

Évaluation du passage à une indexation sur les prix des retraites versées par la CNRACL

Laurent Paillé et Laurent Soulat

La réforme de 2003 a introduit une indexation des pensions des fonctionnaires sur les prix. Avant 2004, ces pensions étaient revalorisées selon l'évolution des rémunérations indiciaires qui repose à la fois sur la revalorisation de la valeur du point de la Fonction publique et sur les évolutions des grilles indiciaires. L'analyse présentée ici consiste à comparer l'incidence de ces deux modes d'indexation sur l'évolution des pensions de droit propre vieillesse des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux servies par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Sur la période 2004 à 2013, les pensions revalorisées sur l'inflation ont progressé de 18 % contre 13 % si l'ancienne réglementation avait été maintenue. L'écart est compris entre 60 et 90 euros mensuels pour une retraite moyenne versée en 2013.

Dans le cadre de la réforme des retraites de 2003, le changement des règles d'indexation des retraites de la Fonction publique s'est traduit par le passage d'une indexation sur les rémunérations à une indexation sur les prix.

Une indexation sur les prix présentée comme une mesure de convergence et d'économie

La revalorisation des pensions sur l'inflation est affichée, dans la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, comme une mesure explicite de « garantie de maintien du pouvoir d'achat de la pension liquidée égale pour l'ensemble des retraités ». Cette évolution législative vise trois objectifs principaux. En premier lieu, elle favorise la convergence des règles entre les régimes des fonctionnaires et celles des régimes alignés (Assemblée Nationale, exposé des motifs, 2003). En effet, la revalorisation des pensions en fonction de l'inflation est appliquée dans le secteur privé depuis le milieu des années quatre-vingt, la réforme de 1993 ayant entériné cette mesure. Ainsi, avec la réforme de 2003, les pensions versées par les régimes publics¹ et privés sont soumises aux mêmes taux et aux mêmes dates de revalorisation.

¹ Sont concernés les fonctionnaires d'État affiliés au Service des retraites de l'État (SRE) et les fonctionnaires hospitaliers et territoriaux affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Le deuxième objectif porte sur la déconnexion entre l'évolution des pensions et celle de la rémunération des actifs. De ce fait, la notion de redistribution des gains de productivité entre actifs et retraités est remplacée par celle de la garantie du pouvoir d'achat des pensions, via leur revalorisation sur l'inflation. En ne reposant plus sur les évolutions de rémunération, elle permet également une harmonisation des évolutions des pensions au sein de la Fonction publique.

Le passage à une indexation sur les prix poursuit enfin un troisième objectif : celui de générer des économies pour les régimes de retraite. Dans son avis sur le projet de loi, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale a évalué l'économie générée par cette mesure à 4,5 milliards d'euros à l'horizon 2020. Cette estimation concerne les pensions versées par le SRE et la CNRACL.

L'étude présentée cherche à évaluer l'effet de ce changement d'indexation sur l'évolution des pensions des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Dans un contexte de crise économique et de restriction salariale, une indexation sur les prix produit-elle une augmentation moindre par rapport à une indexation sur les rémunérations ? Les mesures d'impact de ce changement d'indexation nécessitent de suivre l'évolution de pensions revalorisées suivant les prix, mais également d'estimer l'évolution des pensions si elles avaient continué de suivre les évolutions salariales des fonctionnaires.

Jusqu'en 2003, les pensions des fonctionnaires revalorisées comme les salaires

La réforme de 2003 modifie les articles L.15 et L.16 du code des pensions civiles et militaires qui définissent les modes de revalorisation de la pension des fonctionnaires à la retraite². Avant 2004, la pension était indexée sur l'évolution de la rémunération indiciaire des actifs. Ainsi, les pensionnés bénéficiaient des améliorations de carrière accordées aux fonctionnaires en activité via

la progression de la valeur du point d'indice de la Fonction publique mais aussi par le biais de mesures ponctuelles propres aux grades et aux corps de fin de carrière, c'est-à-dire de mesures catégorielles ou statutaires accordées à des catégories de personnels³.

A priori, on peut s'attendre à ce que ce mode de revalorisation, par rapport à une indexation sur l'inflation, soit plutôt favorable aux pensionnés en période de croissance économique plus soutenue ou de politique volontariste en matière de rémunération dans la Fonction publique. Toutefois, en période de moindre croissance, le résultat est moins évident.

Entre 2004 et 2013, une progression des pensions de 18 % contre 6 % pour la valeur du point

Depuis le milieu des années 1990, la valeur du point de la Fonction publique a progressé moins vite que les prix. Ainsi, sur la période de 2004 à 2013, les pensions constatées, revalorisées selon l'inflation, ont progressé de 18 %, contre 6 % pour la valeur du point.

La Direction de la Sécurité sociale (2015) a rappelé avec précision les mécanismes de revalorisation et les indices sur lesquels ils sont assis. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2004, les pensions sont revalorisées automatiquement sur l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation telle que fixée dans le rapport économique, social et financier en annexe du projet de loi de finances. Si la réalisation s'avère différente de la prévision, un mécanisme d'ajustement est prévu. Avec la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009, l'indice de référence est modifié : c'est le taux d'évolution prévisionnelle des prix à la consommation établi par la Commission économique de la Nation lors de sa réunion de printemps qui est retenu. Depuis 2009, la date des revalorisations est décalée du 1^{er} janvier au 1^{er} avril. La réforme 2014 fait également évoluer cette date de revalorisation, fixée au 1^{er} octobre à partir de 2014⁴.

² Les dispositions applicables au régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, la CNRACL, sont en fait fixées par des textes réglementaires calés sur le code des pensions civiles et militaires.

³ Pour plus de détails sur les mécanismes de revalorisation des pensions des fonctionnaires avant la réforme de 2003 et sur l'application des articles L.15 et L.16 du code des pensions civiles et militaires, voir le Rapport de la Cour des comptes « Les pensions des fonctionnaires civils de l'État » (avril 2003).

⁴ A l'exception de la revalorisation des pensions d'invalidité de droit propre.

Ainsi, sur la période 2004-2013, la revalorisation de la pension sur les prix s'avère donc plus favorable qu'une revalorisation uniquement basée sur la valeur du point (sur ce sujet, voir également le Conseil d'orientation des retraites, 2015). Cependant, pour évaluer dans son ensemble le changement d'indexation, il est nécessaire de prendre en compte les augmentations de points d'indice dont auraient bénéficié les retraités si la législation n'avait pas été modifiée en 2003, en intégrant les revalorisations catégorielles et statutaires des actifs. Cet exercice a été réalisé sur la base de la population des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers percevant une pension de droit propre vieillesse au 31 décembre 2013 versée par la CNRACL et ayant pris leur

retraite à partir de 55 ans. Les retraités partis avant cet âge, essentiellement pour motif familial, et les fonctionnaires occupant des emplois en catégorie insalubre ont été écartés de l'analyse⁵ (voir encadré 1). La population finalement retenue pour l'évaluation porte sur 582 000 individus⁶ percevant une pension vieillesse CNRACL fin 2013.

L'estimation des revalorisations catégorielles et statutaires : un exercice complexe

Pour évaluer les revalorisations catégorielles et statutaires qu'auraient connues les pensions sans réforme, il est nécessaire de mesurer les augmentations de points d'indices (ou indices majorés) dans les grilles de rémunération des fonctionnaires. En effet, lorsque les indices majorés d'un corps et d'un grade subissaient des hausses pour les fonctionnaires en activité, ces hausses étaient répercutées sur la pension des retraités du même corps et grade, en tenant compte des niveaux atteints à l'intérieur du grade (ou échelons) au moment du départ. La méthode utilisée consiste donc à mesurer, pour chaque corps et grade, les variations des indices majorés moyens entre deux flux annuels consécutifs de nouveaux retraités. L'idée implicite de la démarche est de considérer que, pour des individus comparables, l'écart entre les indices majorés des départs d'une année et ceux de l'année suivante reflète les revalorisations salariales (voir encadré 2 pour plus de détail).

Ces évolutions salariales peuvent provenir d'augmentations de la rémunération indiciaire dans l'ensemble de la fonction publique ou dans des emplois déterminés, mais également de réformes, de suppressions ou de regroupements d'emplois et de corps pouvant conduire à des hausses de rémunération. La complexité de l'exercice vient donc du fait que les corps et grades ne sont pas stables dans le temps. Par conséquent, des reclassements ont dû être réalisés afin de pouvoir suivre des catégories relativement homogènes de retraités au cours du temps.

Encadré 1

Périmètre de la population retenue

Plusieurs catégories d'individus ont été éliminées de la population des retraités de 2013 pour l'exercice d'évaluation :

- les personnes bénéficiaires d'un départ dans le dispositif « parents de 3 enfants ». Premièrement, une partie de ces départs se produit à un jeune âge éloigné de la fin de carrière (Cambier, Poujardieu et Soulat, 2014). L'évolution des points d'indice estimée à partir d'individus ayant effectué des carrières complètes n'est donc pas applicable à cette population. Deuxièmement, 60 % de ces départs concernent des bénéficiaires du minimum garanti ; une partie de ces derniers n'est pas concernée par les revalorisations catégorielles et statutaires. Il faudrait pour cela que les points d'indice supplémentaires acquis entraînent le dépassement du seuil du minimum garanti (voir encadré 2) ;
- les personnes dont la pension a été révisée au cours de la période 2004-2013 ; l'évolution de leur pension intégrant des révisions de droit, les conserver aurait introduit des distorsions dans les chroniques d'évolutions des pensions ;
- les personnes occupant en fin de carrière des emplois spécifiques ou des emplois regroupant moins de dix personnes, ainsi que les personnes dont le corps appartient à un versant de la Fonction publique différent de l'emploi dans lequel elles sont affectées en fin de carrière.

Ainsi la population retenue pour l'évaluation porte sur 581 800 individus soit 67,3 % de l'effectif des retraités de la CNRACL percevant une pension vieillesse en décembre 2013.

⁵ Pour plus de détails sur les choix méthodologiques opérés afin de disposer de populations comparables en fin de carrière, voir l'encadré 2.

⁶ Cette population est composée de 48 % de retraités issus de la Fonction publique hospitalière et de 52 % de la Fonction publique territoriale.

Ainsi, entre décembre 2003 et décembre 2013, sur la seule base des flux de départs et à structure de population constante entre deux années consécutives, cette méthode permet d'estimer une augmentation de l'indice de rémunération en moyenne de 27 points pour les fonctionnaires territoriaux et de 33 points pour les fonctionnaires hospitaliers.

Sans la réforme de 2003, la pension aurait crû de 13 % entre 2004 et 2013

La prise en compte des revalorisations catégorielles et statutaires entraîne une augmentation moyenne des pensions entre décembre 2003 et décembre 2013 comprise entre 10 % et 13 % (graphique 1 et tableau 1). La fourchette haute de l'estimation correspond à une situation dans laquelle l'ensemble des retraités sont revalorisés suivant la hausse des traitements indiciaires induite par les mesures catégorielles et statutaires, ainsi que par l'augmentation de la valeur du point de la Fonction publique. Toutefois, des pensions au minimum garanti⁷ peuvent ne pas profiter de ces revalorisations catégorielles et statutaires. En effet, pour que celles-ci entraînent une hausse de la pension servie, il est nécessaire qu'en plus de la hausse de la valeur du point, les points d'indice supplémentaires acquis conduisent au dépassement du seuil du minimum garanti, ce qui n'est pas nécessairement le cas. Par conséquent, une fourchette basse est également calculée : les pensions des retraités ne bénéficiant pas du minimum garanti sont revalorisées suivant les mesures catégorielles et statutaires en plus de la valeur du point alors que les pensions des bénéficiaires du minimum garanti ne sont, elles, revalorisées que de la valeur du point.

Avec une hausse de 18 % de la pension indexée sur les prix au cours de la même période, la réforme de 2003 a entraîné une progression plus forte de la pension. L'écart entre l'indexation sur les prix et l'indexation suivant l'ancienne réglementation est compris entre 60 et 90 euros pour une retraite moyenne mensuelle perçue en 2013. L'écart de 60 euros correspond à la situation dans laquelle les pensions revalorisées suivant les hausses de rémunération sont maximales, c'est-à-dire lorsqu'elles sont toutes revalorisées, y compris les retraités au minimum garanti⁸ (graphique 1).

Les estimations des revalorisations des pensions indexées sur les rémunérations des actifs par Fonction publique sont relativement proches. Elles sont comprises entre 11 % et 14 % dans la Fonction publique hospitalière et entre 9 % et 12 % dans la Fonction publique territoriale (graphique 2).

Un effet du gel de la valeur du point ?

Avant 2010, l'écart entre la hausse des pensions observées revalorisées sur les prix et l'évolution estimée des pensions suivant les revalorisations statutaires et catégorielles est resté faible, surtout pour la fourchette haute de la mesure dans laquelle toutes les pensions sont indexées sur l'évolution des traitements indiciaires, y compris celles au minimum garanti. A partir de 2010, l'écart tend à légèrement s'accroître. Cette situation peut s'expliquer par l'effet des moindres hausses salariales dans la Fonction publique qui impliqueraient une progression plus limitée des pensions si celles-ci étaient toujours revalorisées suivant l'ancien mécanisme de revalorisation. Le contexte économique de faible croissance et de contrainte budgétaire forte nécessite en effet de maîtriser les évolutions salariales et les mesures statutaires et catégorielles dans le secteur public, ce qui a conduit au gel de la valeur du point d'indice de la Fonction publique depuis juillet 2010. D'autre part, ces progressions moindres des rémunérations passent par de faibles augmentations du nombre de points d'indices dans les évolutions des grilles. A ce titre, sur la période allant de 2004 à 2013 qui est retenue pour l'estimation, les grandes réformes statutaires et les fusions de corps sont largement intervenues avant 2010, contribuant à une moindre évolution des indices majorés estimés depuis. Ces modérations salariales ont sans doute pu être mises en œuvre dans la mesure où elles n'avaient pas d'incidence sur les indexations des pensions ni sur le niveau de vie des retraités.

Une telle évaluation de l'impact du changement de l'indexation des pensions dans la Fonction publique implique la mise en place d'un suivi des évolutions des grilles indiciaires sur longue période pour établir des correspondances. Elle nécessite également de reclasser les retraités en tenant compte de leur dernier indice brut de carrière détenu pendant les six derniers mois lors de modifications statutaires et catégorielles concernant leur corps et grade.

⁷ Le minimum garanti assure aux fonctionnaires retraités qui remplissent certaines conditions un montant minimum de pension. Sans le bénéfice du minimum garanti, la pension calculée sur la base de l'indice majoré de fin de carrière et du taux de pension serait inférieure.

⁸ L'écart de 90 euros correspond à une situation dans laquelle les pensions des bénéficiaires du minimum garanti sont revalorisées suivant la seule valeur du point Fonction publique et les retraités supérieures au minimum garanti sont revalorisées sur la hausse des rémunérations indiciaires (augmentation des points d'indices et de la valeur du point).

Dans le cadre de l'évaluation proposée dans cette étude, cette complexité a conduit à poser des hypothèses simplificatrices et à réduire le champ de la population des retraités pris en compte. Il est toutefois peu probable que les résultats soient modifiés avec l'intégration des carrières plus courtes pour lesquelles les augmentations indiciaires sont généralement moindres.

Le contexte de crise économique et de faible croissance nécessite toutefois de rester prudent quant à la portée des résultats sur une plus longue période. Les salaires augmentent généralement plus vite que les prix sur longue période, rendant la revalorisation sur l'inflation moins profitable. Il conviendra donc de renouveler ces estimations à un horizon plus lointain.

Tableau 1

Comparaison des mécanismes de revalorisation pour l'ensemble de la Fonction publique hospitalière et territoriale (base 100 en 2003)

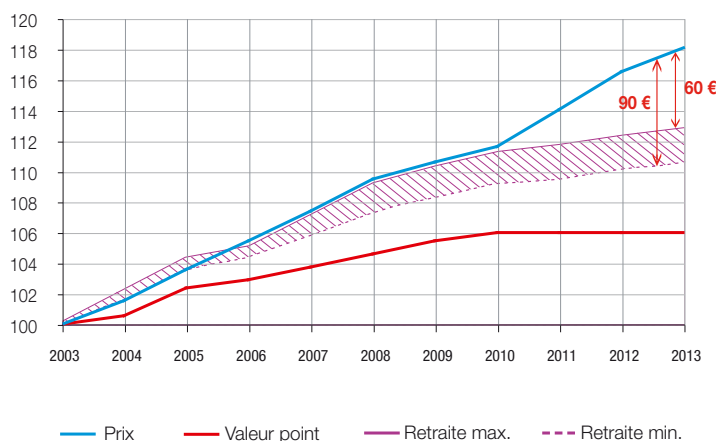
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Prix | 100,0 | 101,5 | 103,5 | 105,4 | 107,3 | 109,4 | 110,5 | 111,6 | 114,0 | 116,5 | 118,0 |
| Valeur point | 100,0 | 100,5 | 102,3 | 102,8 | 103,7 | 104,5 | 105,4 | 106,0 | 106,0 | 106,0 | 106,0 |
| Retraite minimale | 100,0 | 101,4 | 103,4 | 104,1 | 105,5 | 107,1 | 108,1 | 109,0 | 109,4 | 109,9 | 110,4 |
| Retraite maximale | 100,0 | 102,1 | 104,2 | 105,0 | 106,9 | 109,1 | 110,2 | 111,1 | 111,6 | 112,2 | 112,7 |

Sources : population des pensionnés de droit direct vieillesse de la CNRACL au 31 décembre 2013, sélectionnée pour l'étude. Calculs des auteurs.

Lecture : entre 2003 et 2013, la pension mensuelle a augmenté en moyenne de 18,0 % avec une indexation sur les prix, contre en moyenne 6,0 % pour une indexation uniquement basée sur la valeur du point Fonction publique et une augmentation en moyenne située dans une fourchette entre 10,4 % et 12,7 % avec la prise en compte des mesures statutaires et catégorielles en plus de la hausse de la valeur du point. La fourchette haute (retraite maximale) correspond à une indexation dans laquelle l'ensemble des retraites sont revalorisées par les mesures catégorielles et statutaires alors que la fourchette basse (retraite minimale) correspond à la situation dans laquelle les bénéficiaires du minimum garanti ne profitent pas des revalorisations catégorielles et statutaires (uniquement de la revalorisation sur la valeur du point).

Graphique 1

Évolution des pensions suivant les modes de revalorisation – Ensemble



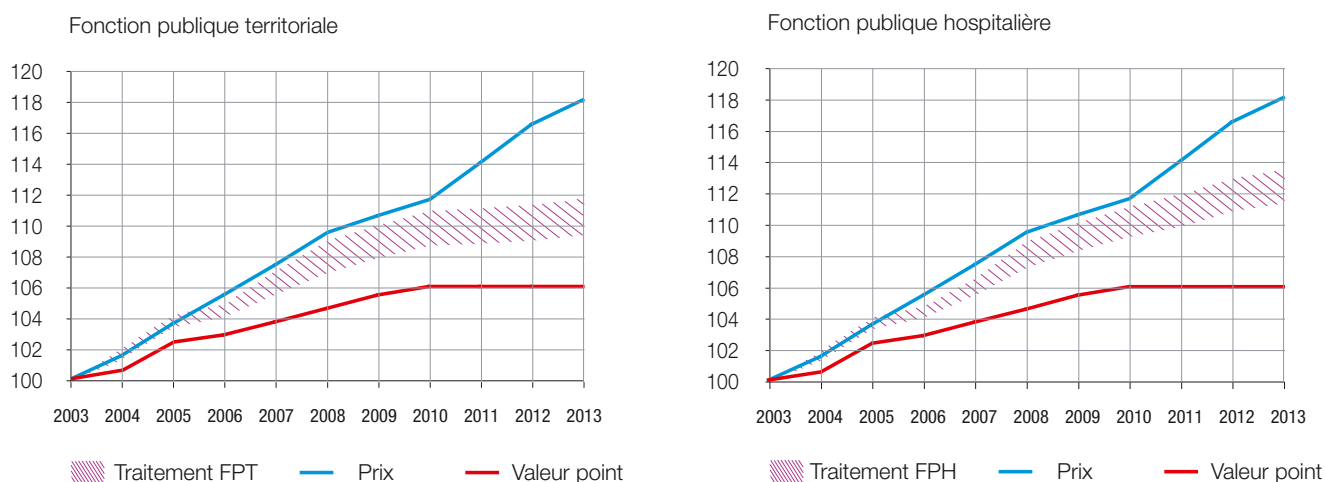
Sources : population des pensionnés de droit direct vieillesse de la CNRACL au 31 décembre 2013, sélectionnée pour l'étude. Calculs des auteurs.

Note : la pension est en base 100 en 2003. Les hausses de pensions correspondent aux augmentations moyennes des pensions induites par les différents mécanismes de revalorisations, en pension mensuelle.

Lecture : évolution en indice des pensions suivant les mécanismes alternatifs de revalorisation : indexées sur les prix (courbe bleue) ; indexées sur la seule valeur du point Fonction publique (courbe rouge) ; indexées sur les évolutions des traitements indiciaires pour l'ensemble des retraités (courbe violette continue) et pour les seuls retraités ne bénéficiant pas du minimum garanti (courbe violette en pointillé). Les écarts entre les mécanismes de revalorisation sont compris entre 60 et 90 euros selon l'estimation de la revalorisation catégorielle et statutaire maximale ou minimale.

Graphique 2

Évolution des pensions suivant les modes de revalorisation par fonction publique



Sources : population des pensionnés de droit direct vieillesse de la CNRACL au 31 décembre 2013, sélectionnée pour l'étude. Calculs des auteurs.

Note : la pension est en base 100 en 2003. Les hausses de pensions correspondent aux augmentations moyennes des pensions induites par les différents mécanismes de revalorisations, en pension mensuelle. La fourchette haute des revalorisations sur les traitements correspond à une indexation dans laquelle l'ensemble des retraités sont revalorisés par les mesures catégorielles et statutaires alors que la fourchette basse correspond à la situation dans laquelle les bénéficiaires du minimum garanti ne bénéficient pas des revalorisations catégorielles et statutaires, uniquement des revalorisations suivant la valeur du point.

Lecture : évolution en indice des pensions suivant les mécanismes alternatifs de revalorisation : indexées sur les prix (courbes bleues) ; indexées sur la seule valeur du point Fonction publique (courbes rouges) ; indexées sur les évolutions des traitements indiciaires, avec les deux variantes posées sur les effets des pensions des bénéficiaires du minimum garanti (surfaces hachurées violettes).

Encadré 2

Méthode des estimations des revalorisations de pensions

L'estimation des effets du changement de mécanisme de revalorisation sur le montant des retraites est réalisée sur la base de la population des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers percevant une pension de droit propre vieillesse au 31 décembre 2013. Cette population est restreinte aux retraités ayant liquidé leur pension à partir de 55 ans et après élimination de catégories particulières (voir encadré 1 pour plus de détail).

L'estimation de la pension revalorisée sur les prix

Depuis janvier 2004, les pensions sont revalorisées suivant l'inflation et correspondent donc aux pensions versées. Ainsi, les pensions utilisées pour mesurer l'évolution de la revalorisation suivant les prix sont celles provenant de la population des pensionnés au 31 décembre de chaque année de 2003 (dernière pension revalorisée suivant l'ancien mécanisme) à 2013.

L'estimation de la pension revalorisée sur la valeur du point de la Fonction publique

Les pensions revalorisées suivant la valeur du point sont calculées en utilisant les chroniques annuelles de la valeur du point de chaque année à partir de la pension initiale

de décembre 2003 pour les personnes qui ont liquidé avant 2004, et à partir de la pension effective du mois de décembre de l'année de liquidation pour les personnes qui ont liquidé à partir de 2004.

Revalorisations catégorielles et statutaires

Les mesures catégorielles et statutaires, c'est-à-dire la hausse du nombre de points dans les grilles indiciaires, sont estimées par corps et grades comparables sur la base de la hausse moyenne des indices majorés (ou indices de rémunération) en fin de carrière entre deux flux consécutifs de retraités, c'est-à-dire les indices utilisés pour calculer la pension.

Les départs en retraite entre les années sont donc supposés se produire à des échelons comparables dans le temps. Il se pourrait que l'élévation des indices atteints au moment du départ, en plus de refléter les réformes catégorielles et statutaires, puisse également être la conséquence de l'allongement de la durée d'activité sur la période 2003-2013. L'information précise sur l'échelon atteint au moment du départ n'étant pas disponible, il n'est pas possible de complètement écarter cette possibilité.

Toutefois, l'hypothèse posée est que la distribution des échelons atteints en fin de carrière est plutôt stable dans le temps et que les fonctionnaires tendent, pour une large partie d'entre eux, à plafonner, ou tout au moins à atteindre les mêmes échelons dans les grades. C'est la raison pour laquelle, pour les calculs des évolutions indiciaires, les fonctionnaires ayant effectué moins de 25 ans de service sont aussi écartés, afin d'éviter les distorsions liées aux carrières plus courtes. Une vérification sur les indices bruts (indices de la Fonction publique servant aux reclassements dans les corps et grades) moyens par corps et grades entre années consécutives de départ en retraite tend à confirmer l'hypothèse de stabilité de la distribution des échelons de sortie dans les grades : les indices bruts moyens tendent à ne pas augmenter fortement dans le temps, signalant que les départs peuvent être considérés comme se produisant en moyenne à des échelons semblables.

A titre d'exemple, dans la Fonction publique hospitalière (FPH), l'estimation de l'augmentation indiciaire des aides-soignants de classe exceptionnelle (corps et grades de catégorie hiérarchique C représentant presque 25 % des pensionnés de la FPH) en fin de carrière, est en moyenne de 40 points entre décembre 2003 et décembre 2013. Dans le corps des infirmiers diplômés d'État de classe supérieure (presque 25 % de l'effectif des pensionnés de la FPH), les indices de fin de carrière ont augmenté en moyenne de 33 points entre 2003 et 2013 (le corps est placé en extinction au 1^{er} décembre 2010 ; toutefois, nous n'avons pas intégré les reclassements engendrés dans l'estimation car peu d'agents proches de la retraite ont opté pour le nouveau statut d'infirmier).

Au sein de la Fonction publique territoriale (FPT), les indices majorés moyens de fin de carrière des adjoints techniques principaux de 1^{ère} classe (environ 10 % de l'effectif des retraités de la FPT) ont augmenté en moyenne de 34 points sur la période 2003-2013.

Ces hausses moyennes sont utilisées pour calculer les chroniques des pensions individuelles revalorisées suivant les mesures catégorielles et statutaires, en tenant compte de l'évolution de la valeur du point d'indice. Une évolution haute et une évolution basse encadrent les estimations des hausses de pensions moyennes indexées sur ces mesures catégorielles et statutaires. En effet, les augmentations d'indices majorés induites par les revalorisations conduisent à de nouveaux calculs des montants de pensions. Pour un retraité bénéficiant du minimum garanti, le nouveau calcul peut, ou non, le conduire à percevoir une pension supérieure au minimum garanti (minimum garanti également revalorisé de la valeur du point dans l'estimation des revalorisations avant réforme). Par conséquent, dans l'estimation haute, l'ensemble des pensions suivent les revalorisations des traitements indiciaires (c'est-à-dire intégrant les revalorisations des points d'indice des mesures catégorielles et statutaires et des revalorisations de la valeur du point Fonction publique), y compris les bénéficiaires du minimum garanti. En d'autres termes, il est supposé dans cette estimation

haute que les revalorisations conduisent à des calculs de pension plus favorables que le minimum garanti. A l'inverse, dans l'estimation basse, seules les pensions des personnes ne percevant pas le minimum garanti sont revalorisées suivant l'évolution des mesures salariales et les pensions des bénéficiaires du minimum garanti ne sont revalorisées que sur la base de la valeur du point.

Contrôle des effets de date de revalorisation et des effets de structure

Les dates précises d'application des mesures catégorielles et statutaires ont pu intervenir à des dates variées, voire au cours d'une période pour des corps mis en extinction. Par ailleurs, les dates de revalorisations des pensions sur les prix ont évolué dans le temps, passant de janvier à avril, puis à octobre. Quant aux augmentations de la valeur du point Fonction publique, elles sont intervenues à des dates et avec des périodicités variées sur l'ensemble de la période. Par conséquent, afin de simplifier les calculs et d'éviter d'introduire dans l'analyse des distorsions liées à des dates différentes de revalorisation, l'ensemble des revalorisations sont supposées se produire au 1^{er} janvier de chaque année. De plus, l'ensemble des calculs sont effectués sur des pensions complètes versées au mois de décembre de chaque année.

Ensuite, pour éviter les effets de structure de population liés à la hausse des flux de départs en retraite, les mesures sont faites d'année en année sur la base des effectifs dans chaque corps et grades de l'année précédente. Ainsi, les écarts moyens du nombre de points d'indices entre 2003 et 2004 sont calculés par corps et grades pour les fonctionnaires qui ont liquidé en 2003.

Enfin, afin de limiter les effets de structure liés à des déformations de population et à la hausse des départs en retraite, les évolutions de la pension induites par chaque mécanisme de revalorisation sont mesurées par la variation moyenne des pensions individuelles entre l'année n et l'année suivante $n+1$ des seuls pensionnés déjà retraités au mois de décembre de l'année n , et ainsi de suite. Cette méthode permet ainsi de calculer les augmentations moyennes de la pension au cours de l'année $n+1$ pour une population stable. Ainsi, la hausse de pension en 2004 est donnée par l'écart entre la somme des pensions de 2004 pour les personnes déjà à la retraite en 2003 et la somme des pensions de 2003 pour les retraités de 2003, divisé par le nombre de personnes à la retraite en 2003.

Le montant de pension revalorisé est alors estimé par le calcul de la pension moyenne à laquelle est ajoutée la hausse de pension induite par la revalorisation, sachant que la pension initiale de décembre 2003 est indépendante des modes de revalorisation*.

* Cette méthode basée sur l'évolution moyenne de la pension, en contrôlant des effets de modification de structure de la population due aux flux de liquidation, sous-estime légèrement les niveaux de pension moyenne par rapport à un calcul des écarts de pensions basé sur la pension moyenne de l'année n pour les retraités de l'année n et la pension moyenne de l'année $n+1$ des retraités de l'année $n+1$, quel que soit le mécanisme de revalorisation.

Bibliographie

Assemblée Nationale (2003), projet de loi n°885 portant réforme des retraites.

S. Cambier, E. Poujardieu et L. Soulat (2014), Réformes des retraites et évolution des âges de départ à la CNRACL : un éclairage sur les fonctionnaires hospitaliers et territoriaux sédentaires, *Questions retraite & solidarité – Les cahiers*, n°1, janvier.

Conseil d'orientation des retraites (2015), Les revalorisations appliquées depuis les années 1980 dans les principaux régimes de retraite français », *document 4 du Conseil d'orientation des retraites*, séance du 11 février 2015.

Cour des comptes (2003), Rapport sur « Les pensions des fonctionnaires civils de l'État », avril 2003.

Direction de la sécurité sociale (2015), « Règles de revalorisation des différents paramètres de retraite », *document 2 du Conseil d'orientation des retraites*, séance du 11 février 2015.

retraitesolidarite.caissedesdepots.fr

Consultez les publications ou abonnez-vous à leur diffusion sur le site : retraitesolidarite.caissedesdepots.fr à la rubrique Études & publications