



L'évolution de la retraite des fonctionnaires au fil des générations : entre effets de structure et effets réforme

Isabelle Bridenne¹, Benoît Buisson² et Ségolène Leroy¹

¹Caisse des Dépôts – Direction des retraites et de la solidarité

²Service des retraites de l'Etat

L'évolution de la retraite des fonctionnaires au fil des générations :
entre effets de structure et effets réforme

Isabelle Bridenne¹, Benoît Buisson² et Ségolène Leroy¹
Avril 2018

¹Caisse des Dépôts – Direction des retraites et de la solidarité

²Service des retraites de l'Etat

Questions Retraite & Solidarité – Les cahiers reflètent les idées de leurs auteurs et n'expriment pas nécessairement la position de la Caisse des Dépôts ni celle des régimes qu'elle gère. Ce document est disponible sur le site internet de la Direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des Dépôts <http://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/>.

Questions Retraite & Solidarité – Les cahiers reflect the opinions of the authors and does not necessarily express the views of the Caisse des Dépôts or the schemes managed. This document is available on the Direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des Dépôts website <http://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/>.

L'évolution de la retraite des fonctionnaires au fil des générations : entre effets de structure et effets réforme

Résumé :

Ce cahier s'intéresse à l'évolution par génération de la pension versée aux titulaires de la fonction publique. Les niveaux de pensions s'avèrent très différents selon les versants de la fonction publique, traduisant ainsi des différences en termes de catégorie hiérarchique et de durées de carrière validées au sein de la fonction publique. La dynamique des pensions au fil des générations 1940 à 1950 n'est pas la même selon les versants de la fonction publique : progression marquée pour la fonction publique hospitalière, recul assez net pour la fonction publique d'État. La modification de la structure des catégories hiérarchiques au fil des générations, l'allongement des carrières féminines, l'évolution de la valeur du point et bien sûr l'impact des réformes, notamment celle de 2003 étudiée ici, expliquent ces évolutions différenciées. La réforme de 2003 a en effet entraîné de profonds changements dans le calcul des montants de pension à la liquidation et dans leur revalorisation au fil des années. Après avoir étudié les conséquences de chaque mesure législative de la réforme 2003, cette étude se propose de mesurer l'impact de cette réforme au niveau individuel pour la génération 1950. Comme attendu, il apparaît que la réforme 2003 a entraîné des baisses de montants de pension. Les 3/4 des agents perdent en moyenne 5 % de leur pension suite à la réforme tandis qu'une minorité y gagne en moyenne 8 %. Au-delà d'un effet catégoriel ou d'un effet par sexe, c'est bien l'âge au départ à la retraite qui est déterminant : les agents qui partent avant l'âge d'annulation de la décote y perdent suite à la réforme et les agents qui partent au-delà y gagnent. Les effets de la surcote l'emportent largement pour ceux-ci sur l'effet de la hausse de la durée de référence pour atteindre le taux plein.

Mots clés : retraite, SRE, CNRACL, fonctionnaires, titulaires de la fonction publique, évolution des montants de pension, évaluation des réformes.

Codes JEL : C16, J26, H55.

Synthèse

Le numéro 7 de Questions et Retraite et Solidarité – Les Cahiers est consacré à l'évolution de la pension versée aux titulaires de la fonction publique au fil des générations. La dynamique des pensions apparaît très différente selon les versants de la fonction publique : progression marquée pour la fonction publique hospitalière, recul assez net pour la fonction publique d'État. Entre les générations 1940 et 1950, étudiées ici, de profonds changements ont été à l'œuvre. Les poids relatifs des catégories hiérarchiques ont fortement évolué dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale, avec une plus forte importance relative des catégories A et B. De plus, l'allongement des carrières féminines, pour toutes les fonctions publiques, ainsi que des mesures catégorielles ciblées sur les trajectoires salariales ont entraîné des évolutions assez importantes des montants de pension au fil des générations.

La réforme de 2003, étudiée dans ce cahier, a conduit à de profonds changements dans le calcul des montants de pension à la liquidation et dans leur revalorisation au fil des années. Cette réforme a ainsi fait évoluer les règles d'indexation des retraites de la fonction publique. Ce changement s'est traduit par le passage d'une indexation sur les rémunérations à une indexation sur les prix. Avant 2004 les pensionnés de la fonction publique 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 catégorielles. Le gain par génération d'une indexation sur les prix a été évalué entre 2 % et 6 % selon les générations et selon les versants de la fonction publique. Comme ce gain est dépendant de l'écart entre l'année 2016, année de référence ici, et l'année de liquidation, il va décroissant de la génération 1940 à 1950. De ce fait neutraliser l'effet de cette mesure change en profondeur la dynamique de l'évolution des montants de pension entre les générations 1940 et 1950 selon les versants de la fonction publique. L'impact de cette mesure met en évidence les conséquences de la déconnexion entre les évolutions respectives de la valeur du point et de l'inflation.

Au-delà d'une analyse des conséquences de chaque mesure de la réforme de 2003, il est proposé dans cette étude un exercice d'évaluation ex-post de la réforme sur la génération 1950 en simulant un montant de pension avec la législation d'avant 2003 puis en le comparant au montant de pension à la liquidation, à date de départ inchangé. Comme attendu, il apparaît que la réforme a entraîné des baisses de montants de pension. Les 3/4 des agents perdent en moyenne 5 % de leur pension suite à la réforme tandis qu'une minorité (25 %) y gagne en moyenne 8 %. Au-delà d'un effet catégoriel ou d'un effet par sexe, c'est bien l'âge au départ à la retraite qui est déterminant : les agents qui partent avant l'âge d'annulation de la décote y perdent à la suite de la réforme et les agents qui partent au-delà y gagnent. Les effets de la surcote l'emportent largement pour ceux-ci sur l'effet de la hausse de la durée de référence pour atteindre le taux plein.

L'analyse des différences de montant de pension par génération au sein de la fonction publique se révèle ainsi complexe car ces différences proviennent tout à la fois des évolutions sur le marché du travail et des évolutions législatives paramétriques en termes de retraite. Tout discours simple, voire simpliste, sur le sujet pourrait apparaître comme forcément réducteur. De plus cette étude focalisée sur l'analyse des montants de pensions ne doit pas masquer que le montant de pension à la liquidation et l'âge de départ à la retraite sont un couple étroitement lié et qui fait l'objet d'arbitrage permanent des individus. Les conditions de cet arbitrage ne sont pas les mêmes selon le niveau de pension. Cette étude devrait se poursuivre avec les générations postérieures à la génération 1950, pas entièrement parties à la retraite, directement concernées par les mesures d'âges de la réforme 2010 et la réforme dite carrière longue.

Sommaire

Résumé court	iii
Synthèse	v
Sommaire	1
1. Introduction.....	3
2. Les retraités de la fonction publique des générations 1940 à 1955 : effectifs et caractéristiques	4
1.1. Périmètre de la population sélectionnée et effectifs.....	4
2.2. La composition des versants de la fonction publique.....	8
2.2.1. 55 % de femmes dans la FPT et FPE contre 80 % dans la FPH.....	8
2.2.2. Une répartition selon les catégories hiérarchiques différente entre versant et en évolution dans la FPT et la FPH.....	9
2.2.3. Des emplois relevant de la catégorie active principalement dans la FPH.....	10
2.2.4. Des motifs de départ à la retraite selon les versants.....	10
3. Niveau de pension et évolution de la pension au fil des générations.....	13
3.1. Un niveau de pension différent selon les versants de la fonction publique.....	13
3.2. Une dynamique d'évolution de la pension avec les générations variables selon les versants.....	14
3.3. Des évolutions apparaissent à l'intérieur de chaque catégorie hiérarchique	17
4. Effet de la réforme 2003 sur la pension moyenne versée aux fonctionnaires nés en 1940 et 1950	24
4.1. La réforme de 2003, une évolution significative de la retraite publique	24
4.2. Une montée en charge lente de la réforme 2003 au fil des générations	26
4.3. Allongement de la durée, introduction du taux plein, de la surcote et de la décote	27
4.4. Réforme du minimum garanti.....	30
4.5. L'effet de la revalorisation des pensions sur les prix.....	31
5. Evolution ex-post de la réforme 2003, analyse ciblée sur la génération 1950	33
4.1. Définition du champ étudié	33
5.2. Comparaison globale des pensions à la liquidation, avec et sans réforme 2003.....	34
5.3. Comparaison des pensions selon le motif de départ ou l'âge à la liquidation.....	37
6. Conclusion.....	39
Bibliographie.....	42
Annexe 1 - les réformes des retraites qui s'appliquent aux fonctionnaires.....	43
Annexe 2 – Evolution du minimum garanti suite à la réforme de 2003	48

1. Introduction

La retraite des titulaires de la fonction publique est gérée par deux régimes :

- le Service des retraites de l'État pour les fonctionnaires de la fonction publique de l'État (FPE), fonctionnaires civils et militaires ;
- la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) pour les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière (FPH) et de la fonction publique territoriale (FPT).

Au 31 décembre 2016, le nombre de pensionnés des régimes de retraite de la fonction publique était de 3,4 millions, dont 2,1 millions de pensionnés (civils et militaires) relevant du régime de la FPE et 1,2 million relevant de la CNRACL (Jaune Pensions, 2017).

En 2016, la pension mensuelle moyenne brute du stock des pensionnés était de 1 244 € pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, de 1 898 € pour les fonctionnaires civils de l'État, de 1 443 € pour les militaires. Ces montants moyens concernent un ensemble large de générations, englobant des populations parties depuis longtemps à la retraite et des générations plus jeunes qui ont liquidé leurs droits en 2016.

Dans le cadre de ce cahier, le zoom sera fait sur des générations récentes, dont les affiliés sont majoritairement partis en retraite. L'objectif est ici de s'intéresser aux évolutions de la pension des fonctionnaires à la suite de la mise en place de la réforme des retraites de 2003.

Cette réforme a modifié certains éléments de calcul de la pension de la fonction publique, en introduisant une possibilité de départ anticipé pour carrière longue. Elle a également introduit la notion de durée d'assurance nécessaire pour atteindre le taux plein qui est alignée depuis 2008 sur celle en vigueur dans le régime général. Le calcul du minimum garanti a aussi évolué à la suite de cette réforme.

En 2010, une nouvelle réforme a eu plutôt des conséquences sur les conditions de départ en retraite : recul progressif de l'âge légal mais aussi fermeture de la possibilité de départ anticipé au sein de la fonction publique pour les parents de trois enfants et plus ayant validé au moins 15 ans de service au sein de la fonction publique. Ces évolutions des conditions de départ à la retraite ont pu avoir des effets sur les niveaux de pension.

Les générations sélectionnées dans la suite sont celles nées entre 1940 et 1955. Avant 1943, les générations sont peu concernées par la réforme 2003. Sa mise en œuvre et ses effets ont été réellement progressifs à partir de la génération 1944. Concernant la réforme 2010, le recul de l'âge légal de départ à la retraite a été mis en place à partir de la génération 1951 jusqu'à la génération 1955 pour les départs dits « normaux ». Pour les départs anticipés au titre de la catégorie active, c'est à partir de la génération 1956 que le décalage de l'âge légal a été enclenché.

Dans la partie deux de cette étude, la population sélectionnée sera présentée. Dans la partie suivante, l'analyse des évolutions de pension au fil des générations sera proposée, en mettant en évidence les effets de structure pouvant expliquer certaines des évolutions constatées. Dans une quatrième partie, il s'agira de mettre en évidence les éléments des réformes ayant influencé les évolutions des pensions entre la génération 1940 et la génération 1950. La dernière partie présentera les résultats d'une évaluation ex-post de la réforme 2003 effectuée sur la génération 1950, génération la plus récente ayant en totalité liquidé.

2. Les retraités de la fonction publique des générations 1940 à 1955 : effectifs et caractéristiques

1.1. Périmètre de la population sélectionnée et effectifs

La population retenue pour étudier l'évolution des pensions versées au fil des générations se compose :

- des retraités de la fonction publique d'État (FPE), uniquement les fonctionnaires civils, hors militaires,
- des retraités de la fonction publique hospitalière (FPH) ;
- et des retraités de la fonction publique territoriale (FPT).

Les générations retenues concernent celles nées entre 1940 et 1955, percevant ou ayant perçu une pension vieillesse de droit propre (hors invalidité). Sont effectivement pris en compte les retraités vivants en 2016, mais également ceux ayant liquidé leur retraite mais étant décédés depuis. Cette prise en compte des retraités décédés permet d'avoir un regard relativement complet sur chaque génération afin de limiter les biais de sélection. A noter que les affiliés des générations sélectionnées décédés avant leur départ à la retraite ne sont pas pris en compte ; par ailleurs pour la CNRACL, les retraités décédés avant 2008 n'ont pu être retenus et pour le SRE, ce sont ceux décédés avant 2005 qui n'ont pas été retenus.

La population sélectionnée est donc plus large que la population des affiliés vivants en 2016, et permet d'avoir une image relativement exhaustive des affiliés des générations retenues.

Pour l'ensemble de cette population, les montants de pension sont exprimés en euros 2016 et ils correspondent aux pensions versées par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et le Service des Retraites de l'État (SRE), voir à ce sujet l'encadré 1. N'est pas intégrée dans l'analyse la pension additionnelle de la Fonction Publique (RAFP) mise en place à partir de 2005 (voir encadré 1). Pour les générations retenues dans l'analyse qui suit, cet élément de pension est relativement mineur.

Ne sont pas non plus prises en compte les autres pensions (de base et complémentaire) éventuellement perçues par les retraités de la fonction publique liées à des activités professionnelles qu'ils auraient effectuées avant leur titularisation. L'analyse concerne la pension perçue par les fonctionnaires au titre de l'activité au sein de la fonction publique en tant que titulaire.

Encadré 1**La retraite des agents titulaires des trois fonctions publiques**

Extrait du Jaune Pensions (2018, page 20) :

« Les agents titulaires des trois versants de la fonction publique sont couverts, de manière identique, par un régime complet leur assurant l'équivalent d'une retraite de base et d'une retraite complémentaire (régime de l'État pour les agents de la FPE et régime de la CNRACL pour les agents de la FPT et FPH), et par un régime additionnel par points (le RAFP¹) qui permet d'améliorer le taux de remplacement de leurs pensions.

Les règles de cotisation et de prestation des deux régimes de base sont identiques : l'assiette de cotisation est constituée du traitement indiciaire brut ; une carrière complète donne droit à une pension égale à 75 % du traitement indiciaire brut des six derniers mois (hors bonifications et accessoires). Seuls l'organisation et le financement des régimes diffèrent ».

- Le régime de la fonction publique de l'État concerne les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires. Porté par le budget de l'État dans le cadre du compte d'affectation spéciale « Pensions » (programme 741), il est alimenté par une cotisation salariale au taux de 10,29 % en 2017. Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, il est également alimenté par une contribution versée par les employeurs de fonctionnaires civils (taux de 74,28 % en 2017, inchangé depuis 2014) et de militaires (taux de 126,07 % en 2017, inchangé depuis 2013).

La Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) du Ministère chargé du budget est l'opérateur des retraites des fonctionnaires de l'État en s'appuyant sur le Service des Retraites de l'État et un réseau resserré de centres de retraites répartis sur le territoire français métropolitain et ultra-marin.

- Le régime des fonctions publiques territoriale et hospitalière est porté par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), créée en 1945. Le taux de cotisation salariale est identique à celui du régime général et le taux de contribution des employeurs est de 30,65 % en 2017 (contre 30,60 % en 2016 et 30,50 % en 2015).

La Caisse des Dépôts en tant que gestionnaire de la CNRACL est chargée de collecter les cotisations de ses affiliés, de calculer les pensions et de payer les retraites à ses pensionnés.

Les données présentées dans la suite correspondent à la situation arrêtée fin 2016. Au 31/12/2016, la génération 1940 a atteint 76 ans ; celle née en 1950, 66 ans et la génération 1955 est âgée de 61 ans. Parmi les générations 1940 à 1946, l'ensemble des fonctionnaires est parti à la retraite. Pour les générations 1947 et suivantes, il y a encore des fonctionnaires en activité. Le tableau 1 présente les effectifs des fonctionnaires de chaque génération, qu'ils soient actifs ou retraités, ainsi que les taux de retraités au sein de chaque génération. Jusqu'à la génération 1950, c'est entre 98 % et 100 % de la génération qui a pris sa retraite, contre moins de 90 % pour la génération 1952 et moins de 50 % pour la génération 1955. Lorsque l'ensemble de la génération n'est pas encore parti en retraite, le montant moyen de la pension calculée pour la génération peut donc encore évoluer avec les départs à venir.

¹ Depuis 2005, a été créé le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP). Ce régime additionnel obligatoire par points, fonctionnant en capitalisation, concerne l'ensemble des fonctionnaires. L'assiette de cotisation de ce régime est assise sur la part indemnitaire de la rémunération (les primes) dans la limite de 20 % du traitement indiciaire, au taux de 10 % réparti à part égale entre l'employeur et le salarié. Ces points sont convertis en euros en fonction de leur valeur de service, fixée par le conseil d'administration de l'établissement public gestionnaire du régime. La caisse des Dépôts est le gestionnaire administratif de l'ERAFP.

Concernant la répartition des fonctionnaires par versant de la fonction publique, la fonction publique d'État demeure majoritaire au sein des générations retenues. Cependant, au fil des générations, le poids respectif des versants évolue en lien avec la décentralisation de la fonction publique, et donc le poids croissant de la fonction publique territoriale au détriment de la fonction publique d'État, mais aussi la progression des effectifs des personnels hospitaliers. Ainsi alors que la fonction publique d'État représente près de 70 % des fonctionnaires (actifs et retraités) jusqu'à la génération 1944, elle est passée sous la barre des 50 % à partir de la génération 1954 (graphique 1).

Le tableau 2 présente les effectifs, pour chaque génération, des fonctionnaires percevant une pension de droit direct au titre de la vieillesse en 2016. Les fonctionnaires percevant une pension d'invalidité ne sont pas pris en compte². Selon les générations, c'est entre 68 000 et 140 000 fonctionnaires retraités, les différences s'expliquant par le poids démographique de chaque génération et par le poids du taux de retraités au sein de chacune.

Tableau 1 – Effectifs de la population sélectionnée, retraités et actifs, selon la génération et le versant et taux de retraités au sein de chaque génération

Génération	Fonctionnaires d'État	Fonctionnaires Hospitaliers	Fonctionnaires territoriaux	Ensemble des fonctionnaires Actifs et retraités	% retraités au sein de la génération
1940	45 892	9 632	12 744	68 268	99,9%
1941	46 317	9 618	12 687	68 622	99,9%
1942	55 223	10 830	14 594	80 647	99,9%
1943	61 465	12 180	16 099	89 744	99,8%
1944	61 741	13 151	16 771	91 663	99,8%
1945	60 114	14 077	18 212	92 403	99,7%
1946	83 524	19 807	26 175	129 506	99,7%
1947	88 716	22 172	28 309	139 197	99,5%
1948	88 051	23 617	29 735	141 403	99,2%
1949	86 774	24 633	31 668	143 075	98,5%
1950	82 984	25 856	34 272	143 112	97,5%
1951	77 109	25 819	35 490	138 418	94,5%
1952	74 730	27 235	37 841	139 806	86,4%
1953	72 113	28 926	39 024	140 063	80,1%
1954	72 107	31 184	41 338	144 629	71,7%
1955	72 756	33 385	43 836	149 977	48,0%

Source : base statistique des retraités et actifs de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1955 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

Remarque : le taux de retraités au sein de la génération est calculé en le reportant à la population des affiliés de la génération (actifs et retraités).

² L'objectif de cette étude étant d'apprécier l'évolution de la pension au fil des générations dans un contexte de réforme, il a été décidé de ne pas retenir les pensions d'invalidité qui bénéficient de règles de calcul spécifiques. Au sein d'une génération de fonctionnaire, c'est un peu moins de 10 % des affiliés qui perçoivent une pension d'invalidité.

Graphique 1 – Répartition des effectifs de fonctionnaires (retraités et actifs) par versant de la fonction publique

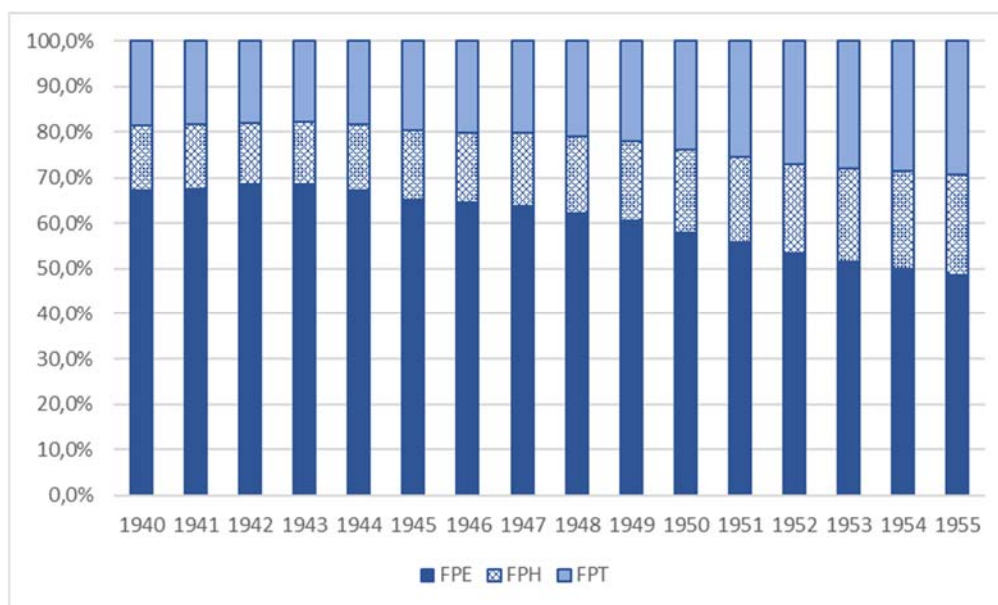


Tableau 2 – Effectifs des retraités selon la génération et le versant

Génération	Fonctionnaires d'État	Fonctionnaires Hospitaliers	Fonctionnaires territoriaux	Ensemble des fonctionnaires
1940	45 854	9 632	12 744	68 230
1941	46 260	9 618	12 687	68 565
1942	55 106	10 830	14 594	80 530
1943	61 242	12 180	16 099	89 521
1944	61 530	13 151	16 771	91 452
1945	59 865	14 077	18 212	92 154
1946	83 119	19 807	26 175	129 104
1947	88 193	22 117	28 178	138 488
1948	87 184	23 550	29 510	140 244
1949	85 185	24 516	31 267	140 968
1950	80 704	25 605	33 287	139 596
1951	72 444	25 233	33 096	130 773
1952	64 027	25 654	31 161	120 842
1953	56 377	26 541	29 227	112 145
1954	49 421	27 218	26 995	103 634
1955	32 195	23 899	15 860	71 954

Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1955 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

2.2. La composition des versants de la fonction publique

Les trois versants de la fonction publique se composent de populations différentes en lien avec la nature des emplois occupés. La fonction publique d'État regroupe pour l'essentiel les fonctionnaires des ministères et les enseignants des établissements publics, population majoritairement de catégorie hiérarchique A. La fonction publique hospitalière se compose quant à elle des fonctionnaires en activité dans les établissements hospitaliers, avec une part importante de fonctionnaires de catégories hiérarchiques A et B, une large majorité de femmes et une proportion importante d'emplois relevant de la catégorie active. Quant à la fonction publique territoriale, la population est plus hétérogène, couvrant une grande diversité d'emplois nécessaires à l'activité des collectivités locales. Dans ce versant la part des fonctionnaires de catégorie hiérarchique C est majoritaire.

Ces caractéristiques de chaque versant ne sont pas sans incidence sur la qualification des fonctionnaires, leur traitement mais aussi leur déroulement de carrière au sein de la fonction publique. Ces éléments ont des conséquences directes sur les niveaux de pension qui sont liés aux indices mais aussi à la durée de carrière des agents en tant que titulaire de la fonction publique.

Dans cette deuxième partie, les données présentées se concentrent sur la population de retraités des trois versants nés entre 1940 et 1950. Pour les générations suivantes, le fait de ne pas avoir l'ensemble de la génération implique un biais significatif sur les caractéristiques des retraités.

2.2.1. 55 % de femmes dans la FPT et FPE contre 80 % dans la FPH

L'une des caractéristiques de la fonction publique est une prédominance des femmes dans les trois versants : au sein des retraités de la génération 1940, la part de femmes est de 57 % et de 59 % pour la génération 1950. Dans la FPE et la FPT, cette part est de 55 %, poids relativement stable au fil des générations. Au sein de la FPH, les femmes représentent 8 agents sur 10, avec une légère progression entre les générations (77 % à 80 %, voir tableau 3).

Tableau 3 – Part des femmes selon les versants de la fonction publique

Génération	Fonctionnaires d'État	Fonctionnaires Hospitaliers	Fonctionnaires territoriaux	Ensemble des fonctionnaires
1940	53,8%	76,9%	55,0%	57,3%
1945	53,4%	77,5%	54,7%	57,3%
1950	54,2%	80,0%	56,0%	59,4%

Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés en 1940, 1945 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

2.2.2. Une répartition selon les catégories hiérarchiques différente entre versant et en évolution dans la FPT et la FPH

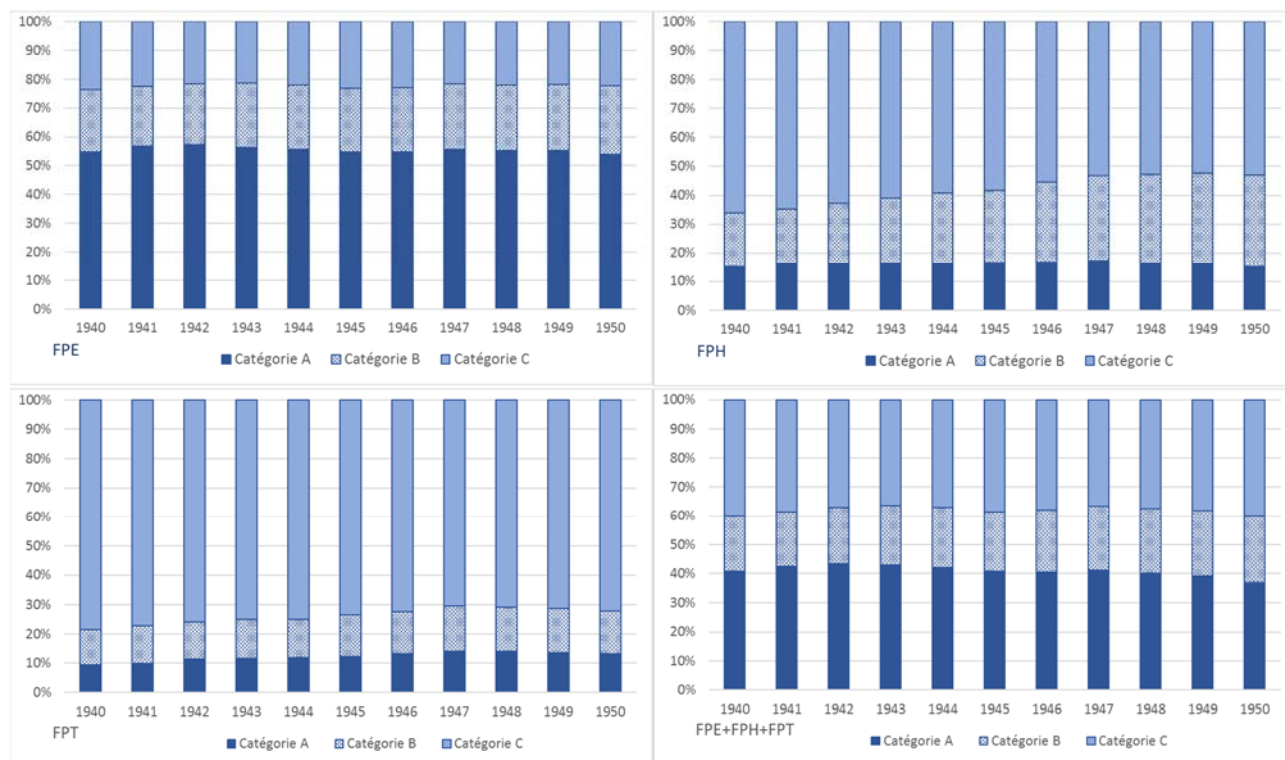
Dans la fonction publique d'État, les agents de catégorie A, avec notamment les enseignants, sont majoritaires. Au fil des générations 1940 à 1950 la structure des retraités, par catégorie hiérarchique à la liquidation de la retraite, s'avère relativement stable avec environ 55 % d'agents de catégorie A et une proportion sensiblement identique pour les catégories B et C (entre 22 et 23 %).

Dans la FPH, 15 % des retraités des générations 1940 à 1950 occupaient à la liquidation un poste de catégorie A. La part des fonctionnaires de catégorie B a progressé d'un peu plus de 10 points entre les générations 1940 et 1950, passant de 20 à 32 %, au détriment de la catégorie C dont la part est de 53 % pour la génération 1950.

Quant à la FPT, la part de retraités occupant un poste de catégorie C à la liquidation demeure majoritaire même si elle s'est réduite au fil des générations passant de 78 % à 72 % entre les générations 1940 et 1950. En contrepartie, les parts des deux autres catégories ont un peu progressé, passant de 9 à 13 % pour les retraités issus de la catégorie A et de 12 à 15 % pour la catégorie B.

Dans la FPH et la FPT, la progression du poids des retraités ayant terminé leur carrière en catégorie A ou B n'est pas sans incidence sur l'évolution de la pension au fil des générations qui sera présentée dans la suite.

Graphiques 2 – Répartition des effectifs de fonctionnaires retraités selon leur catégorie hiérarchique à la liquidation de la retraite, et par versant de la fonction publique



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

2.2.3. Des emplois relevant de la catégorie active principalement dans la FPH

La fonction publique hospitalière est le versant au sein duquel le poids des personnels en emploi relevant de la catégorie active est le plus important. Un emploi occupé sur deux relève de cette catégorie en 2016. Dans la fonction publique d'État, ces emplois sont également présents avec globalement un fonctionnaire sur 10 qui est concerné et de l'ordre de 7 % des emplois concernés par la catégorie active dans la fonction publique territoriale (Jaune pensions 2017 et Henry et Soulat, 2018).

Le fait d'occuper au cours de sa carrière durant 15 à 17 ans, selon les générations, un poste de catégorie active va permettre un départ à la retraite anticipée et de bénéficier dans certains cas de bonification. Ces éléments ne sont pas sans effet sur la pension, dans la mesure où il y aura une possibilité d'anticiper le départ à la retraite ce qui peut jouer sur la durée d'assurance validée au sein du régime.

2.2.4. Des motifs de départ à la retraite selon les versants

La fonction publique se caractérise par des motifs de départ variés, dont certains lui sont spécifiques. Les réformes de 2003 et 2010 ont fait évoluer ces motifs, en ouvrant certaines possibilités de départ, en fermant d'autres et en décalant les âges légaux de départ à la retraite.

En 2003, a été instaurée la possibilité de départ à la retraite pour carrière longue, permettant aux affiliés ayant une durée de carrière supérieure à la durée nécessaire pour le taux plein de partir à la retraite au plus tôt quatre années avant l'âge légal. La réforme de 2010 a quant à elle décalé les différents âges de départ à la retraite en les augmentant progressivement de deux années. Cette réforme a également fermé le dispositif de départ anticipé pour les parents d'au moins trois enfants. Ce motif de départ spécifique à la fonction publique permettait aux parents ayant élevé au moins trois enfants et ayant validé 15 années de service de partir à la retraite sans condition d'âge. Le tableau ci-dessous résume les différents types de départ de la fonction publique.

Tableau 4 – Cinq types de départ dans la fonction publique avec des âges d'ouverture de droits différents

Population concernée	Qualification du départ	Age d'ouverture des droits, avant et après réforme de 2010
Fonctionnaires occupant des emplois sédentaires	Départ non anticipé	60 ans et à terme 62 ans
	Départ anticipé pour carrière longue	Départ possible entre 56 et 59 ans et à terme entre 58 et 61 ans
Fonctionnaires occupant des emplois relevant de la catégorie active	Départ anticipé au titre de la catégorie active	55 ans et à terme 57 ans
Tout fonctionnaire répondant aux conditions	Départ anticipé pour motif familial (1)	Pas de condition d'âge
	Départ anticipé au titre du handicap (2)	55 ans et jusqu'à la veille du jour de l'âge légal

(1) Les départs anticipés pour motifs familiaux relèvent du dispositif bénéficiant aux parents d'au moins trois enfants ayant validé au moins 15 ans de service ainsi que le dispositif bénéficiant aux parents d'un enfant handicapé ayant accompli au moins 15 ans de service.

(2) Pour les fonctionnaires handicapés atteints d'une incapacité permanente d'au moins 50 % et ayant validé une durée d'assurance égale à la durée nécessaire pour le taux plein réduite de 40 trimestres pour un départ à partir de 55 ans et à 80 trimestres pour un départ à 59 ans.

Au regard de la composition des versants de la fonction publique en termes de catégorie active / catégorie sédentaire mais aussi de l'importance relative des femmes et des profils de carrière, la répartition entre motifs de départ diffère entre les versants de la fonction publique. Les évolutions de la législation ont également eu un certain impact sur cette répartition entre motifs (voir graphique 3).

Dans la FPE, la répartition selon le motif de départ est relativement stable au fil des générations. Sur 100 départs à la retraite, 60 sont des agents de la catégorie sédentaire (départs dit « normaux »), 30 sont des agents de la catégorie active (instituteurs, policiers, surveillants de la pénitentiaire...) et 10 agents partent en retraite au titre d'un motif familial (parents de trois enfants notamment).

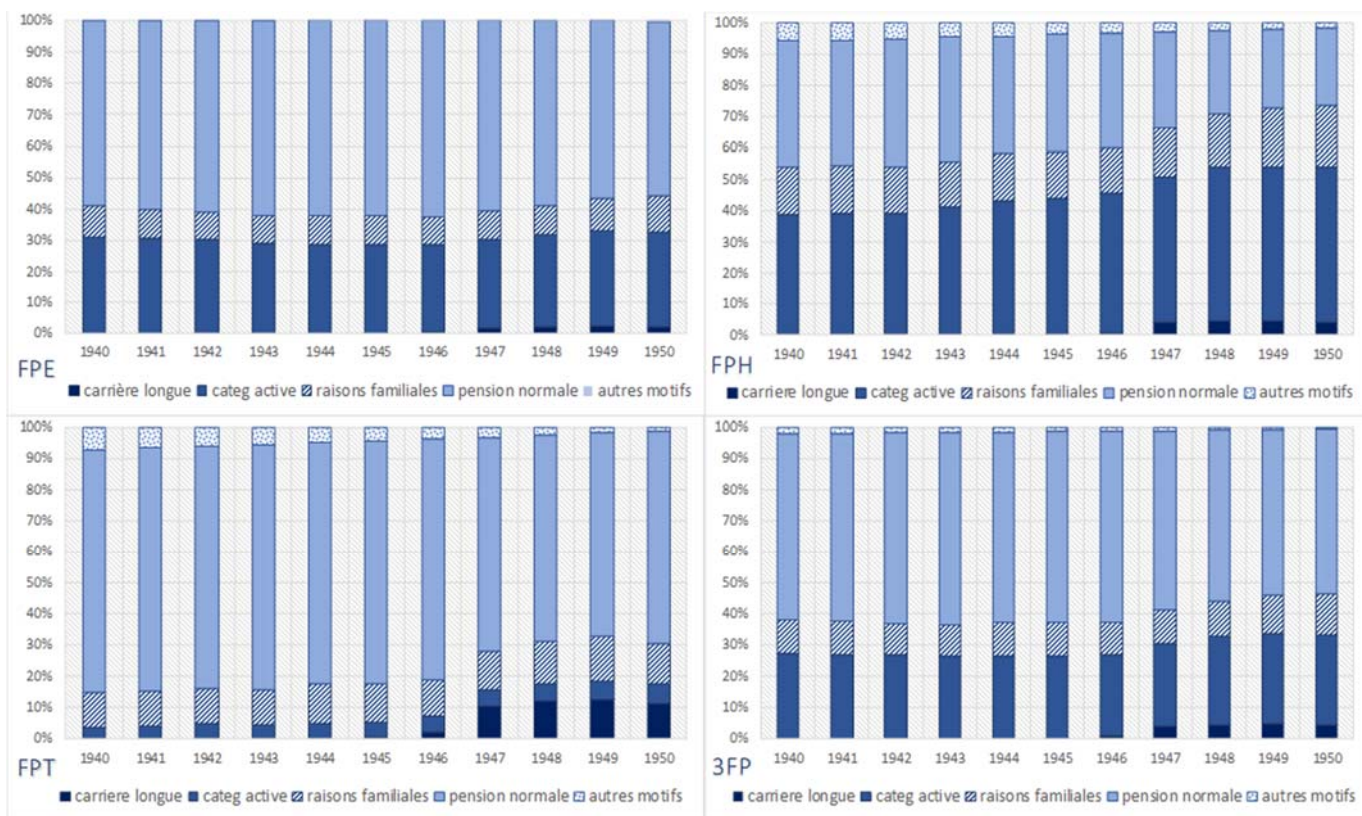
Dans la FPH, les départs au titre de la catégorie active ont pris un peu plus de poids au fil des générations, et représentent globalement 40 à 50 % des départs de ce versant. Quant aux départs pour raisons familiales, ils sont également un peu plus fréquents pour les générations les plus jeunes du fait de la fermeture du dispositif annoncée en 2010. En conséquence, le poids des départs normaux est passé de 40 % pour la génération 1940 à 25 % pour la génération 1950.

Pour la FPT, les départs dit normaux sont largement majoritaires, 8 départs sur 10 pour la génération 1940, mais leurs poids diminuent à partir de la génération 1947 avec l'ouverture du dispositif pour carrière longue. Pour les générations les plus jeunes retenues ici, les départs anticipés pour carrière longue représentent un peu plus d'un départ sur 10, comme ceux au titre des raisons familiales, les départs normaux près de 7 départs sur 10 et le reste au titre de la catégorie active.

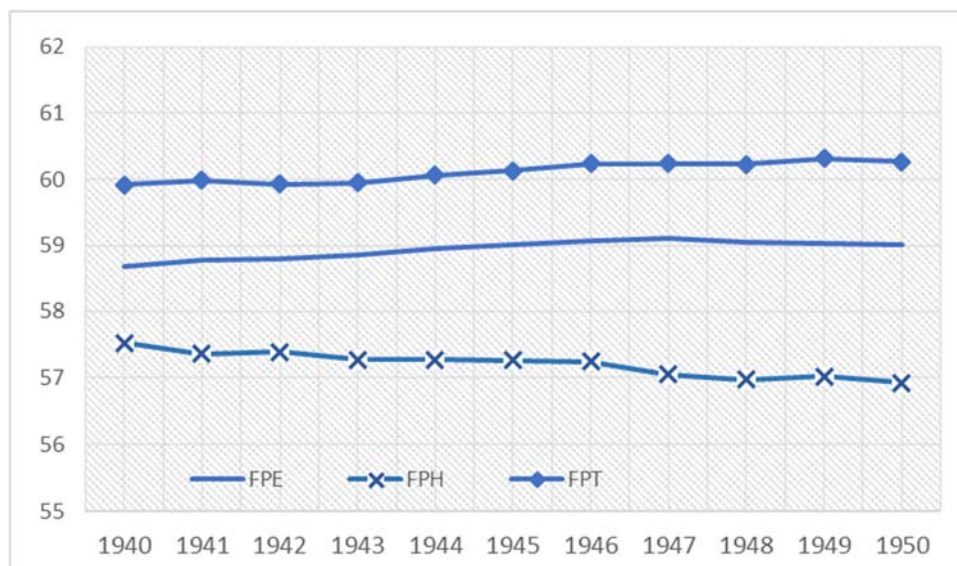
Ces répartitions différentes de motifs de départs selon les versants ont des impacts directs sur les âges de départ à la retraite. En lien avec l'importance des départs anticipés au titre de la catégorie active et pour raisons familiales, les fonctionnaires issus de la FPH partent en retraite en moyenne à 57-58 ans. Pour la FPE, cet âge moyen se situe plutôt à 59 ans. Pour la FPT, l'âge de départ à la retraite est proche de 60 ans.

Les générations retenues ici n'ont pas été concernées par le décalage de l'âge de départ à la retraite introduit par la réforme de 2010. L'âge de départ à la retraite évolue effectivement à la hausse pour les générations suivantes, soit à partir de la génération 1951 (pour plus de détail sur ce sujet, voir le Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, 2017).

Graphiques 3 – Répartition des départs à la retraite selon le motif, et les versants de la fonction publique, générations 1940 à 1950



Graphique 4 – Evolution des âges de départs à la retraite selon le versant et les générations



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.
Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

3. Niveau de pension et évolution de la pension au fil des générations

En 2016, les fonctionnaires nés en 1940 perçoivent une pension de 1 950 € par mois. Pour ceux nés en 1950, ce montant moyen est de 1 825 €, soit une baisse de 6 % entre les deux générations. Cependant, selon le versant, le niveau de la pension est différent : la pension est plus élevée pour les retraités de la fonction publique d'État, puis pour les retraités de la FPH. Les évolutions des pensions au fil des générations sont également différentes.

Ces écarts et évolutions différenciés s'expliquent par des effets de structure ainsi que par les évolutions législatives. La mise en évidence des effets de structure sera faite dans cette partie 3. Dans la quatrième partie l'analyse portera plus spécifiquement sur les effets de la réforme.

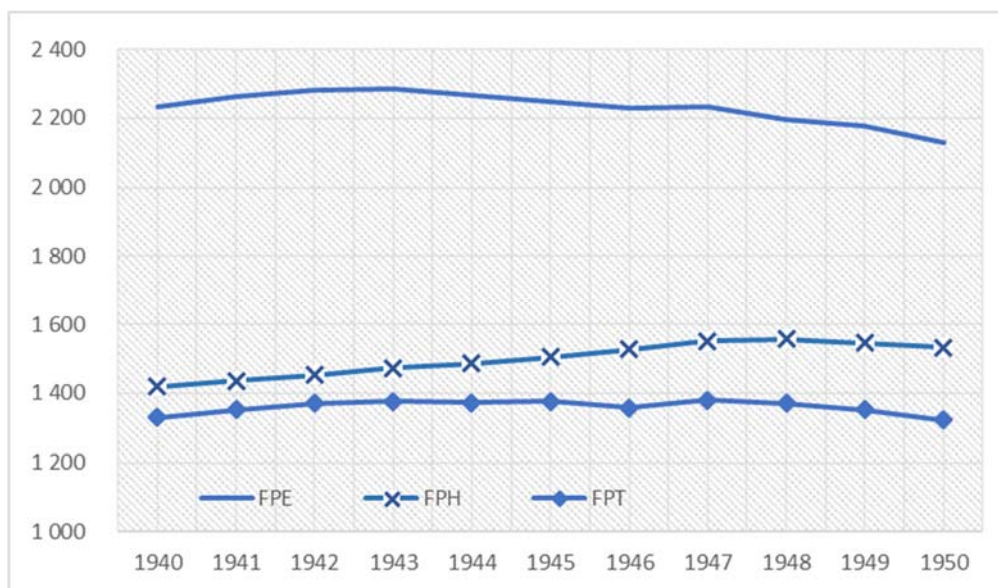
3.1. Un niveau de pension différent selon les versants de la fonction publique

La pension versée aux fonctionnaires issus de la FPE en 2016 est en moyenne de 2 225 € par mois pour les retraités nés entre 1940 et 1950. Ce montant moyen est 1 500 € pour les fonctionnaires retraités de la fonction publique hospitalière et de 1 360 € pour ceux qui ont effectué leur carrière à la FPT. Ces montants de pension concernent la pension reçue au titre de l'activité effectuée en tant que fonctionnaire. Cette pension peut éventuellement être complétée par une pension d'un ou plusieurs régimes pour les fonctionnaires ayant eu une activité sous un autre statut.

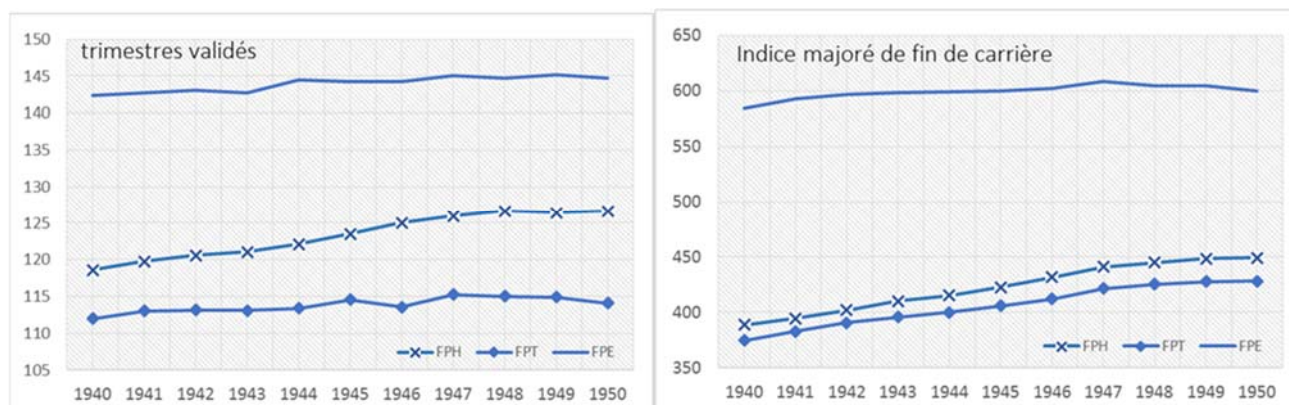
La pension versée aux retraités de la FPH représente, selon les générations, entre 65 et 70 % de la pension FPE ; pour les retraités issus de la FPT, ce ratio est de 60 à 62 %, avec une légère progression au fil des générations (cf. graphique 5). La hiérarchie des pensions entre les trois versants s'explique par la répartition des catégories hiérarchiques des fonctionnaires, comme vu précédemment, mais également par des durées de carrière différentes selon les versants.

Que cela soit par rapport à la durée d'assurance validée au sein du régime en tant que titulaire ou par rapport aux indices de fin de carrière mobilisés pour le calcul de la pension, la hiérarchie entre les trois versants se retrouve (cf. graphiques 6 et 7). En termes d'indice, le poids respectif des différentes catégories hiérarchiques selon le versant explique cette situation (cf. graphique 2). Concernant la durée de carrière, les déroulements diffèrent selon les versants : les entrées dans la FPE et la FPH se font assez tôt à l'issue des études, par contre les sorties vers la retraite sont plus précoces dans la FPH. La part des femmes, et plus précisément le temps partiel qui les concerne plus fréquemment, peuvent également expliquer des carrières plus courtes dans ce versant. Dans la FPT, les affiliations ont eu lieu pour ces générations plus tardivement, réduisant la durée de carrière en tant que fonctionnaire. Selon les générations, au sein de la FPT, la durée d'assurance validée à la CNRACL est comprise entre 110 et 115 trimestres, contre 120 à 127 trimestres pour les retraités de la FPH et plutôt 145 trimestres pour les retraités de la FPE. La progression au fil des générations est plus prononcée dans la FPH que ce soit en termes de durée d'assurance et d'indice de fin de carrière.

Graphique 5 – Evolution de la pension versée aux fonctionnaires en 2016, au fil des générations et selon les versants



Graphiques 6 et 7 – Evolution des indices majorés de fin de carrière et de la durée d'assurance validée (en trimestres), selon les générations et le versant



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

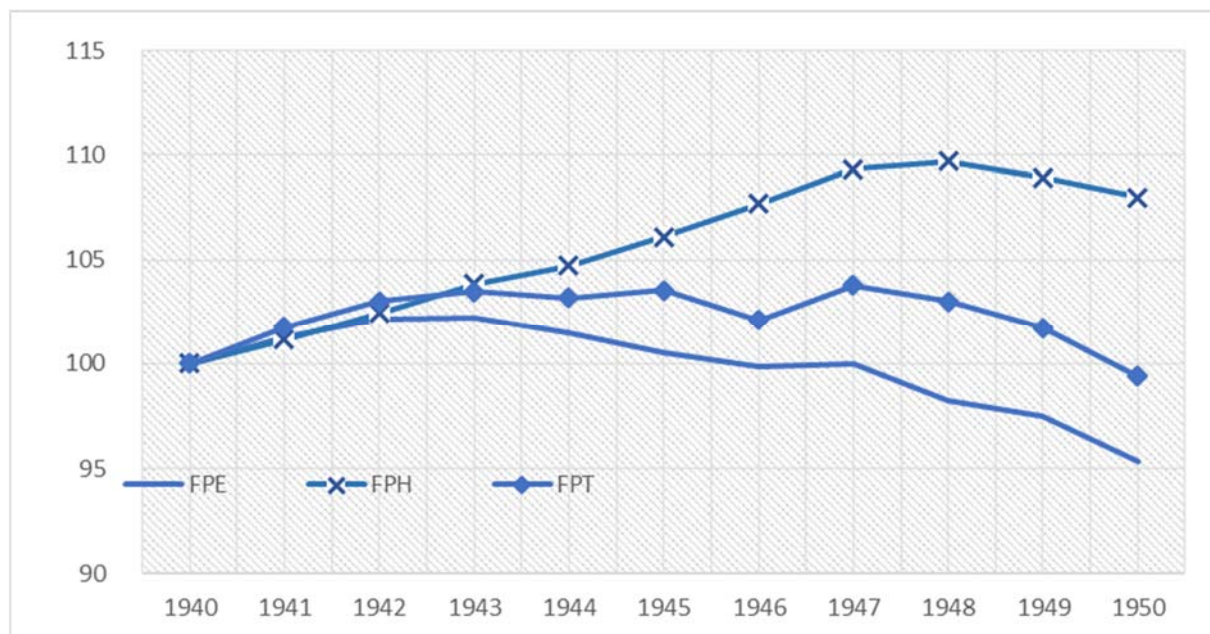
3.2. Une dynamique d'évolution de la pension avec les générations variables selon les versants

Au-delà du niveau, les évolutions de la pension selon les générations n'ont pas les mêmes dynamiques selon les versants. En prenant en référence la pension moyenne versée en 2016 à la génération 1940, il apparaît que la pension au fil des générations a d'abord augmenté puis a baissé (voir graphique 8).

La pension moyenne dans la fonction publique d'État atteint son maximum pour la génération 1943. La pension moyenne de la génération 1950 est près de 7 % moins élevée que celle de la génération 1943. Entre la pension de la génération 1940 et celle de 1950, c'est une baisse de près de 5 % de la pension qui est enregistrée. Au sein de la FPT, la pension moyenne, après avoir progressée jusqu'à la génération 1943, a connu une stagnation et une baisse sur

les dernières générations. En revanche, dans la FPH, la pension moyenne vieillesse versée augmente de génération en génération pour enregistrer un gain de 10 points entre la génération 1940 et celle de 1948. Sur les deux dernières générations retenues, la pension moyenne diminue légèrement.

Graphique 8 – Evolution de la pension versée aux fonctionnaires en 2016, au fil des générations et selon les versants (indice 100 = pension de la génération 1940)



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

Au sein de chaque versant, la baisse de la pension à partir de la génération 1948 est à mettre en lien avec la montée en charge de la réforme de 2003 (voir partie 4). Il faut également signaler le gel du point au sein de la fonction publique qui a également pesé sur les pensions à la liquidation des dernières générations. Effectivement entre 2010 et 2015, la valeur du point n'a pas augmenté ce qui a de fait impliqué une stagnation du traitement retenu pour le calcul de la pension particulièrement sur les générations 1948, 1949 et 1950 qui ont plus fréquemment liquidé après 2010³ (voir pour plus de détail l'encadré 2).

Cependant, avant l'inflexion constatée à partir de la génération 1948 et commune aux trois versants, les évolutions de la pension au fil des générations n'ont pas les mêmes dynamiques selon les fonctions publiques. Ces évolutions différenciées s'expliquent par les modifications structurelles des générations. Comme indiqué dans la partie précédente, les poids des catégories hiérarchiques selon les générations ont peu évolué pour la FPE alors qu'ils se sont modifiés pour les deux autres versants, avec des poids en hausse pour les catégories A et B au détriment de la catégorie C. Dans le graphique 9, les courbes en pointillés retracent l'évolution de la pension au fil des générations à structure de catégorie hiérarchique figée sur celle de 1940.

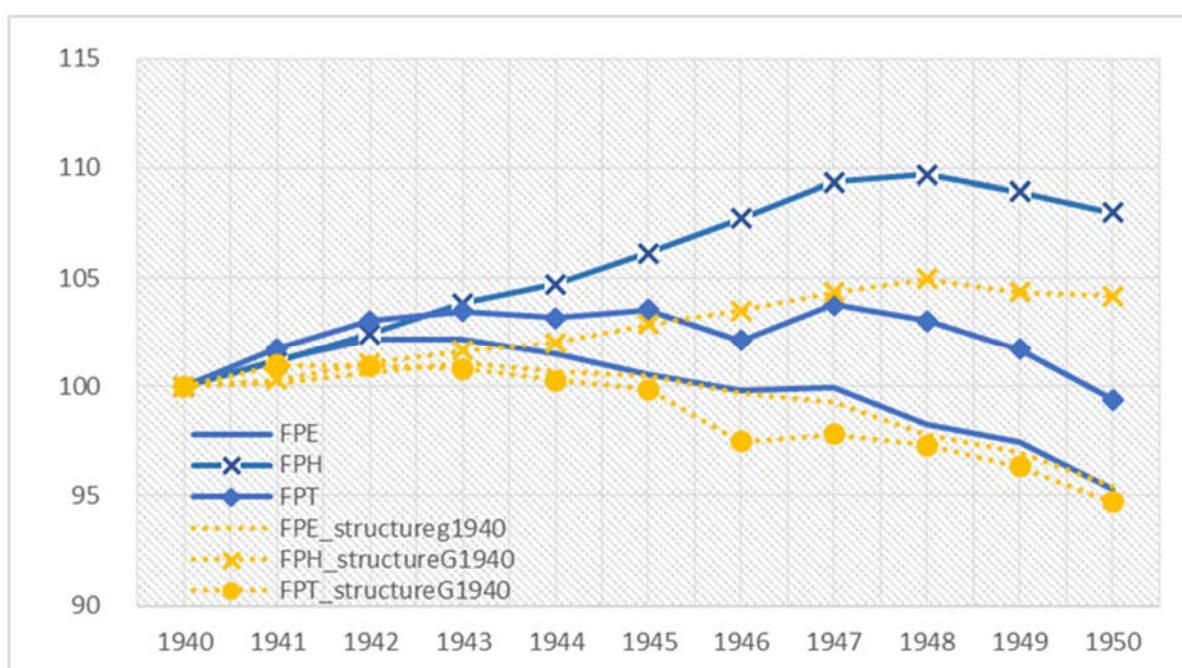
³ Pour la génération 1948, 25 % des départs en retraite ont eu lieu entre 2010 et 2016 ; pour la génération 1949, ce taux est de 40 % et de 66 % pour la génération 1950.

Il apparaît bien qu'une grande partie de la dynamique de l'évolution de la pension dans la FPT et la FPH s'explique par une qualification en hausse au fil des générations.

En neutralisant la déformation des catégories hiérarchiques, la dynamique de la pension au fil des générations pour les retraités de la FPE et de la FPT est relativement proche. La pension moyenne versée aux générations 1940 à 1945 stagne ; pour les générations suivantes, elle diminue régulièrement pour être inférieure de 5 points pour la génération 1950 relativement à la pension versée aux retraités nés en 1940. Dans la fonction publique hospitalière, la dynamique demeure à la hausse, mais celle-ci est réduite de moitié en contrôlant la déformation des catégories hiérarchiques.

Graphique 9 – Evolution de la pension versée aux fonctionnaires en 2016, avec neutralisation de la déformation des poids respectifs des catégories hiérarchiques

(indice 100 = pension de la génération 1940)



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

Note de lecture : dans la FPT, la pension de la génération 1950 représente 99 relativement à la pension de la génération 1940 en base 100. Si l'on applique à la génération 1950 la structure en termes de catégorie hiérarchique de la génération 1940, la pension moyenne de la génération 1950 correspond à 95, relativement à la pension de la génération 1940 en base 100.

Encadré 2**L'effet de la non revalorisation de la valeur du point sur l'évolution du traitement à la liquidation**

Depuis le début de la décennie 2000, la revalorisation de la valeur du point de la fonction publique augmente moins vite que l'inflation, avec entre 2010 et 2015, une valeur du point qui a stagné en nominal. En 2016, la valeur du point de la fonction publique est de 55,8969 €. Cette valeur du point était de 48,49 € en 1995. Entre ces deux valeurs, il y a une progression de 15 % en un peu plus de 20 ans. Sur la même période, l'inflation a été d'un peu plus de 30 %. En euros courants, la valeur du point a évolué globalement deux fois moins vite que l'inflation sur la période.

Dans la mesure où la valeur du point est prise en compte, lors du calcul de la pension, pour la valorisation du traitement, ce ralentissement et cette stagnation de la valeur du point au fil des années ont contribué au fléchissement de l'évolution des pensions avec les nouvelles liquidations.

Ainsi un affilié ayant une carrière complète et un indice majoré de 500 retenu pour le calcul de sa pension :

- s'il liquide en 2003 avec un taux de liquidation de 75 %, il percevra une pension de 1 640 € par mois, la valeur du point en 2003 étant de 52,4933. En 2013, sa pension du fait des revalorisations de pension annuelle s'établira à 1 910 € ;
- s'il liquide en 2013 avec le même niveau d'indice majoré de 500, sa pension à la liquidation sera de 1 740 €, avec une valeur du point de 55,5635 €.

Pour une liquidation dans les mêmes conditions à 10 ans d'écart, la pension perçue pour le fonctionnaire ayant liquidé en 2003 relativement à celui liquidant en 2013 est supérieure de 10 %. Cet écart demeurera fixe pour la période de la retraite puisqu'une fois liquidées les pensions évoluent de la même façon en étant indexées sur l'inflation.

Dans la partie suivante, ce sujet sera éclairé sous l'angle de l'impact de la revalorisation des pensions sur l'inflation relativement à la revalorisation qui était en vigueur avant 2004, lorsque les pensions étaient indexées sur les augmentations indiciaires liées à des réformes catégorielles ou statutaires et sur celles de la valeur du point de la fonction publique.

3.3. Des évolutions apparaissent à l'intérieur de chaque catégorie hiérarchique

La déformation des catégories hiérarchiques au sein de la FPH et de la FPT joue de façon non négligeable sur la dynamique de l'évolution de la pension au fil des générations. Dans ce point, un zoom est réalisé sur l'évolution des pensions par catégorie hiérarchique et sexe afin de s'affranchir des effets liés à l'évolution de la composition des catégories hiérarchiques au fil des générations.

Deux types d'analyse sont menées :

- la première sous forme graphique en représentant l'évolution des pensions au fil des générations (base 100 génération 1940), en distinguant par versant, catégorie hiérarchique et sexe. Cette analyse permet d'apprécier la dynamique des pensions pour chaque catégorie hiérarchique (voir graphiques 10.1 à 10.6) ;
- la seconde analyse vise à expliquer la dynamique mise en évidence graphiquement afin d'apprécier si les évolutions observées s'expliquent plutôt par une progression de durée d'assurance au fil des générations, par une évolution de l'indice à la liquidation ou encore par un changement du taux de liquidation. L'analyse est faite en comparant l'évolution des paramètres de calcul de la pension entre la génération 1940 à 1950 (voir tableaux 9a à 9c).

Au sein de la FPE, une dynamique à la baisse pour toutes les catégories hiérarchiques, induite par une diminution du taux de liquidation et une faible progression de l'indice à la liquidation

La pension moyenne d'un retraité issu d'un poste de catégorie A a connu une baisse sensible au fil des générations, particulièrement à partir de la génération 1945 et particulièrement pour les hommes. Au sein de la fonction publique d'État, il y a eu depuis le début des années 2000, une possibilité pour le corps des instituteurs de passer de catégorie B à A avec la constitution du corps des professeurs des écoles⁴. Cette évolution peut expliquer en partie le fléchissement de la pension des retraités issus de la catégorie A au fil des générations ; la population des professeurs des écoles a, en moyenne, un indice à la liquidation moindre que celui détenu par les autres fonctionnaires de catégorie A.

Au regard de l'évolution des paramètres de calcul de la pension entre la génération 1940 et 1950, l'indice moyen à la liquidation des hommes de catégorie A stagne entre les deux générations et les taux de liquidation pour les hommes comme pour les femmes diminuent. La surcote atténuée cette baisse du taux de liquidation, sans la neutraliser toutefois (tableau 9a).

Pour les retraités de catégorie B, les évolutions sont relativement similaires, avec une légère différence pour les femmes qui ont une durée de service pour le calcul de la pension qui progresse, ce qui aboutit à un taux de liquidation qui stagne.

Quant à l'évolution de la pension des retraités qui occupaient un poste de catégorie C avant leur départ, celle-ci est plus favorable. La pension des agents de catégorie C a progressé globalement de 2 points avec les générations puis a stagné. Les femmes de catégorie C ont connu quant à elles une hausse de leur pension moyenne au fil des générations. Cette hausse de la pension moyenne a une double origine : progression de l'indice brut à la liquidation et augmentation de la durée de service effectuée dans la FPE. Cette augmentation de la durée de service a pour corollaire une baisse, pour cette catégorie, des pensions attribuées au titre du minimum garanti.

Au sein de la FPH, des dynamiques croissantes des pensions pour les femmes du fait de la hausse des indices et des durées, et ce pour les trois catégories hiérarchiques ; pour les hommes la dynamique croissante bénéficie surtout à la catégorie A, en lien avec la hausse de leur indice

Dans la FPH, ce sont les hommes qui exerçaient une activité en catégorie A qui ont enregistré une évolution de pension la plus importante, de près de 10 points entre les deux générations extrêmes. Celle-ci s'explique pour l'essentiel par la progression des indices à la liquidation. Pour les femmes, toutes les catégories hiérarchiques bénéficient d'une hausse de l'indice à la liquidation et de la durée de service. Cela se traduit par des pensions qui progressent entre 3 et 6 % entre la génération 1940 et 1950. Il est intéressant de constater que l'évolution de la pension toutes catégories hiérarchiques est plus dynamique ; celle-ci s'explique par la déformation entre les catégories hiérarchiques, avec un poids croissant au fil des générations d'affiliés issus des catégories B et A, ce qui tend par effet de structure à faire progresser la pension moyenne des femmes de la FPH (effet mis en évidence dans le graphique 9).

⁴ Choix d'option ouvert en 2003, entraînant pour les instituteurs en activité optant pour le corps des professeurs des écoles la perte du bénéfice de la catégorie active ; par contre, ils ont bénéficié d'une grille indiciaire plus favorable et de la classification en catégorie hiérarchique A.

Au sein de la FPT, des pensions en baisse pour les catégories C du fait d'un taux de liquidation qui se réduit, alors que la pension moyenne des femmes de catégorie A augmente de 8 % du fait d'une forte progression de l'indice à la liquidation

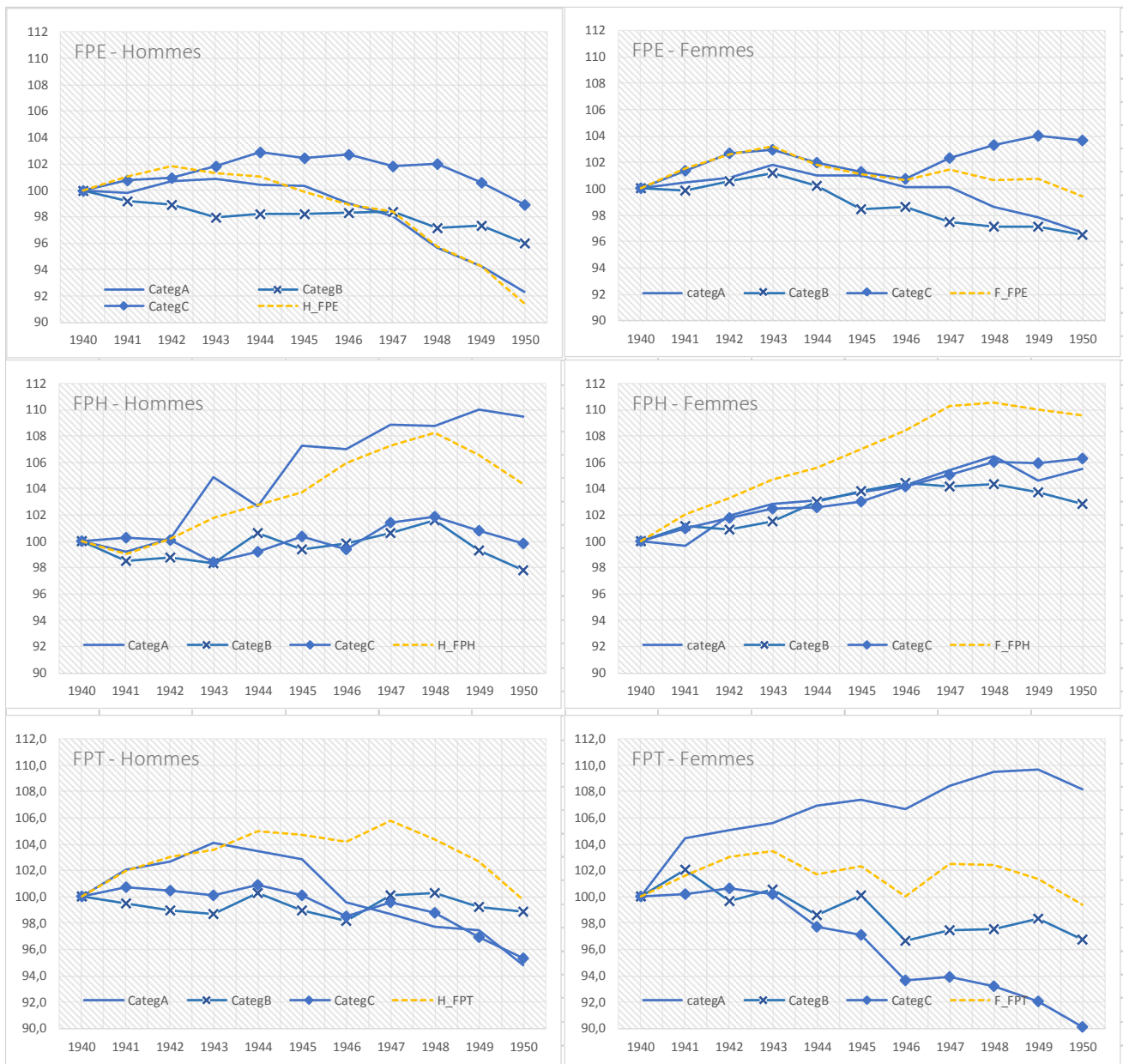
Dans la FPT, la pension des hommes selon la catégorie hiérarchique se maintient globalement. Jusqu'à la génération 1946 ; elle progresse même un peu pour les affiliés issus de la catégorie A. Par contre à partir de la génération 1947, le niveau de pension d'une génération à l'autre fléchit pour les trois catégories hiérarchiques. Entre la génération 1940 et 1950, le taux de liquidation de cette population baisse ou stagne en lien avec l'allongement de la durée nécessaire pour atteindre le taux plein.

Pour les femmes, il y a de fortes différences selon la catégorie hiérarchique : les femmes de catégorie A connaissent une forte croissance de leur pension (+8 %) du fait principalement d'un indice à la liquidation qui progresse de 14 % entre les générations 1940 et 1950. Pour les catégories B et C, le constat est une baisse de pension au fil des générations, particulièrement prononcée pour la catégorie C. Cette baisse de pension de 10 %, malgré la hausse des indices, s'explique par la baisse du taux de liquidation, proratisé par la durée au sein du régime relativement à la durée nécessaire pour atteindre le taux plein. Rappelons qu'au sein de la FPT, et particulièrement pour les catégories C, la part de polypensionnés est importante et la durée de carrière effectuée avant l'affiliation à la CNRACL n'est pas négligeable⁵.

L'encadré 3 présente des écarts de pension par génération et les évolutions de ces écarts au regard des montants de pension des premier et dernier déciles, ainsi que des pensions médianes et moyennes.

⁵ Voir à ce sujet le rapport de la DGAFP (2017).

Graphiques 10.1 à 10.6 - Evolution de la pension versée aux fonctionnaires en 2016, au fil des générations et selon les versants et catégorie hiérarchique (indice 100 = pension génération 1940)



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

Tableaux 9a à 9c – Evolution des montants de pension, en euros constants, entre les générations 1940 à 1950, en décomposant par paramètre de calcul, par versant

Tableau 9a - FPE

sexe	Catégorie	Evolution pension	Evolution indices	Evolution durée	Evolution tx liq avant décote/surcote	Evolution tx liq apres decote/surcote	%Pension MG	
Pensions élevées au Minimum	FPE - Femmes	Catégorie A	-15,8%	7,5%	-12,8%	-16,6%	-18,6%	
		Catégorie B	-8,4%	3,7%	-3,8%	-7,2%	-7,9%	
		Catégorie C	-9,0%	5,6%	-3,6%	-7,9%	-8,0%	
Garanti	FPE_Hommes	Catégorie A	14,1%	8,7%	11,9%	7,0%	4,7%	
		Catégorie B	-3,3%	3,0%	3,7%	-1,3%	-1,6%	
		Catégorie C	-7,1%	3,2%	-1,5%	-6,1%	-5,7%	
Pensions élevées non élevées au Minimum	FPE - Femmes	Catégorie A	-3,3%	4,0%	-0,2%	-4,5%	-2,6%	
		Catégorie B	-3,2%	2,1%	3,8%	-1,8%	1,3%	
		Catégorie C	1,7%	7,4%	2,9%	-3,5%	0,4%	
Garanti	FPE_Hommes	Catégorie A	-7,7%	0,5%	1,2%	-4,6%	-2,3%	
		Catégorie B	-3,5%	3,0%	-0,3%	-3,9%	-2,1%	
		Catégorie C	-0,4%	5,8%	-0,8%	-3,6%	-2,4%	
Ensemble des pensions	FPE - Femmes	Catégorie A	-3,3%	4,0%	-0,2%	-4,6%	-2,6%	0,1%
		Catégorie B	-3,5%	2,2%	3,3%	-2,1%	0,8%	8,4%
		Catégorie C	3,7%	9,4%	8,4%	2,1%	5,1%	39,6%
	FPE_Hommes	Catégorie A	-7,7%	0,5%	1,1%	-4,6%	-2,3%	0,1%
		Catégorie B	-4,0%	2,7%	-0,7%	-4,3%	-2,6%	3,8%
		Catégorie C	-1,1%	5,5%	-0,5%	-3,6%	-2,6%	23,8%

Tableau 9b - FPH

sexe	Catégorie	Evolution pension	Evolution indices	Evolution durée	Evolution tx liq avant décote/surcote	Evolution tx liq apres decote/surcote	%Pension MG	
Pensions élevées au Minimum	FPH - Femmes	Catégorie A	-2,9%	2,0%	-3,0%	0,5%	0,1%	
		Catégorie B	-9,8%	1,9%	-7,8%	-13,9%	-14,7%	
		Catégorie C	-6,3%	4,4%	-3,5%	-16,9%	-16,6%	
Garanti	FPH_Hommes	Catégorie A	-28,4%	1,6%	-17,6%	-23,4%	-22,2%	
		Catégorie B	-1,8%	8,2%	-2,5%	-20,0%	-20,3%	
		Catégorie C	-5,3%	4,6%	1,6%	-10,3%	-9,6%	
Pensions non élevées au Minimum	FPH - Femmes	Catégorie A	5,6%	8,9%	3,4%	-0,9%	1,7%	
		Catégorie B	3,2%	5,6%	5,6%	1,3%	2,4%	
		Catégorie C	6,3%	6,9%	2,1%	-2,0%	-0,8%	
Garanti	FPH_Hommes	Catégorie A	11,1%	16,8%	3,1%	-2,7%	1,3%	
		Catégorie B	-1,0%	4,1%	4,3%	-0,6%	1,0%	
		Catégorie C	-0,9%	6,8%	0,7%	-5,1%	-3,5%	
Ensemble des pensions	FPH - Femmes	Catégorie A	5,5%	10,4%	3,2%	-1,0%	1,6%	1,7%
		Catégorie B	2,9%	7,7%	5,1%	1,0%	2,1%	7,5%
		Catégorie C	6,3%	10,7%	8,7%	4,7%	5,7%	45,8%
	FPH_Hommes	Catégorie A	9,5%	21,2%	2,2%	-3,3%	1,0%	0,6%
		Catégorie B	-2,2%	6,4%	2,9%	-1,7%	0,3%	3,1%
		Catégorie C	-0,1%	13,8%	2,8%	-2,6%	-1,5%	33,2%

Tableau 9c - FPT

	sexe	Catégorie	Evolution pension	Evolution indices	Evolution durée	Evolution tx liq avant décote/surcote	Evolution tx liq après décote/surcote	%Pension MG
Pensions élevées au Minimum	FPT - Femmes	Catégorie A	-12,3%	1,8%	-7,8%	-11,3%	-14,2%	
		Catégorie B	-12,1%	4,1%	-6,1%	-12,6%	-13,5%	
		Catégorie C	-12,6%	5,2%	-4,4%	-11,9%	-11,2%	
Garanti	FPT_Hommes	Catégorie A	-10,1%	14,0%	-10,1%	-15,0%	-16,4%	
		Catégorie B	-11,6%	1,8%	5,7%	-2,4%	-2,3%	
		Catégorie C	-10,9%	3,7%	-2,1%	-13,0%	-11,6%	
Pensions élevées non élevées au Minimum	FPT - Femmes	Catégorie A	7,4%	10,7%	6,9%	0,6%	5,1%	
		Catégorie B	-3,0%	3,5%	1,9%	-4,3%	-0,1%	
		Catégorie C	-16,0%	2,9%	-14,2%	-19,4%	-14,9%	
Garanti	FPT_Hommes	Catégorie A	-7,0%	3,3%	1,7%	-5,1%	-0,5%	
		Catégorie B	-0,3%	5,0%	3,8%	-2,8%	1,1%	
		Catégorie C	-5,0%	6,1%	-2,3%	-8,3%	-5,1%	
Ensemble des pensions	FPT - Femmes	Catégorie A	8,1%	13,6%	2,2%	1,1%	5,7%	0,6%
		Catégorie B	-3,3%	6,3%	2,9%	-4,5%	-0,4%	11,4%
		Catégorie C	-9,8%	8,7%	2,8%	-7,4%	-5,0%	60,5%
	FPT_Hommes	Catégorie A	-5,2%	9,6%	1,4%	-5,2%	-0,7%	0,2%
		Catégorie B	-1,2%	9,2%	3,0%	-3,3%	0,6%	4,3%
		Catégorie C	-4,7%	11,9%	0,4%	-5,4%	-3,7%	41,5%

Source : base statistique des retraités de la CNRACL. Exploitations CDC.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

Note : les pourcentages de pension élevées au MG concernent la génération 1950.

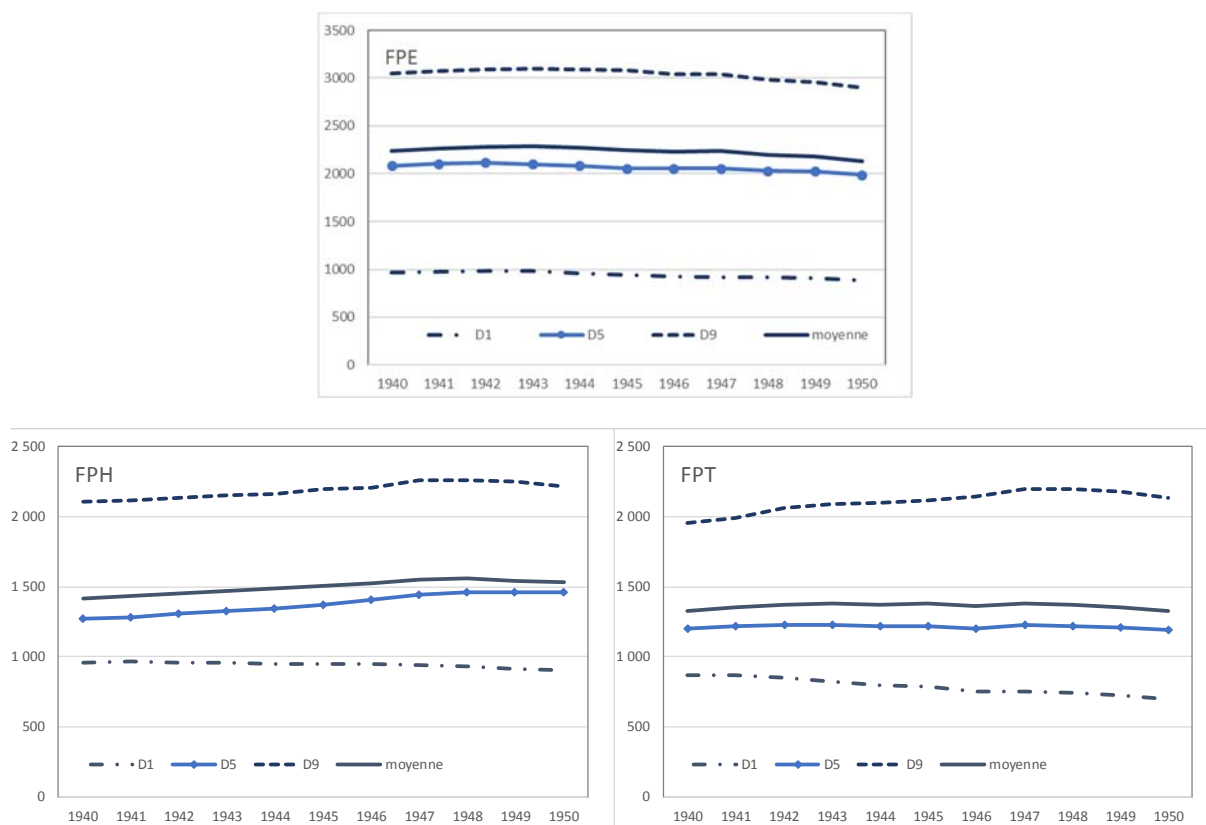
Encadré 3**Une distribution autour de la médiane un peu plus importante au fil des générations**

Au-delà de la moyenne, il est intéressant d'apprécier l'évolution de la distribution des pensions.

C'est au sein de la FPE que la distribution de la pension est la plus dispersée, avec un 1er décile autour de 1000 € et un 9ème décile autour de 3 000 €. Le bas de la distribution des pensions est lié au montant du minimum garanti et la valeur du 1er décile est similaire dans les trois versants. Dans la FPH et la FPT, la dispersion des pensions est plus limitée, avec un 9ème décile se situant plutôt autour de 2 000-2 200 €. C'est dans la FPT que la distribution des pensions au fil des générations évolue le plus avec un montant du 1er décile qui se dégrade en atteignant 700 € pour les plus jeunes générations et un 9ème décile qui progresse un peu également.

Dans les trois versants, au fil des générations, ce sont les pensionnés avec un faible montant de pension qui voient le plus leur situation se détériorer. Ainsi, dans la FPE, alors que la pension des agents de catégorie C reste relativement stable au fil des générations, les agents de catégorie C qui touchent les pensions les plus faibles (premier décile de pension) voient leur pension chuter au fil des générations. Ce constat peut être relié à la réforme de 2003 qui a fait évoluer les conditions d'attribution du minimum garanti.

Déciles, moyenne et médiane de pensions au fil des générations, selon le versant
(pensions versées en 2016)



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1955 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

4. Effet de la réforme 2003 sur la pension moyenne versée aux fonctionnaires nés en 1940 et 1950

Alors que la réforme de 1993 avait comme champ d'application uniquement les salariés affiliés au régime général et aux régimes alignés (MSA et RSI), le champ d'application des réformes successives a été étendu aux régimes spéciaux, depuis la réforme de 2003. Sur la dernière décennie, les évolutions législatives ont été significatives, avec un objectif de plus en plus marqué de convergence des législations entre les régimes. Parmi les objectifs des réformes, il y a également la volonté de contenir les dépenses de retraite en modifiant les paramètres de calcul de la pension, les mécanismes d'acquisition de droits et l'âge légal de départ à la retraite.

Dans la suite de cette partie, les évolutions législatives induites par la réforme 2003 et la réforme 2010 seront présentées. Ensuite, les effets des mesures sur la pension perçue par les générations 1940 à 1950 seront détaillés.

4.1. La réforme de 2003, une évolution significative de la retraite publique

La réforme de 2003 demeure dans une logique de réforme paramétrique. Cependant, dans le cas de la retraite publique, la réforme 2003 fait également évoluer la logique de calcul de la pension en intégrant la notion de durée tous régimes, notion qui n'était pas présente auparavant.

La pension versée aux fonctionnaires par le SRE et la CNRACL est une pension dite « intégrée » dans le sens où elle comprend la pension de base et la pension complémentaire. Elle est calculée sur la base du traitement indiciaire brut des six derniers mois (hors primes) multiplié par un taux de liquidation. Ce taux de liquidation est égal à 75 % si l'assuré a cotisé en tant que titulaire le nombre de trimestres requis pour obtenir une pension à taux plein ou pension complète. Ce nombre de trimestres appelé durée de référence ou durée nécessaire pour le taux plein varie en fonction des générations depuis la réforme 2003. Pour les générations nées avant 1944, cette durée était fixée à 150 trimestres ; elle progresse ensuite au fil des générations (voir annexe 1) et atteint 172 trimestres pour la génération 1973, suite aux réformes de 2003 et de 2014.

Le calcul de la pension vieillesse versée, hors avantage accessoire, surcote et décote, se base sur la formule suivante :

$$\frac{\text{Nombre de trimestres effectués (plus les bonifications le cas échéant)}}{\text{Nombre de trimestres nécessaires pour avoir une pension à taux plein}} \times 75\% \times \text{Traitement indiciaire brut}$$

Le taux de liquidation peut être porté à 80 % dans certains cas, en lien avec des bonifications de durée spécifiques.

Depuis la réforme des retraites de 2003, une décote et une surcote ont été mises en place.

Ainsi, sauf pour les départs pour invalidité ou pour motifs familiaux, une décote s'applique si la durée d'assurance validée par l'assuré (durée d'assurance tous régimes) est inférieure à la durée de référence. Cependant, la décote ne sera pas appliquée lorsque l'affilié a atteint un certain âge à sa liquidation. Cet âge dit « âge d'annulation de la décote » sera porté à 67 ans à l'issue du recul de l'âge légal de départ à la retraite avec la réforme 2010.

La décote concerne une population ayant des carrières courtes ; a contrario, pour les affiliés ayant eu des carrières plus longues, ils peuvent bénéficier d'une surcote. Lorsque l'assuré a validé une durée d'assurance supérieure à la durée de référence et qu'il a continué de cotiser au-delà de l'âge légal de départ à la retraite d'un fonctionnaire sédentaire, il peut bénéficier d'une surcote depuis 2004.

La réforme de 2003 a également enclenché l'évolution des paramètres de calcul du minimum garanti. Avant cette réforme, le minimum était attribué sans condition d'éligibilité spécifique. Lorsque la pension d'un fonctionnaire était calculée, celle-ci était comparée au minimum garanti, pension calculée sur la base de l'indice de référence de 216⁶. Si le minimum était plus élevé que la pension calculée, c'est celui-ci qui était versé.

La réforme des retraites de 2003 a modifié ce dispositif en instaurant à partir de 2004 une évolution de son calcul, sans pour autant que le bénéfice du minimum garanti soit conditionné par une durée d'assurance spécifique. Entre 2004 et 2013, au fur et à mesure des années, le taux attribué en fonction du nombre d'année d'activité a évolué ainsi que la valeur de l'indice. L'objectif a été de réduire le taux de liquidation du minimum garanti pour les carrières courtes afin d'atteindre 100 % à 40 années de carrière. Par ailleurs, le traitement de référence a progressé, passant d'un indice brut de 216 à 227. Le détail de cette évolution est présenté en annexe 2.

A partir de 2011, avec la réforme de 2010, l'attribution du minimum garanti lors de la liquidation d'une pension est soumise aux mêmes conditions que celles du minimum contributif du régime général, c'est-à-dire :

- soit la durée d'assurance tous régimes de l'affilié doit être au moins égale au nombre de trimestres nécessaires pour le taux plein ;
- soit l'âge de départ à la retraite doit atteindre l'âge auquel s'annule la décote.

La réforme des retraites de 2003 a fait évoluer les règles d'indexation des retraites de la fonction publique. Cette évolution s'est traduite par le passage d'une indexation sur les rémunérations à une indexation sur les prix. Avant 2004, la pension des fonctionnaires était indexée sur l'évolution de la rémunération indiciaire des personnes en activité. 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 personnels.

« 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. 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 » (Paillé et Soulat, 2015).

⁶ Pour une carrière de 15 années de service, le taux de liquidation appliqué était de 60 % puis il progressait de 4 points par année supplémentaire pour atteindre 100 % pour une carrière de 25 années.

En estimant l'incidence des revalorisations catégorielles et statutaires, Paillé et Soulat (2015) estiment que la revalorisation des pensions des fonctionnaires aurait été comprise entre 10 % et 13 % contre 18 % avec une revalorisation sur les prix.

La réforme de 2003 a également ouvert la possibilité d'un départ à la retraite anticipé pour carrière longue pour les affiliés ayant une longue durée d'assurance. Sous certaines conditions, ces départs étaient possibles entre 56 et 59 ans. La réforme 2010 a, quant à elle, introduit une augmentation de l'âge légal de la retraite de deux années au rythme de 4 puis 5 mois supplémentaires par génération pour atteindre 62 ans pour la génération 1955 et les suivantes. Cette réforme a également mis fin au dispositif de départ anticipé pour les fonctionnaires parents d'au moins trois enfants et a baissé de 15 à 2 années la condition de durée minimale de services nécessaire pour obtenir une pension dans la fonction publique (voir à ce sujet le jaune pensions, 2017, et Bridenne et Soulat, 2016).

Comme l'énumération des différentes mesures de la réforme 2003 le montre, celle-ci a eu des effets contrastés sur la pension des fonctionnaires. Certaines mesures ont pu, à carrière équivalente, faire baisser la pension à la liquidation (allongement de la durée nécessaire pour le taux plein, introduction d'une décote) alors que d'autres ont au contraire pu l'améliorer (introduction de la surcote, mais aussi revalorisation de l'indice de référence du minimum garanti). Les effets sur la pension à la liquidation ont pu être compensés au fil des années, par une revalorisation plus dynamique des pensions, introduite par la réforme des retraites de 2003.

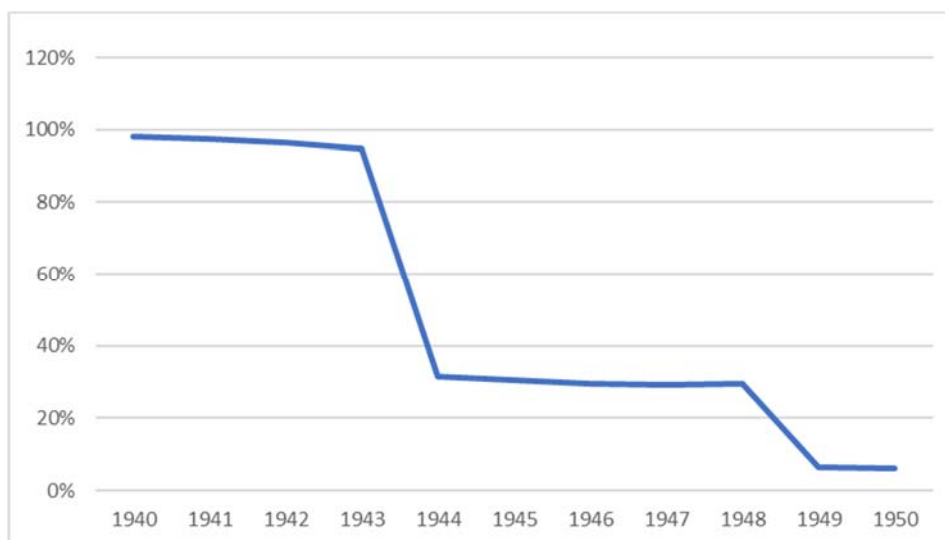
Par ailleurs, selon les générations, les fonctionnaires n'ont pas été concernés de la même façon par la réforme de 2003. Celle-ci a connu une montée en charge progressive au fil des générations. De plus, une des spécificités de la fonction publique est une application de la législation en fonction de la date d'ouverture des droits et non pas uniquement en fonction de la génération. En conséquence, l'application de la réforme au sein d'une génération n'est pas complètement homogène.

Dans le cadre de cette partie 4, il s'agit de faire un bilan global au fil des générations de la montée en charge de la réforme et d'apprécier les incidences des différentes mesures mises en place suite à la réforme de 2003. La partie 5 aura quant à elle l'objectif d'effectuer une évaluation fine de la réforme sur les niveaux des pensions sur la base d'une évaluation ex-post. Pour les retraités de la génération 1950, une comparaison des pensions perçues à la liquidation, selon que l'on applique ou non la réforme de 2003, sera effectuée. Il sera ainsi possible de mettre en évidence les variations de pensions induites par l'application de la réforme des retraites de 2003.

4.2. Une montée en charge lente de la réforme 2003 au fil des générations

Au sein de la population retenue, une partie des retraités a été concernée par la réforme des retraites de 2003, principalement parmi les plus jeunes générations. On peut considérer que les générations nées avant 1944 n'ont été que très marginalement concernées par la réforme 2003 (éventuellement par le bénéfice d'une surcote, mais la durée de référence demeure figée à 150 trimestres). Pour les suivantes, les affiliés ont a priori été concernés par la réforme 2003 s'ils ont pris leur retraite à partir de 2004 : la génération 1944 est concernée à hauteur de 63 % ; cette proportion est de 90 % pour la génération 1950. L'effet de la réforme 2003 ne concerne donc pas immédiatement l'ensemble de la génération du fait des possibilités de départ anticipé et du calcul dans ce cas d'une année d'ouverture des droits qui prévaut alors sur la génération.

Graphique 11 - Part des retraités par génération ayant une date d'ouverture des droits avant 2004 dans les trois versants de la fonction publique



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1955 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

4.3. Allongement de la durée, introduction du taux plein, de la surcote et de la décote

La décote est apparue pour la génération 1946, uniquement au sein des fonctionnaires sédentaires⁷. Depuis la génération 1946 la part de décotants, au sein d'une génération, apparaît en légère hausse. La décote concerne toutefois assez peu d'affiliés. Pour la génération 1950, la décote concerne uniquement 2 % des retraités de la FPH, 3,5 % des retraités de la FPT et 8,1 % de ceux de la FPE (tableau 10). La décote concerne en priorité les agents de catégorie A.

Tableau 10 – Evolution de la part des décotants, entre les générations 1946 à 1950, par versant

	FPE	FPH	FPT
Génération 1946	6,1 %	1,6 %	2,2 %
Génération 1947	7,3 %	1,7 %	2,5 %
Génération 1948	8,1 %	1,8 %	2,9 %
Génération 1949	7,9 %	2,0 %	2,8 %
Génération 1950	8,1 %	2,0 %	3,5 %

Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1946 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

La perte moyenne mensuelle associée à la décote, bien que restant d'ampleur « limitée », augmente au fil des générations pour dépasser, pour la génération 1950, 50 euros par mois pour les retraités concernés par ce dispositif (tableau 11), et ce quel que soit le versant.

⁷ C'est à partir de la génération 1951, non étudiée ici, qu'elle concernera les actifs.

Tableau 11 – Perte moyenne mensuelle à la liquidation (en euros 2016 plutôt ?) associée à la décote, entre les générations 1946 à 1950, par versant

	FPE	FPH	FPT
Génération 1946	7,9 €	6,3 €	6,3 €
Génération 1947	22,0 €	17,4 €	16,3 €
Génération 1948	40,8 €	31,5 €	29,9 €
Génération 1949	56,0 €	44,4 €	37,8 €
Génération 1950	75,2 €	56,1 €	50,0 €

Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : Pensionnés de droit direct vieillesse ayant une décote.

Le mécanisme de surcote a été introduit pour tout trimestre supplémentaire travaillé après le premier janvier 2004, au-delà de l'âge d'ouverture des droits à la retraite pour un fonctionnaire sédentaire et du nombre de trimestres nécessaire pour atteindre la durée de référence du taux plein. Ainsi certaines personnes de la génération 1940, qui ont liquidé après le premier janvier 2004, pouvaient réaliser de la surcote. Contrairement à la décote, la surcote concerne donc potentiellement toutes les générations entre 1940 et 1950. Toutefois c'est à partir uniquement de la génération 1944, qui a eu 60 ans en 2004, qu'elle concerne l'ensemble d'une génération quel que soit l'âge de départ à la retraite. La surcote est un dispositif qui porte sur beaucoup plus de retraités de la fonction publique que la décote. La part des surcotants a régulièrement augmenté au fil des générations, de la génération 1940 à 1947, pour tous les versants de la fonction publique. Pour tous les individus des générations de 1940 à 1947, partis à la retraite avant leur limite d'âge, la durée de référence pour calculer le nombre de trimestres de surcote comprenait l'ensemble des bonifications. A partir du premier janvier 2013, seules sont prises en considération les bonifications au titre des enfants et du handicap, dans le calcul de la durée de référence qui détermine la surcote. Ce changement législatif a introduit une baisse du nombre de surcotants, à partir de la génération 1949. La surcote concerne 13,1 % des retraités de la FPH de la génération 1950, 26,3 % de ceux de la FPT et 27,0 % de ceux de la FPE (tableau 12). La surcote concerne beaucoup plus par nature les sédentaires que les actifs.

Tableau 12 – Evolution de la part des surcotants, entre les générations 1940 à 1950, par versant

	FPE	FPH	FPT
Génération 1940	5,7 %	1,3 %	3,0 %
Génération 1941	7,9 %	1,8 %	4,9 %
Génération 1942	10,3 %	3,0 %	7,2 %
Génération 1943	14,5 %	5,4 %	10,7 %
Génération 1944	25,5 %	10,1 %	19,4 %
Génération 1945	30,4 %	12,9 %	23,7 %
Génération 1946	31,8 %	14,1 %	25,5 %
Génération 1947	37,3 %	17,3 %	32,9 %
Génération 1948	35,3 %	16,9 %	32,1 %
Génération 1949	26,9 %	12,9 %	26,3 %
Génération 1950	27,0 %	13,1 %	26,3 %

Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

Pour les agents qui surcotent, le gain moyen mensuel s'avère relativement important : il atteint, pour la génération 1950, 182 euros en moyenne pour un retraité de la FPH, 180 euros pour un retraité de la FPT et 235 euros pour un retraité de la FPE (tableau 13). Le gain moyen associé à la surcote reste très lié au montant de pension avant l'application de la surcote et à l'âge de départ à la retraite. Il apparaît nettement plus élevé pour les agents de catégorie A dont le gain moyen associé à la surcote, pour la génération 1950, dépasse 245 euros pour les trois versants de la fonction publique (tableau 14).

Tableau 13 – Gain moyen mensuel à la liquidation (en euros de 2016) associé à la surcote, entre les générations 1940 à 1950, par versant.

	FPE	FPH	FPT
Génération 1940	222,3 €	102,6 €	99,8 €
Génération 1941	244,3 €	136,9 €	135,1 €
Génération 1942	272,7 €	137,5 €	152,6 €
Génération 1943	270,0 €	140,1 €	156,9 €
Génération 1944	195,0 €	111,9 €	125,5 €
Génération 1945	184,8 €	115,0 €	128,4 €
Génération 1946	184,1 €	119,4 €	129,1 €
Génération 1947	172,7 €	117,8 €	127,6 €
Génération 1948	185,7 €	132,5 €	144,4 €
Génération 1949	243,7 €	182,5 €	191,7 €
Génération 1950	234,5 €	181,5 €	179,1 €

Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : pensionnés de droit direct vieillesse ayant une surcote.

Tableau 14a – Gain moyen mensuel à la liquidation (en euros 2016) associé à la surcote, pour la génération 1950, par versant et par catégorie hiérarchique.

	FPE	FPH	FPT
Catégorie A	276,1 €	274,9 €	245,4 €
Catégorie B	178,0 €	147,5 €	163,3 €
Catégorie C	142,7 €	122,0 €	128,7 €

Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : pensionnés de droit direct vieillesse ayant une surcote.

Tableau 14b – Poids moyen de la surcote dans la pension moyenne des surcotants, pour la génération 1950, par versant et par catégorie hiérarchique.

	FPE	FPH	FPT
Catégorie A	9,0 %	10,0 %	9,5 %
Catégorie B	9,3 %	7,9 %	9,2 %
Catégorie C	9,3 %	8,3 %	10,8 %

Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : pensionnés de droit direct vieillesse ayant une surcote

4.4. Réforme du minimum garanti

La pension ne peut être inférieure à un montant plancher dénommé le minimum garanti. Lors du calcul de la pension, le montant normal de pension obtenu s'il a lieu après l'application du coefficient de minoration ou de majoration, est comparé avec le montant du minimum garanti. C'est le montant le plus favorable qui est versé au pensionné.

Jusqu'en 2010, l'attribution du minimum garanti était uniquement conditionnée par des éléments internes au régime. Les durées validées ou cotisées dans d'autres régimes n'étaient pas prises en compte pour l'attribution et le calcul du minimum garanti. Dans la pratique, les polypensionnés, ayant des carrières un peu plus courtes dans le régime, bénéficiaient logiquement un peu plus fréquemment du minimum garanti. Par ailleurs, le minimum garanti permettait de relever certaines pensions décotées du fait de durées d'assurance insuffisantes.

La réforme des retraites de 2010 (loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010) a modifié la réglementation relative au minimum garanti. Ainsi, pour les pensions liquidées à compter du 1^{er} janvier 2011 :

- le bénéfice du minimum garanti est soumis à des conditions (conditions de durée, d'âge...),
- son calcul est différent selon que les pensions rémunèrent moins ou au moins 15 ans de services effectifs.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, le minimum garanti est calculé conformément à des dispositions définitives. Jusqu'au 31 décembre 2012, il était calculé conformément à des dispositions transitoires. Le montant du minimum garanti est revalorisé comme les pensions, selon l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Selon le versant de la fonction publique la part des pensions relevées au minimum garanti varie de façon importante. Pour la génération 1940, les bénéficiaires du minimum garanti sont compris entre 11% pour la fonction publique d'État et 47% pour la fonction publique territoriale. Cette différence s'explique principalement par des différences de structure de ces populations : la FPE se caractérise notamment par une proportion importante d'agents relevant de la catégorie hiérarchique A alors que la FPT compte davantage d'agents de catégorie hiérarchique C. De plus, les agents bénéficiaires de ce minimum sont majoritairement des femmes (cf. tableau 16).

Au fil des générations, la part des pensions relevées au minimum garanti diminue dans les 3 versants : baisse de près de 3 points pour la FPE, 14 points pour la FPH et 9 points pour la FPT. Cette baisse s'explique du fait du durcissement des conditions de calcul du minimum garanti⁸ (voir annexe 2). Cependant, l'augmentation des durées des carrières au sein de la fonction publique (FPH surtout) et la progression de l'indice de fin de carrière (FPH et FPT) peuvent également expliquer la moindre couverture par le minimum garanti.

Une décomposition explicite de ces deux effets (durcissement législatif et amélioration des carrières) nécessiterait une analyse au niveau des individus pour apprécier si ces derniers

⁸ Pour un fonctionnaire ayant validé 18 ans au sein de la fonction publique, le niveau du minimum garanti était de l'ordre de 690 € par mois (taux de liquidation de 65 %) en 2016 ; si l'affilié avait bénéficié d'une législation du minimum avant réforme 2003, le montant serait de 720 € (taux de liquidation de 72 %). En conséquence, si l'affilié a une pension à sa liquidation de 700 €, il ne bénéficie plus du minimum garanti avec la nouvelle législation, ce qui est un effet de l'évolution du dispositif introduit par la réforme 2003.

« sortent » du dispositif du fait de leur carrière ou du fait des nouvelles règles de calcul du minimum. Cette analyse sera faite par la suite mais n'a pas pu être réalisée à ce stade.

Tableau 15 – Evolution de la part des pensions élevées au minimum garanti, entre les générations 1940 à 1950, par versant

	FPE	FPH	FPT
Génération 1940	11,1%	39,2%	47,3%
Génération 1941	10,0%	37,1%	45,7%
Génération 1942	9,3%	35,1%	44,7%
Génération 1943	8,9%	33,0%	43,4%
Génération 1944	9,0%	31,2%	43,5%
Génération 1945	9,6%	30,2%	42,2%
Génération 1946	9,2%	27,4%	41,7%
Génération 1947	8,6%	25,8%	38,9%
Génération 1948	8,6%	24,9%	39,2%
Génération 1949	8,2%	25,2%	38,6%
Génération 1950	8,6%	25,3%	38,8%

Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

Tableau 16 – Evolution de la part des pensions élevées au minimum garanti, de la génération 1950, par sexe

	FPE	FPH	FPT
Femme	10,4%	26,6%	44,8%
Homme	6,6%	19,7%	31,0%

Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

4.5. L'effet de la revalorisation des pensions sur les prix

Depuis 2004, les pensions des fonctionnaires sont indexées sur les prix alors que précédemment elles l'étaient sur les rémunérations. Dans un contexte d'évolution de la valeur du point de la fonction publique inférieure à l'inflation, cette évolution a permis un gain relativement à la règle en vigueur avant 2004. En comparant les pensions perçues en 2016 des différentes générations de retraités, ces montants intègrent le gain relatif induit par la nouvelle règle d'indexation des pensions. Celui-ci a été estimé de 5 à 8 points pour la FPT et la FPH sur la période 2004 à 2013 (Paillé et Soulat, 2015).

Effectivement, à paramètres de calcul identique (même taux de liquidation et même indice), la pension perçue sera plus importante si elle a été liquidée au début des années 2000 relativement à une pension liquidée plus récemment (voir l'exemple présenté dans encadré 2).

En appliquant à l'ensemble de la fonction publique le gain relatif estimé par Paillé et Soulat (2015), et en en retenant la borne inférieure, les niveaux des pensions des générations les plus

âgées sont un peu moins élevés⁹. En conséquence, les pensions des générations 1940 et 1950 se rapprochent pour la FPE. Par contre, pour la FPT et la PFH, les écarts s'accroissent.

Tableau 17 – Evolution des montants de pension, en euros 2016, entre générations 1940 et 1950, en appliquant l'indexation des pensions avant réforme 2004 (indice 100, génération 1940)

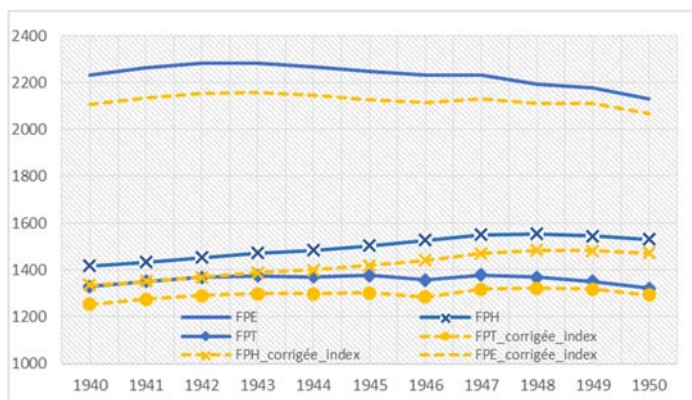
	FPE	FPH	FPT
Evolution avec indexation prix	95,3	108,0	99,4
Evolution avec indexation alignée sur la rémunération	98,1	110,2	103,2

Source : base statistique des retraités de la CNRACL. Exploitations CDC.

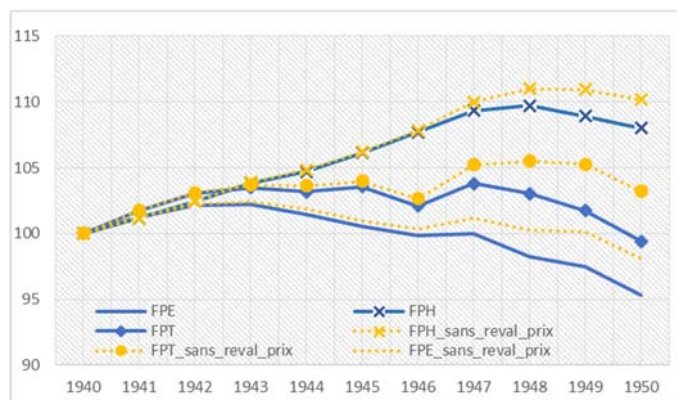
Champ : ensemble des pensionnés de droit direct retraite (hors invalidité) de la fonction publique territoriale et hospitalière née entre 1940 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

Graphiques 12a et 12b – Evolution des montants de pension, en euros 2016, entre générations 1940 et 1950, avec et sans l'indexation des pensions sur l'inflation

a – montant de pension en €



b – en base 100=pension de la génération 1940



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : ensemble des pensionnés de droit direct vieillesse (hors invalidité) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1946 et 1950 vivants au 31 décembre 2016 ou décédés.

⁹ Pour la génération 1940, la pension moyenne de la FPT, en euro 2016, passe de 1 330 € à 1 253 €, soit une diminution de 5,7 % ; cette variation est très proche pour les autres versants puisque la génération 1940 dans les trois versants est partie en retraite majoritairement avant 2005.

5. Evolution ex-post de la réforme 2003, analyse ciblée sur la génération 1950

L'objectif de cette partie est de mettre en évidence les différents effets des mesures spécifiques à la réforme de 2003. L'analyse portera exclusivement sur la génération 1950 et consistera en une évaluation ex-post des effets de la réforme 2003 sur les montants de pension. Cette évaluation est faite à date de départ à la retraite inchangée. Les effets des changements de législations seront mis en évidence. Toutefois, cette évaluation ne permettra pas d'apprécier les éventuelles adaptations de comportement, et en particulier, celui de départ à la retraite.

Le choix de la génération 1950 s'explique par le fait que ce soit la plus récente génération à être partie en totalité à la retraite en 2016 et à être concernée par la réforme quasi intégralement, avec des degrés de montée en charge plus ou moins forts selon l'année d'ouverture des droits qui s'impose aux retraités.

Après une appréciation du degré de montée en charge de la réforme au sein de la génération 1950, les résultats de l'évaluation ex-post sont présentés.

4.1. Définition du champ étudié

La montée en charge de la réforme 2003 est très progressive. L'allongement de la durée cible a débuté dès 2004 mais il ne concerne pas encore tous les retraités de la génération 1950.

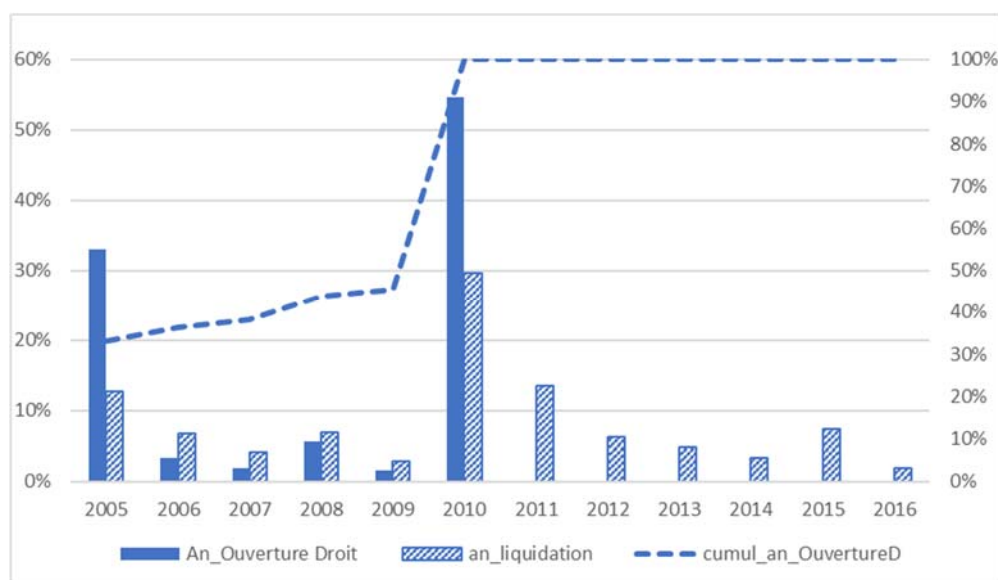
Les retraités sont progressivement concernés par l'allongement de durée (et par la décote et surcote également) en fonction de leur année d'ouverture du droit à pension. Ce mécanisme revient à suivre une logique générationnelle, puisque les âges d'ouverture du droit sont concentrés à 55 et 60 ans, mais avec des références différentes au sein d'une même génération. Ainsi, au sein de la génération 1950, les affiliés qui partent en retraite à 55 ans (actifs) ont les paramètres de calcul de pension qui s'appliquent à la génération atteignant 60 ans en 2005, soit la génération 1945, et donc une durée taux plein de 154 trimestres. Pour ceux de la génération 1950 qui prennent leur retraite à 60 ans et après (sédentaires), la durée taux plein sera de 162 trimestres (voir annexe 1 pour plus de détail).

Néanmoins, une petite partie de retraités nés en 1950 a échappé à cette montée en charge, principalement les affiliés partis pour motifs familiaux qui peuvent prendre leur retraite sans condition d'âge.

Globalement, au sein de la génération 1950, parmi les fonctionnaires ayant liquidé à partir de 55 ans :

- 33 % des fonctionnaires bénéficient d'une date d'ouverture égale au plus à 2005 ;
- 55 % des fonctionnaires bénéficient d'une année d'ouverture des droits équivalente à 2010.

Graphique 13 – Distribution des années de départ à la retraite constatée pour la génération 1950, les trois versants de la fonction publique confondus



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : pensionnés de droit direct vieillesse de la génération 1950 ayant pris leur retraite à partir de 55 ans.

Remarque : la distribution cumulée de l'année d'ouverture des droits se lit sur l'échelle de droite. Sur l'année 2005 sont cumulées les années d'ouverture des droits égales au plus à 2005.

Lecture : parmi les fonctionnaires de la génération 1950, 13 % ont pris leur retraite en 2005 et 33 % de cette génération ont bénéficié d'une année d'ouverture des droits au plus à 2005. Un peu plus de la moitié (55 %) des fonctionnaires de la génération 1950 ont une année d'ouverture des droits égale à 2010.

Selon la date d'ouverture des droits, les affiliés ne sont pas soumis aux mêmes paramètres de calcul. Plus la date d'ouverture des droits sera proche de 2010, plus les paramètres retenus pour le calcul de la pension avec la réforme 2003 intégreront un impact plus important de la réforme et en conséquence, plus l'écart entre les deux pensions (avec et sans réforme 2003) sera a priori important.

5.2. Comparaison globale des pensions à la liquidation, avec et sans réforme 2003

Le travail proposé ici s'inscrit dans une démarche de première évaluation ex-post des effets des réformes des retraites sur le montant de la pension, sur la base d'informations constatées au niveau individuel. Les études consacrées aux fonctionnaires, sous cet angle, restent, à notre connaissance, peu nombreuses.

Pour réaliser cette évaluation ex-post, le SRE et la CDC ont mobilisé leur moteur de calcul issu de leur modèle de microsimulation (modèle Pablo pour le SRE et modèle en cours de développement pour la CDC). Ces modules de calcul permettent de simuler les montants de pension des flux récents de retraités selon différentes réglementations.

Les affiliés de la génération 1950 partis en retraite à partir de 55 ans ont été retenus pour cette évaluation. Ceux partis avant 55 ans¹⁰ ont été très peu, voire pas du tout, touchés par la réforme 2003.

Pour cet exercice, ce sont les montants de pension versée à la liquidation qui sont comparés. Pour un même affilié, la pension versée à la liquidation selon une législation intégrant la réforme est comparée au montant de la pension pour laquelle la législation en vigueur avant 2004 a été appliquée.

Entre les deux calculs de pension (sans réforme 2003 et avec réforme 2003), l'âge de départ en retraite ne change pas (départ constaté) ; le traitement de référence mobilisé est également identique. Par contre, le taux de liquidation ainsi que l'accès au minimum garanti et son montant sont le plus souvent modifiés. La surcote et la décote ne sont plus appliquées dans la législation avant réforme. Les avantages accessoires ne sont quant à eux pas modifiés dans leur montant à l'exception de la majoration pour enfant puisqu'elle est proportionnelle à la pension personnelle.

Dans la mesure où les retraités de la génération 1950 ont liquidé entre 2005 et 2016, le montant de pension à la liquidation est exprimé en euro de l'année de liquidation. L'analyse se focalisera dans un premier temps sur les écarts constatés pour les affiliés entre pension sans et avec réforme. Dans le point suivant, l'analyse sera faite selon le motif de départ et l'année de liquidation de l'affilié.

Globalement, l'application de la réforme 2003 a entraîné une variation de la pension en moyenne de l'ordre de -2,3 %¹¹ dans la FPH et FPT ; dans la FPE, cette variation est plutôt en moyenne de -1,5 %. Cependant ces moyennes ont un sens limité dans la mesure où une majorité des retraités ont une pension effectivement en baisse suite à la réforme, mais une partie des retraités ont une pension qui ne change pas et même qui progresse pour une partie d'entre eux.

Au sein de la FPE et de la FPT, la part des retraités de la génération 1950 qui ont une baisse de pension suite à l'application de la réforme 2003 est de 64 %, contre près de 80 % dans la FPH. Par contre, au sein de ce versant, la baisse moyenne de la pension est un peu plus faible, de -4 % en moyenne contre -5 / -6 % pour les deux autres versants (voir graphique 15).

Cependant, la distribution des écarts met en évidence des baisses de pension plus prononcées, pour environ 30 % des retraités, et en particulier au sein de la FPT, avec une baisse de pension comprise entre -10 et -7 % (voir graphiques 14a et 14b).

Concernant les retraités dont la pension augmente suite à l'application de la réforme 2003, leur part est selon les versants comprise entre 20 et 30 %. Lorsque la variation de pension est positive, celle-ci représente globalement un gain de l'ordre de 7 à 8 % en moyenne. Il faut souligner que l'évaluation de la réforme 2003 est faite ici à départ en retraite constaté. Ce gain relatif peut être le résultat d'un effet d'opportunité suite à la mise en place de la surcote, mais également d'une adaptation du comportement de départ à la retraite afin d'assurer un certain niveau de pension.

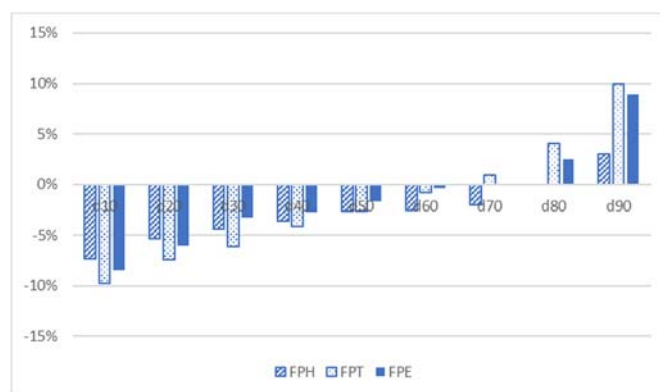
¹⁰ Ils représentent de l'ordre de 7 % de la génération 1950.

¹¹ L'écart est calculé de la façon suivante :

$$[(\text{pension avec réforme} - \text{pension sans réforme}) / \text{pension sans réforme}]$$

L'écart entre pension selon la prise en compte ou non de la législation 2003 n'est pas homogène aux extrêmes de la distribution des pensions. Parmi les 10 % de retraités de la génération 1950 percevant les pensions les plus faibles, la perte de pension suite à l'application de la réforme 2003 est plus prononcée, particulièrement à la FPT. Pour les retraités percevant des pensions comprises entre le 3ème et 7ème déciles, la pension baisse d'environ 5 % en moyenne ; parmi les retraités percevant les pensions les plus élevées, la pension après réforme 2003 est plus élevée. L'application de la réforme 2003 en fonction du niveau de pension a accru la dispersion aux extrémités de la distribution, accentuant les écarts de pension entre les retraités (voir graphique 16).

Graphiques 14a & 14b – Distribution des écarts de pensions, avec et sans réforme 2003, par déciles, en nominal (a) et en relatif (b), selon le versant



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

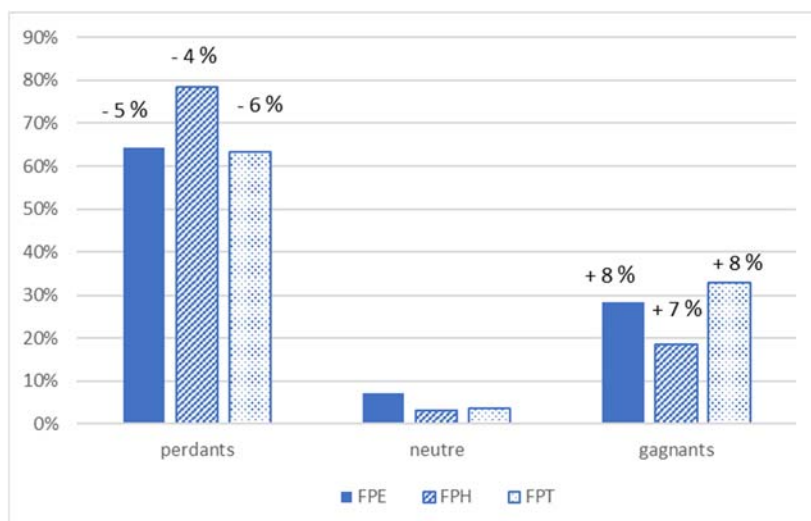
Champ : pensionnés de droit direct vieillesse de la génération 1950 ayant pris leur retraite à partir de 55 ans.

Remarque : l'écart relatif est calculé de la façon suivante :

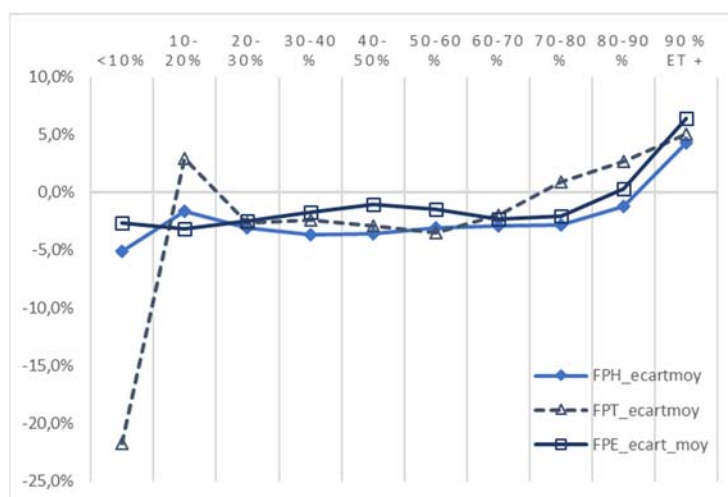
$$\left[\frac{\text{pension avec réforme} - \text{pension sans réforme}}{\text{pension sans réforme}} \right]$$

Lecture : parmi les fonctionnaires de la génération 1950, 10 % des retraités de la FPT ont une baisse moyenne de pension mensuelle de 125 %, soit une baisse relative de leur pension de 10 % suite à l'application de la réforme des retraites de 2003. A noter que cet écart est calculé à départ de retraite inchangé.

Graphique 15 – Répartition des retraités entre « perdants », neutres et « gagnants » selon la variation de la pension suite à l'application de la réforme 2003 et écart relatif moyen de la pension



Graphique 16 – Ecart moyen de pension selon le décile de pension



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : pensionnés de droit direct vieillesse de la génération 1950 ayant pris leur retraite à partir de 55 ans.

5.3. Comparaison des pensions selon le motif de départ ou l'âge à la liquidation

Comme indiqué dans le point 5.2, avec la réforme 2003, les paramètres de calcul appliqués au retraité lors du calcul de sa pension varient selon l'année d'ouverture de droits.

La population retenue dans l'analyse concerne les affiliés partis entre 55 et 66 ans, soit globalement les retraités partis au titre de la catégorie active (départ avant 60 ans) soit au titre d'un emploi normal ou dit « sédentaire ». A priori les départs les plus précoces au sein de la génération 1950 ont bénéficié de paramètres de calcul moins défavorables en termes de durée nécessaire pour le taux plein. En conséquence, leur taux de liquidation a subi une moindre baisse suite à la réforme 2003, relativement à un taux de liquidation calculé sans réforme.

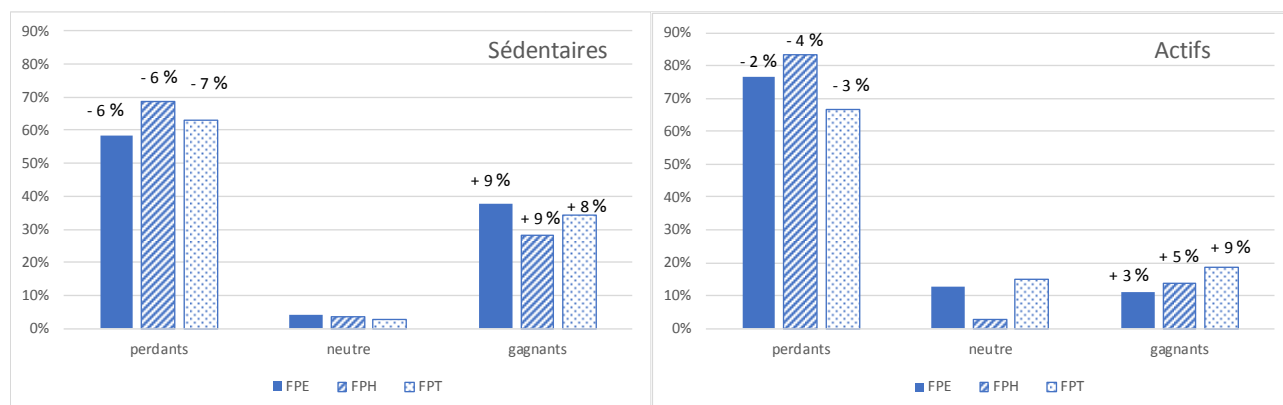
Mais au-delà du taux de liquidation, la surcote a pu quant à elle être plus favorable pour les affiliés de la génération 1950 ayant retardé leur départ, et en particulier les sédentaires.

Finalement, pour les trois versants, le poids des retraités ayant eu une baisse de pension suite à l'application de la réforme 2003 est plus importante parmi les actifs : au sein de la FPE, 60 % des retraités sédentaires ont une pension en baisse alors que ce taux est de 78 % parmi les retraités de la FPE partis au titre de la catégorie active. Pour la FPH, ces taux sont respectivement de 70 % et 82 %.

Par contre, la variation de la pension a été plus limitée parmi les actifs que celle constatée pour les sédentaires, aussi bien parmi ceux qui ont eu une baisse de pension que ceux qui ont bénéficié d'une hausse de pension avec l'application de la réforme 2003 (voir graphiques 17a et 17b).

Graphiques 17a et 17b – Répartition des retraités entre « perdants », neutres et « gagnants » selon la variation de la pension suite à l'application de la réforme 2003, et écart relatif moyen de la pension

Distinction selon le motif de départ



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

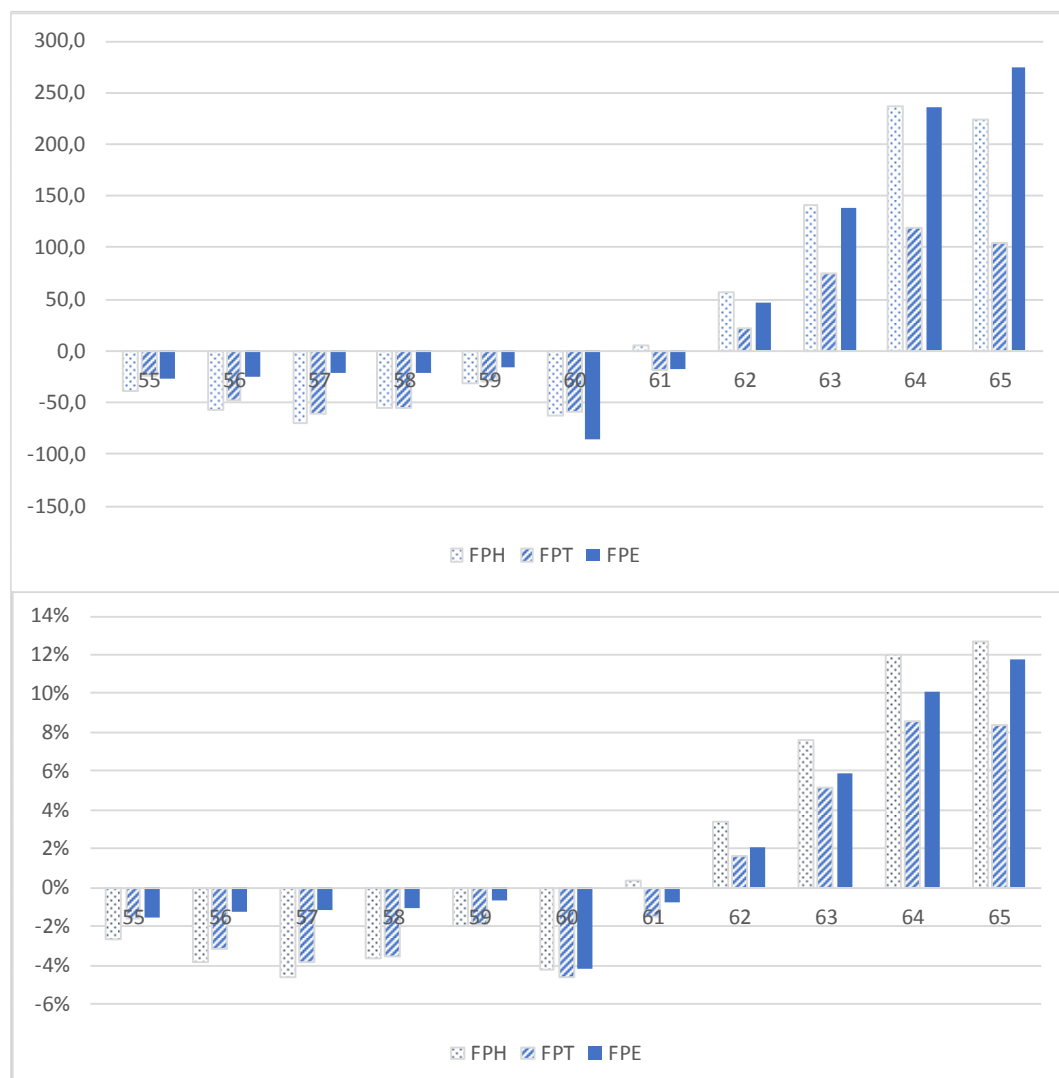
Champ : pensionnés de droit direct vieillesse de la génération 1950 ayant pris leur retraite à partir de 55 ans.

Pour affiner l'analyse des écarts, ces derniers ont été étudiés selon l'année de liquidation. Pour cette génération 1950, l'impact de la réforme 2003 diffère selon l'âge de départ à la retraite : pour les liquidations ayant eu lieu avant 60 ans, l'écart de pension est en moyenne majoritairement négatif, avec une variation oscillant de -4 % à 0. Pour les départs à 60 ans, l'écart moyen est de -4 %, variation identique dans les trois versants. Par contre au-delà de 61 ans, la variation moyenne devient positive, d'amplitude croissante avec l'âge de départ (de +2 à 12 %).

Il apparaît que les pensions moyennes à la liquidation calculées avant application de la décote et de la surcote sont inférieures à ce qu'elles auraient été en l'absence de réforme quel que soit l'âge auquel les sédentaires de la génération 1950 sont partis. On peut noter que la décote contribue à la diminution de la pension moyenne des sédentaires partis avant leur âge d'annulation de la décote (soit 62 ans et 6 mois pour la génération 1950).

D'autre part, l'application de la surcote permet une augmentation de la pension moyenne. Le taux moyen de surcote progresse fortement à partir des départs à 61 ans jusqu'à ceux partis à 65 ans.

Graphiques 18a et 18b - Répartition des retraités selon la variation de la pension (en nominale et en relatif) suite à l'application de la réforme 2003, selon l'âge de la liquidation



Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

Champ : pensionnés de droit direct vieillesse de la génération 1950 ayant pris leur retraite à partir de 55 ans.

Remarque : l'écart relatif est calculé de la façon suivante :

$$\left[\frac{\text{pension avec réforme} - \text{pension sans réforme}}{\text{pension sans réforme}} \right]$$

Lecture : parmi les fonctionnaires de la génération 1950 ayant pris leur retraite à 60 ans, la perte de pension suite à l'application de la réforme 2003 a été de 4 % en moyenne dans les trois versants.

6. Conclusion

Les niveaux de pensions sont très différents selon les versants de la fonction publique, traduisant notamment des différences en termes de composition en catégorie hiérarchique et en termes de durées d'assurance validées au sein des régimes de la fonction publique. Ce constat s'accompagne également d'une dynamique différenciée, selon les versants, du

montant des pensions au fil des générations : progression marquée pour la fonction publique hospitalière, recul assez net pour la fonction publique d'État. Entre les générations 1940 et 1950, étudiées ici, de profonds changements ont été à l'œuvre. En premier lieu, les poids relatifs des catégories hiérarchiques ont fortement évolué dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale, avec une importance relative plus forte pour les catégories A et B au détriment de la catégorie C. En second lieu l'allongement des carrières féminines, pour toutes les fonctions publiques, ainsi que des mesures catégorielles ciblées sur les trajectoires salariales ont entraîné des évolutions assez importantes des montants de pension au fil des générations. Ainsi, même avant d'envisager tout effet des réformes législatives, des dynamiques propres existent au sein de chaque fonction publique et expliquent en partie l'évolution des montants de pension entre générations.

La réforme de 2003, étudiée en priorité ici, même si elle reste une réforme paramétrique a entraîné de profonds changements dans le calcul des montants de pension à la liquidation et dans leur revalorisation au fil des années. L'allongement de la durée nécessaire pour le taux plein, l'introduction de la décote et de la surcote, l'évolution du calcul et des conditions d'attribution du minimum garanti, ont modifié durablement les conditions de liquidation de la retraite. Jusqu'à la génération 1950, la décote concerne relativement peu de retraités sédentaires de la fonction publique, entre 2 % et 8 % selon les versants. La situation changera en partie avec la génération 1951, qui est la première génération de fonctionnaires relevant de la catégorie active concernée par la décote. La surcote quant à elle concerne beaucoup plus d'agents de la fonction publique, entre 13 % et 27 % selon les versants, pour des gains moyens mensuels qui dépassent 240 euros pour les retraités de la fonction publique de catégorie A de la génération 1950. Les versants de la fonction publique se différencient également par la part d'agents concernés par le minimum garanti : de 39 % pour la fonction publique territoriale à 9 % pour la fonction publique d'État au sein de la génération 1950. Quel que soit le versant de la fonction publique cette part est en baisse au fil des générations. Cette baisse traduit des carrières plus complètes mais aussi la réforme des règles de calcul du minimum garanti, même s'il est délicat à ce stade d'apprécier les effets spécifiques de ces deux facteurs.

La réforme des retraites de 2003 a également fait évoluer les règles d'indexation des retraites de la fonction publique. Cette évolution s'est traduite par le passage d'une indexation sur les rémunérations à une indexation sur les prix. Avant 2004 les pensionnés de la fonction publique 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 catégorielles. Le gain par génération d'une indexation sur les prix a été évalué entre 2 % et 6 % selon les générations et selon les versants de la fonction publique. Comme ce gain est dépendant de l'écart entre l'année 2016, année de référence ici, et l'année de liquidation, il va décroissant de la génération 1940 à 1950. De ce fait neutraliser l'effet de cette mesure change en profondeur la dynamique de l'évolution des montants de pension entre les générations 1940 et 1950 selon les versants de la fonction publique. Ce changement de mode d'indexation met également en évidence de manière indirecte l'écart qu'il y a eu depuis le début des années 2000 entre l'évolution de la valeur du point de la fonction publique et l'évolution de l'inflation.

Au-delà d'une analyse des conséquences de chaque mesure de la réforme de 2003, il est proposé ici un exercice d'évaluation ex-post de la réforme sur la génération 1950 en simulant un montant de pension avec la législation 2003 puis en le comparant au montant de pension

à la liquidation, à date de départ inchangé. Comme attendu, il apparaît que la réforme a entraîné des baisses de montants de pension. Les 3/4 des agents perdent en moyenne 5 % de leur pension suite à la réforme tandis qu'une minorité (25 %) y gagne en moyenne 8 %. Au-delà d'un effet catégoriel ou d'un effet par sexe, c'est bien l'âge au départ à la retraite qui est déterminant : les agents qui partent avant l'âge d'annulation de la décote, 62 ans et 6 mois pour cette génération, y perdent suite à la réforme et les agents qui partent au-delà y gagnent. Les effets de la surcote l'emportent largement pour ceux-ci sur l'effet de la hausse de la durée de référence pour atteindre le taux plein.

L'analyse des différences de montant de pension par génération au sein de la fonction publique apparaît ainsi complexe car ces différences proviennent tout à la fois des évolutions sur le marché du travail et des évolutions législatives paramétriques en termes de retraite. Les deux aspects précédant pouvant renforcer leurs effets, hausse de la durée de référence pour atteindre le taux plein et arrivée de plus en plus tardive sur le marché du travail, ou s'annihiler en partie (allongement des carrières au sein de la fonction publique et hausse du taux plein ou mise en place de la décote) de manière différenciée selon les individus. Tout discours simple, voire simpliste, sur le sujet pourrait apparaître comme forcément réducteur.

De plus cette étude focalisée sur l'analyse des montants de pension ne doit pas masquer que montant de pension à la liquidation et âge de départ à la retraite sont un couple étroitement lié et qui fait l'objet d'arbitrage permanent des individus. Les conditions de cet arbitrage ne sont pas les mêmes selon le niveau de pension : partir de manière plus précoce, quitte à toucher une pension moindre, n'a pas les mêmes conséquences selon la catégorie hiérarchique des agents. Même avant les mesures d'âge de réforme de 2010, certains individus avaient reculé leur date de départ du fait de la hausse de la durée de référence et de la mise en place de la surcote. Cette étude devrait se poursuivre avec les générations postérieures à la génération 1950, pas entièrement parties à la retraite, directement concernées par les mesures d'âges de la réforme 2010 et la réforme dite carrière longue. Même si un diagnostic prématuré pourrait s'avérer trompeur, la hausse de la durée de référence dans un contexte, d'arrivée plus tardive sur le marché du travail pour les prochaines générations à partir, ainsi qu'une déconnexion marquée entre inflation et valeur du point militant pour une tendance à la baisse des pensions au fil des générations.

Bibliographie

- Bozio, A. (2011), La réforme des retraites de 1993 : l'impact de l'augmentation de la durée d'assurance, *Economie et statistique*, n°441-442, pp. 39-53.
- Bridenne, I. et L. Gautier (2012), De l'incidence des réformes sur les départs à la retraite de la CNRACL, *Questions retraite et solidarité – les études*, n°1, décembre.
- Bridenne, I. et L. Soulat (2016), L'augmentation de l'âge de départ à la retraite des affiliés de la CNRACL : mesure à travers différents indicateurs, *Questions retraite et solidarité – les études*, n°14, janvier.
- Cambier, S., 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 (2016a), « Indicateurs de suivi des départs à la retraite dans la fonction publique d'État civile », Note du Service des retraites de l'État (SRE) pour le COR, mai 2016.
- Conseil d'orientation des retraites (2016b), « Indicateurs de suivi des départs à la retraite dans la fonction publique territoriale et hospitalière », Note de la direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des Dépôts pour le COR, mai 2016
- DGAPF (2017), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 539 pages, Ministère de l'action et des comptes publics, disponible sous : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-letat-de-la-fonction-publique-edition-2017>
- Duc, C. H. Martin et J. Tréguier (2016), « Les réformes des retraites de 2010 à 2015 - Une analyse détaillée de l'impact pour les affiliés et pour les régimes », *Les Dossiers de la Drees*, n°9, Drees, decembre 2016.
- Paille, L. et L. Soulat (2015), Évaluation du passage à une indexation sur les prix des retraites versées par la CNRACL, *Questions retraite & solidarité – Les études*, n°11, avril 2015.
- Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique (2017), annexe au projet de loi des finances, 233 pages, disponibles sous http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/jaunes/jaune2017_pensions.pdf
- Soulat, L. (2015), Evolution de la distribution des âges de départ des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux en catégorie active, *Questions retraite & solidarité – Les cahiers*, n°4, mai.
- SRE, CDC, DGAFP et DB (2011), « Le minimum garanti dans les trois fonctions publiques : réglementation et profil des bénéficiaires », note pour le conseil d'Orientation des retraites, séance du 25 mai 2011, disponible sous : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1529.pdf>

Annexe 1 - les réformes des retraites qui s'appliquent aux fonctionnaires

La réforme 2003 établit le rattrapage de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein des fonctionnaires sur celle des salariés du secteur privé. Dans un premier temps, l'augmentation se fait progressivement, au rythme de deux trimestres par année de naissance, de 150 trimestres pour la génération 1943 à 160 trimestres pour la génération 1948. Dans un second temps, l'augmentation suit un rythme identique pour l'ensemble des régimes de retraite, d'au plus un trimestre par année de naissance pour atteindre 172 trimestres pour la génération 1973 (réforme 2014). Il est à noter cependant que la progression de la durée d'assurance nécessaire pour avoir le taux plein s'applique différemment selon que le fonctionnaire part en retraite anticipée ou non. Lorsqu'il part en retraite anticipée, pour motifs familial ou du fait d'emploi occupé en catégorie active, la durée d'assurance requise est celle en vigueur pour les fonctionnaires qui atteignent 60 ans l'année de leur ouverture des droits. A titre d'illustration, pour un fonctionnaire relevant de la catégorie active né en 1952 et qui atteint l'âge d'ouverture de ses droits en 2007 (année de ses 55 ans), la législation qui lui est appliquée est celle d'un fonctionnaire sédentaire né en 1947, à savoir une durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein de 158 trimestres, et non de 164 trimestres correspondant à la durée associée à la génération 1952.

En plus de l'allongement de la durée requise, la réforme de 2003 a introduit une surcote visant à majorer la pension lorsque l'assuré, qui totalise un nombre de trimestres suffisant pour avoir le taux plein, prolonge son activité au-delà de l'âge légal de la retraite. La décote a également été étendue à la fonction publique, conduisant à un taux de liquidation minoré en fonction du nombre de trimestres manquants par rapport à la durée nécessaire pour le taux plein ou par rapport à l'âge d'annulation de la décote, soit, dans le cadre général, 65 ans jusqu'à la génération née au premier semestre 1951, puis 67 ans à terme (réforme 2010).

La réforme de 2003 instaure aussi un dispositif de départ anticipé pour carrière longue permettant aux personnes qui ont commencé à travailler à un âge précoce de partir avant l'âge légal. Ainsi, sous conditions de durée de carrière et d'âge d'entrée sur le marché du travail, des possibilités de départ anticipé ont été mises en place à partir de 2004 pour les salariés du secteur privé, et de 2005 pour les fonctionnaires.

Quant à la réforme de 2010, elle modifie l'âge légal qui augmente de 4 mois pour la génération née au second semestre 1951, puis de 5 mois par année de naissance, pour atteindre 62 ans pour la génération 1955. Cette progression de l'âge légal concerne également l'âge d'ouverture des droits des catégories actives qui passera de 55 ans à 57 ans pour la génération 1960. De plus, la réforme de 2010, si elle modifie certaines conditions d'éligibilité et d'âge de sortie du dispositif carrière longue, permet toujours un départ anticipé pour les personnes qui ont commencé à travailler jeune. Par ailleurs, pour les fonctionnaires, cette réforme ferme progressivement l'accès au départ anticipé au titre de parents de trois enfants.

Le tableau 18 présente l'évolution de l'âge légal d'ouverture des droits et la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein en fonction de l'année de naissance pour un départ non anticipé dit « normal » ou en catégorie sédentaire.

Le tableau 19 présente les durées d'assurances requises pour le taux plein et les âges d'ouverture des droits en fonction de l'année de naissance pour les fonctionnaires relevant de

la catégorie active¹². Le tableau 20 reprend les durées de service dans des emplois relevant de la catégorie active pour bénéficier du dispositif.

Pour les fonctionnaires relevant de la catégorie insalubre, sous certaines conditions de durée de service, on retrouve un décalage similaire avec des départs anticipés à partir de 50 ans pour les personnes nées avant juillet 1961 et passant progressivement à 52 ans pour les personnes nées à partir de 1965. Cette catégorie regroupe des emplois particulièrement pénibles ou malsains susceptibles, par leur exercice même, d'avoir des effets sur la santé. Il s'agit des agents des réseaux souterrains des égouts et des agents du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police de Paris. Les conditions d'âge d'ouverture des droits et de durée d'assurance sont résumées dans le tableau 21 et celles de durée de service dans un emploi de catégorie insalubre et dans la fonction publique sont regroupées dans le tableau 22.

Ainsi, pour une même génération de fonctionnaires, les conditions d'âge de départ, de durée de service et de durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein sont variées, et les évolutions induites par les réformes s'appliquent de façon très différente dans le temps selon les années de naissance et selon les années de départ.

¹² La catégorie active concerne des emplois jugés pénibles. Dans la Fonction publique hospitalière, elle concerne les personnels paramédicaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec les malades à l'exception des cadres de santé paramédicaux et des infirmiers de soins généraux et spécialités qui ont opté pour le nouveau statut. Dans la Fonction publique territoriale, la catégorie active porte sur les emplois des filières d'incendie et secours, de police municipale, et sous certaines conditions, de santé et technique. Pour plus de détails, voir Cambier, Pujardieu et Soulat (2014).

Tableau 18 : durée d'assurance taux plein et âge d'ouverture des droits par année de naissance pour les fonctionnaires sédentaires

Année de naissance	Durée d'assurance taux plein (Réforme 2003 et 2014)	Age d'ouverture des droits (Réforme 2010)
1943	150	60
1944	152	60
1945	154	60
1946	156	60
1947	158	60
1948	160	60
1949	161	60
1950	162	60
janvier-juin 1951	163	60
juillet-décembre 1951	163	60 + 4 mois
1952	164	60 + 9 mois
1953	165	61 + 2 mois
1954	165	61 + 7 mois
1955	166	62
1956	166	62
1957	166	62
1958	167	62
1959	167	62
1960	167	62
1961	168	62
1962	168	62
1963	168	62
1964	169	62
1965	169	62
1966	169	62
1967	170	62
1968	170	62
1969	170	62
1970	171	62
1971	171	62
1972	171	62
1973	172	62

Tableau 19 : durée d'assurance taux plein et âge d'ouverture des droits par année de naissance pour les fonctionnaires en catégorie active

Année de naissance	Age d'ouverture des droits	Année d'ouverture des droits	Durée de service dans des emplois relevant de la catégorie active si départ à l'âge d'ouverture des droits	Génération de référence pour le taux plein (celle qui atteint 60 ans)	Durée d'assurance taux plein
1943	55	1998	15	1938	150
1944	55	1999	15	1939	150
1945	55	2000	15	1940	150
1946	55	2001	15	1941	150
1947	55	2002	15	1942	150
1948	55	2003	15	1943	150
1949	55	2004	15	1944	152
1950	55	2005	15	1945	154
1951	55	2006	15	1946	156
1952	55	2007	15	1947	158
1953	55	2008	15	1948	160
1954	55	2009	15	1949	161
1955	55	2010	15	1950	162
janvier-juin 1956	55	2011	15	1951	163
juillet-décembre 1956	55 + 4 mois	2011/2012	15+4m/15+9m	1951/1952	163/164
1957	55 + 9 mois	2012/2013	15+9m/16+2m	1952/1953	164/165
1958	56 + 2 mois	2014/2015	16+7m/17	1954/1955	165/166
1959	56 + 7 mois	2015/2016	17	1955/1956	166/166
1960	57	2017	17	1957	166
1961	57	2018	17	1958	167
1962	57	2019	17	1959	167
1963	57	2020	17	1960	167
1964	57	2021	17	1961	168
1965	57	2022	17	1962	168
1966	57	2023	17	1963	168
1967	57	2024	17	1964	169
1968	57	2025	17	1965	169
1969	57	2026	17	1966	169
1970	57	2027	17	1967	170
1971	57	2028	17	1968	170
1972	57	2029	17	1969	170
1973	57	2030	17	1970	171

Tableau 20 : durée de service dans des emplois en catégorie active pour bénéficier du dispositif

Année de départ	Durée
Départ avant le 01/07/2011	15 ans
Départs entre le 01/07 au 31/12/2011	15 ans et 4 mois
Départ en 2012	15 ans et 9 mois
Départ en 2013	16 ans et 2 mois
Départ en 2014	16 ans et 7 mois
Départ à partir du 01/01/2015	17 ans

Tableau 21 : durée d'assurance taux plein et âge d'ouverture des droits par année de naissance pour les fonctionnaires en catégorie insalubre

Année de naissance	Age d'ouverture des droits	Année d'ouverture des droits	Durée de service dans des emplois relevant de la catégorie insalubre (si départ à l'âge d'ouverture des droits)	Génération de référence pour le taux plein (celle qui atteint 60 ans)	Durée d'assurance taux plein	Durée totale de service (en années)
1943	50	1993	10	1933	150	30
1944	50	1994	10	1934	150	30
1945	50	1995	10	1935	150	30
1946	50	1996	10	1936	150	30
1947	50	1997	10	1937	150	30
1948	50	1998	10	1938	150	30
1949	50	1999	10	1939	150	30
1950	50	2000	10	1940	150	30
1951	50	2001	10	1941	150	30
1952	50	2002	10	1942	150	30
1953	50	2003	10	1943	150	30
1954	50	2004	10	1944	152	30
1955	50	2005	10	1945	154	30
1956	50	2006	10	1946	156	30
1957	50	2007	10	1947	160	30
1958	50	2008	10	1948	161	30
1959	50	2009	10	1949	162	30
1960	50	2010	10	1950	163	30
janvier-juin 1961	50	2011	10	1951	163	30
juillet-déc. 1961	50 + 4 mois	2011/2012	10+4m/10+9m	1951/1952	163/164	30+4m/30+7m
1962	50 + 9 mois	2012/2013	10+9m/11+2m	1952/1953	164/165	30+7m/31+2m
1963	51 + 2 mois	2014/2015	11+7m/12	1954/1955	165/166	31+7m/32
1964	51 + 7 mois	2015/2016	12	1955/1956	166/166	32
1965	52	2017	12	1957	166	32
1966	52	2018	12	1958	167	32
1967	52	2019	12	1959	167	32
1968	52	2020	12	1960	167	32
1969	52	2021	12	1961	167	32
1970	52	2022	12	1962	168	32
1971	52	2023	12	1963	168	32
1972	52	2024	12	1964	168	32
1973	52	2025	12	1965	169	32

Tableau 22 : durées de service pour bénéficier du dispositif insalubre

Année de départ	durée de service dans un emploi relevant de la catégorie sédentaire	de durée de services valables pour la retraite
Départ avant le 01/07/2011	10 ans	30 ans
Départs entre le 01/07 au 31/12/2011	10 ans et 4 mois	30 ans et 4 mois
Départ en 2012	10 ans et 9 mois	30 ans et 9 mois
Départ en 2013	11 ans et 2 mois	31 ans et 2 mois
Départ en 2014	11 ans et 7 mois	31 ans et 7 mois
Départ à partir du 01/01/2015	12 ans	32 ans

Annexe 2 – Evolution du minimum garanti suite à la réforme de 2003

Pensions liquidées en...	Pour 15 ans de service effectif, montant minimal de la pension...	Du montant correspondant à la valeur au 01/01/04 de l'indice majoré...	Fraction augmentée de...	Par année supplémentaire de service effectif de 15 ans à...	Et par année supplémentaire au-delà de cette dernière durée jusqu'à 40 années, de...
2003	60,00%	216	4 points	25 ans	Sans objet
2004	59,70%	217	3,8 points	25,5 ans	0,04 point
2005	59,40%	218	3,6 points	26 ans	0,08 point
2006	59,10%	219	3,4 points	26,5 ans	0,13 point
2007	58,80%	220	3,2 points	27 ans	0,21 point
2008	58,50%	221	3,1 points	27,5 ans	0,22 point
2009	58,20%	222	3 points	28 ans	0,23 point
2010	57,90%	223	2,85 points	28,5 ans	0,31 point
2011	57,60%	224	2,75 points	29 ans	0,35 point
2012	57,50%	225	2,65 points	29,5 ans	0,38 point
2013	57,50%	227	2,5 points	30 ans	0,5 point

En 2013, au terme de cette évolution, les règles applicables seront les suivantes :

- Après 15 ans de service : C'est la durée minimale de carrière pour un fonctionnaire pour laquelle le minimum garanti est acquis. Son montant sera alors de 57,5 % de la valeur de l'indice 227 (voir le tableau ci-dessus).
- De 15 à 30 ans de service : Ce taux est augmenté de 2,5 points par année supplémentaire, son montant est alors au maximum de 95 % de la valeur revalorisée de l'indice 227 (voir le tableau ci-dessus).
- De 30 à 40 ans de service : Il est augmenté de 0,5 point par année supplémentaire, soit 100 % de la valeur de l'indice 227 (voir le tableau ci-dessus).

La valeur du minimum garanti sera exprimée en euros à compter du 1er janvier 2004. Ce montant en euros sera ensuite revalorisé au 1er janvier de chaque année, en fonction de l'évolution des prix, hors tabac. La valeur du minimum garanti en 2013 sera donc celle de l'indice 227 au 1er janvier 2004, augmentée de l'inflation des années 2004 à 2013.

retraitesolidarite.caissedesdepots.fr

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

Une publication de la direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des Dépôts

Directeur de la publication : Michel Yahiel – Rédactrice en chef : Isabelle Bridenne

Impression : Imprimerie CDC (75) – Dépôt légal : 2^e trimestre 2018 – ISSN : 2425-9977

Contact : isabelle.bridenne@caissedesdepots.fr – 12, avenue Pierre Mendès-France – 75914 Paris cedex 13

GR O U P E

