

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 15 octobre 2020 à 10h00
« Note d'étape et préparation du rapport annuel 2020 »

Document N° 3
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Les hypothèses relatives à la fonction publique

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les hypothèses relatives à la fonction publique

Les membres du COR, depuis l'origine du Conseil, ont discuté de manière approfondie des hypothèses économiques (productivité horaire de travail, taux de chômage, temps de travail, partage de la valeur ajoutée) qui sous-tendent les projections de la situation financière de notre système de retraite et en déterminent les résultats.

En revanche, les hypothèses relatives à la fonction publique (effectifs de cotisants, niveau du traitement brut moyen) et à la part de ces rémunérations dans les rémunérations totales n'a pas fait l'objet de débats aussi approfondies, alors même que ces hypothèses sont déterminantes pour les résultats des projections, notamment pour ce qui concerne le solde du système de retraite.

Cette note a pour objet de permettre que s'engage ce débat. En introduction, elle rappelle pourquoi ces hypothèses sont importantes pour les résultats des projections. Puis cette note présente les hypothèses proposées pour les projections du COR de novembre 2020 (partie 3), après avoir rappelé les évolutions observées sur le passé (partie 1) et les hypothèses retenues pour les précédentes projections du COR réalisées entre 2016 et 2019 (partie 2).

Les deux paramètres étudiés dans cette note sont les effectifs de cotisants et le traitement indiciaire brut moyen dans les deux régimes de la fonction publique : fonction publique de l'État (FPE) et CNRACL.

Introduction : l'importance des régimes de la fonction publique pour l'équilibre du système de retraite

Les deux régimes de la fonction publique (FPE et CNRACL) se distinguent des régimes de salariés du secteur privé par des règles différentes pour les cotisations et les pensions. Par conséquent, les hypothèses retenues en projection pour l'évolution des effectifs de fonctionnaires et celle de leur rémunération sont susceptibles d'influer sur les masses de cotisations perçues par le système de retraite ainsi que – à long terme - sur les masses de pensions versées par le système de retraite.

En pratique, l'impact à long terme sur les dépenses du système de retraite devrait rester limité, car les régimes de fonctionnaires servent globalement aux assurés des taux de remplacement nets en moyenne assez proches des régimes de salariés du secteur privé. Par ailleurs, les catégories actives de la fonction publique partent plus tôt à la retraite et induisent des dépenses plus importantes pour les régimes, mais les catégories actives ne représentent plus qu'une fraction réduite des effectifs de fonctionnaires depuis que les enseignants du primaire et les infirmiers nouvellement recrutés relèvent désormais de la catégorie sédentaire.

En revanche, l'impact des régimes de la fonction publique sur les ressources du système de retraite est important, et ce dès le court terme. Par conséquent, leur impact sur l'équilibre du système de retraite est significatif.

Les deux régimes de la fonction publique représentent en effet une fraction importante des ressources du système de retraite, soit 23,3% des ressources en 2019 (dont 16,6% pour le régime de la FPE, et 6,7 % pour la CNRACL).

L'impact des hypothèses retenues en projection pour la fonction publique sur les ressources globales du système de retraite provient essentiellement des taux de cotisation, qui sont très différents dans la fonction publique et le secteur privé. Les taux de cotisation employeurs du CAS pensions appliqué aux fonctionnaires de l'État sont actuellement très élevés comparativement au secteur privé, et le taux de cotisation employeur de la CNRACL est également plus élevé de 14 points environ (voir tableau).

Taux de cotisation retraite en 2020

	cotisation salariés	cotisation employeurs	cotisation totale
FPE civile	11,10%	74,28%	85,38%
FPE militaire		126,07%	137,17%
CNRACL		30,65%	41,75%
CNAV+AA (sous plafond)	11,48%	16,72%	28,20%

Source : législation des régimes, taux du CAS pensions pour la cotisation employeurs FPE

Par conséquent, plus les fonctionnaires représentent une part importante des effectifs en emploi et des masses de rémunérations dans l'ensemble de l'économie, plus la masse globale des cotisations perçues par le système de retraite est importante.

Par ailleurs, l'assiette des cotisations des fonctionnaires est sensiblement différente de celle des salariés du secteur privé, puisqu'elle correspond au traitement indiciaire des fonctionnaires, à l'exclusion des primes et indemnités diverses.

Par conséquent, à rémunération totale des fonctionnaires inchangée, plus la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires est faible, plus la masse des traitements indiciaires des fonctionnaires soumise à cotisations est importante, et plus les ressources globales du système de retraite sont importantes.

En conclusion, les ressources globales du système de retraite dépendent de la **part de la masse des traitements indiciaires des fonctionnaires dans la masse des rémunérations de l'ensemble de l'économie**. Plus cette part est importante, plus le système de retraite perçoit globalement une masse importante de cotisations.

Notons que ce raisonnement suppose que l'on raisonne **à taux de cotisation inchangés**. En pratique, cet effet est largement neutralisé par l'évolution automatique du taux de cotisation implicite de l'État employeur dans le passé (augmentation passée du taux du CAS pensions), et en projection selon la convention EPR (cotisation de l'État employeur ajustée de manière à équilibrer chaque année le régime de la FPE) ou selon la convention EEC (cotisation de l'État employeur maintenue constante en part de PIB). En revanche, cet effet joue pleinement en projection selon la convention TCC (taux de cotisation de l'État employeur constant).

Le bouclage macro-économique des effectifs de cotisants et des masses de rémunérations

Dans les projections du COR, les hypothèses retenues pour les effectifs et les rémunérations des fonctionnaires sont neutres sur le niveau global des effectifs et rémunérations dans l'ensemble de l'économie, puisque le SG-COR procède à un bouclage macroéconomique sur l'ensemble des régimes.

Ainsi les hypothèses relatives aux effectifs de fonctionnaires n'influent pas sur l'emploi total, puisque le SG-COR ajuste les effectifs de salariés cotisant au régime général de façon à ce que la somme des effectifs cotisants dans chaque régime corresponde à l'hypothèse macroéconomique retenue pour l'emploi total (compte tenu de la population active et du taux de chômage).

De même, les hypothèses relatives à la masse salariale des fonctionnaires n'influent pas sur la masse totale des rémunérations, puisque le SG-COR ajuste les rémunérations des salariés cotisant au régime général de façon à ce que la somme des masses de rémunérations des cotisants aux différents régimes corresponde à l'hypothèse macroéconomique retenue pour la masse totale des rémunérations dans l'économie.

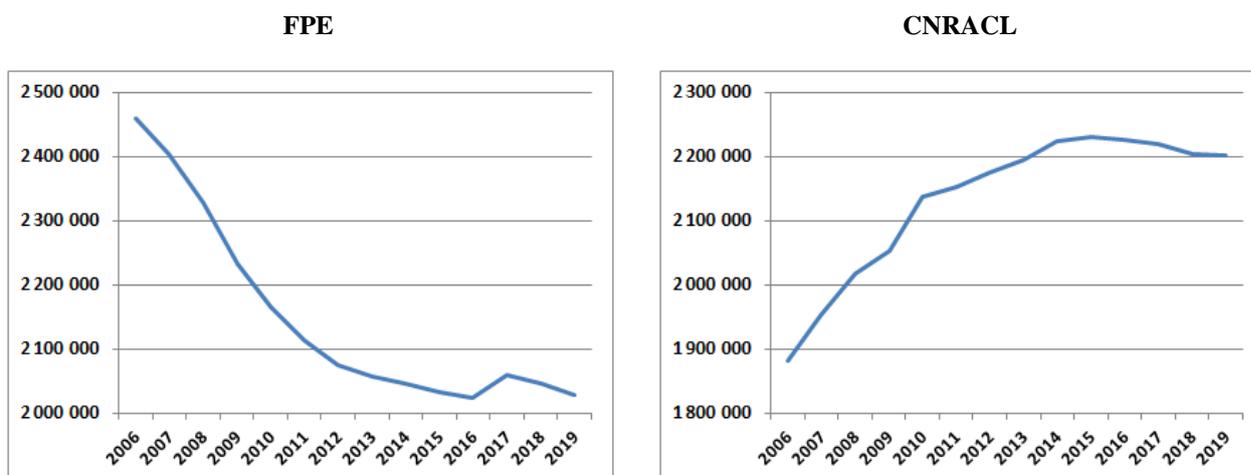
Par conséquent, dans les projections du COR, seule la part des fonctionnaires dans l'ensemble de l'économie a un impact sur les ressources du système de retraite.

1. Les évolutions passées des effectifs cotisants et du traitement indiciaire moyen

1.1. Les évolutions des effectifs de fonctionnaires cotisants entre 2006 et 2019

Jusque vers 2012, les effectifs de cotisants des deux régimes FPE et CNRACL suivaient des évolutions opposées, avec une baisse rapide des effectifs du premier régime et une hausse de ceux du second régime. Ils se sont ensuite stabilisés.

Effectifs de cotisants aux régimes de la fonction publique observés de 2006 à 2019



Sources : compilation des données observées communiquées par la Direction du Budget au COR (d'après les données des régimes SRE et CNRACL) lors des exercices de projection successifs réalisés depuis 2012.

Les effectifs de fonctionnaires de l'État (civils et militaires), cotisants au régime de la FPE, baissaient alors rapidement (-2,8% par an entre 2006 et 2012) à cause de trois effets :

- le non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux, jusqu'en 2012 ;
- le non renouvellement sous statut des départs des fonctionnaires de la Poste et Orange, effet qui continuera à entraîner une légère baisse tendancielle des effectifs (de l'ordre de -10 000 par an vers 2020) jusqu'à l'extinction vers 2048 ;
- les transferts de décentralisation, certains fonctionnaires de l'État migrant vers la fonction publique territoriale. Ces transferts de décentralisation ont pris fin en 2011.

Au contraire, les effectifs de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, cotisants au régime de la CNRACL, augmentaient alors rapidement (+2,4% par an entre 2006 et 2012) à cause de deux effets :

- un rythme soutenu de recrutements dans la fonction publique territoriale, qui s'est prolongé jusque vers 2014 malgré la volonté affichée au niveau national de ralentir ces recrutements ;
- l'accueil des transferts de décentralisation, certains fonctionnaires de l'État migrant vers la fonction publique territoriale.

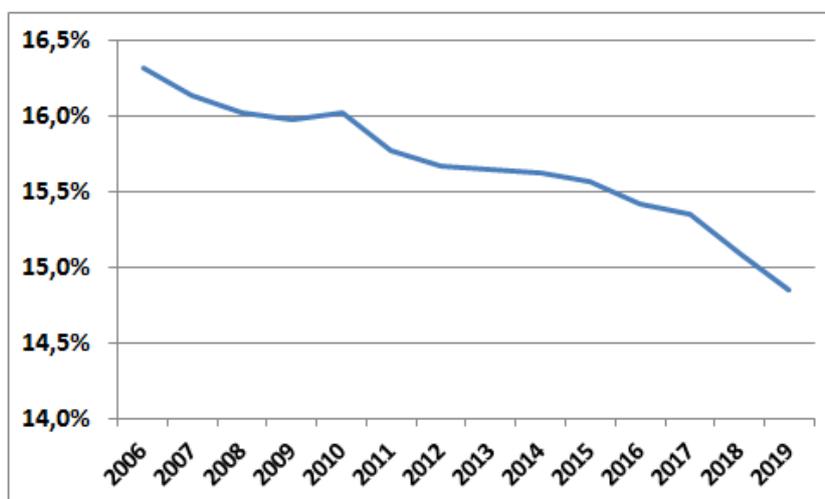
À partir de 2012, seul l'effet de la Poste et Orange perdure pour le régime de la FPE, et les effectifs de cotisants du régime de la FPE sont restés globalement stables entre 2012 et 2017¹. Entre 2012 et 2017, les effectifs de la CNRACL ont cessé de croître et se sont même mis à décroître en fin de quinquennat.

À partir de 2017, les effectifs de cotisants des deux régimes ont entamé une diminution, dans le cadre de la volonté affichée en 2017 de réduire de 120 000 les effectifs d'agent publics, ce chiffre global incluant les contractuels et fonctionnaires relevant des trois fonctions publiques.

Au total, la part des effectifs de fonctionnaires dans l'emploi total au niveau macroéconomique a constamment diminué entre 2006 et 2019, la somme des effectifs de la FPE et de la CNRACL ayant tendance à diminuer tandis que la population active s'accroît.

¹ Les variations observées sur le graphique entre 2012 et 2017 peuvent relever de légers recalages des données en niveau plus que d'évolutions réelles.

Part des effectifs de cotisants aux régimes de la fonction publique dans les effectifs en emploi dans l'ensemble de l'économie



Sources : compilation des données observées communiquées par la Direction du Budget au COR (d'après les données des régimes SRE et CNRACL) lors des exercices de projection successifs réalisés depuis 2012. INSEE, emploi total.

1.2. Les évolutions du traitement brut moyen des fonctionnaires entre 2006 et 2019

On examine ici les évolutions du traitement indiciaire brut moyen qui constitue l'assiette des cotisations aux régimes de la fonction publique. Il constitue ainsi l'un des déterminants des ressources du système de retraite, avec les effectifs de cotisants. La rémunération totale des fonctionnaires dépend, quant à elle, également de la part des primes dans leur rémunération totale.

Les évolutions du traitement indiciaire moyen reflètent les revalorisations de la valeur du point d'indice, plus l'effet GVT, qui correspond à la variation de l'ancienneté moyenne et du niveau de qualification moyen des fonctionnaires. Peuvent aussi s'y ajouter l'effet des changements de grilles indiciaires.

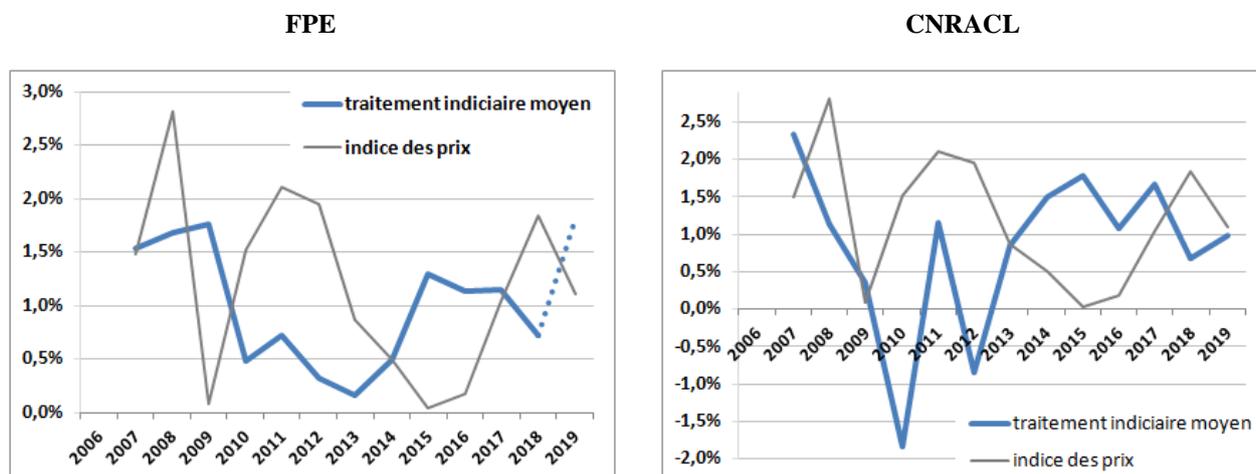
Après avoir été revalorisée plusieurs fois entre le 1^{er} juillet 2006 et le 1^{er} juillet 2010 (de 2,95% au total), la valeur du point d'indice est gelée depuis le 1^{er} juillet 2010, à l'exception de deux revalorisations de 0,6% au 1^{er} juillet 2016 et au 1^{er} février 2017.

L'effet GVT fluctue, notamment à la CNRACL, en fonction des flux d'entrées et de départs. Il est en moyenne légèrement positif, mais il peut être négatif certaines années à la CNRACL. Enfin, le protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » a permis d'attribuer des points supplémentaires et de revaloriser certaines carrières au cours des années récentes, à partir de 2016.

Au total, le traitement indiciaire brut moyen a augmenté en moyenne, en euros courants, de 1,0% par an à la FPE et 0,8% par an à la CNRACL entre 2006 et 2019. Comme l'indice des prix à la consommation a augmenté en moyenne de 1,2% par an durant cette période, il en résulte une perte de pouvoir d'achat de 0,2% par an à la FPE et 0,4% par an à la CNRACL.

entre 2006 et 2019. Cette baisse du pouvoir d'achat du traitement brut moyen a surtout été marquée entre 2009 et 2013 dans les deux régimes de la fonction publique.

Évolutions du traitement indiciaire brut moyen des fonctionnaires entre 2006 et 2019, en euros courants comparées à l'indice des prix à la consommation



Sources : compilation des données observées communiquées par la Direction du Budget au COR (d'après les données des régimes SRE et CNRACL) lors des exercices de projection successifs réalisés depuis 2012.

Note : à défaut d'une série homogène disponible, la série 2006-2019 des évolutions annuelles du traitement indiciaire moyen a été reconstituée par le SG-COR en raccordant plusieurs séries : série 2006-2011 (communiquée lors de l'exercice de projection de 2012), série 2011-2013 (communiquée lors de l'exercice de projection de 2014), série 2011-2013 (communiquée lors de l'exercice de projection de 2014), série 2013-2015 (communiquée lors de l'exercice de projection de 2016), série 2015-2017 (communiquée lors de l'exercice de projection de 2019) et série 2017-2019 (communiquée lors du présent exercice de projection de 2020). Les données relatives aux dernières années observées de chaque série (par exemple l'évolution en 2019 dans la série 2017-2019) étaient parfois encore provisoires au moment où elles ont été communiquées au SG-COR.

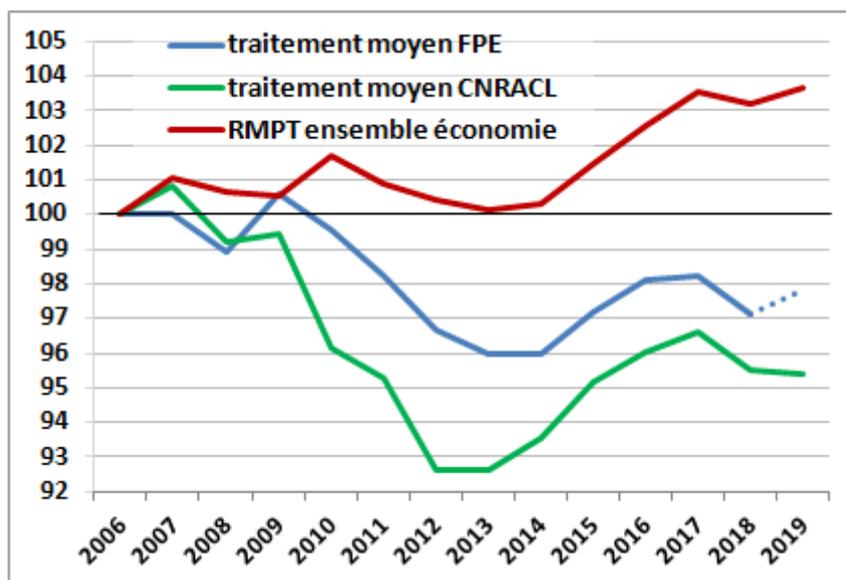
Il peut être intéressant de rapprocher l'évolution du traitement indiciaire moyen à celle du RMPT (revenu d'activité moyen par tête) de l'ensemble de l'économie². Il s'agit en effet de deux grandeurs comparables, puisqu'elles mesurent un salaire moyen par tête, calculé sur l'ensemble des personnes en emploi à temps plein ou à temps partiel, obtenu en divisant la masse salariale totale par le nombre de personnes en emploi à temps plein ou à temps partiel. Cette comparaison permet de mettre en regard l'évolution du traitement moyen des fonctionnaires à celle des rémunérations dans l'ensemble de l'économie (salariés du secteur public et privé et travailleurs non salariés).

Sur la période 2006 à 2019 sur laquelle les données relatives à la fonction publique ont pu être collectées, le RMPT a stagné en euros constants entre 2007 et 2014 en raison de la crise, puis il a repris sa progression, de sorte qu'il a progressé en moyenne de 0,3% par an en euros constants entre 2006 et 2019.

² Le revenu moyen par tête (masse totale des revenus d'activité dans l'ensemble de l'économie, divisée par l'emploi total) est calculé sur l'ensemble des personnes en emploi, y compris les non salariés. C'est pourquoi il est qualifié dans ce document de revenu moyen d'activité par tête (RMPT) et non de salaire moyen par tête (SMPT).

Ainsi, entre 2006 et 2019, le traitement moyen des fonctionnaires de l'État a perdu en moyenne 0,4 % par an relativement au RMPT (et celui de la CNRACL 0,6% relativement au RMPT), soit une perte relative cumulée de 5,6% en 13 ans (7,9% à la CNRACL).

Évolutions du traitement indiciaire brut moyen des fonctionnaires entre 2006 et 2019, comparées à celle du RMPT brut de l'ensemble de l'économie, en euros constants, en base 100 = 2006



Sources : compilation des données observées communiquées par la Direction du Budget au COR (d'après les données des régimes SRE et CNRACL) lors des exercices de projection successifs réalisés depuis 2012 ; INSEE, IPC ; INSEE, comptes nationaux pour le RMPT.

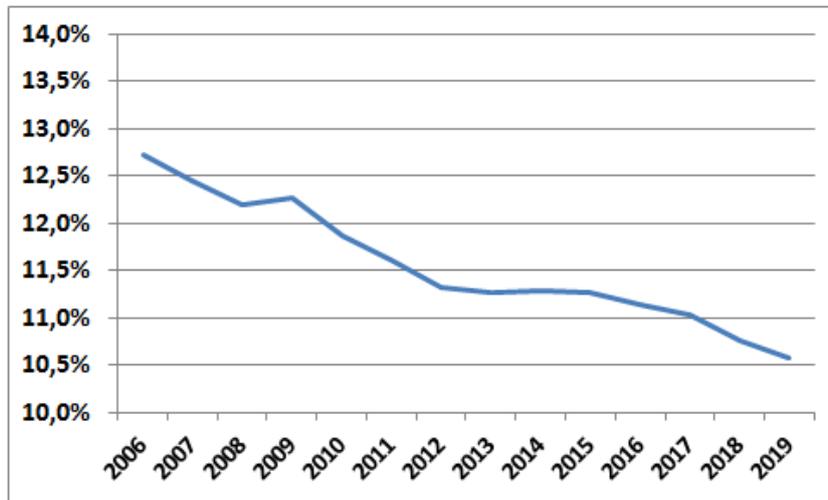
L'écart entre l'évolution du traitement moyen et celle du RMPT détermine, avec celle des effectifs cotisants, l'évolution de la **part des traitements des fonctionnaires dans la masse des rémunérations** de l'ensemble de l'économie³. Comme nous l'avons vu en introduction, cet indicateur, publié dans le rapport annuel du COR, influe sur la part des ressources du système de retraite dans le PIB : plus il est élevé, plus les ressources sont importantes.

La part des traitements des fonctionnaires dans la masse des rémunérations a sensiblement diminué entre 2006 et 2019. Elle tendait toutefois à se stabiliser entre 2012 et 2017.

Cette évolution tendrait à diminuer les ressources globales du système de retraite, à taux de cotisation inchangés. En pratique toutefois, cet effet a été largement neutralisé par la forte hausse du taux de cotisation implicite de l'État employeur (taux du CAS pensions) dans le passé, et dans une moindre mesure par la hausse du taux de cotisation employeur à la CNRACL. Le taux de cotisation salariés des fonctionnaires a également été progressivement relevé de 3,25% entre 2010 et 2020.

³ La part des traitements des fonctionnaires dans la masse des rémunérations rapporte, au numérateur, le produit des effectifs de cotisants FP par le traitement moyen, et au dénominateur, le produit du nombre de personnes en emploi par le RMPT de l'ensemble de l'économie.

Part de la masse des traitements indiciaires bruts des fonctionnaires dans la masse des rémunérations brutes de l'ensemble de l'économie



Sources : compilation des données observées communiquées par la Direction du Budget au COR (d'après les données des régimes SRE et CNRACL) lors des exercices de projection successifs réalisés depuis 2012. INSEE, comptes nationaux.

Note : à défaut d'une série homogène disponible, la série 2006-2019 des évolutions annuelles du traitement indiciaire moyen a été reconstituée par le SG-COR en raccordant plusieurs séries : série 2006-2011 (communiquée lors de l'exercice de projection de 2012), série 2011-2013 (communiquée lors de l'exercice de projection de 2014), série 2011-2013 (communiquée lors de l'exercice de projection de 2014), série 2013-2015 (communiquée lors de l'exercice de projection de 2016), série 2015-2017 (communiquée lors de l'exercice de projection de 2019) et série 2017-2019 (communiquée lors du présent exercice de projection de 2020). Les données relatives aux dernières années observées de chaque série (par exemple l'évolution en 2019 dans la série 2017-2019) étaient parfois encore provisoires au moment où elles ont été communiquées au SG-COR.

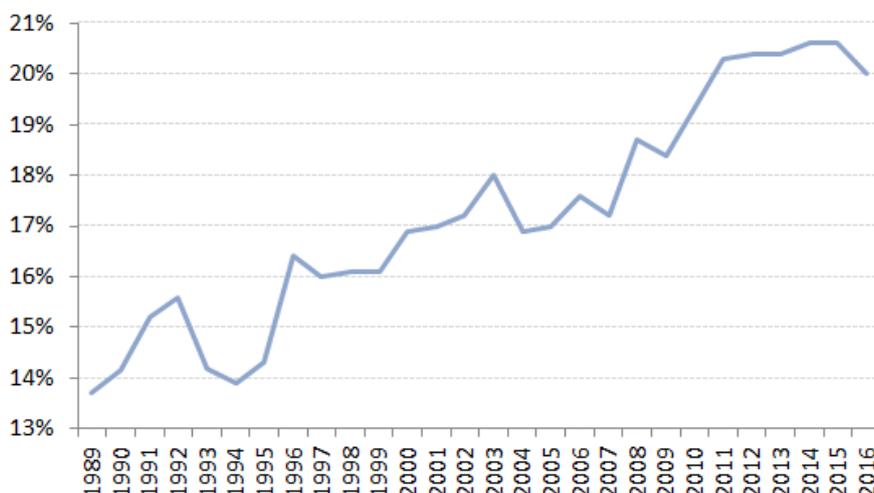
La comparaison de l'évolution des traitements bruts des fonctionnaires par tête et du RMPT ne signifie pas nécessairement que la situation des fonctionnaires se dégrade par rapport aux salariés du secteur privé en termes de rémunération nette par tête. Pour comparer l'évolution des rémunérations nettes, il faudrait tenir compte de l'évolution des primes des fonctionnaires, et comparer les rémunérations nettes plutôt que les rémunérations brutes.

S'agissant des primes, l'érosion du traitement indiciaire a pu être plus ou moins compensée par la hausse des primes avant 2011. En effet, la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires civils de l'État a eu tendance à augmenter sur le long terme jusqu'en 2011, passant de 14 % entre 1989 à un peu plus de 20 % en 2011 (voir le graphique ci-dessous).

En revanche, les primes ne permettent sans doute plus de compenser l'érosion relative du traitement indiciaire depuis 2011, sachant qu'entre 2011 et 2019, la perte relative cumulée du traitement moyen par rapport au RMPT atteint 3,1% à la FPE et 2,5% à la CNRACL : la part des primes dans la FPE civile est restée stable aux alentours de 20% entre 2011 et 2016, tandis que la part des primes dans la FPT et la FPH est restée stable entre 2013 et 2016⁴.

⁴ La DGAFP ne dispose pas de séries longues sur la part des primes pour la FPT et FPH.

Part des primes dans la rémunération totale (montant moyen brut) des fonctionnaires civils de l'État entre 1989 et 2016



Sources : calculs DGAFP d'après INSEE, panel État 1989-2013⁵ ; calculs DGAFP d'après INSEE, SIASP 2009-2016⁶ ; calculs SG-COR pour le raccordement des deux séries.

S'agissant du passage de la rémunération brute à la rémunération nette, le taux de cotisation salariés des fonctionnaires pour la retraite a augmenté de 3,25% entre 2010 et 2020, d'où une progression du traitement net un peu moins rapide que celle du traitement brut.

Le graphique suivant permet de comparer l'évolution du salaire net moyen (primes incluses) entre 2010 et 2018 dans les trois fonctions publiques et dans le secteur privé. Entre 2011 et 2017 (années pour lesquelles toutes les données sont disponibles), le salaire net moyen a progressé un peu moins vite dans la fonction publique (-0,0% par an en euros constants à la FPE, +0,4% par an à la FPT et +0,2% par an à la FPH) que dans le secteur privé (+0,4% par an).

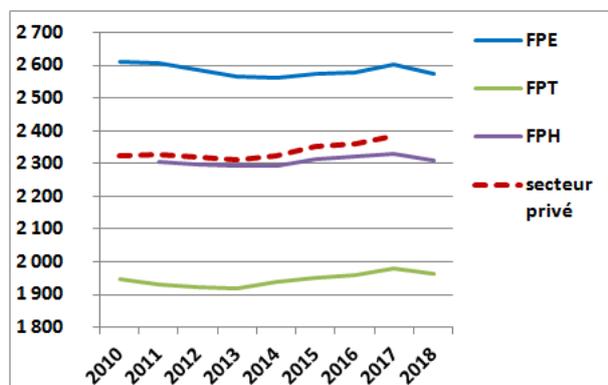
Les données de ce graphique ne sont pas directement comparables à celles présentées précédemment (traitements bruts et RMPT). Outre le fait que l'on présente ici des rémunérations nettes primes incluses, le champ de la population couverte est très différent : notamment, on inclut ici les contractuels parmi les salariés de la fonction publique, tandis que pour le secteur privé on ne prend ici en compte que les salariés non agricoles. Par ailleurs on présente ici des résultats en équivalent temps plein, alors que les résultats précédents (traitements bruts et RMPT) ne corrigeaient pas l'effet du temps partiel.

⁵ Voir le document n°7 de la séance d'avril 2017.

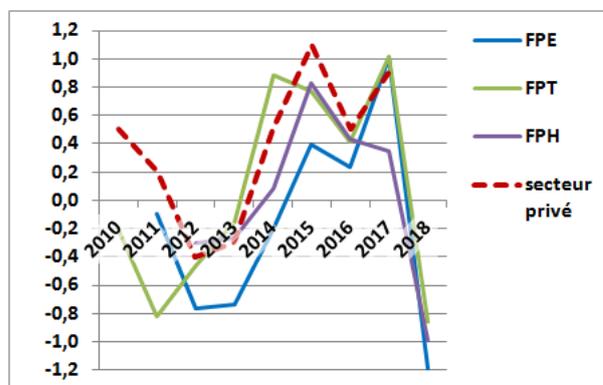
⁶ Voir le rapport de juin 2019, tableau 1.21.

Salaire net moyen en équivalent temps plein des salariés des trois fonctions publiques (y compris contractuels) et du secteur privé

Salaire net (euros constants 2018 par mois)



Évolutions du salaire net en euros constants (%)



Données publiées dans Insee Première n°1798, n°1810, n°1812 et n°1819.

Champ et sources :

• **FPE** : salariés fonctionnaires ou contractuels de la fonction publique civile de l'État (hors apprentis, contrats d'engagement du service public et internes ; y compris contrats aidés). Source : Insee, Siasp.

• **FPT** : salariés fonctionnaires ou contractuels des collectivités locales (hors assistants maternels ; y compris contrats aidés). Source : Insee, Siasp.

• **FPH** : salariés fonctionnaires ou contractuels de la fonction publique hospitalière (hors internes, externes et apprentis ; y compris contrats aidés). Source : Insee, Siasp.

• **Secteur privé** : salariés du secteur privé et des entreprises publiques ; hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs. Les apprentis et les stagiaires sont exclus. Source : Insee, déclarations annuelles de données sociales (DADS) et déclarations sociales nominatives (DSN).

2. Les hypothèses des exercices récents de projection du COR (2016 à 2019)

Le COR a réalisé six exercices successifs d'actualisation des projections du système de retraite entre 2016 et 2019, publiés dans ses rapports : juin 2016, juin 2017, novembre 2017, juin 2018, juin 2019, novembre 2019.

Pour chaque exercice de projection, les hypothèses ont été élaborées par le SG-COR en collaboration avec la Direction du Budget, qui a fourni notamment les hypothèses retenues pour le court terme.

À chaque fois, les hypothèses relatives aux effectifs cotisants et au traitement indiciaire moyen des fonctionnaires ont été révisées, ces révisions entraînant parfois une révision notable des ressources projetées du système de retraite. Nous présentons ici les révisions des hypothèses les plus significatives, laissant de côté les révisions mineures correspondant à une simple actualisation des données observées ou projetées à court terme par la Direction du Budget.

Notons que les données présentées dans ce document (pour la partie 2 et la partie 3) correspondent au scénario 1,3%. S'agissant de la fonction publique, les hypothèses d'effectifs et de traitement indiciaire moyen sont identiques pour chacun des quatre scénarios 1,0 à 1,8% à l'horizon 2024 (l'hypothèse de croissance ne détermine que le taux vers lequel converge la croissance du traitement indiciaire à long terme), et elles sont insensibles à l'hypothèse de chômage.

2.1. Les hypothèses d'effectifs de fonctionnaires cotisants

Les hypothèses d'effectifs de fonctionnaires cotisants reposent sur quelques principes communs à tous les exercices de projections réalisés par le COR depuis 2012 au moins (principes qui seront conservés dans les projections de novembre 2020) :

- À court terme, pour le quinquennat en cours (donc actuellement jusqu'en 2022 inclus), les hypothèses, communiquées par la Direction du Budget au COR, reflètent les politiques en cours relatives à la gestion des effectifs de la fonction publique ;
- À moyen et long terme (donc actuellement à partir de 2023 jusqu'en 2070), on retient une hypothèse conventionnelle selon laquelle :
 - o Pour la FPE, les effectifs cotisants resteraient stables, hors les fonctionnaires de la Poste et d'Orange. En effet, les effectifs de fonctionnaires employés à la Poste et à Orange restent sur leur trajectoire d'extinction, suite à l'arrêt des recrutements de fonctionnaires lors du passage au statut d'entreprise, ce qui a un impact négatif sur les évolutions des effectifs de cotisants de la FPE (environ -10 000 par an actuellement) jusqu'à l'extinction vers 2048 ;
 - o Pour la CNRACL, les effectifs cotisants resteraient stables jusqu'en 2032, puis ils suivraient au-delà de 2032 l'évolution de l'emploi total, lequel évoluerait à long terme comme la population active. Cette trajectoire de population active, issue des dernières projections de population active de l'INSEE, reste inchangée depuis début 2017.

Les révisions successives des effectifs entre 2016 et 2019 (ainsi que pour les projections de novembre 2020) portent ainsi essentiellement sur les hypothèses affichées de réduction des effectifs de la fonction publique à court terme.

Ainsi, les hypothèses de l'exercice de juin 2017, actualisant simplement celles de juin 2016, ont été définies avant les élections présidentielles de 2017. Elles n'intégraient pas de baisse programmée des effectifs de la fonction publique, hors les fonctionnaires de la Poste et d'Orange. Toutefois, les projections de juin 2017 (pas celles de juin 2016) intégraient le fait que les effectifs de la CNRACL (FPT et FPH) étaient censés baisser entre 2016 et 2018, principalement en raison de l'impact du protocole PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations), les moindres recrutements étant la contrepartie de meilleures rémunérations.

Les exercices de projections suivants, à partir de novembre 2017, ont intégré pour le nouveau quinquennat l'annonce de la réduction de 120 000 agents publics entre 2018 et 2022 (fonctionnaires d'État, territoriaux et hospitaliers et agents contractuels). Cette baisse de 120 000 était répartie entre 94 000 fonctionnaires (39 000 pour la FPE et 55 000 pour la CNRACL) et les contractuels (hors champ de la présente analyse).

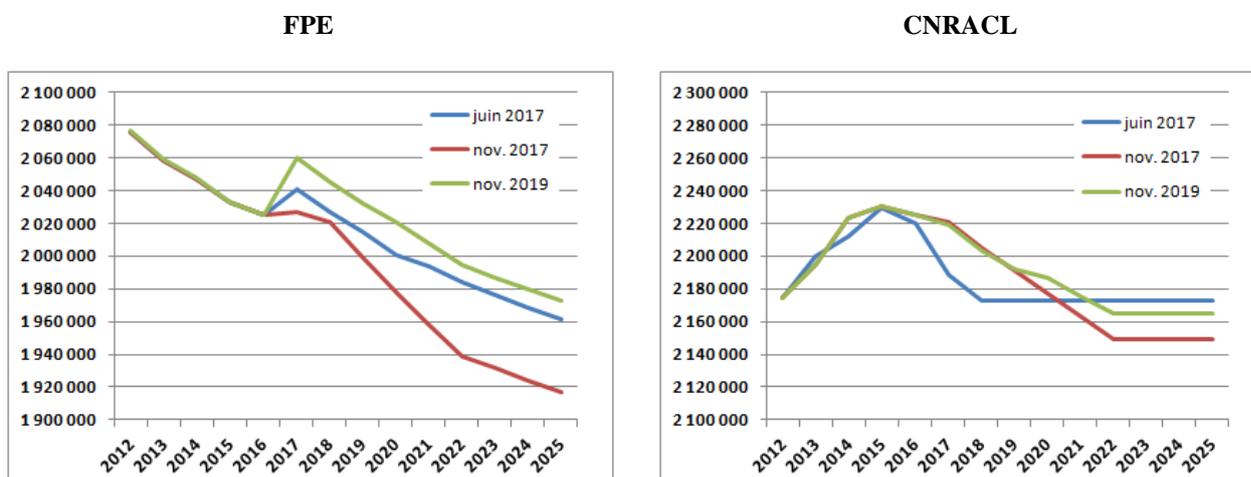
Il en a résulté une dynamique baissière des effectifs projetés à la FPE comme à la CNRACL entre 2018 et 2022. Cette baisse apparaît nettement sur le graphique pour l'exercice de projection de novembre 2017. On a retrouvé cette même dynamique baissière dans les exercices suivants de juin 2018 et juin 2019, qui actualisent simplement les données et ne sont pas représentés sur le graphique afin de simplifier l'exposé.

En revanche, dans l'exercice de projection de novembre 2019, l'hypothèse de réduction des effectifs d'ici 2022 a été revue à la baisse (environ -18 000 à la FPE et -24 000 à la CNRACL), et la dynamique des effectifs est devenue moins baissière entre 2019 et 2022.

Comme nous le verrons plus loin dans la partie 3, cette hypothèse devient caduque suite à la crise de la Covid en 2020 : dans les projections de novembre 2020, seule subsistera la baisse des effectifs acquise entre 2018 et 2020.

Entre temps, notons que le niveau initial des effectifs en 2017 et 2018 a progressivement été revu à la hausse par rapport aux projections réalisées en juin 2016 et en juin 2017, au vu des effectifs constatés.

Hypothèses d'effectifs de cotisants aux régimes de la fonction publique dans les projections du COR de juin 2017, novembre 2017 et novembre 2019



Sources : hypothèses des exercices de projection successifs du COR.

2.2. Les hypothèses de traitement brut moyen des fonctionnaires

Les hypothèses de traitement indiciaire moyen des fonctionnaires reposent sur un principe commun à tous les exercices de projections réalisés par le COR depuis 2012 au moins (principe qui seront conservés dans les projections de novembre 2020) et commun aux deux régimes FPE et CNRACL :

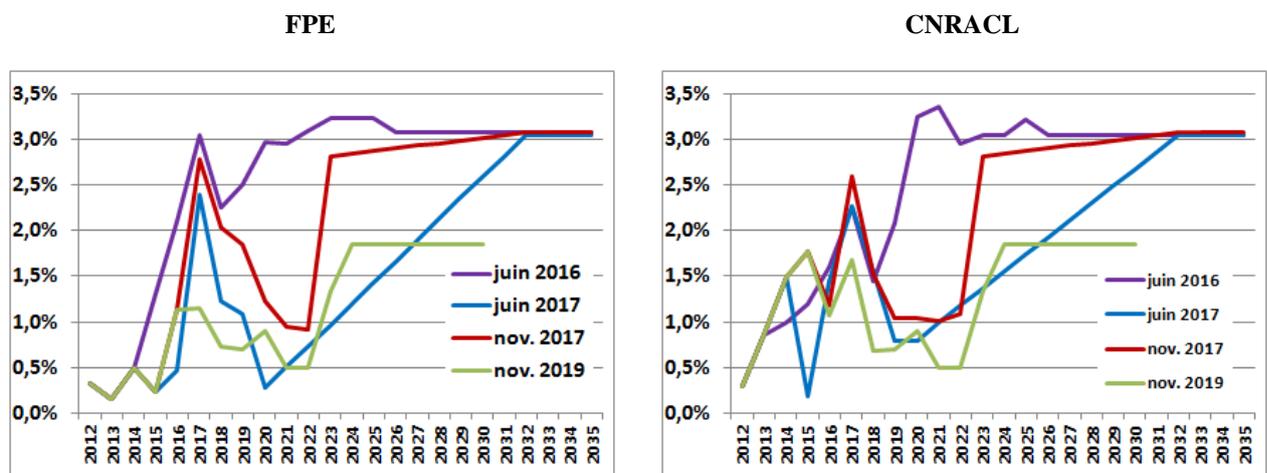
- À court terme, pour le quinquennat en cours (donc actuellement jusqu'en 2022 inclus), les hypothèses, communiquées par la Direction du Budget au COR, reflètent les données sur la population des fonctionnaires (estimation de l'effet GVT) ainsi que les politiques en cours relatives à la rémunération des fonctionnaires (revalorisation prévue de la valeur du point d'indice, modification éventuelle des grilles indiciaires) ;
- À long terme (au-delà des années 2030 jusqu'en 2070), on retient une hypothèse conventionnelle selon laquelle le traitement moyen progresserait comme le RMPT de l'ensemble de l'économie (selon le scénario macroéconomique du COR, entre 1,0% et 1,8% par an en euros constants, avec une inflation de 1,75%).

- Entre ces deux horizons, à moyen terme, le COR convient avec la Direction du Budget d'une trajectoire permettant de relier la dynamique de court terme à la dynamique de long terme.

Le choix de cette trajectoire de raccord est délicat, car actuellement le traitement moyen des fonctionnaires est nettement moins dynamique à court terme qu'à long terme : à court terme, la légère baisse du pouvoir d'achat liée au gel de la valeur du point (voir partie 1 du document), couplée avec une inflation faible, conduit à une hausse nominale du traitement moyen comprise entre 0 et 1,5% par an ; à long terme, la reprise de la croissance du pouvoir d'achat moyen couplée à une inflation plus forte conduit à une hausse nominale du traitement moyen comprise entre 2,8% et 3,6% (3,07% dans le scénario 1,3% retenu ici pour les illustrations).

Le choix de la trajectoire de raccord a été sensiblement modifié entre les exercices de projection de juin 2016 et novembre 2019, comme l'illustre le graphique suivant. Ces révisions successives ont eu un impact sur les ressources projetées du système de retraite.

Hypothèses d'évolution du traitement indiciaire brut moyen des fonctionnaires dans les projections du COR de juin 2016, juin 2017, novembre 2017 et novembre 2019
(en euros courants)



Sources : hypothèses des exercices de projection successifs du COR, scénario 1,3%.

Pour l'exercice de juin 2016, les hypothèses relatives aux fonctionnaires actualisaient celles définies lors de l'exercice complet de projection du COR fin 2012. À l'époque, le raccord entre le court terme et le long terme s'effectuait entre 2015-2017 et 2020, si bien que l'on rejoignait dès 2020 la croissance projetée du RMPT, proche de 3% en nominal. À court terme, les hypothèses définies fin 2012 anticipaient implicitement que la valeur du point d'indice serait gelée jusque vers 2015-2017. Pour l'exercice de juin 2016, les hypothèses de court terme ont pris en compte le gel effectif puis la revalorisation de la valeur du point de 1,2% en 2016-2017. Après 2017, on se situait sur la trajectoire de raccord, ce qui supposait implicitement que la valeur de point n'était plus gelée.

Pour l'exercice complet (avec tous les régimes) de projections du COR de juin 2017, le COR a modifié la trajectoire de raccord entre le court et le long terme : le raccord s'effectuait ici entre 2020 et 2032. Il était donc retardé (à partir de 2020, contre 2015-2017 auparavant) et plus long (il s'effectuait très progressivement en 12 ans, contre 3 à 5 ans auparavant). Par ailleurs, les hypothèses de court terme anticipaient désormais une prolongation du gel de la valeur du point entre 2017 et 2020⁷. Par conséquent, la dynamique du traitement indiciaire était nettement révisée à la baisse, à la fois avant 2020 (prolongation du gel) et après 2020 (raccord retardé et plus long), ce qui a induit une révision sensible à la baisse des ressources projetées à moyen terme du système de retraite. Ceci a conduit le COR à s'interroger sur la durée du raccord entre le court et le long terme.

Pour l'actualisation de l'exercice complet de novembre 2017, le COR a remis en cause son choix d'un raccord très progressif en 12 ans (entre 2020 et 2032) et a choisi au contraire un raccord instantané en un an (entre 2022 et 2023). Le COR a pris en compte par ailleurs les orientations du nouveau quinquennat, avec un gel de la valeur du point prolongé jusqu'en 2022.

Les exercices de juin 2018 et juin 2019 ont repris le même choix d'un raccord instantané, actualisant simplement les données. Il ressort de ces actualisations successives que les effets positifs du protocole PPCR, prévus dès 2017, se sont fait sentir plus tardivement vers 2018-2019.

L'introduction d'une étape de moyen terme dans les projections de novembre 2019

Pour l'exercice de novembre 2019 répondant à la demande du gouvernement de projections à l'horizon 2030, le choix d'un raccord instantané dès 2023 a été remis en cause.

En effet, la Direction du Budget a proposé au COR d'introduire, entre le court terme et le long terme, une étape de moyen terme (à partir de 2025), où le traitement indiciaire moyen évoluerait à peine plus vite que les prix (prix + 0,1%). Un raccord sur 3 ans est effectué entre 2022 et 2025 pour relier le court terme (maintien du gel du point jusque 2022) et le moyen terme (prix + 0,1% à partir de 2025). Le raccord entre le moyen terme et le long terme n'était pas précisé dans le rapport de novembre 2019, puisque les projections s'arrêtaient à l'horizon 2030.

Pour l'exercice de novembre 2020, la Direction du Budget propose au COR de reprendre la même trajectoire de moyen terme (prix + 0,1% à partir de 2025), en précisant cette fois-ci la trajectoire de raccord entre le moyen terme et le long terme (voir la partie 3 du présent document).

L'introduction d'une étape de moyen terme traduit le souci de proposer des hypothèses de traitement indiciaire en ligne avec les évolutions passées : durant l'étape de moyen terme, le pouvoir d'achat du traitement indiciaire moyen progresserait à peine (prix + 0,1%), ce qui constitue une évolution intermédiaire entre la baisse à court terme du pouvoir d'achat qui prolonge la baisse récente (voir partie 1) et la hausse plus soutenue du pouvoir d'achat à long terme (prix + 1,3% dans le scénario 1,3%).

⁷ Néanmoins, malgré le gel du point, le traitement moyen était censé progresser en 2017-2018 grâce au protocole PPCR (basculer primes-points entre 2016 et 2018, augmentant le traitement indiciaire à rémunération totale constante, plus une refonte des grilles indiciaires).

Ces nouvelles hypothèses reflètent également plus fidèlement la politique salariale en œuvre qui privilégie la rémunération indemnitaire (primes) plutôt que la rémunération indiciaire dans la rémunération des fonctionnaires. En effet, on fait l'hypothèse implicite que les primes des fonctionnaires vont augmenter de façon dynamique durant cette étape de moyen terme, dans un souci de réalisme dans la rémunération comparée des fonctionnaires et des salariés du secteur privé.

Plus précisément, on fait l'hypothèse que la rémunération totale moyenne des fonctionnaires (traitement + primes) augmenterait dès 2025 (après un raccord entre 2022 et 2025) comme le RMPT de l'ensemble de l'économie. Autrement dit, les salaires augmenteraient au même rythme dans les secteurs public et privé à partir de 2023, ce qui mettrait fin à la dégradation de la situation relative des fonctionnaires (voir la partie 1).

On suppose ainsi implicitement que la part des primes dans la rémunération totale augmenterait à partir de 2023, et ce durant toute l'étape de moyen terme. Cette hypothèse d'augmentation de la part des primes constitue une nouveauté : jusqu'à présent, le scénario de base des projections du COR supposait que la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires restait constante en projection.

Au total, les hypothèses sur l'évolution des traitements bruts ont beaucoup évolué lors des projections récentes. À long terme, il est toujours fait l'hypothèse que les traitements bruts de fonctionnaires évoluent comme les salaires du secteur privé (hypothèse conventionnelle qui a l'avantage d'être neutre). À court et à moyen terme, des hypothèses différentes ont pu être mobilisées : elles dépendent de la politique salariale envisagée par le gouvernement, et la période de transition pendant laquelle les traitements bruts évoluent moins que les rémunérations brutes privées a pu être plus ou moins longue.

3. Les hypothèses des projections du COR de novembre 2020

Les hypothèses proposées au COR pour les projections dans le rapport en matière d'effectifs et de rémunérations des fonctionnaires ont été établies par la Direction du Budget et révisées par rapport aux projections présentées dans le rapport du COR de novembre 2019.

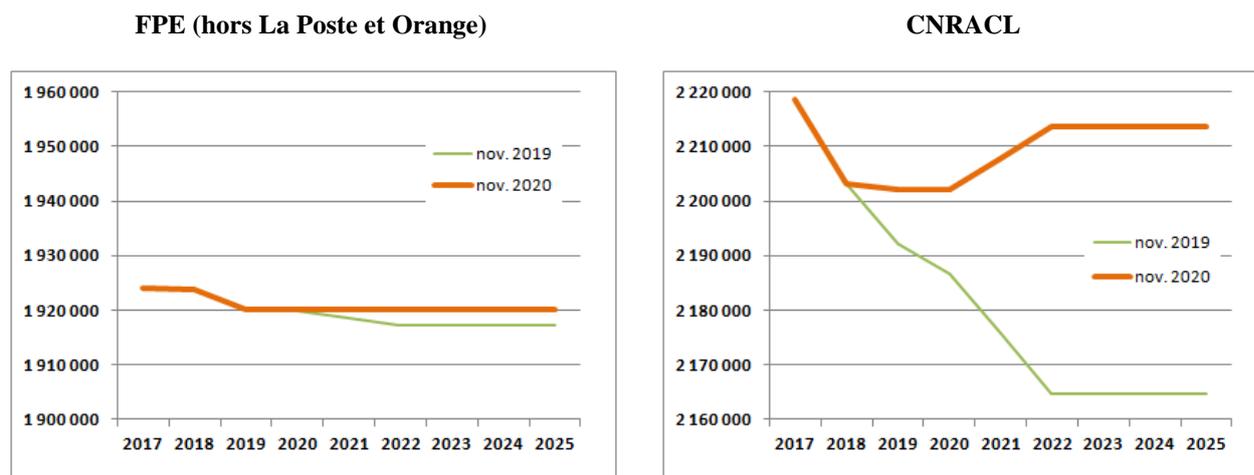
3.1. Les hypothèses d'effectifs de fonctionnaires

S'agissant de l'évolution des effectifs dans la fonction publique, les hypothèses prennent désormais en compte l'hypothèse de stabilité des effectifs à court terme (d'ici 2022) dans la fonction publique de l'État (hors La Poste et Orange) et dans la fonction publique territoriale, alors que les hypothèses de juin et novembre 2019 prenaient en compte une baisse du nombre d'agents publics entre 2018 et 2022. Les effectifs de fonctionnaires de l'État et ceux des agents publics titulaires des collectivités territoriales ceux sont donc légèrement rehaussés par rapport aux projections de novembre 2019.

Les effectifs de la fonction publique hospitalière intègrent pour leur part le recrutement de 15 000 agents publics prévu par les accords du Ségur de la santé en juillet 2020. Conventionnellement, ces embauches sont réparties entre titulaires et contractuels, ce qui conduit à une hausse d'environ 11 000 du nombre de fonctionnaires affiliés à la CNRACL ; le reste étant affilié à la CNAV et à l'IRCANTEC.

Au-delà de 2022, on reprend les hypothèses d'effectifs des projections antérieures du COR : les effectifs de la fonction publique de l'État (hors La Poste et Orange) resteraient stables jusqu'en 2070, tandis que ceux de la fonction publique territoriale et hospitalière resteraient stables jusqu'en 2032 avant de suivre l'évolution de la population active à long terme.

Hypothèses d'effectifs de cotisants aux régimes de la fonction publique dans les projections du COR de novembre 2020, comparées à celles de novembre 2019



Sources : hypothèses des projections du COR, d'après la Direction du Budget.

3.2. Les hypothèses de rémunérations : le traitement indiciaire moyen des fonctionnaires

S'agissant de l'évolution à court terme (d'ici à 2022) du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires, elle reflète la dynamique salariale anticipée, compte tenu des mesures salariales strictement connues à ce jour ainsi que de la progression structurelle des carrières (effet GVT). Il n'est pas fait en revanche d'hypothèse de hausse de la valeur du point d'indice.

Pour les fonctionnaires de l'État comme ceux des collectivités territoriales, l'évolution du traitement indiciaire moyen est identique (à part quelques mises à jour de données) à celle retenue pour les projections de novembre 2019. En particulier, il est fait l'hypothèse d'une hausse modérée du traitement indiciaire moyen en 2019 et 2020, reflétant l'application du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), qui aura presque intégralement produit tous ses effets en 2021.

Concernant les fonctionnaires hospitaliers, les revalorisations décidées dans le cadre du « Ségur de la Santé », dont la mise en œuvre est prévue dans le PLFSS 2021, sont intégrées dans les hypothèses d'évolution des traitements indiciaires de ces catégories de personnel. Les accords prévoient ainsi une augmentation du traitement indiciaire de l'ensemble des personnels des établissements de santé et des EHPAD, qui s'élève à 49 points (soit 229,62 € de traitement brut et environ 183 € de traitement net) répartis pour moitié en septembre 2020 et en mars 2021. Les accords prévoient également des revalorisations de grilles, qui permettront une progression plus rapide avec l'ancienneté du traitement indiciaire des agents

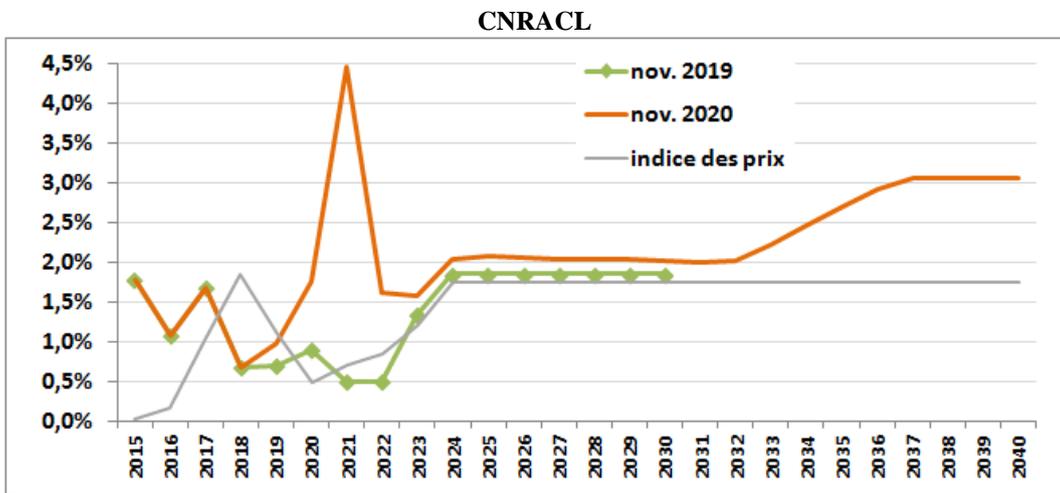
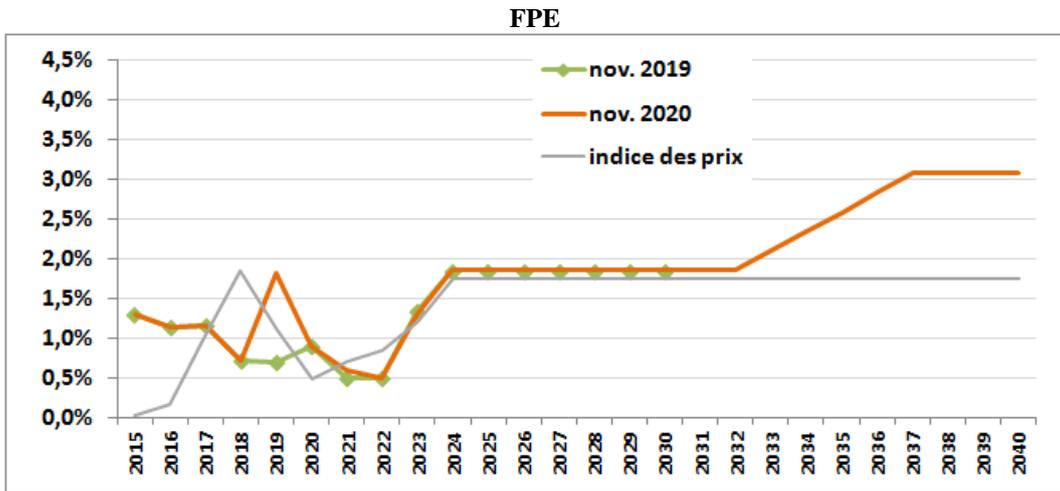
concernés, ce qui contribuera à accroître le traitement indiciaire moyen des fonctionnaires hospitaliers dans les années futures, d'ici à 2022 et bien au-delà de 2022.

Au-delà de 2022, le gouvernement a reconduit les hypothèses de rémunération des fonctionnaires formulées pour le rapport de novembre 2019 jusqu'en 2030. L'évolution du traitement indiciaire moyen passerait ainsi par une étape intermédiaire de moyen terme, avant de rejoindre sa tendance de long terme (voir la partie 2). La Direction du Budget propose ainsi la chronique suivante :

- entre 2023 et 2032, la progression du traitement indiciaire moyen de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale serait limitée à +0,1 % en euros constants (soit +1,85 % en tenant compte de l'inflation prévisionnelle), en ligne avec la progression moyenne sur le passé. Quant aux fonctionnaires hospitaliers, la progression de leur traitement indiciaire moyen serait plus rapide que celle des autres fonctionnaires, donc supérieure à +0,1% entre 2023 et 2032, grâce à l'impact à moyen et à long terme des revalorisations des grilles indiciaires prévues dans le cadre du « Ségur de la Santé ».

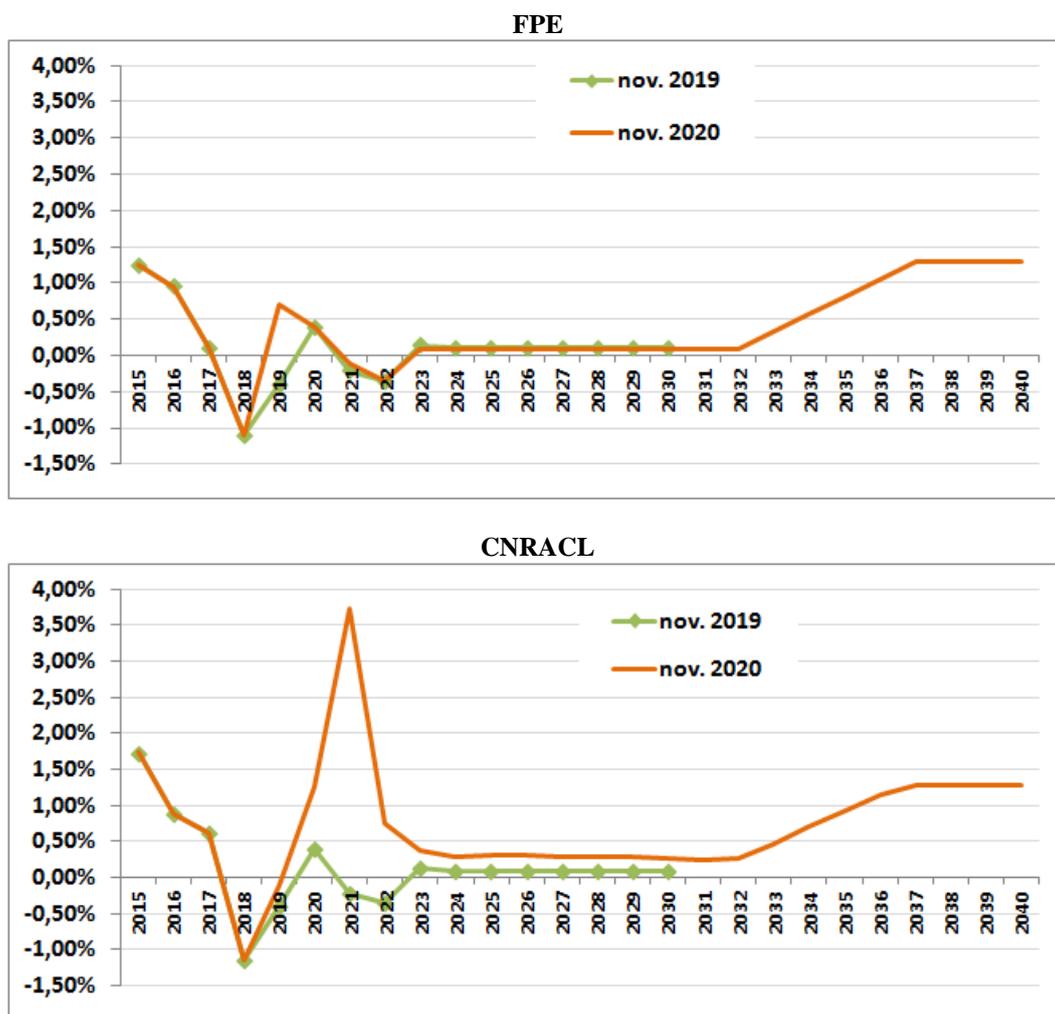
- puis l'évolution du traitement indiciaire moyen rejoindrait progressivement celle du RMPT entre 2033 et 2037, pour s'aligner à partir de 2037 jusqu'en 2070 sur le RMPT (1,3% en euros constants dans le scénario 1,3%, soit 3,07% en euros courants).

Hypothèses d'évolution du traitement indiciaire brut moyen des fonctionnaires dans les projections de novembre 2020, comparées à novembre 2019 (en euros courants)



Sources : hypothèses des projections du COR, scénario 1,3%, d'après la Direction du Budget.

Hypothèses d'évolution du traitement indiciaire brut moyen des fonctionnaires dans les projections de novembre 2020, comparées à novembre 2019 (en euros constants)



Sources : hypothèses des projections du COR, scénario 1,3%, d'après la Direction du Budget.

Avec les hypothèses précédentes pour les effectifs et le traitement indiciaire moyen des fonctionnaires, la part de la masse des traitements indiciaires bruts des fonctionnaires dans la masse des rémunérations brutes de l'ensemble de l'économie diminuerait en projection à partir de 2020 jusqu'en 2037. Cette baisse, résultant à la fois de la baisse de la part des effectifs de fonctionnaires dans l'emploi total et du traitement indiciaire moins dynamique que le RMPT de l'économie, ferait suite à la tendance baissière déjà observée par le passé entre 2006 et 2019, et dont on a observé la reprise en 2017 et 2019.

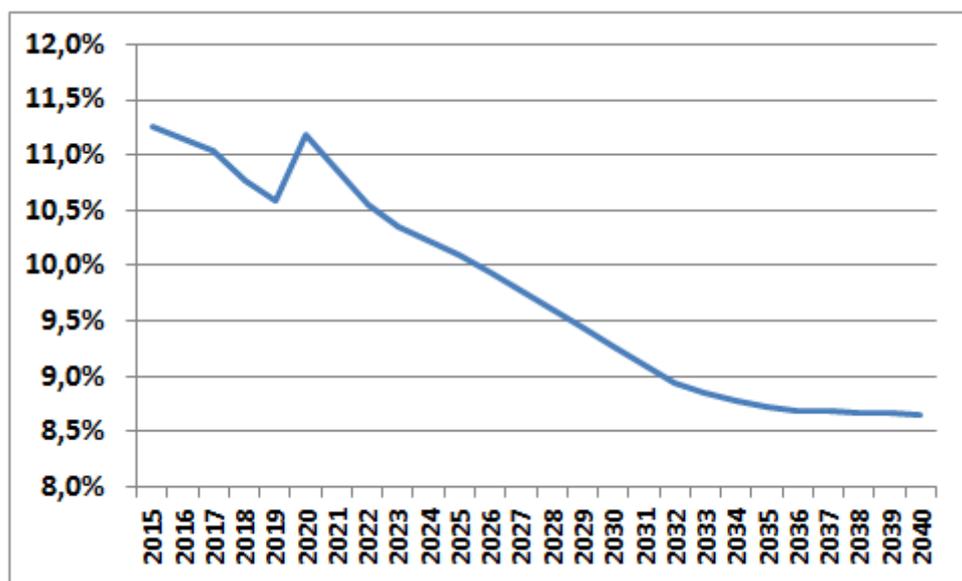
Toutefois, le choc négatif sur les rémunérations en 2020 (forte baisse du RMPT) suite à la crise économique de la Covid se traduirait par un choc positif sur la part des traitements des fonctionnaires dans la masse des rémunérations, les rémunérations des fonctionnaires n'étant pas affectés par la crise de la Covid. Ce choc sur l'année 2020 serait progressivement compensé par un choc en sens inverse les années suivantes.

Au total, la part de la masse des traitements indiciaires bruts des fonctionnaires dans la masse des rémunérations brutes de l'ensemble de l'économie baisserait de deux points entre 2019 et

2037, passant de 10,6% en 2019 à 8,7% en 2037. Elle resterait ensuite quasiment stable à ce niveau jusqu'en 2070⁸.

Ceci aurait pour conséquence une diminution en projection des ressources du système de retraite, du moins selon la convention TCC (taux de cotisation constant pour l'État employeur).

Part de la masse des traitements indiciaires bruts des fonctionnaires dans la masse des rémunérations brutes de l'ensemble de l'économie



Sources : compilation des données observées communiquées par la Direction du Budget au COR (d'après les données des régimes SRE et CNRACL) lors des exercices de projection successifs réalisés depuis 2012. INSEE, comptes nationaux.

3.3. Les hypothèses de rémunérations : la rémunération totale et la part des primes

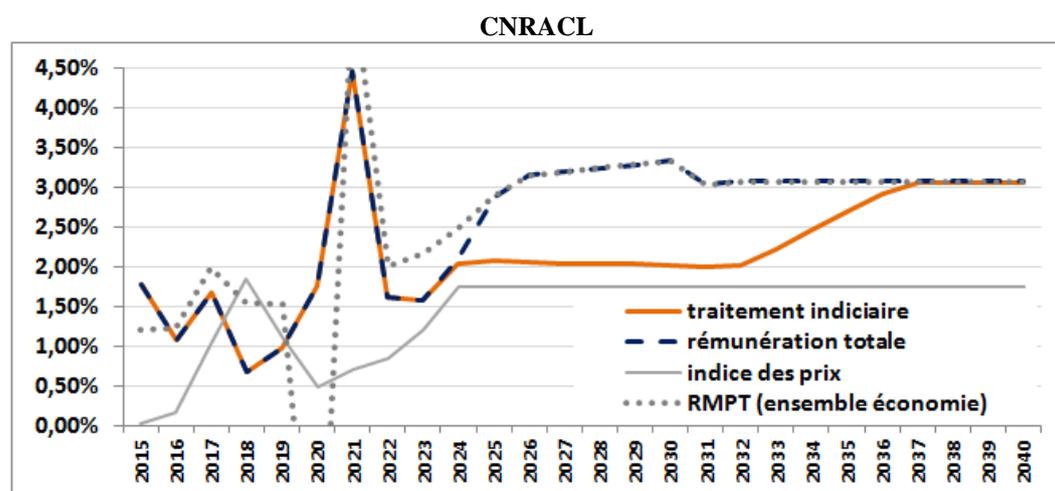
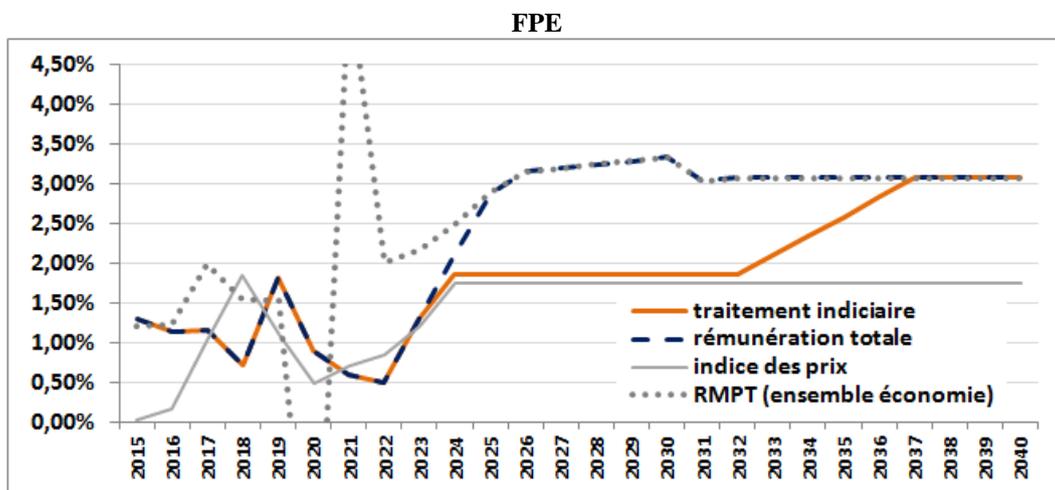
Entre 2022 et 2037, compte tenu des hypothèses précédentes, le traitement moyen progresserait moins vite que le RMPT de l'ensemble de l'économie. Le traitement moyen ne progresserait au même rythme que le RMPT qu'à partir de 2037.

La rémunération totale des fonctionnaires, primes incluses, ne progresserait quant à elle au même rythme que le RMPT qu'à partir de 2025. Au-delà de 2022, la progression de la rémunération totale des fonctionnaires rejoindrait en 3 ans, entre 2022 et 2025, l'évolution du RMPT de l'ensemble de l'économie. La rémunération totale suivrait ensuite cette évolution à partir de 2025 jusqu'en 2070.

La rémunération totale et le traitement brut des fonctionnaires n'évolueraient au même rythme (soit celui du RMPT) qu'à partir de 2037. Auparavant, entre 2023 et 2037, le décalage entre la progression du traitement indiciaire et la progression de la rémunération totale serait lié à une progression des primes plus rapide que celle du traitement indiciaire.

⁸ Seule l'extinction des fonctionnaires de La Poste et Orange contribue encore à une légère baisse de l'indicateur.

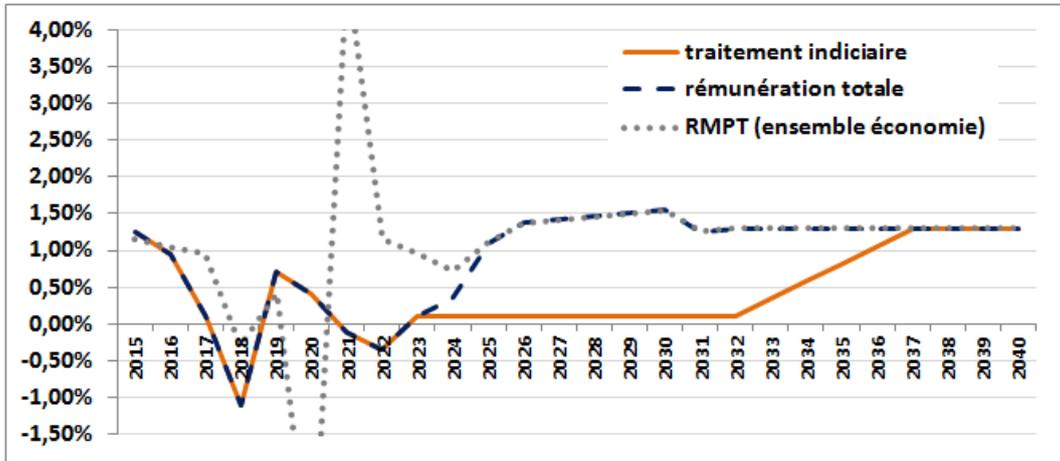
Hypothèses d'évolution du traitement indiciaire et de la rémunération totale dans les projections de novembre 2020 (montants moyens bruts en euros courants)



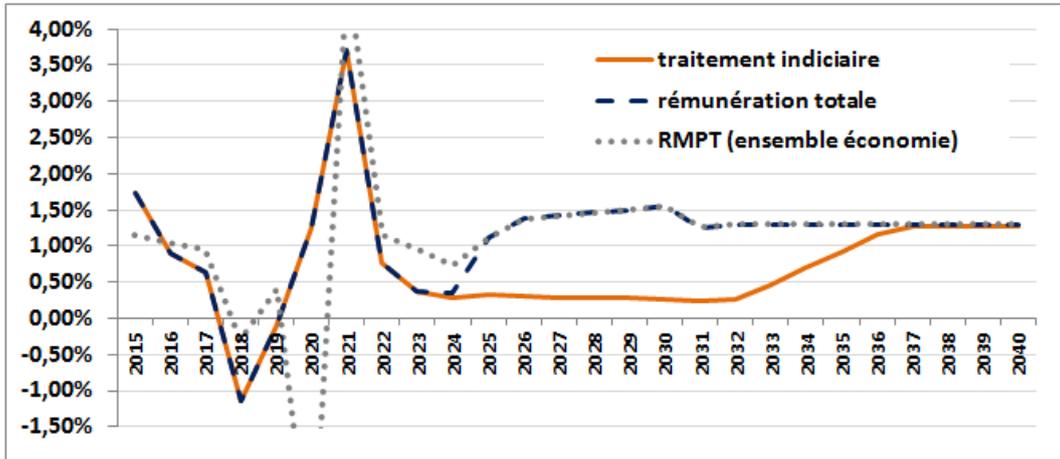
Sources : hypothèses des projections du COR, scénario 1,3%, d'après la Direction du Budget.

Hypothèses d'évolution du traitement indiciaire et de la rémunération totale dans les projections de novembre 2020 (montants moyens bruts en euros constants)

FPE



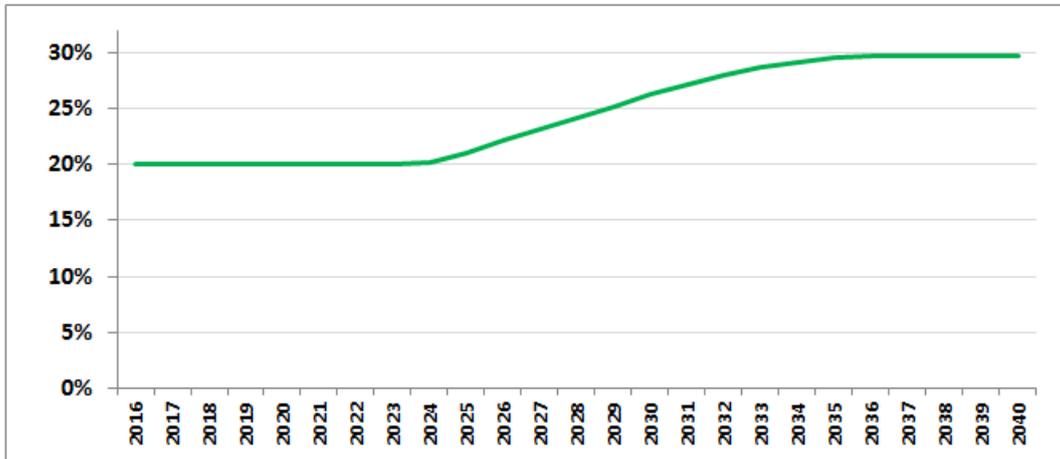
CNRACL



Sources : hypothèses des projections du COR, scénario 1,3%, d'après la Direction du Budget.

Ainsi, la part des primes dans la rémunération totale des fonctionnaires, supposée constante jusqu'en 2022, augmenterait d'environ 10 points entre 2023 et 2037 dans le scénario 1,3%, avant de se stabiliser à long terme. Il en résulterait une baisse des taux de remplacement, pour les fonctionnaires finissant leur carrière après 2023.

**Part des primes dans la rémunération totale (montant moyen brut)
des fonctionnaires civils de l'État projetée entre 2016 et 2040**



Sources : hypothèses des projections du COR, scénario 1,3%, d'après la Direction du Budget.