

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 20 avril 2023 à 10h00

« Préparation du rapport de juin 2023 et de l'exercice de projections tous régimes »

Document n° 3

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

Quelles hypothèses conventionnelles sur l'évolution des rémunérations et des effectifs dans la fonction publique ?

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Quelles hypothèses conventionnelles sur l'évolution des rémunérations et des effectifs dans la fonction publique ?

Les résultats des projections du COR sont influencés de deux manières par les hypothèses retenues pour les effectifs et les rémunérations moyennes des fonctionnaires qui relèvent du régime de la fonction publique de l'État et de la CNRACL. D'une part, le taux de cotisation employeur du régime des fonctions publiques territoriale et hospitalière est supérieur au taux de cotisation des régimes du secteur privé et, d'autre part et à plus long terme, la contribution d'équilibre versée par l'État au régime de la fonction publique de l'État dépend de la manière dont évoluent les pensions dans ce régime.

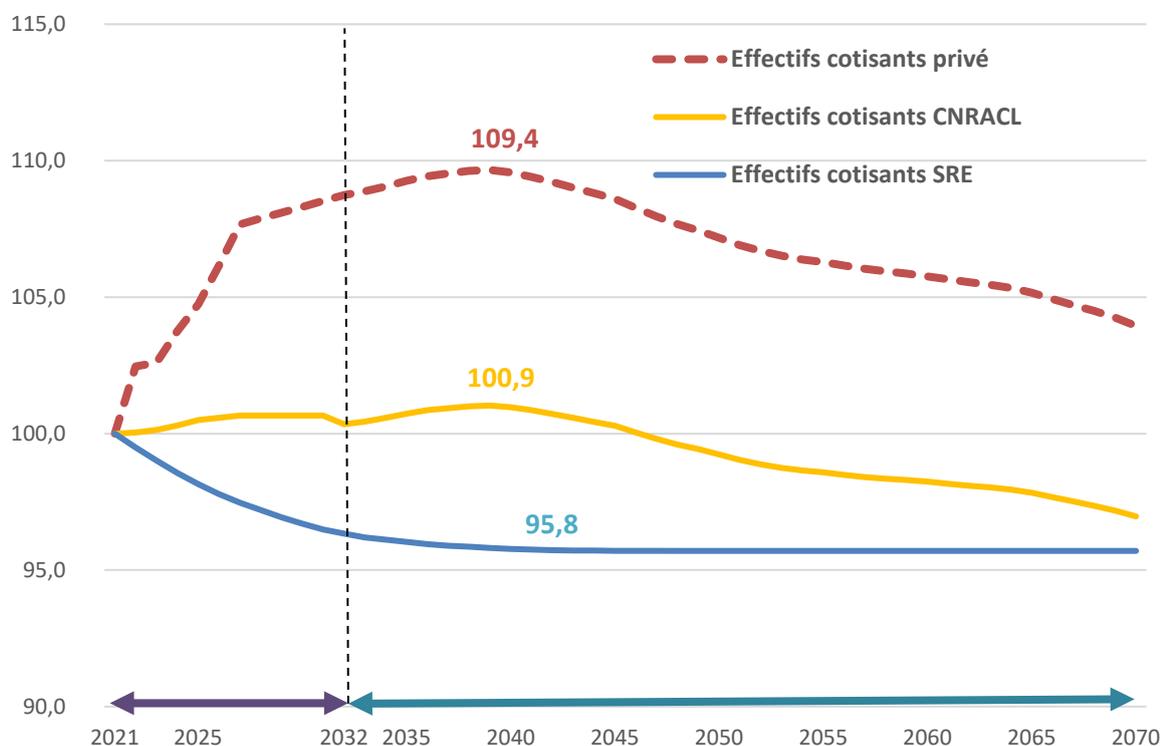
Cette note a pour objet (1) de proposer une révision des hypothèses conventionnelles de long terme pour les effectifs des diverses fonctions publiques ; (2) d'introduire une variante pour ce qui concerne les hypothèses d'évolution du SMPT et des traitements indiciaires (TI) des fonctionnaires.

1. Rendre l'ensemble des projections d'effectifs de fonctionnaires cohérentes avec la progression de la population active

Dans les rapports du COR, les hypothèses d'effectif sont fixées à court terme, i.e. avant 2032, en fonction des indications fournies par la direction du budget, qui retenait pour le rapport annuel de 2022 une stabilité des effectifs de titulaires des trois fonctions publiques. À long terme, les hypothèses conventionnelles du COR étaient fondées sur (1) une stabilité des effectifs des fonctionnaires de l'État hors La Poste et Orange (ce qui impliquait initialement une progression moindre que celle de la population active, qui était croissante jusqu'au rapport de 2022) et (2) une évolution des fonctionnaires relevant de la CNRACL similaire à celle de la population active globale, ce qui impliquait jusqu'alors une croissance du nombre de ces fonctionnaires.

Aussi, dans le rapport 2022, les effectifs de cotisants au régime général et de fonctionnaires évoluaient comme dans le graphique suivant.

**Graphique 1 - Évolution des effectifs de cotisants des trois fonctions publiques et du régime général observée et projetée
(hypothèses tendanciennes : productivité à 1% et chômage à 4,5%)**



Hypothèse de court terme élaborées par la DB: stabilité dans les trois fonctions publiques

Hypothèses conventionnelles de long terme : stabilité pour la FPE (SRE) hors La Poste et Orange et progression de la population active pour les FPT et FPH (CNRACL)

Note : base 100 en 2021.

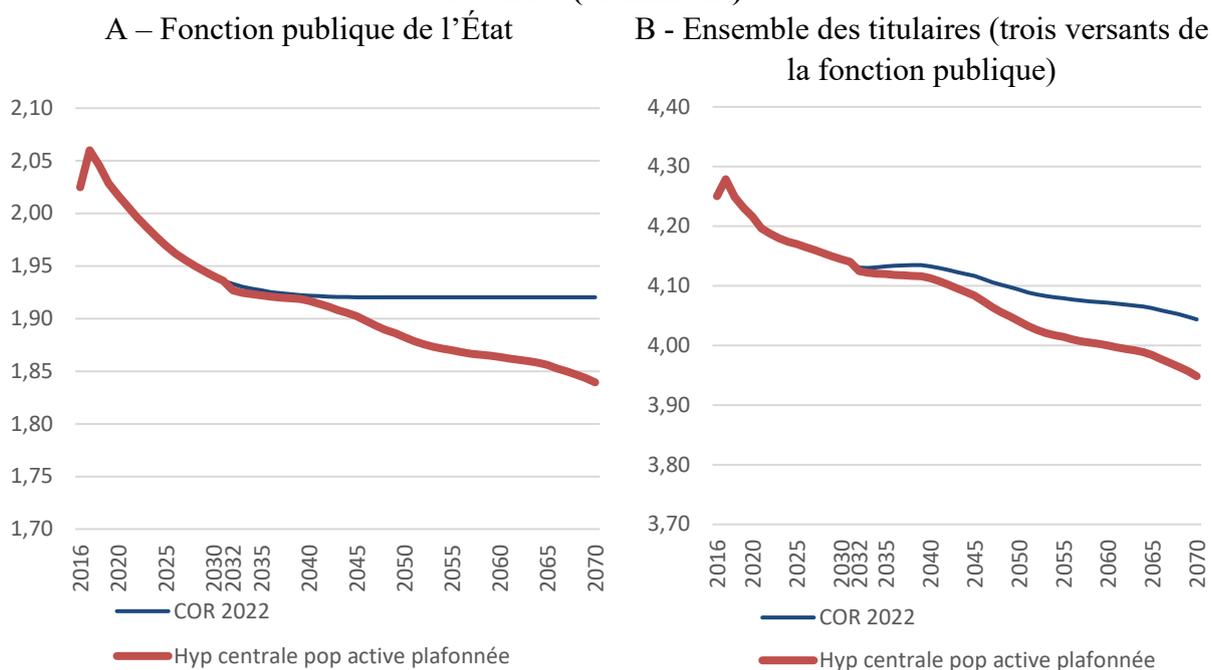
Source : COR, 2022.

Il est proposé pour le rapport 2023 :

- (1) de déterminer pour le court terme, comme pour les exercices précédents, l'évolution des effectifs de fonctionnaires en fonction des hypothèses fournies par la direction du Budget pour prendre en compte la politique que le gouvernement entend conduire en ce domaine et s'assurer de la cohérence avec les autres exercices de projection publics (par exemple, évolution des dépenses publiques dans le programme de stabilité).**
- (2) au-delà de l'horizon couvert par les hypothèses de la DB, de retenir, à titre conventionnel, une évolution des effectifs du régime de la fonction publique de l'État (hors La Poste et Orange) et de la CNRACL similaire à celle de la population active (avec pour plafond d'évolution une stabilité des effectifs).**

Ces évolutions étant limitées aux fonctionnaires titulaires, elles ne préjugent pas de l'évolution globale des effectifs d'agents publics : elles n'incluent pas les agents contractuels, qui représentent environ un cinquième des effectifs totaux. L'effet de ces nouvelles hypothèses sur les effectifs est présenté dans le graphique suivant en variante par rapport à celles retenues en 2022.

Graphique 2 - Effectifs des cotisants au régime de la fonction publique de l'État et de l'ensemble des fonctionnaires titulaires constatés et projetés selon les hypothèses retenues (en millions)



Note : fonction publique de l'État hors La Poste et Orange.

Sources : COR 2022 et projets d'hypothèses 2023.

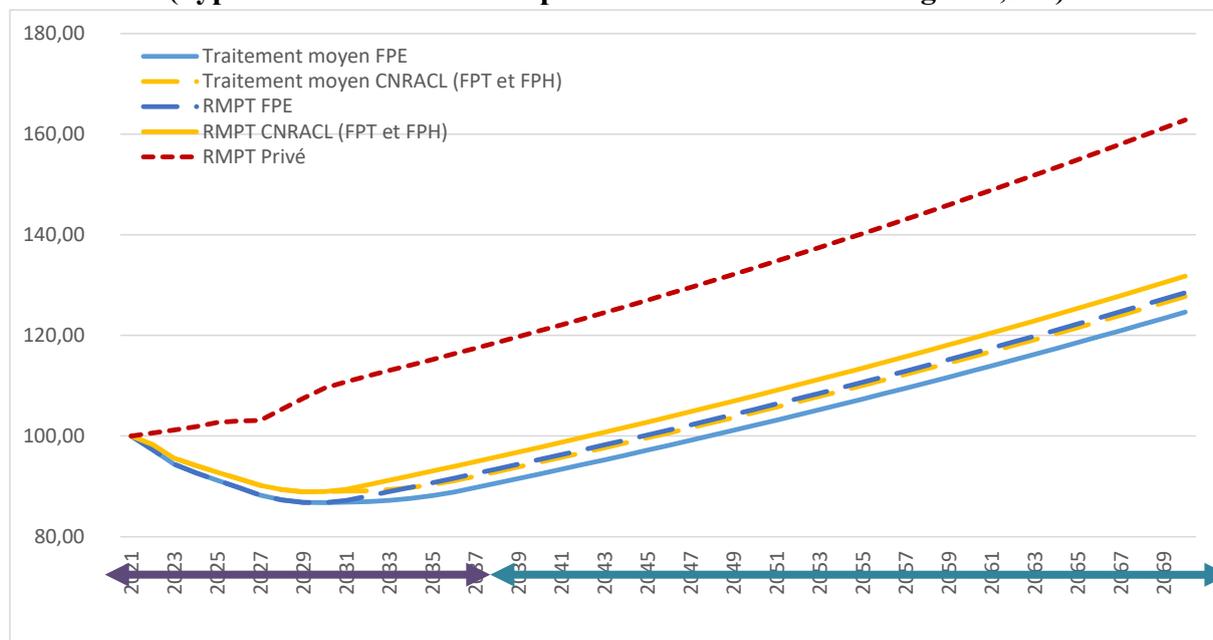
Il est à noter que les effectifs globaux rémunérés dans les projections du COR dépendent des projections de population active et du taux de chômage. Les hypothèses retenues pour les fonctionnaires sont sans influence sur ces effectifs globaux : plus (respectivement moins) de fonctionnaires équivaut à prévoir moins (respectivement plus) de personnes employées dans le secteur privé.

2. Ajouter au scénario central de la direction du Budget une variante dans laquelle l'évolution du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires suivrait celle de l'ensemble des rémunérations

Pour ce qui concerne les rémunérations des fonctionnaires, les évolutions de court terme sont construites à partir des hypothèses fournies par la direction du Budget. À long terme, l'hypothèse conventionnelle du COR consiste à considérer que le SMPT et le TI moyen par tête des fonctionnaires évoluent comme la RMPT par tête de l'ensemble de l'économie, ce qui aboutit à un taux de prime constant.

Ces hypothèses aboutissaient dans le rapport 2022 aux résultats suivants :

Graphique 3 - Évolution des rémunérations des trois fonctions publiques et du régime général observée et projetée dans le rapport du COR 2022
(hypothèses tendancielles : productivité à 1% et chômage à 4,5%)



Hypothèses de court terme élaborées par la DB:

voir le schéma ci-dessous

Hypothèses conventionnelles de long terme : progression de la rémunération et du traitement indiciaire comme l'ensemble des rémunérations

Note : base 100 en 2021.

Sources : COR 2022 et projets d'hypothèses 2023.

Il est proposé pour le rapport 2023 de construire le scénario central selon le modèle retenu en 2022, à savoir les hypothèses de la direction du Budget suivies par l'hypothèse conventionnelle du COR (évolution parallèle du SMPT privé et du SMPT fonctionnaire).

Toutefois, il apparaît que les hypothèses de la direction du Budget sur les rémunérations dans la fonction publique pour le court terme sont particulièrement contenues (diminution en termes réels du SMPT fonctionnaire, décrochage de la rémunération des fonctionnaires par rapport aux rémunérations dans le privé), ce qui a des effets directs sur la projection de la situation financière du système de retraite.

Il est donc proposé de construire une variante où, dès 2024, les rémunérations de fonctionnaires évoluent parallèlement à celles de l'ensemble de l'économie dans le scénario de productivité tendancielle à 1 % (voir la comparaison détaillée dans le schéma ci-dessous). L'introduction d'une telle variante permettrait d'illustrer l'effet sur le système de retraites d'une évolution des rémunérations des fonctionnaires moins exigeante que celle retenue par la DB.

Comparaison des deux variantes concernant la politique de rémunération des fonctionnaires

Hypothèses du rapport de sept. 2022	Gel du traitement indiciaire +0,1% par an en euros courants	Le traitement indiciaire rejoint le rythme de progression des prix + 0,1% par an en euros constants*	Le traitement indiciaire rejoint le rythme de progression de l'ensemble des rémunérations en fin de période
	Gel de la rémunération totale La part des primes reste constante	La rémunération totale rejoint le rythme de progression des salaires du privé grâce à une augmentation des primes	La rémunération totale progresse comme l'ensemble des rémunérations La part des primes augmente de moins en moins et se stabilise en fin de période

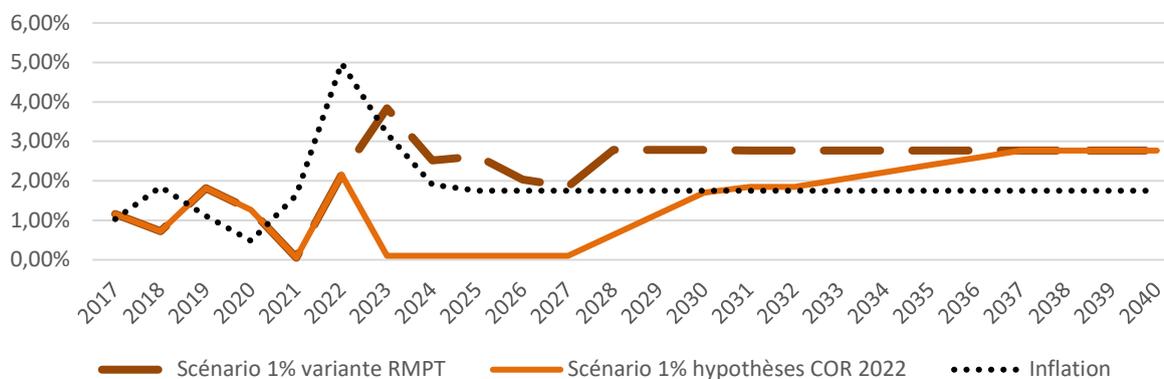
Le traitement indiciaire progresse comme l'ensemble des rémunérations
Proposition de variante pour 2023 La rémunération totale progresse comme l'ensemble des rémunérations La part des primes reste constante

*Avant 2023 : hypothèses reflétant la politique de rémunération des fonctionnaires (gel de la valeur du point, protocole PPCR, Ségur de la santé, revalorisation du point d'indice de juillet 2022, etc.).
(*) évolution un peu plus rapide dans la fonction publique hospitalière suite au Ségur de la santé.*

L'existence de cette variante se justifie par la sensibilité du solde du système de retraite aux hypothèses portant sur la rémunération des fonctionnaires. Des hypothèses contraignantes sur la masse salariale publique se traduisent par une dégradation de la part des ressources dans la richesse nationale, et par-là même une détérioration du solde du système de retraite : la baisse de la part des traitements indiciaires des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers cotisant à la CNRACL dans la masse totale des rémunérations a un effet négatif sur la part des ressources dans le PIB, ce régime ne bénéficiant pas de la contribution d'équilibre et ayant un taux de cotisation supérieur aux personnes en emploi dans le privé. L'introduction d'une variante à partir du rapport de 2023 permettrait d'illustrer les ordres de grandeur attachés au choix des hypothèses concernant la rémunération des fonctionnaires.

La variante proposée conduit à supposer conventionnellement une croissance des traitements indiciaires des fonctionnaires (et des rémunérations avec une part des primes supposée constante) égale à celle de l'ensemble de l'économie. Il en résulte une progression du traitement indiciaire moyen supérieure aux prix dès 2024, et non plus 2030 selon les hypothèses du rapport 2022. À effectifs donnés, la déformation de la masse des revenus d'activité au profit du secteur privé et les incidences sur le solde du système de retraite qui en découlent seraient donc neutralisées.

Graphique 4 Évolution nominale du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires constatée et projetée dans les deux variantes proposées, en comparaison de l'inflation

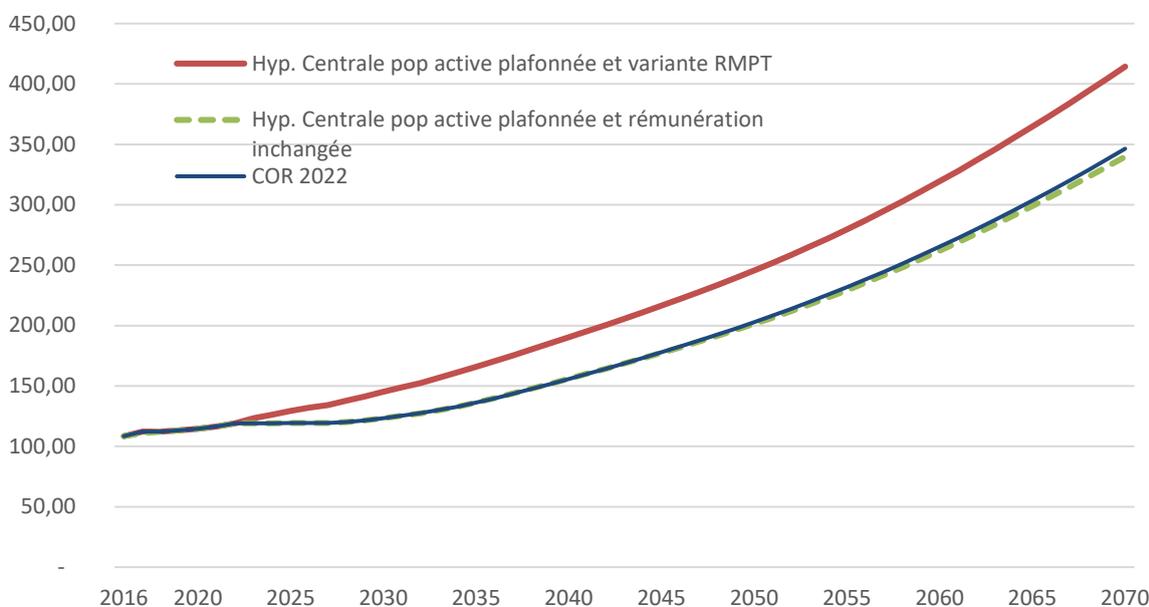


Note : Scénario de productivité tendancielle à 1 %.
Sources : COR 2022 et projets d'hypothèses 2023.

3. Une progression totale de la masse des traitements indiciaires plus sensible à la progression des rémunérations qu'au changement des hypothèses concernant les effectifs

La résultante des changements conjoints de l'hypothèse d'évolution des effectifs dans la fonction publique de l'État hors La Poste et Orange et de l'évolution du traitement indiciaire montre que la diminution des effectifs de fonctionnaires au même rythme que la population active après 2032 ne joue qu'un rôle marginal dans l'évolution de la masse des traitements indiciaires, qui s'avère beaucoup plus sensible aux hypothèses concernant la rémunération.

Graphique 5 : Masse des traitements indiciaires observée et projetée, selon les hypothèses retenues



Sources : COR 2022 et projets d'hypothèses 2023.

