

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 20 avril 2005
« Projections financières »

Document N° 7

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

Régime de la Fonction Publique d'Etat

Régime de la Fonction Publique d'Etat

L'exercice de projection du Conseil, pour les fonctionnaires de l'Etat, s'appuie sur le modèle de projection à long terme Ariane, conçu notamment pour évaluer l'impact de la réforme des retraites de 2003. Ce modèle a été réalisé par la direction du budget, en étroite collaboration avec le service des pensions, ainsi qu'avec l'appui de l'INSEE, tout particulièrement pour le module comportemental. En 2001, les projections avaient été réalisées par la direction du budget et le service des pensions à partir d'un modèle géré par le service des pensions.

Les effectifs

La projection repose sur l'hypothèse d'une part constante des effectifs de fonctionnaires de l'Etat dans l'emploi total, hors effets de la décentralisation et de la baisse des effectifs de fonctionnaires employés à La Poste et à France Télécom. Cependant le transfert de près de 130 000 personnes de la fonction publique de l'Etat vers les collectivités territoriales d'ici 2025, conjugué à la baisse des effectifs de fonctionnaires dans les postes et télécommunications, conduirait à une baisse sensible des effectifs de fonctionnaires de l'Etat sur le début de la période de projection. Au-delà, les effectifs continueraient à baisser mais à un rythme beaucoup plus faible, comme l'emploi total. Sous ces hypothèses, les effectifs de fonctionnaires de l'Etat passeraient de 2,5 millions en 2003 à 1,9 million en 2050.

Dans la projection, le décalage d'âge de départ à la retraite résultant de la réforme de 2003 est estimé en moyenne à 1,6 an pour les hommes et 1,9 an pour les femmes à l'horizon 2050. Ces décalages conduisent à ralentir la croissance des effectifs de retraités. En l'absence de réforme, le nombre de retraités aurait été plus élevé, de l'ordre de +100 000 à partir de 2020.

Les effectifs de retraités de droit direct augmenteraient à un rythme rapide au cours des dix prochaines années. Cette évolution deviendrait progressivement plus modérée et le nombre de retraités commencerait à diminuer vers 2040. Ces évolutions reflètent dans un premier temps les départs en retraite de générations nombreuses puis l'arrivée de générations numériquement plus faibles, enfin les effets retardés sur la population à la retraite de la diminution continue des effectifs de cotisants au cours de la période de projection.

Les retraités de la Fonction publique d'Etat seraient en 2050 un peu plus nombreux que dans l'exercice de 2001, compte tenu notamment d'une révision à la baisse de la mortalité entre les deux exercices.

Les masses financières

Le taux de cotisation employeur implicite¹, qui traduit la subvention d'équilibre de l'Etat et conduit à annuler le solde technique du régime, serait passé d'environ 43% en 2000 à 49% en 2003. A des fins de comparaison avec l'exercice de 2001, le compte commenté ici est celui calculé avec le taux de cotisation implicite estimé pour l'année 2000.

¹ Le taux est ici calculé à partir de l'assiette des cotisations à la charge des fonctionnaires (traitements hors prime). Il serait naturellement plus faible s'il était calculé sur une assiette plus large intégrant les primes. Il s'agit de la moyenne des taux relatifs aux civils et aux militaires, ce taux étant très élevé pour les militaires (qui ont des âges de départ en retraite très faibles).

Malgré l'hypothèse d'une hausse plus rapide du salaire moyen (+1,8% par an) que celle retenue en 2001 (+1,6% par an), la masse des cotisations serait moins dynamique que dans le précédent exercice de projection. La raison en est la décroissance des effectifs de fonctionnaires.

Le rythme annuel de croissance de la pension moyenne de droit direct s'accélélerait sur toute la période de projection mais resterait inférieur à celui du salaire moyen. Sur la fin de la période de projection, entre 2040 et 2050, il s'établirait à 1,6% en moyenne, soit de 0,2 point plus faible que celui du salaire moyen. Cet écart, déjà observable dans l'exercice 2001, s'explique par la déformation de la pyramide des âges des retraités : les retraités âgés étant relativement de plus en plus nombreux, les pensions déjà liquidées, qui évoluent moins vite que les salaires, ont un poids de plus en plus important par rapport aux pensions nouvellement liquidées, qui évoluent comme les salaires.

La hausse de la pension moyenne serait ralentie par la réforme de 2003 en raison, d'une part, de la revalorisation des pensions sur les prix², et d'autre part, d'une moindre progression en moyenne des pensions à la liquidation compte tenu des hypothèses de comportement retenues ici. Sous ces hypothèses, la pension moyenne pour les retraités de la fonction publique de l'Etat progresserait de 1% par an en moyenne entre 2003 et 2050, alors qu'en l'absence de la réforme, elle aurait augmenté de 1,3% par an en moyenne.

Le solde technique, calculé avec le taux de cotisation implicite de l'année 2000, serait négatif de - 3,1 milliards d'euros en 2003. Il diminuerait continûment et régulièrement sur toute la période de projection, pour atteindre -40,3 milliards d'euros en 2050. En l'absence de la réforme, le déficit technique aurait été de 60 milliards d'euros en 2050.

Le solde technique ne s'améliorerait que de 5 milliards d'euros en 2040 par rapport à l'exercice 2001 en raison notamment des modifications d'hypothèses en matière de mortalité, qui sont défavorables à l'équilibre financier du régime.

² Rappelons que, dans l'exercice 2001, les pensions déjà liquidées étaient supposées croître de 0,5% par an en termes réels (« prix + 0,5 »), ce qui correspondait grossièrement à l'incidence moyenne des mesures catégorielles alors en vigueur.

Projections par régime (hypothèse H0)

Fonction publique d'État

Taux de cotisation implicite 2000

Indexation sur les prix

Effectifs en moyenne annuelle et montants sur l'année (stock)

les données financières sont exprimées en euros constants 2003

	2000	2003	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Nombre de pensionnés droits directs	-	1 424 941	1 523 905	1 809 960	2 002 418	2 183 951	2 460 587	2 590 469	2 541 329
Nombre de pensionnés droits dérivés	-	439 760	441 492	445 578	456 697	475 346	540 802	644 976	772 535
Pension moyenne droits directs (euros)	-	20 319	20 365	20 728	21 143	21 941	24 218	27 731	32 623
Pension moyenne droits dérivés (euros)	-	9 014	9 048	9 301	9 616	10 018	11 137	12 654	14 477
Total des pensions (Meuros)	30 615	32 917	35 029	41 661	46 729	52 680	65 614	79 996	94 091
Nombre de cotisants	-	2 487 781	2 471 664	2 339 469	2 255 045	2 158 344	2 025 695	1 973 372	1 933 436
Total des cotisations (Meuros)	30 615	29 776	30 060	31 610	33 822	35 587	40 164	46 242	53 761
Total cotisations et FSV * (Meuros)	30 615	29 776	30 060	31 610	33 822	35 587	40 164	46 242	53 761
Solde technique** (Meuros)	0	-3 141	-4 970	-10 051	-12 907	-17 094	-25 449	-33 754	-40 331
en % des dépenses	0,0%	-9,5%	-14,2%	-24,1%	-27,6%	-32,4%	-38,8%	-42,2%	-42,9%
en % des cotisations	0,0%	-10,5%	-16,5%	-31,8%	-38,2%	-48,0%	-63,4%	-73,0%	-75,0%
en % du PIB	0,00%	-0,20%	-0,32%	-0,62%	-0,70%	-0,82%	-1,13%	-1,28%	-1,53%

*) Versements du FSV concernant les majorations pour enfants et le chômage

**) Solde technique = Total Cotisations et FSV - Total des pensions

Variation en % cumulé depuis 2003

	de 2 003 à 2 010	de 2 003 à 2 015	de 2 003 à 2 020	de 2 003 à 2 030	de 2 003 à 2 040	de 2 003 à 2 050
Nombre de pensionnés droits directs	27,0%	40,5%	53,3%	72,7%	81,8%	78,3%
Nombre de pensionnés droits dérivés	1,3%	3,9%	8,1%	23,0%	46,7%	75,7%
Pension moyenne droits directs	2,0%	4,1%	8,0%	19,2%	36,5%	60,6%
Pension moyenne droits dérivés	3,2%	6,7%	11,1%	23,5%	40,4%	60,6%
Total des pensions	26,6%	42,0%	60,0%	99,3%	143,0%	185,8%
Nombre de cotisants	-6,0%	-9,4%	-13,2%	-18,6%	-20,7%	-22,3%
Total des cotisations	6,2%	13,6%	19,5%	34,9%	55,3%	80,5%
Total cotisations et FSV	6,2%	13,6%	19,5%	34,9%	55,3%	80,5%

Variation moyenne annuelle en %

	de 2 003 à 2 010	de 2 010 à 2 015	de 2 015 à 2 020	de 2 020 à 2 030	de 2 030 à 2 040	de 2 040 à 2 050
Nombre de pensionnés droits directs	3,5%	2,0%	1,8%	1,2%	0,5%	-0,2%
Nombre de pensionnés droits dérivés	0,2%	0,5%	0,8%	1,3%	1,8%	1,8%
Pension moyenne droits directs	0,3%	0,4%	0,7%	1,0%	1,4%	1,6%
Pension moyenne droits dérivés	0,4%	0,7%	0,8%	1,1%	1,3%	1,4%
Total des pensions	3,4%	2,3%	2,4%	2,2%	2,0%	1,6%
Nombre de cotisants	-0,9%	-0,7%	-0,9%	-0,6%	-0,3%	-0,2%
Total des cotisations	0,9%	1,4%	1,0%	1,2%	1,4%	1,5%
Total cotisations et FSV	0,9%	1,4%	1,0%	1,2%	1,4%	1,5%

Variation moyenne annuelle en Millions d'euros

	de 2 003 à 2 010	de 2 010 à 2 015	de 2 015 à 2 020	de 2 020 à 2 030	de 2 030 à 2 040	de 2 040 à 2 050
Total des pensions	1 249	1 014	1 190	1 293	1 438	1 409
Total cotisations et FSV	262	443	353	458	608	752
Solde technique	-987	-571	-837	-836	-830	-658