

Le Régime Additionnel de la Fonction Publique (RAFP)

Avertissement : du fait de son fonctionnement en capitalisation, le RAFP n'est historiquement pas intégré dans le périmètre des projections. Cette décision est confortée par le passage des Comptes Nationaux de l'Insee en base 2020 où un réexamen des activités de l'ERAFP au regard du règlement européen a conduit à son reclassement dans le secteur des institutions financières et non plus dans celui des administrations de sécurité sociale obligatoires.

1. Présentation synthétique du régime

Le Régime Additionnel de la Fonction Publique (RAFP) est un régime de retraite dédié à la fonction publique. Il a été mis en place en 2005 afin de pallier l'absence de dispositif de retraite prenant en compte la composante « primes » de la rémunération des fonctionnaires titulaires¹. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2005, les fonctionnaires versent des cotisations obligatoires au RAFP afin d'intégrer une partie de leurs primes dans la constitution de leurs droits à la retraite. L'assiette de ces cotisations correspond aux primes, limitées à 20 % du traitement indiciaire brut². Le taux de cotisation est réparti à parts égales entre l'agent, 5 %, et l'employeur, 5 %.

Défini lors de sa création comme un régime de retraite en répartition provisionnée, le RAFP est géré en capitalisation³ puisque la réglementation prévoit la couverture de la totalité des engagements. Les actifs accumulés ne sont donc pas constitutifs de réserves. Ils viennent en représentation des provisions mathématiques que le régime doit constituer de par sa nature, et qui lui permettront de couvrir tous les engagements de retraite qu'il a pris. Contrairement à des réserves, les provisions mathématiques correspondent en effet à la dette du régime à l'égard de ses affiliés. Les placements financiers en représentation de ces provisions sont réalisés dans le respect de la réglementation des placements du régime. Enfin, le rendement financier global du portefeuille du RAFP est le résultat d'une allocation des actifs sur plusieurs classes d'actifs dont les rendements sont différenciés et fonction des scénarios économiques étudiés.

En conséquence, la notion de solde technique ou de solde technique élargi, comme différence annuelle entre ressources et prestations, n'est pas pertinente pour apprécier la soutenabilité et la solvabilité du régime du RAFP puisque le placement des cotisations versées une année

¹ Pour leur pension de base, qui n'est assise que sur le traitement indiciaire, les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique sont affiliés soit au régime de la fonction publique de l'État pour les agents de cette dernière (FPE), soit au régime de la CNRACL pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière (FPT et FPH).

² Deux exceptions existent à l'application du plafonnement de 20% : la GIPA qui est intégralement soumise à cotisations au RAFP, sans application du plafond de 20%, et les jours de CET versés au RAFP qui peuvent être convertis en points du RAFP.

³ Les projections à long terme du RAFP sont réalisées par l'établissement du régime additionnel de la fonction publique (ERAFP), en cohérence avec les projections réalisées par le SRE (Service des retraites de l'État) pour la fonction publique de l'État, et la CNRACL pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale. L'outil de simulation de l'ERAFP ne permet pas de modéliser une évolution de la nuptialité, ni de la fécondité. En effet, la nuptialité est un taux global appliqué au régime (à savoir : 85 %) et la fécondité est figée par une composition familiale type à définir grâce à l'âge de la mère au nième enfant (en l'occurrence : 29 ans au 1er enfant et 32 ans au 2ème enfant).

donnée servira à financer des prestations de retraite différées, à un horizon plus ou moins lointain. Actuellement, la différence entre ressources et prestations est très largement positive. Les résultats techniques et financiers excédentaires sont, quant à eux, comptabilisés dans une provision pour utilisation des excédents destinée notamment à favoriser le lissage de la revalorisation de la valeur de service en cas de dégradation ponctuelle du marché financier.

Les provisions mathématiques constituent un indicateur de volume des engagements idoines et le taux de couverture comptable, rapport entre l'actif comptable du régime et les provisions mathématiques, constituera un indicateur de soutenabilité.

Un autre indicateur important pour le régime est le taux de rendement technique ; ce dernier met en rapport la valeur de service avec le prix d'acquisition du point⁴. La remontée des taux récente a donné lieu à la validation par le conseil d'administration d'un rehaussement du taux de rendement technique qui devrait avoir lieu en deux temps, fin 2023 et fin 2024 si les conditions économiques le permettent, respectivement à 3,81 % puis 3,89 %, via une augmentation majorée de la valeur de service de 2 points au-dessus de l'inflation (avec une valeur d'acquisition restant indexée sur l'inflation).

Les points sont acquis par conversion des cotisations versées par chaque cotisant au courant d'une année *via* la valeur d'acquisition (VA) fixée pour cette même année (VA = 1,41120 € au 01/01/2024). Les prestations sont valorisées en multipliant le nombre de points acquis lors de la liquidation des droits au RAFP par une valeur de service (VS) unique pour tous les pensionnés de même âge permettant une mutualisation intergénérationnelle (VS = 0,05378 € au 01/01/2024 pour un âge de liquidation de 62 ans). Un coefficient de surcote est appliqué le cas échéant si l'âge de liquidation est supérieur à 62 ans⁵.

La prestation prend deux formes selon le nombre de points acquis au moment de la liquidation des droits au RAFP : au-delà de 5 125 points, une rente mensuelle est versée, sinon, un capital unique est réglé (dans ce cas, un coefficient de conversion en capital est également appliqué au nombre de points). En 2023, la pension annuelle minimale était ainsi de 258 € et le capital maximal, en cas de liquidation à 62 ans, de 6 995,60 €. Une pension de réversion et une rente « orphelin » sont également versées en cas de décès de l'affilié.

⁴ À la création du régime, le taux de rendement technique a été fixé initialement à 4 %. En 2016, en raison d'une retarification rendue nécessaire dans un environnement de taux bas, ce dernier a été abaissé à 3,74 %.

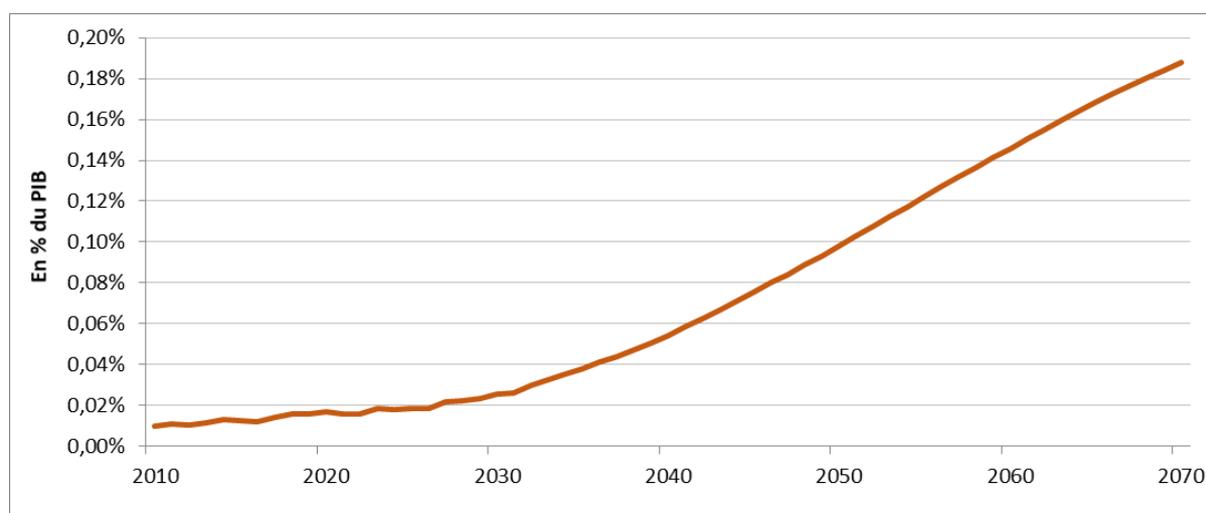
⁵ La liquidation des droits au RAFP ne peut être demandée par l'affilié qu'après l'âge légal de la retraite. La durée qui sépare l'âge de 62 ans et l'âge de liquidation donne lieu à l'application d'une majoration croissante avec le temps d'attente. Cette majoration, appelée surcote, est répertoriée dans un barème dépendant de l'âge de liquidation.

2. La situation financière du RAFP dans le scénario de référence

2.1 Évolution des dépenses du régime et de leurs déterminants

Les dépenses totales du RAFP atteignent 0,02 % du PIB en 2023, soit 0,5 milliards d'euros, dont 93 % de pensions de droit direct. Les dépenses seraient en croissance régulière sur tout l'horizon de projection jusqu'à atteindre 0,19 % du PIB en 2070⁶. L'augmentation est plus marquée à partir de 2030, en raison de la montée en charge du régime, puis de l'arrivée de nouveaux retraités ayant cotisé toute leur carrière au RAFP.

Figure 1 – Dépenses totales du régime en part du PIB



Sources : RAFP, projections COR juin 2024.

Ces évolutions de la part des dépenses de retraite du RAFP dans le PIB résultent des dynamiques de la pension moyenne relative aux revenus moyens d'activité. Du fait de la création du régime en 2005, le rapport démographique par rapport aux cotisants de l'ensemble de l'économie, en très forte diminution de 2013 à 2023, continuerait à diminuer en projection, jusqu'à atteindre 7,1 cotisants pour un retraité à l'horizon de projection. Cette diminution résulte de la progression du nombre de retraités plus importante que celle du nombre de cotisants pendant la montée en charge du régime, où la part des bénéficiaires d'une rente annuelle progresserait rapidement. Il convient néanmoins de noter que dans le cas précis du RAFP, qui est un régime de retraite par capitalisation, l'évolution du rapport démographique n'a pas d'incidence sur la solvabilité ni sur la soutenabilité du régime.

La pension moyenne du régime relative au revenu moyen d'activité de l'ensemble de l'économie (RMPT) serait en augmentation sur l'ensemble de la projection et passerait ainsi de 1,1 % en 2024 de la RMPT à 3% en 2070. La pension moyenne est calculée ici à partir des

⁶ Les dépenses totales de retraite suivent d'extrêmement près les dépenses de pension, la seule différence étant l'intégration des dépenses de gestion administrative du régime qui, bien qu'elles augmentent, deviennent portion congrue au fur et à mesure de la croissance relative massive du régime. Les tendances d'évolution apparaissent ainsi identiques pour les deux agrégats.

rentes versées annuellement et n'inclut pas les prestations en capital. Deux mécanismes principaux seraient à l'œuvre dans cette évolution. D'une part, la pension moyenne augmenterait car le stock de points acquis à la liquidation par les retraités serait de plus en plus important, et conduisant à une progression de la rente. D'autre part, à long terme, cet effet serait néanmoins freiné. Au démarrage du régime, les rentiers étaient les retraités qui avaient réussi à accumuler rapidement un stock de points supérieurs à 5 125 points au moment de la liquidation : il s'agit notamment de fonctionnaires avec des niveaux de cotisation de fin de carrière élevés. La généralisation du versement en rente intègre alors un double effet réducteur, premièrement du fait de la faiblesse des cotisations de début de carrière, et deuxièmement de l'intégration de niveaux de rémunération plus faibles selon les catégories.

Figure 2 - Déterminants des dépenses de retraites

Figure 2a - Rapport démographique corrigé

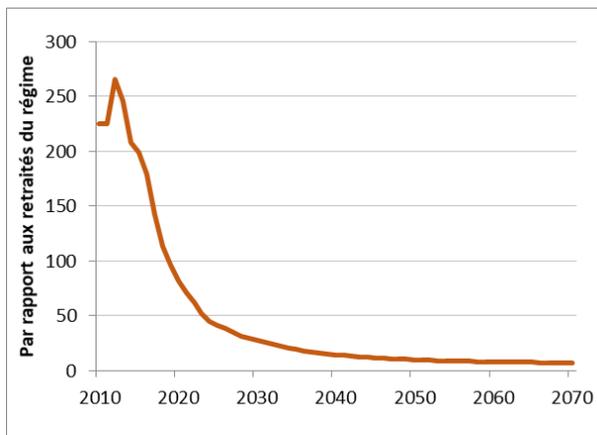
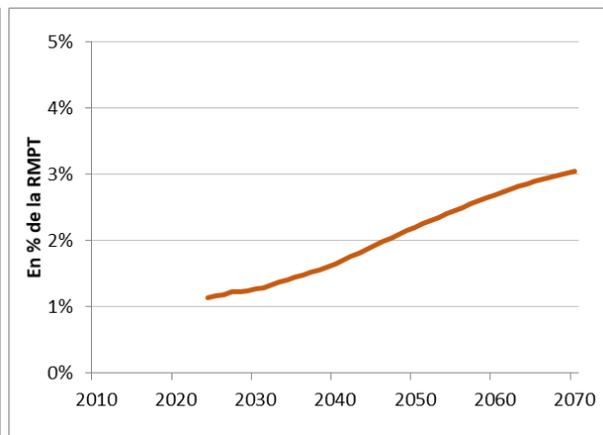


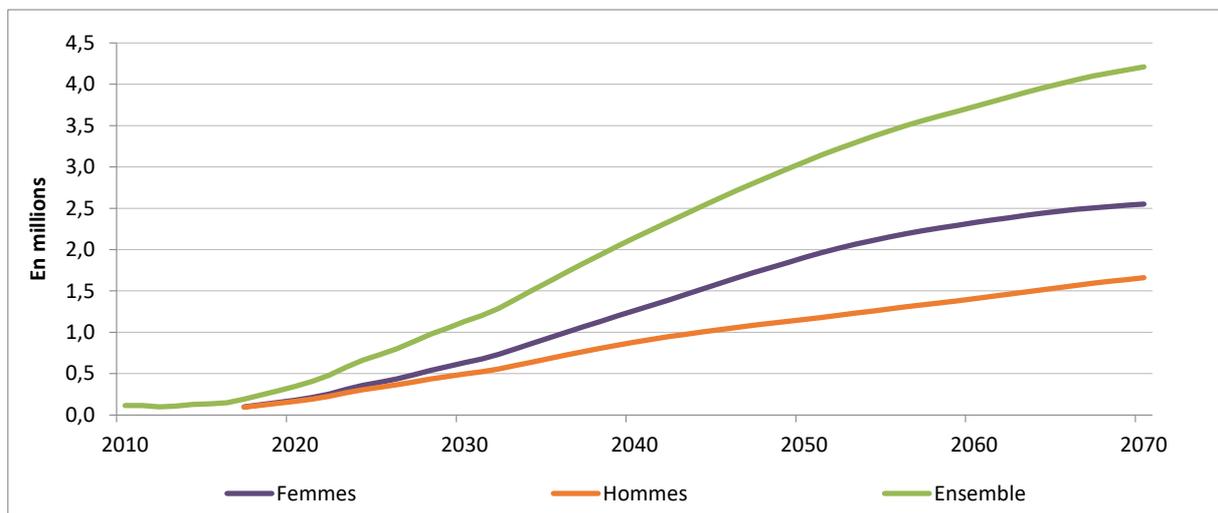
Figure 2b - Rapport entre la pension moyenne et la RMPT de l'ensemble de l'économie, hors sorties en capital



Sources : RAFP, projections COR juin 2024.

La progression du rapport démographique reflète directement celle des effectifs de retraités. Les retraités de droit direct sont encore peu nombreux aujourd’hui (environ 600 000 bénéficiaires en 2023). Ils augmentent rapidement avec la montée en charge du régime et dépassent les 4 millions à l’horizon de projection. Par ailleurs, la nature des bénéficiaires de la retraite du RAFP se transforme au fil du temps. Durant les premières années de son existence, le régime a versé des prestations uniquement sous forme de capital. Le nombre de bénéficiaires rentiers est en croissance car le nombre d’affiliés qui dépassent le seuil des 5 125 points augmente avec la durée d’existence et donc avec la durée d’affiliation au régime ; concomitamment, celui des bénéficiaires de capital va baisser jusqu’à devenir très faible⁷. À long terme, les effectifs de retraités du RAFP se rapprochent ainsi de la somme des effectifs de retraités de la FPE et de la CNRACL. Le nombre de bénéficiaires de droit direct reflète ainsi la politique d’emploi et de rémunération de la fonction publique, de façon décalée en lien avec la durée de carrière et la nécessité d’atteindre l’âge de liquidation des droits.

Figure 3 - Effectifs de retraités de droit direct, ensemble et par sexe



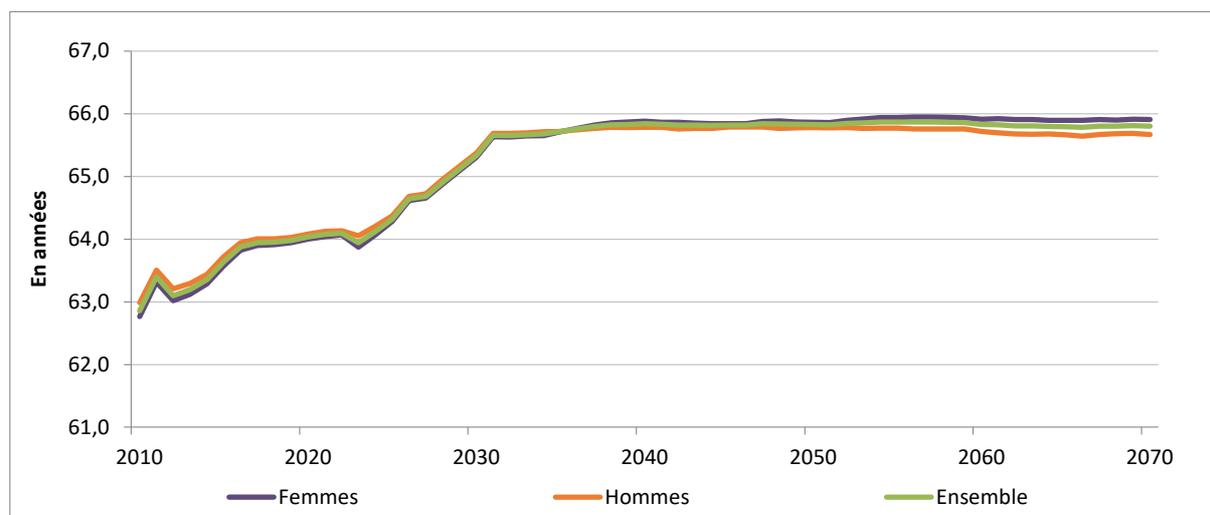
Sources : RAFP, projections COR juin 2024.

L’âge conjoncturel de départ en retraite est en augmentation globale, en lien avec les réformes⁸. Situé autour de 64 ans en 2023, il serait de 66 ans environ en 2030 après une période d’augmentation rapide, et resterait stable jusqu’à l’horizon de projection.

⁷ Les retraités de l’ERAFP sont soit rentiers, soient bénéficiaires d’un capital. L’effectif des retraités qui est communiqué pour une année donnée est le nombre de rentiers vivants au 31/12 augmenté du nombre de pensionnés qui ont perçu un capital lors de la liquidation de leurs droits lors de cette même année.

⁸ L’âge de départ a augmenté jusqu’en 2022 dans les données observées. L’attente du taux plein induisait un décalage de l’âge de départ au-delà de l’âge légal de départ de 62 ans. À partir de 2024, le report de l’âge en projection est le résultat de la modélisation combinant des lois de départ à la retraite statistiques avec le décalage progressif de l’âge légal de la retraite à 64 ans induit par la réforme de la retraite de 2023.

Figure 4 - Âge conjoncturel de départ à la retraite, ensemble et par sexe



Sources : RAFP, projections COR juin 2024.

2.2 Évolution des ressources et de leurs déterminants

Les ressources du régime hors produits financiers, qui correspondent strictement aux cotisations, représentent moins de 0,10 % du PIB, soit 2,1 milliards d’euros en 2023. Elles diminueraient en projection, avant de se stabiliser à partir de 2035. La part des ressources du RAFP dans le PIB serait ainsi de 0,07 % en 2070. Cette évolution est le reflet des hypothèses spécifiques retenues par le régime pour déterminer l’évolution de la masse salariale de la fonction publique⁹.

L’intégration des produits financiers, qui évoluent en fonction de la croissance du PIB et de l’inflation, modifie radicalement ce constat. La part des ressources totales du régime, d’un peu plus de 0,1 % du PIB actuellement, augmenterait ainsi en effet sur l’ensemble de la période de projection et s’établirait à 0,35 % du PIB en 2070.

⁹ La trajectoire des cotisations versées au régime est corrélée à l’évolution des effectifs, mais également à l’évolution des primes des fonctionnaires et à celle du traitement indiciaire. Si le traitement indiciaire augmente, le montant des primes cotisé augmentera à due concurrence dans la limite de 20% du traitement indiciaire du fait de l’augmentation du plafond, et *a contrario* une augmentation des primes peut s’avérer sans effet sur l’évolution des cotisations versées si le traitement indiciaire n’augmente pas et le plafond est déjà atteint. Une modélisation précise de ces effets n’a pas été possible dans le cadre de ce travail puisqu’elle aurait impliqué des projections détaillées relatives à l’évolution du traitement indiciaire d’une part et des primes d’autre part. Cela nécessiterait des données portant sur la composition des rémunérations dans la fonction publique dont ne dispose pas le régime. Ainsi, il est supposé par défaut dans cet exercice que les cotisations varient comme les salaires du secteur privé. Pour les raisons soulignées ci-dessus, les hypothèses retenues sont distinctes de celles adoptées dans le rapport annuel du COR et présentées p.51 du [Rapport de juin 2024](#).

Figure 5 - Ressources du régime en part du PIB, hors et y compris produits financiers

Figure 5a – Ressources hors produits financiers

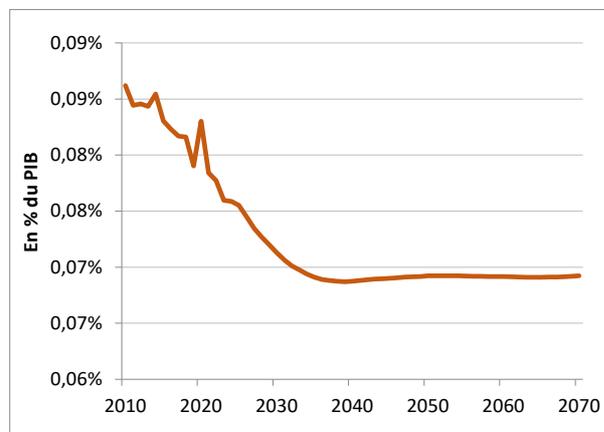
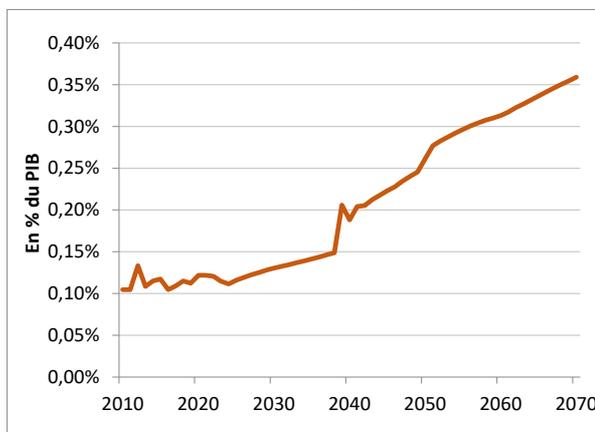


Figure 5b – Ressources y compris produits financiers



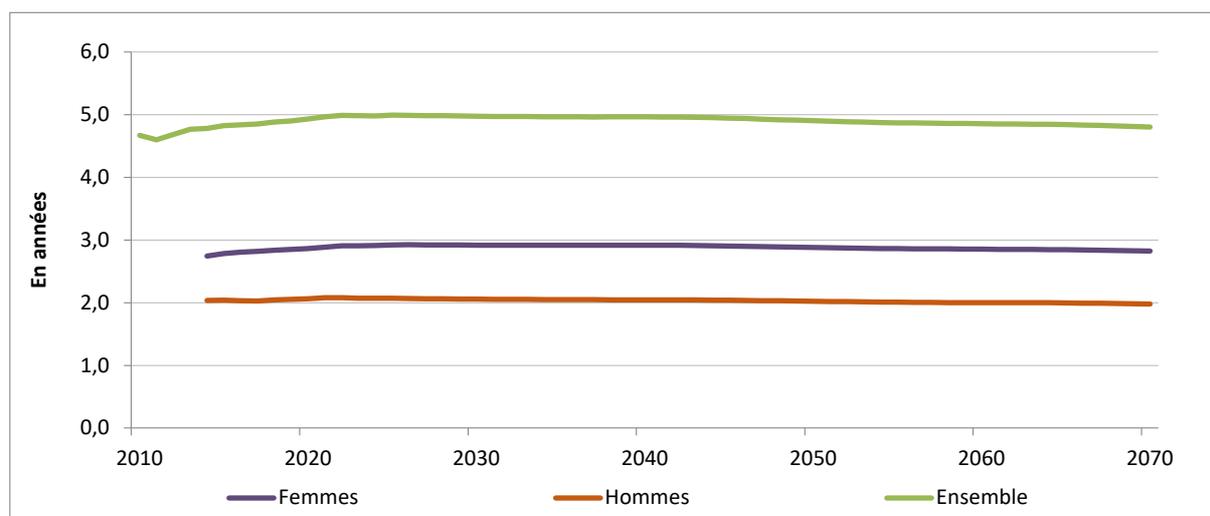
Sources : RAFF, projections COR juin 2024.

Les effectifs de cotisants du RAFF évoluent à court terme indépendamment des hypothèses macroéconomiques et reflètent la politique d'emploi dans les trois fonctions publiques¹⁰. L'effectif cotisant est proche de 5 millions en 2022 et resterait stable sur l'essentiel de la période. À partir de 2040, les effectifs de la fonction publique évoluent comme l'emploi : les cotisants au RAFF seraient alors en légère baisse à l'horizon de projection. Les affiliés sont cotisants si leur rémunération comporte une part de primes et s'ils ne sont pas retraités du régime de base. L'assiette des cotisations (à savoir les primes et indemnités, dans la limite de 20 % du traitement brut) est ici supposée évoluer en projection comme les salaires du secteur privé.

Les femmes représentent 58 % des cotisants en 2023, ce qui reflète la démographie des titulaires de l'ensemble des fonctions publiques. Cette proportion resterait quasiment constante sur toute la période de projection.

¹⁰ L'affilié cotisant au RAFF correspond au fonctionnaire, non radié non retraité, qui a cotisé au moins partiellement au régime depuis le début de sa carrière et qui, à ce titre, a acquis des droits au RAFF.

Figure 6 - Effectifs de cotisants, ensemble et par sexe (en millions)

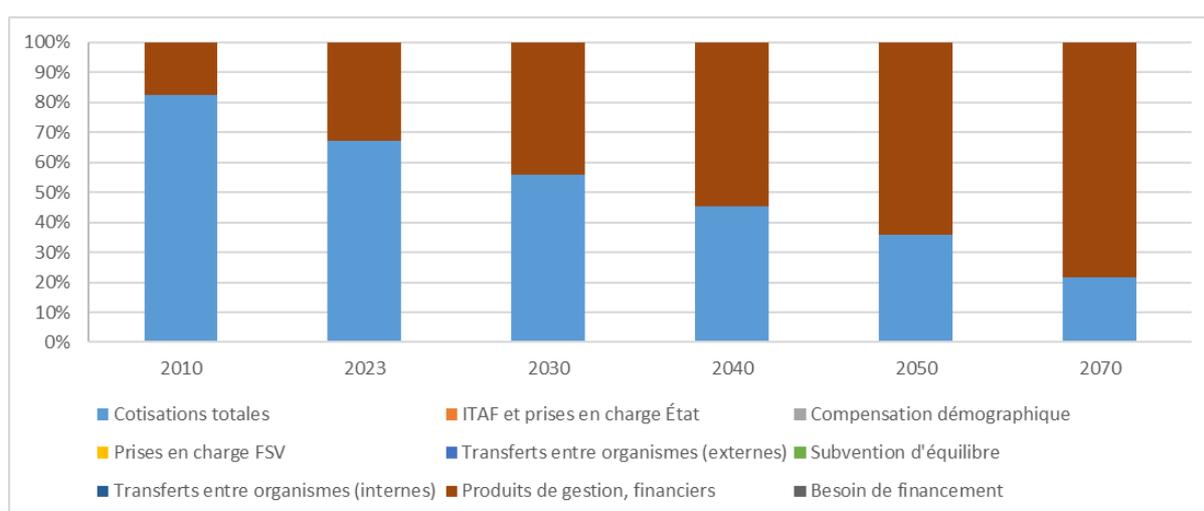


Sources : RAFP, projections COR juin 2024.

À mesure de la montée en charge et de l'évolution de la démographie des fonctions publiques, la structure de financement évoluerait vers une baisse de la part des cotisations, qui représentent près de 70 % du financement en 2023. À l'inverse, les produits financiers représenteraient 80 % des financements à l'horizon de projection, contre un peu plus de 30 % aujourd'hui.

Néanmoins, dans le cas du RAFP, les cotisations ne financent pas les dépenses courantes de pension portées par le régime, mais l'investissement dans les actifs constitués en représentation des provisions mathématiques. La notion de « structure de financement » ne s'interprète donc pas comme pour les régimes en répartition.

Figure 7 - Structure de financement du RAFP



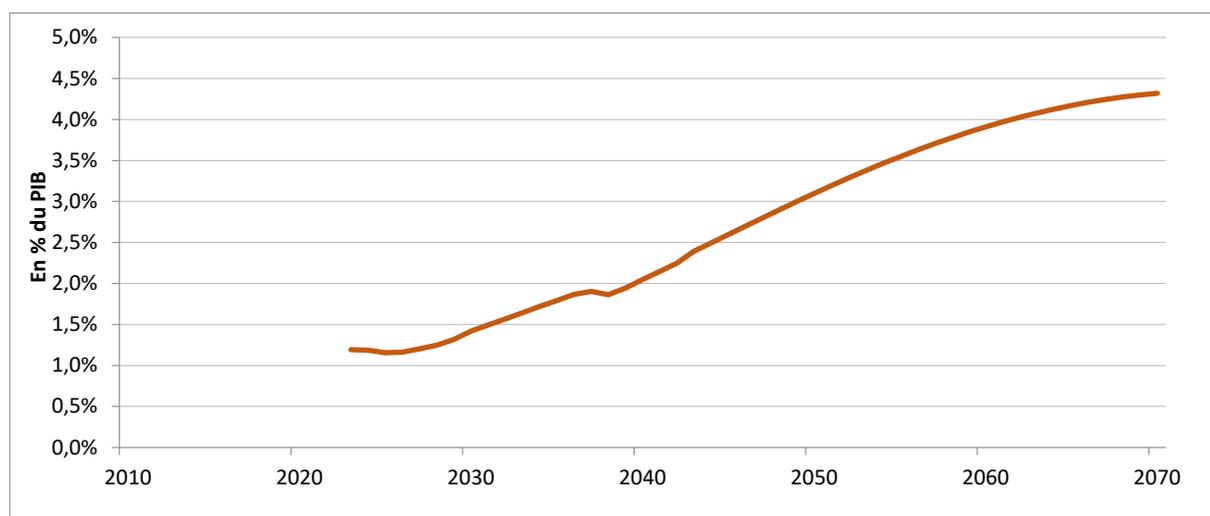
Sources : RAFP, projections COR juin 2024.

2.3 Solde technique et solde élargi

La notion de solde technique ou de solde élargi, comme différence annuelle entre ressources et prestations, n'est pas pertinente pour apprécier la solvabilité du régime du RAFP, qui est géré en capitalisation, puisque les cotisations versées une année donnée vont servir à financer des prestations de retraite différées, à un horizon plus ou moins lointain. Le régime constitue ainsi, par nature, des provisions mathématiques qui doivent lui permettre de couvrir tous les engagements de retraite qu'il a pris.

Contrairement à une réserve, les provisions mathématiques sont ainsi liées aux affiliés et aux pensionnés. Elles croissent avec l'augmentation de l'acquisition de droits, la valorisation de la valeur de service du point, mais, toutes choses égales par ailleurs, baissent lorsque le taux d'actualisation augmente. Les placements financiers en représentation de ces provisions sont réalisés en respectant des règles d'investissement fixés par voie réglementaire.

Figure 8 – Provisions mathématiques du régime en part de PIB



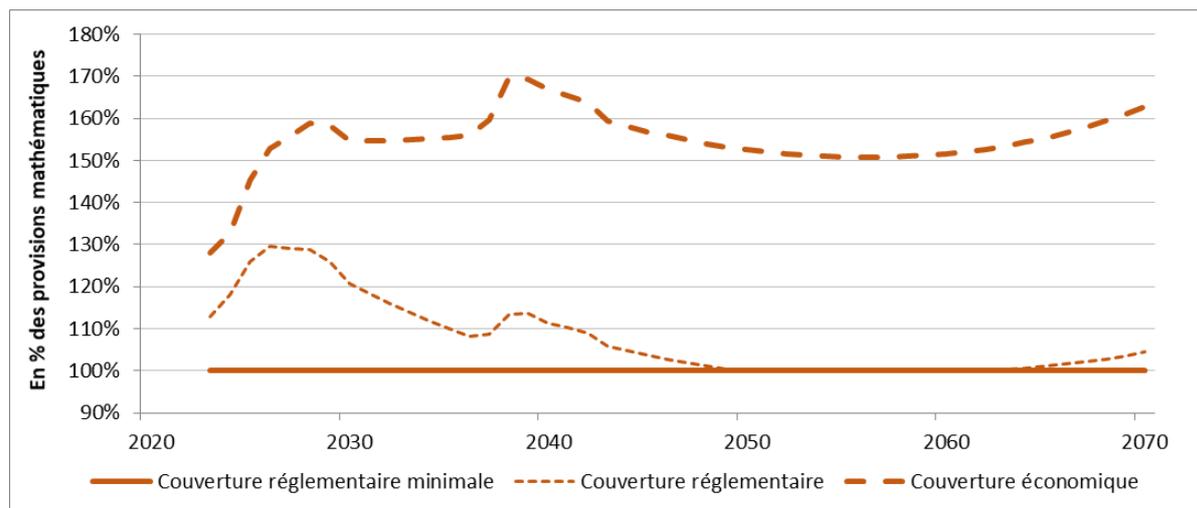
Sources : RAFP, projections COR juin 2024.

La soutenabilité du régime et sa capacité à couvrir ses engagements sont suivies à travers l'indicateur du taux de couverture réglementaire. La réglementation du RAFP exige que ce taux soit supérieur à 100% : les actifs en valeur comptable doivent être supérieurs aux provisions mathématiques.

Le RAFP satisfait à cette contrainte sur tout l'horizon de simulation. En début de période, de 2022 à 2049, le taux de couverture réglementaire est supérieur à 100 % et il est soutenu par les changements à la hausse du taux d'actualisation. De 2050 à 2060, il est toujours au moins égal à 100 %. Au-delà de 2060, les résultats financiers combinés à une revalorisation prudente des provisions mathématiques permettent une croissance du taux de couverture réglementaire. Le taux de couverture serait de 104 % en 2070.

Le taux de couverture économique est un indicateur qui intègre les plus-values latentes des titres non amortissables au numérateur afin de tenir compte de la richesse instantanée du régime au regard de ses engagements. Afin de pouvoir faire face à certains risques, une notion de « surcouverture économique minimale » a également été définie et calibrée de façon à pouvoir absorber notamment des chocs à l'actif (baisse de valorisation de certains actifs par exemple) et des chocs au niveau du passif (allongement de la longévité). Cet indicateur permet d'apprécier les capacités de revalorisation de la valeur de service du point du régime.

Figure 9 – Évolution des taux de couverture réglementaire et économique

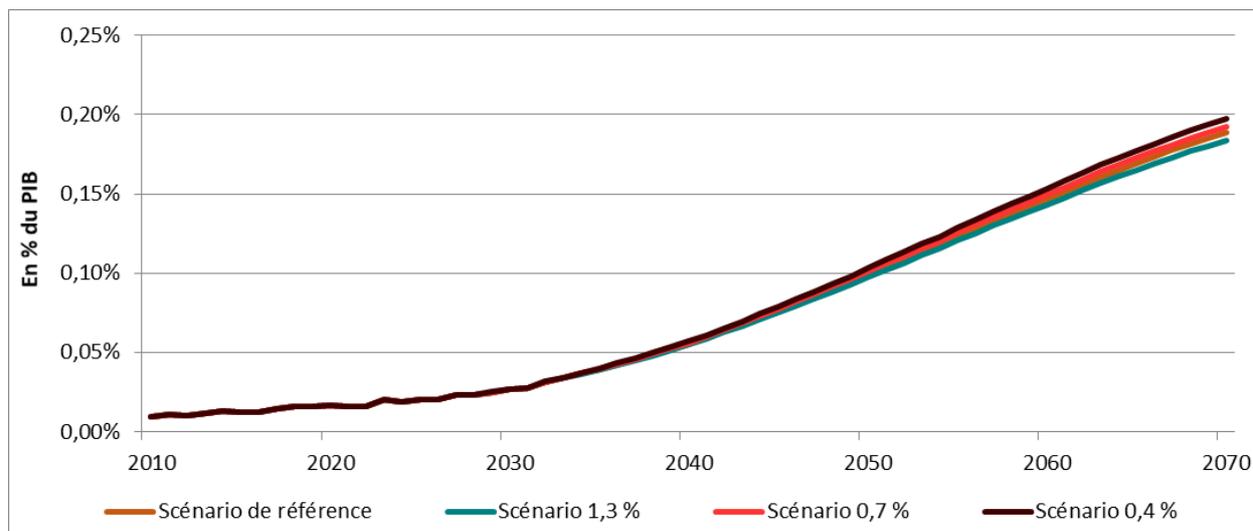


Sources : RAFP, projections COR juin 2024.

3. Analyses de sensibilité aux hypothèses de croissance de la productivité

Une croissance plus ou moins élevée de la productivité se traduit mécaniquement par des cotisations et ainsi des volumes d'engagements pris par le régime plus ou moins importants, sous l'hypothèse conventionnelle que les rémunérations dans la fonction publique évoluent de façon corrélative à la productivité de l'économie. Plus la productivité est élevée, plus les dépenses en euros constants sont élevées. Rapportées au PIB, la hiérarchie s'inverse. Les dépenses en part de PIB se trouvent ainsi d'autant plus faibles que la croissance du PIB est élevée, par un effet de dénominateur.

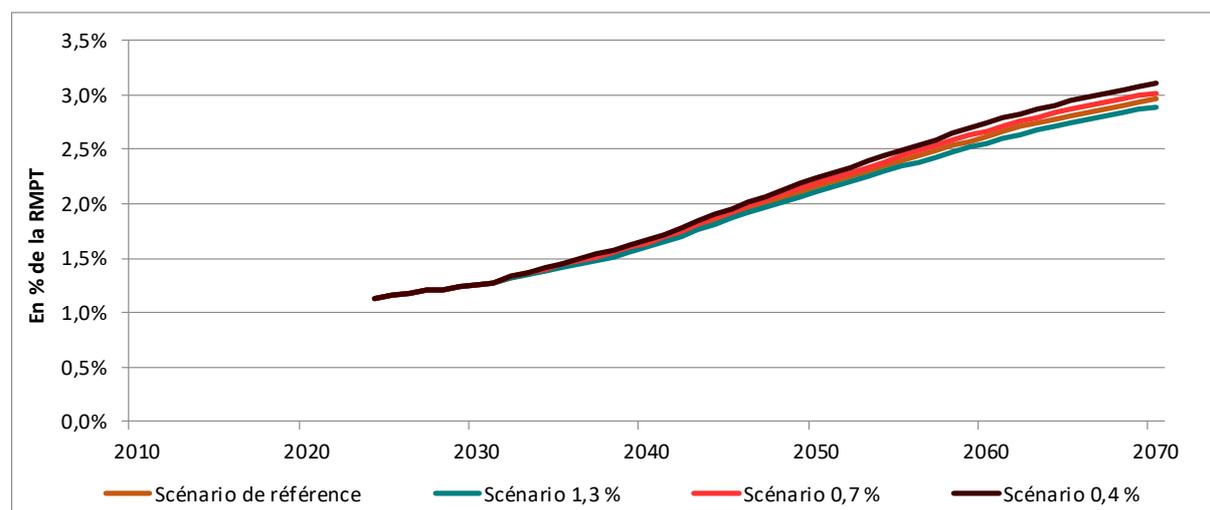
Figure 10 - Dépenses totales en part du PIB, selon les hypothèses de croissance de la productivité



Sources : RAFP, projections COR juin 2024.

De même, la pension relative s'avère d'autant plus faible que la croissance de la productivité est supposée élevée, en raison des variations de la rémunération moyenne par tête de l'ensemble de l'économie, au dénominateur.

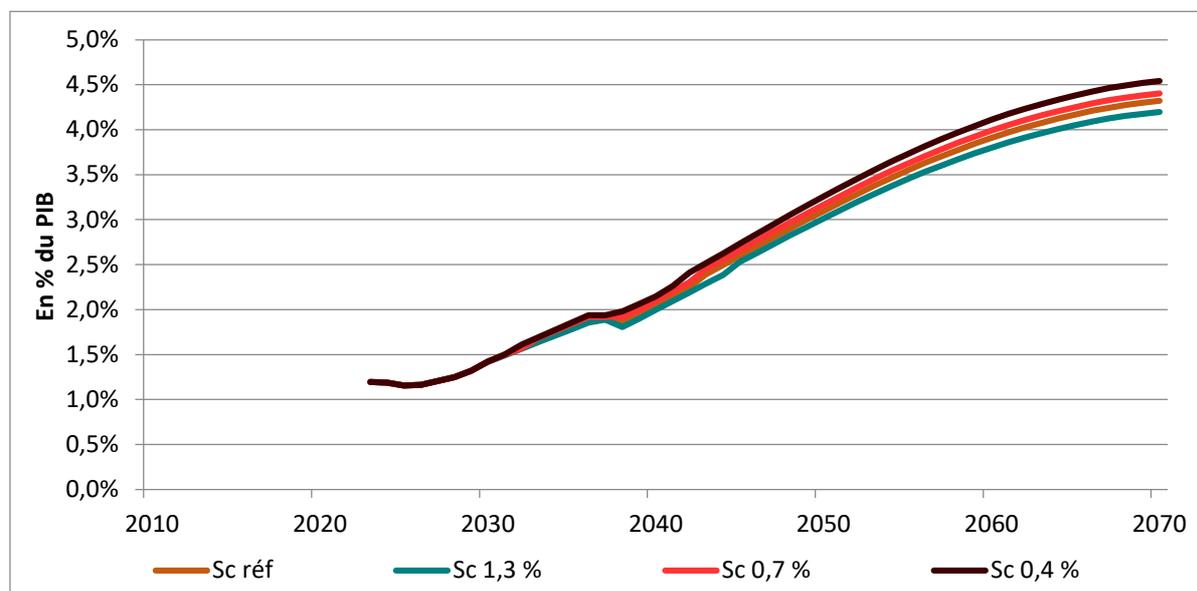
Figure 11 - Pension relative (hors sorties en capital), selon les hypothèses de croissance de la productivité



Sources : RAFP, projections COR juin 2024.

Plus la croissance de la productivité sera importante, plus les provisions mathématiques seront logiquement élevées en euros constants, mais moindres en part de PIB par effet de dénominateur.

Figure 12 – Provisions mathématiques du régime en part de PIB selon les hypothèses de productivité



Sources : RAFP, projections COR juin 2024.