

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
« Augmentation de l'âge minimum légal de départ en retraite »

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

**Simulation de l'impact de l'élévation de l'âge légal de départ à la retraite
pour le régime des fonctionnaires de l'état**

Direction du Budget

SIMULATION DE L'IMPACT DE L'ELEVATION DE L'AGE LEGAL DE DEPART A LA RETRAITE POUR LE REGIME DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT

La présente fiche, qui complète le dossier rendu public par le Conseil le 29 avril dernier¹, examine l'impact d'éventuels scénarios d'élévation de l'âge légal de départ à la retraite dans le régime de retraite des fonctionnaires de l'État, parallèles à ceux qui ont été étudiés par la CNAV. Rappelons que les fonctionnaires de l'État représentaient, en 2006, **56 %** du total du nombre des fonctionnaires (4,3 millions) en France, soit 2,4 millions d'agents tandis que les collectivités territoriales et les hôpitaux comptaient 1,9 millions de fonctionnaires.

1. Principe de la mesure étudiée

Deux scénarios sont étudiés ici à la demande du Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites (COR). L'impact de chacun d'entre eux est évalué par rapport au scénario de base du COR de 2007, qui comprend l'allongement de la durée d'assurance conformément à la loi d'août 2003 portant réforme des retraites.

Dans les scénarios étudiés, la mesure d'élévation de l'âge légal compléterait l'allongement de la durée d'assurance, selon le principe prévu par la loi de 2003 de partage des gains d'espérance de vie à 60 ans entre durée d'assurance et durée moyenne de la retraite (passage de 40 annuités en 2008, à 41 annuités en 2012, 41,25 annuités en 2015 et 41,5 annuités en 2019)². L'âge légal de liquidation de la retraite serait repoussé d'un trimestre par an pour tous les régimes et passerait donc de 60 ans en 2008 à 61 ans en 2012 (premier scénario étudié) ou de 60 ans en 2008 à 62 ans en 2016 (deuxième scénario étudié). Au-delà de 2012 (premier scénario) ou de 2016 (deuxième scénario), l'âge légal de liquidation de la retraite est supposé stabilisé.

¹ A cette date, comme indiqué sur le site Internet du COR en introduction du dossier « augmentation de l'âge minimum légal de départ en retraite », les simulations pour la fonction publique d'Etat étaient en cours d'actualisation.

² L'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit en effet que : « *La durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite [...] évoluent de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté, à la date de publication de la présente loi, entre ces durées et la durée moyenne de retraite.* ». La Commission de garantie des retraites qui s'est réunie le 29 octobre 2007 et chargée, par cette même loi d'août 2003, de donner un avis sur l'évolution de la durée d'assurance a estimé que « *pour la période de 2009 à 2012, l'augmentation des durées d'assurance et de services nécessaires pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ou pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite, telle qu'elle est prévue par les dispositions du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, à hauteur d'un trimestre par année pour atteindre 41 annuités en 2012, permet de satisfaire à l'objectif, retenu par le législateur, qui est de maintenir constant le rapport constaté en 2003 entre durée d'assurance ou de services et durée moyenne de retraite* ».

Pour la fonction publique, ce relèvement s'accompagnerait logiquement, par souci d'équité, d'un décalage identique de l'âge légal d'ouverture des droits à retraite pour les agents placés en catégorie dite « active », c'est-à-dire que cet âge légal passerait de 50 à 51 ans ou de 55 à 56 ans selon les cas³ dans le premier scénario, et de 50 à 52 ans ou de 55 à 57 ans dans le second scénario, toujours à raison d'un trimestre par an.

Par convention, l'âge d'annulation de la décote demeurerait inchangé dans ce scénario : il serait donc stabilisé à 65 ans (respectivement 55 et 60 ans pour les catégories dites « actives ») sur toute la période de projection dans les deux scénarios.

Plus précisément, l'âge légal de liquidation de la retraite, à l'instar de la durée d'assurance, s'élèverait selon une logique générationnelle, en s'appliquant à la génération âgée de 60 ans (55 voire 50 ans pour les catégories actives) l'année considérée, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Régime	Génération*	Année correspondante	Âge d'ouverture des droits*	Âge d'annulation de la décote *
Régime actuel	1948 (1953 et 1958)	2008	60 ans (50 et 55 ans)	65 ans (55 et 60 ans)
1 ^{er} et 2 ^e scénarios	1952 (1957 et 1962)	2012	61 ans (51 et 56 ans)	
2 ^e scénario	1956 (1961 et 1966)	2016	62 ans (52 et 57 ans)	

* entre parenthèses sont indiqués les paramètres pour les agents placés en catégorie active.

Pour les militaires, l'application d'une disposition générale d'élévation de l'âge d'ouverture des droits devrait, en principe, se traduire par un dispositif particulier, compte tenu de la spécificité de leur régime de pensions. Toutefois, cette adaptation n'a pas été chiffrée dans les scénarios examinés ici.

Ne sont par ailleurs concernés par cette étude, ni le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (Caisse de retraite CNRACL), ni le régime complémentaire des agents publics contractuels (Caisse de retraite IRCANTEC). Une mesure complète des incidences pour l'ensemble des administrations publiques devrait également inclure ces employeurs et agents publics.

Les résultats qui suivent concernent donc l'impact d'un relèvement des âges d'ouverture des droits à retraite sur la population des fonctionnaires civils de l'État uniquement. Les projections sont conduites jusqu'à l'horizon 2020.

³ Les fonctionnaires peuvent percevoir leur pension dès 55 ans s'ils ont exercé leur activité durant au moins 15 ans dans des emplois classés en catégorie active. Pour certains emplois (policiers, personnels de surveillance des douanes, personnel pénitentiaire), l'âge minimal peut être abaissé à 50 ans.

2. Impact sur l'âge moyen de liquidation de la pension

L'impact sur l'âge moyen de liquidation de la pension des fonctionnaires par rapport au scénario où seule est augmentée la durée d'assurance est résumée dans les tableaux ci-après (données portant sur les flux de liquidation annuels).

1^{er} scénario :

Élévation de l'âge d'ouverture des droits jusqu'à 61 ans en 2012

	2012	2016	2020
Décalage constaté par rapport au scénario de base du COR	+ 6 mois	+ 5 mois	+ 5 mois
Âge moyen de liquidation	59,1 ans	60,0 ans	60,5 ans

2^e scénario :

Élévation de l'âge d'ouverture des droits jusqu'à 62 ans en 2016

	2012	2016	2020
Décalage constaté par rapport au scénario de base du COR	+ 6 mois	+ 11 mois	+ 11 mois
Âge moyen de liquidation	59,1 ans	60,5 ans	60,9 ans

Il ressort de ces simulations que le recul de l'âge minimal d'ouverture des droits d'un an entraînerait, à l'horizon 2012, un recul de l'âge moyen de liquidation de la pension d'environ 6 mois par rapport au scénario tendanciel d'augmentation de la seule durée d'assurance. Dans le 1^{er} scénario (61 ans en 2012), l'augmentation de l'âge moyen de liquidation serait, en 2020, de l'ordre de 5 mois par rapport au tendanciel du COR et permettrait ainsi d'atteindre un âge moyen de liquidation de la pension proche de 60,5 ans.

Il convient de noter que la période 2006 – 2020 correspond à la montée en charge de la décote dans le régime des fonctionnaires ; instituée en 2003 pour ces derniers, elle ne devrait produire son plein effet qu'en 2020. Dans le scénario de base du COR, cette montée en charge a déjà été intégrée et aboutit à une augmentation progressive de l'âge de liquidation sur toute la période ; la mesure d'élévation de l'âge légal d'ouverture des droits a donc, dans le premier scénario, en différentiel, un impact supplémentaire un peu moindre en 2016 qu'en 2012 : + 5 mois en 2046 contre + 6 mois en 2012.

Dans le second scénario, le prolongement de la mesure jusqu'en 2016 permettrait de doubler les effets de recul de l'âge de départ à la retraite et d'obtenir un âge moyen de liquidation de la pension de presque 61 ans en 2020.

3. Impact sur les effectifs de cotisants et de retraités

En ce qui concerne les effectifs de cotisants, les hypothèses retenues restent inchangées par rapport aux projections de 2007, soit le non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite jusqu'en 2012 et la stabilité des effectifs ensuite, hors décentralisation et cessation des recrutements de fonctionnaires à la Poste et France Télécom. Le recul des âges d'ouverture des droits à retraite aurait pour effet de réduire le nombre de départs de fonctionnaires, et aboutirait donc, à même proportion de non remplacement des départs en retraite, à un volume d'effectifs cotisants plus élevé que dans le scénario de base du COR.

L'impact sur les effectifs de retraités par rapport au scénario où seule est augmentée la durée d'assurance conformément aux prévisions de la loi d'août 2003 est résumée dans les tableaux ci-après.

1^{er} scénario :

Élévation de l'âge d'ouverture des droits jusqu'à 61 ans en 2012

Impact	2012	2016	2020
sur les effectifs de retraités fonctionnaires de l'État (stock)	-32 900	-28 400	-27 200

2^e scénario :

Élévation de l'âge d'ouverture des droits jusqu'à 62 ans en 2016

Impact	2012	2016	2020
sur les effectifs de retraités fonctionnaires de l'État (stock)	-32 900	-51 000	-55 300

Le recul de l'âge minimal d'ouverture des droits, à raison d'un trimestre par génération, entraînerait une diminution des effectifs de retraités sur la période étudiée, que ce recul soit stabilisé en 2012 (+ 12 mois par rapport à 2008) ou en 2016 (+ 24 mois par rapport à 2008). Dans le premier scénario, cette diminution représenterait plus de 27.000 retraités à l'horizon 2020. L'incidence du recul de l'âge minimal d'ouverture des droits serait multipliée par deux dans le second scénario.

4. Impact financier sur le régime des fonctionnaires de l'État

L'impact financier sur le régime des fonctionnaires de l'État (hors militaires) est présenté ci-dessous.

- **Les charges :**

Le report dans le temps des départs aurait pour effet de diminuer les effectifs de pensionnés et donc les charges du régime.

Par rapport au scénario de base du COR, il se traduirait par une réduction des charges du régime qui est évaluée à 0,7 milliard € en 2012 et serait comprise entre 0,6 et 1,2 milliard € en 2020 selon les hypothèses choisies.

- **Les produits :**

Le recul de l'âge d'ouverture des droits ayant pour effet mécanique d'augmenter les effectifs de cotisants par rapport au scénario de base du COR, la masse salariale, et donc l'assiette des cotisations, s'en trouverait majorée ; cela se traduirait au final par des gains de cotisations pour le régime⁴.

1^{er} scénario :

Élévation de l'âge d'ouverture des droits jusqu'à 61 ans en 2012

Impact en M€2006	2012	2016	2020
Impact sur la charge de prestations	- 700	- 600	- 600
Gain de cotisations ⁵	+ 400	+ 230	+ 230
Impact sur le solde	+ 1 100	+ 830	+ 830

2^e scénario :

Élévation de l'âge d'ouverture des droits jusqu'à 62 ans en 2016

Impact en M€2006	2012	2016	2020
Impact sur la charge de prestations	- 700	- 1 110	- 1 200
Gain de cotisations ⁶	+ 400	+ 420	+ 450
Impact sur le solde	+ 1 100	+ 1 530	+ 1 650

Au total, pour le seul régime des fonctionnaires **civils** de l'**État**, les impacts financiers de l'augmentation de l'âge légal à 61 ans sont à horizon 2012 évalués à 1,1 milliard d'euros et se situent à horizon 2020 entre 0,8 et 1,7 milliards d'euros selon que l'âge d'ouverture des droits à retraite est stabilisé à 61 ans ou élevé à 62 ans. L'impact financier serait plus important si l'âge d'annulation de la décote évoluait parallèlement à l'âge légal⁷.

⁴ Le taux de cotisation retenu sur la période de projection est par convention le taux équilibrant le solde technique en 2003 (l'une des hypothèses retenues pour le scénario de base du COR).

⁵ Total des cotisations employeurs (taux 2003) et salariés.

⁶ Total des cotisations employeurs (taux 2003) et salariés.

⁷ L'impact à horizon 2020 serait multiplié par deux : + 1,5 milliards € dans le premier scénario et + 3 milliards € dans le second scénario.