec ceux applicables dans la fonction publique depuis la réforme de 2003 :

- Augmentation de la durée d'assurance pour le taux plein ;
- Mise en place de la surcote et de la décote ;
- Suppression des mises à la retraite d'office mais maintien des possibilités de départs à 55 ans (agents de la SNCF, catégories actives des IEG, certains agents de la RATP) voire 50 ans (agents de circulation de la SNCF, certains agents de la RATP) ;
- Indexation des pensions sur les prix à compter du 1^{er} janvier 2009 ;
- Suppression de la clause de stage de 15 ans pour bénéficier d'une retraite du régime spécial.

Six régimes sont concernés par la réforme : ceux de la SNCF, de la RATP, des industries électriques et gazières (IEG), de l'Opéra national de Paris, de la Comédie française et des clercs et employés de notaires (CRPCEN).

1. Augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein

La durée d'assurance requise pour une retraite « à taux plein » augmente d'un trimestre chaque semestre à partir du 1^{er} juillet 2008 jusqu'au 1^{er} juillet 2012, d'un trimestre au 1^{er} décembre 2012 puis d'un trimestre par an jusqu'au 1^{er} juillet 2016 pour atteindre 41 ans avec quatre années et demi de décalage par rapport à la fonction publique. Elle est passée de 37,5 annuités en janvier 2008 à 38,25 annuités le 1^{er} juillet 2009.

Augmentation de la durée d'assurance requise

Année d'ouverture des droits	juil.-08	janv.-09	juil.-09	janv.-10	juil.-10	janv.-11	juil.-11	janv.-12	juil.-12	déc.-12	juil.-13	juil.-14	juil.-15	juil.-16
Durée minimale en annuités	37,75	38	38,25	38,5	38,75	39	39,25	39,5	39,75	40	40,25	40,5	40,75	41
Durée minimale en trimestres	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161	162	163	164

Les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP connaissent une augmentation de la durée validée en 2009 par rapport à 2008, contrairement aux IEG.

Pourtant, l'on observe dans les IEG un phénomène de report important des départs de la génération atteignant l'âge d'ouverture des droits en 2009 (51% choisissent de rester chez les sédentaires contre 41%, 54% choisissent de rester chez les actifs contre 23% avant réforme). Les départs 2009 se caractérisent par une durée d'assurance plus faible, mais cette durée devrait augmenter à l'avenir.

A la SNCF, un important phénomène de report des départs a également été observé en 2009. En 2009, seuls 40% des agents sont partis à leur âge d'ouverture des droits, alors qu'ils étaient 76% en 2008.

Durée d'assurance moyenne du flux de départs à la retraite

durée de référence	2007	2008	2009
SNCF	133,4	134	136,6
RATP	-	129,9	135
IEG	136	136,5	133

Source : CPRP SNCF, CNIEG, CRP RATP

Départs à durée requise IEG pour le pourcentage maximum de pension égal à 75% dans les IEG

Part des départs à durée requise pour obtenir le pourcentage maximum de pension (75%)

	2008 (2^e semestre)	2009
IEG	49%	46%

Source : CNIEG

2. Évolution de l'âge au départ

L'augmentation de la durée d'assurance requise se traduit, à la SNCF et à la RATP par une augmentation de l'âge de départ de 4 mois environ en 2009 par rapport à 2007. Les agents de conduite de la SNCF décalent d'un mois seulement.

Les agents des IEG reportent leur départ de 5 mois en moyenne. Comme à la SNCF, ce sont les catégories de droit commun qui augmentent leur âge de départ.

Âge moyen au départ, par catégorie

		2007	2008	2009
SNCF	Agents de conduite	50,3	50,2	50,4
	Autres agents	54,7	54,7	55,1
	Ensemble	54,3	54,2	54,6
IEG	Actifs	-	55,2	55,2
	Sédentaires	-	57,2	58,3
	Ensemble	-	55,9	56,4
RATP	Ensemble	-	53,5	53,8

Source : CPRP SNCF, CNIEG, CRP RATP

3. Dispositif de surcote / décote

La surcote est appliquée dans les régimes spéciaux concernés par la réforme depuis le 1^{er} juillet 2008. Elle porte sur les trimestres validés après l'âge de soixante ans, après la date du 1^{er} juillet 2008 et au-delà d'une durée d'assurance de 160 trimestres. Elle connaît donc une montée en charge pendant les premières années. Son montant est de 1,25 % par trimestre.

A la RATP comme aux IEG, la part des bénéficiaires de la surcote est très faible.

La décote sera appliquée dans les régimes spéciaux à compter du 1^{er} juillet 2010. Sa montée en charge s'étale jusqu'en juin 2019, à raison de 0,125% par an. Elle est plafonnée à 10 trimestres au lieu de 20 pour une durée d'assurance de 160 trimestres.

Bénéficiaires de la surcote :

		2008	2009
IEG	Effectifs de bénéficiaires	87	54
	part des agents bénéficiaires	2%	1 %
	montant mensuel de surcote moyen	33 €	152 €
RATP	Effectifs de bénéficiaires	6	35
	part des agents bénéficiaires	0 %	3 %
	montant mensuel de surcote moyen	21.96 €	92.59 €

Source : CNIEG, CRP RATP