

GRUPE



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

Isabelle Bridenne (CDC), Benoît Buisson (SRE) et Ségolène Leroy (CDC)

L'évolution des pensions des fonctionnaires 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 et 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 expliquent ces évolutions différenciées. La réforme de 2003 a en effet entraîné de profonds changements dans le calcul des pensions mais également dans leur revalorisation. La conséquence est une baisse des pensions pour les générations les plus récentes. Les $\frac{3}{4}$ des retraités nés en 1950 perdent, du fait de l'application de la réforme de 2003, en moyenne 5 % de leur pension tandis qu'une minorité y gagne en moyenne 8 %. C'est l'âge de départ à la retraite qui est déterminant sur l'effet de la réforme sur les niveaux de pension.

La retraite des titulaires de la fonction publique est gérée par deux régimes : le service des retraites de l'État pour les fonctionnaires civils et militaires de la fonction publique de l'État (FPE) et 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 celui de la CNRACL (Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, 2017).

En 2016, la pension mensuelle moyenne brute du stock des pensionnés était de 1 240 € pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, de 1 900 € pour les fonctionnaires civils de l'État, de 1 440 € pour les militaires. Ces montants moyens concernent un ensemble large de générations, englobant des populations parties depuis longtemps à la retraite comme des générations plus jeunes ayant liquidé leurs droits jusqu'en 2016.

Dans le cadre de la présente étude, le zoom sera fait sur des générations récentes, dont les affiliés sont majoritairement partis à la retraite. L'objectif est ici de s'intéresser aux évolutions de la pension des fonctionnaires au fil des générations, dans un contexte d'évolution des paramètres de calcul suite à la réforme des retraites de 2003.

Les retraités percevant une pension vieillesse de droit propre, nés entre 1940 et 1950

Les générations retenues concernent les personnes nées entre 1940 et 1950, 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 et 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 sélection¹. La population retenue n'intègre pas les militaires pensionnés du SRE du fait de leur spécificité en termes de carrière et de départ à la retraite.

Pour l'ensemble de cette population, les montants de pension sont exprimés en euros 2016 et ils correspondent aux pensions versées par la CNRACL et par le SRE. Rappelons que 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 (notion de régime intégré). Depuis 2005, cette pension est complétée par la Retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP). Pour les générations étudiées, cet élément de pension est relativement mineur et n'est donc pas pris 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 sont également exclues.

L'analyse concerne ainsi la pension perçue par les fonctionnaires nés entre 1940 et 1950 au titre de l'activité au sein de la fonction publique en tant que titulaire. Selon les générations, c'est entre 68 000 et 140 000 fonctionnaires retraités retenus. Ceux de la FPE représentent entre 57 et 67 % de cette population selon les générations, avec un poids

croissant de la FPT et FPH au fil des générations (voir tableau 1). Cette population est composée de femmes dans une proportion de 55 % pour les FPE et FPT et de près de 80 % pour la FPH.

Une pension moyenne plus élevée pour les retraités de la FPE

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, relevant majoritairement de la catégorie C.

Ces caractéristiques de chaque versant ne sont pas sans incidence sur la qualification des fonctionnaires, leur traitement, leur déroulement de carrière au sein de la fonction publique et par voie de conséquence sur leur niveau de pension. Ainsi, pour la génération 1950, la pension moyenne versée en 2016 aux anciens fonctionnaires de l'État est de 2 130 €,

¹ À 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.

Tableau 1

Effectifs des retraités selon la génération et le versant

Génération	Fonctionnaires d'État	Fonctionnaires Hospitaliers	Fonctionnaires Territoriaux	Ensemble des fonctionnaires
1940	67,2 %	14,1 %	18,7 %	100 %
1945	65,0 %	15,3 %	19,8 %	100 %
1950	57,8 %	18,3 %	23,8 %	100 %

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, hors militaires) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950.

contre 1 530 € pour ceux issus de la FPH et de 1 320 € pour les pensionnés de la FPT. Cette hiérarchie des niveaux de pension se vérifie au sein de toutes les générations, avec cependant des évolutions différentes.

Une évolution de pension au fil des générations différente selon les versants

Les évolutions de la pension selon les générations n'ont pas les mêmes dynamiques selon les versants. La pension moyenne dans la FPE 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 progressé jusqu'à la génération 1943, a connu une stagnation puis une baisse sur les dernières générations. En revanche, dans la FPH, la pension moyenne vieillesse versée progresse de génération en génération pour enregistrer un gain de 10 % entre la génération 1940 et celle de 1948. Sur les deux dernières générations retenues, la pension moyenne diminue légèrement (voir graphique 1).

Ces évolutions de pension différenciées s'expliquent principalement par deux facteurs : des évolutions différentes des durées de carrière selon les versants et des progressions d'indices au fil des générations (graphiques 2 et 3). 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. Cette augmentation d'indice constatée dans la FPT et la FPH est le résultat notamment des effets de structure auxquels les différentes générations ont été soumises (voir encadré 1).

Concernant la baisse de la pension observée dans les trois versants à partir de la génération 1948, celle-ci est à mettre en lien avec la montée en charge de la réforme de 2003 comme cela sera détaillé dans la suite. Par ailleurs, soulignons que l'évolution de la valeur du point de la fonction publique a été plus faible que celle de l'inflation depuis les années 2000, avec un gel de sa valeur entre 2010 et 2015. De fait, à structure hiérarchique donnée, la moindre évolution de l'indice de fin de carrière et le gel de la valeur du point impliquent une stagnation du traitement retenu pour le calcul de la pension et une baisse de la valeur de la pension relativement à l'inflation pour les liquidations plus récentes².

² Pour plus de détail sur ce sujet, voir encadré 2 de Bridenne, Buisson et Leroy (2018).

Afin de mieux comprendre les évolutions de montants de pension au fil des générations 1940 à 1950, il est indispensable de détailler la réforme 2003 et ses effets sur ces mêmes montants de pension.

La retraite publique, une retraite intégrée

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, sinon il est proratisé selon le ratio entre le nombre de trimestres effectués au sein de la fonction publique (y compris d'éventuelles bonifications) en liquidation et le nombre de trimestres requis pour bénéficier du taux plein. 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 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 :

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

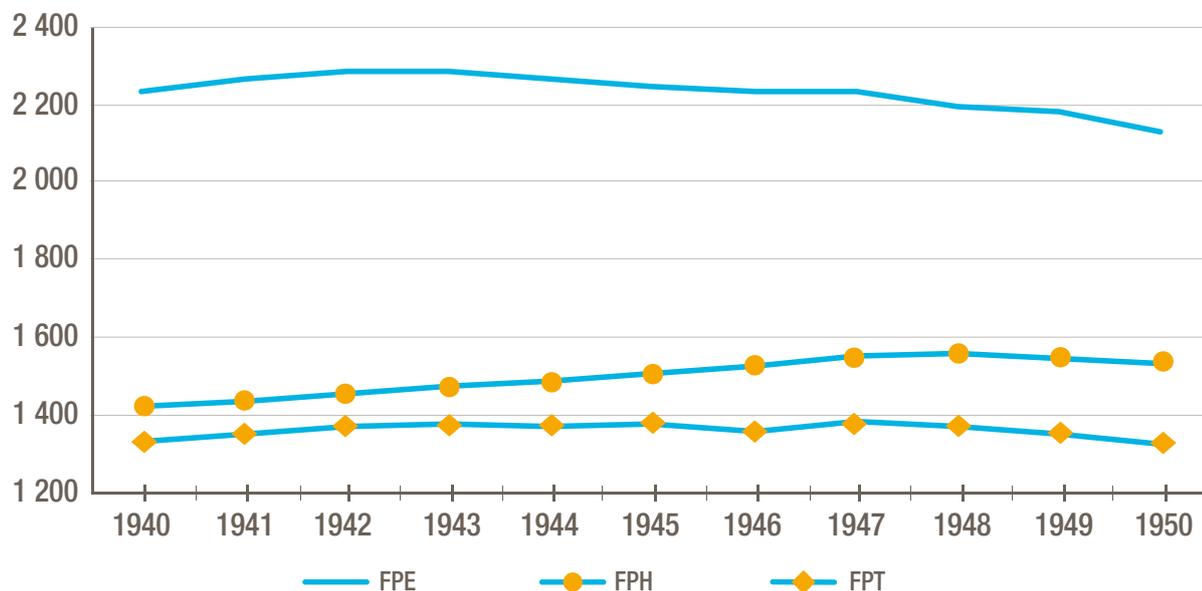
Le taux de liquidation peut être porté à 80 % dans certains cas, en lien avec des bonifications de durée spécifiques.

Réforme 2003 : allongement de la durée, introduction d'une surcote et d'une décote, indexation des pensions sur les prix...

La réforme de 2003 a été une réforme paramétrique visant à aligner les législations retraite. Dans le cas de la retraite publique, la réforme 2003 a fait évoluer la logique de calcul de la pension en intégrant la notion de durée tous régimes, notion qui n'était pas présente jusqu'à cette date. De plus, elle a introduit une décote qui réduit le taux de liquidation si la durée d'assurance validée par l'assuré (durée d'assurance tous régimes) est inférieure à la durée de référence.

Graphique 1

Évolution de la pension versée aux fonctionnaires en 2016, au fil des générations et selon les versants (montant mensuel, en euros 2016)

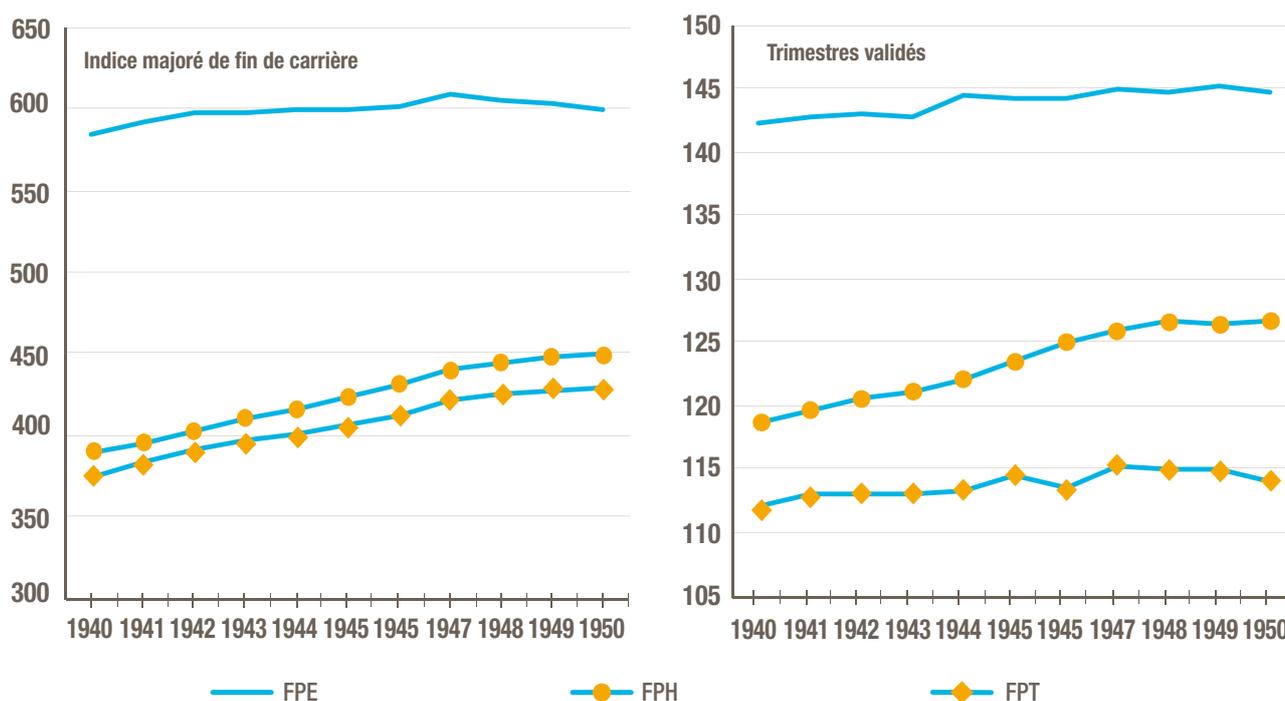


Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

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

Graphiques 2 et 3

Évolution des indices majorés de fin de carrière et de la durée d'assurance validée (en trimestres), selon les générations et le versant (montant mensuel, en euros 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 1950.

Encadré 1

Des évolutions de pension entre générations dues à des effets de structure

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

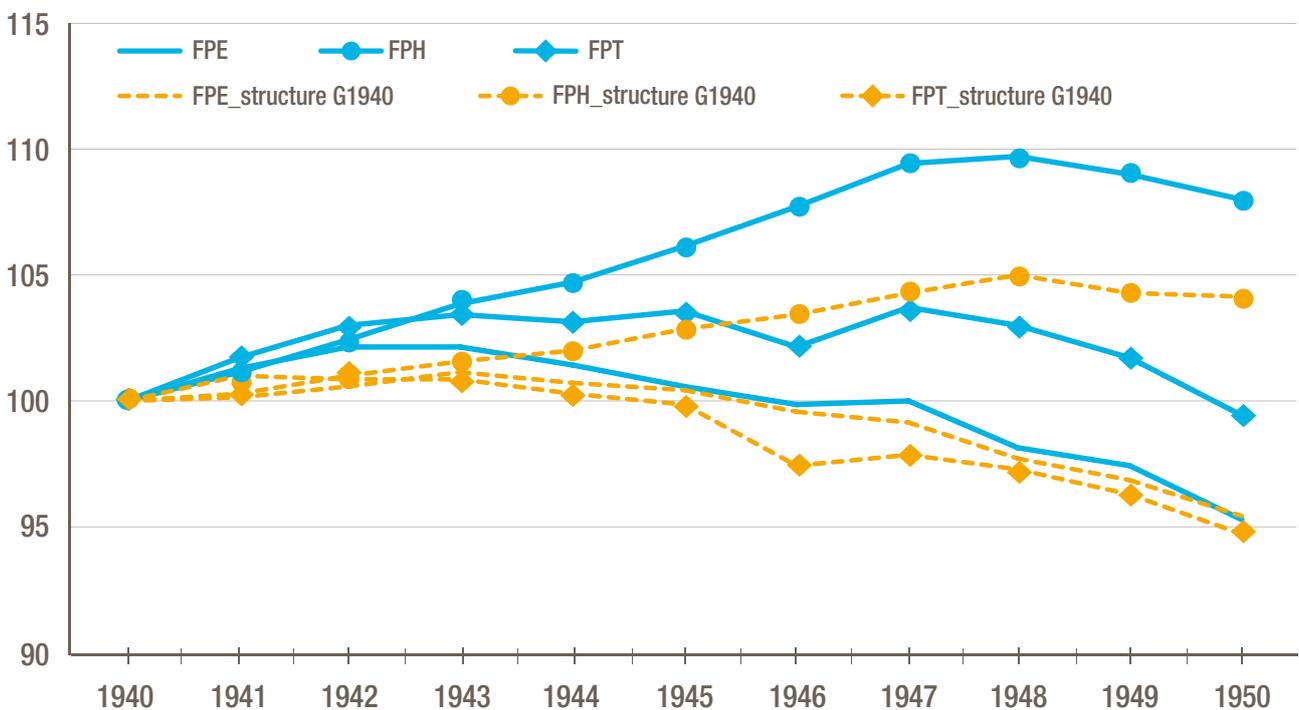
Dans la FPH, 15 % des retraités des générations 1940 à 1950 occupaient à la liquidation un poste de catégorie A. La part des fonctionnaires de catégorie B a progressé d'un peu plus de 10 points entre les générations 1940 et 1950, passant de 20 à 32 %, au détriment de la catégorie C dont la part est de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

En maintenant constante la structure entre catégorie hiérarchique (voir graphique ci-dessous), la dynamique de la pension au fil des générations pour les retraités de la FPE et de la FPT est relativement similaire. La pension moyenne versée aux générations 1940 à 1945 est relativement proche. 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 FPH, la dynamique demeure à la hausse, mais celle-ci est réduite de moitié en la contrôlant de la déformation des catégories hiérarchiques.

Évolution 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.

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 constatée pour la génération 1940, la pension moyenne de la génération 1950 correspond à 95, relativement à la pension de la génération 1940 en base 100.

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 pour un fonctionnaire sédentaire.

La décote concerne une population ayant des carrières courtes ; a contrario, pour les affiliés ayant eu des carrières 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 (d'un fonctionnaire sédentaire), il peut bénéficier d'une surcote depuis 2004.

La réforme de 2003 a également introduit des modifications pour le calcul du minimum garanti. Entre 2004 et 2013, au fur et à mesure des années, le taux attribué au niveau du minimum garanti 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. En parallèle, le traitement de référence a progressé, passant d'un indice brut de 216 à 227.

Un autre aspect de la réforme est l'évolution des règles d'indexation des retraites de la fonction publique. Elle 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 actifs. Ainsi, les pensionnés bénéficiaient des améliorations de carrière accordées aux fonctionnaires en activité via la progression de la valeur du point d'indice de la fonction publique mais aussi par le biais de mesures ponctuelles propres aux grades et aux corps de fin de carrière, c'est-à-dire de mesures catégorielles ou statutaires accordées à des catégories de personnels.

Enfin, la réforme de 2003 a ouvert la possibilité d'un départ à la retraite anticipé pour carrière longue pour les affiliés ayant une durée d'assurance élevée. Sous certaines conditions, ces départs étaient possibles entre 56 et 59 ans.

Comme l'énumération des différentes mesures de la réforme 2003 le montre, celle-ci a pu avoir 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 contribué à l'améliorer (introduction de la surcote, mais aussi revalorisation de l'indice de référence du minimum garanti). À ces effets contrastés, s'ajoutent les effets de la revalorisation des pensions indexées sur les prix depuis 2004 qui a pu compenser, au fil des années, les impacts de la réforme sur les niveaux des pensions.

Une lente montée en charge de la réforme 2003

À ces effets variés de la réforme s'ajoute une montée en charge progressive au fil des générations. Une des spécificités de la fonction publique est une application de la législation en fonction de la date d'ouverture des droits³ et non pas uniquement en fonction de la génération. En conséquence, l'application de la réforme au sein d'une génération n'est pas homogène et se fait progressivement.

Les différentes mesures de la réforme 2003 ont des impacts différenciés selon les générations mais aussi selon le motif de départ (actif ou sédentaire). Ainsi le nombre de trimestres nécessaires pour le taux plein passe de 150 pour la génération 1940 à 162 trimestres pour la génération 1950 pour un fonctionnaire sédentaire. Pour les fonctionnaires pouvant partir à la retraite au titre de la catégorie active à partir de 55 ans, cette durée progresse uniquement à partir de la génération 1949 (Tableau 2).

³ L'année d'ouverture du droit à pension est celle au cours de laquelle le fonctionnaire remplit toutes les conditions pour bénéficier immédiatement de sa pension. L'année d'ouverture des droits ne coïncide donc pas forcément avec l'année de liquidation de la pension.

Tableau 2

Durée d'assurance nécessaire pour le taux plein pour les fonctionnaires en fonction de leur motif de départ (en trimestres)

Catégorie	Avant 1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Sédentaire	150	152	154	156	158	160	161	162
Active	150	150	150	150	150	150	152	154

Les générations 1940 à 1950 concernées par la surcote, mais assez peu par la décote

Globalement la montée en charge de la réforme 2003 est progressive au fil des générations, celles nées avant 1944 n'ont été que très marginalement concernées par la réforme 2003. Pour les générations suivantes, les affiliés ont a priori été concernés s'ils ont pris leur retraite à partir de 2004 : la génération 1944 est concernée à hauteur de 63 % ; ce taux est de 90 % pour la génération 1950.

La décote a été appliquée à partir de la génération 1946, uniquement pour les départs en catégorie sédentaire. C'est à partir de la génération 1951, non étudiée ici, qu'elle concerne les actifs. 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, elle concerne 2 % des retraités de la FPH, 3,5 % des retraités de la FPT et 8,1 % de ceux de la FPE.

Le dispositif de la surcote ayant été introduit à partir du 1^{er} janvier 2004, c'est à partir de la génération 1944, qui a eu 60 ans en 2004, que la surcote concerne l'ensemble d'une génération quel que soit l'âge de départ à la retraite. 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 les individus de ces générations, partis en retraite avant leur limite d'âge, la durée de référence pour calculer le nombre de trimestres de surcote comprenait l'ensemble des bonifications. À 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 ». 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 (graphique 4). La surcote porte par nature davantage sur les sédentaires que sur les actifs. Concernant l'apport en termes de pension, la surcote représente, pour la génération 1950, en moyenne, 9 % de la pension des surcotants.

Les effets de la décote, de la surcote et de l'allongement de la durée d'assurance se répercutent sur le taux de liquidation. Au sein de la FPH, le taux de liquidation (après surcote et décote) au fil des générations a peu évolué. Au sein de ce versant, la part des catégories actives étant importante et la durée d'assurance ayant progressé au fil des générations (graphique 2), le taux de liquidation s'est finalement maintenu, amortissant globalement pour le moment l'effet de la réforme 2003. Pour la FPE le taux de liquidation a baissé d'un point entre la génération 1945 et la génération 1950 du fait de

la hausse de la durée de référence pour atteindre le taux plein. Pour la FPT, le taux de liquidation moyen a progressé entre les générations 1940 et 1945 puis a baissé pour la génération 1950 pour revenir au taux de la génération 1940 (voir tableau 3).

La couverture du minimum garanti est très variable selon les versants de la fonction publique du fait des différences de pensions mises en évidence précédemment. Au sein de la FPE c'est environ un retraité sur dix qui est concerné par le minimum garanti. Pour la FPH c'est entre un tiers et un quart d'entre eux selon les générations. Pour la FPT, c'est plutôt 40 % des retraités.

Il est difficile d'apprécier l'impact de l'évolution du minimum garanti sans faire le recalcul précis des pensions pour les individus. Le constat qui peut être fait pour le moment est que parallèlement au changement des conditions d'attribution du minimum garanti, il y a de moins en moins de bénéficiaires du dispositif (graphique 5). En outre, l'augmentation des durées de carrière au sein de la fonction publique (surtout dans la FPH) et la progression de l'indice de fin de carrière (FPH et FPT) peuvent aussi expliquer la moindre couverture du minimum garanti.

Un effet significatif de la revalorisation des pensions

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 à 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 identiques (même taux de liquidation et même indice), la pension perçue à une date donnée sera plus importante si elle a été liquidée au début des années 2000 relativement à une pension liquidée plus récemment⁴.

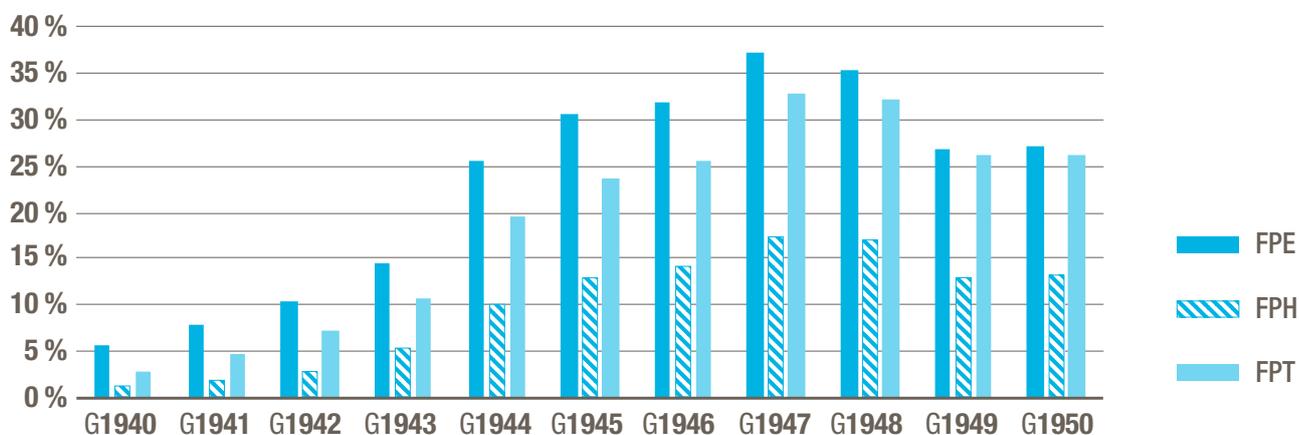
⁴ Ainsi un affilié ayant une carrière complète et un indice majoré de 500 retenu pour le calcul de sa pension :

- 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 52,49 €. En 2013 (par exemple), 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 55,56 €.

Graphique 4

Le taux de bénéficiaires de la surcote selon les générations et le versant

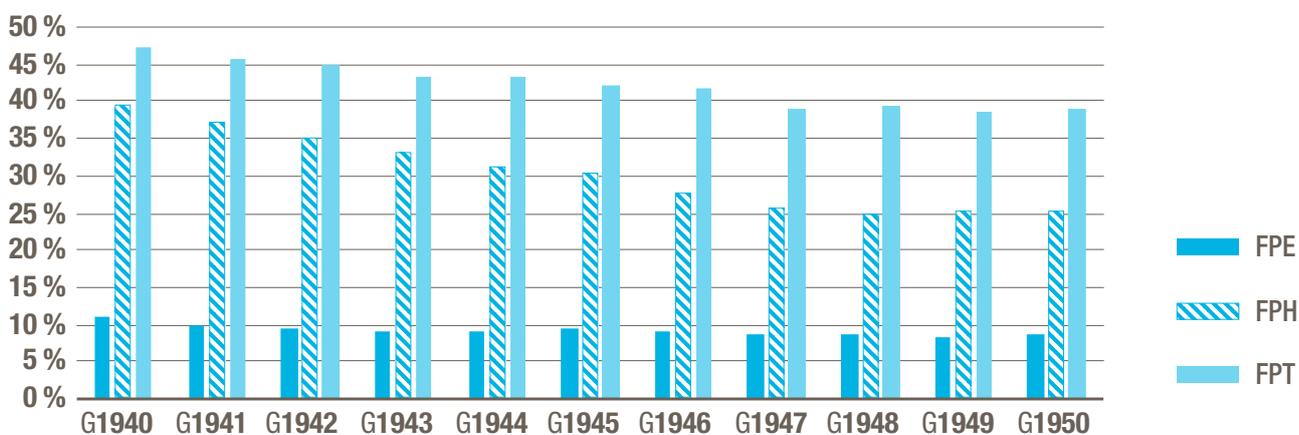


Source : base statistique des retraités de la CNRACL et du SRE. Exploitations CDC et SRE.

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.

Graphique 5

Le taux de bénéficiaires du minimum garanti 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.

Tableau 3

Taux de liquidation après surcote et décote des retraités selon la génération et le versant

Génération	Fonctionnaires d'État	Fonctionnaires Hospitaliers	Fonctionnaires Territoriaux
1940	69,7%	59,2%	55,8%
1945	69,9%	61,4%	57,0%
1950	68,9%	61,6%	55,3%

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, hors militaires) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950.

Tableau 4

Évolution des montants de pension, en euros constants, entre générations 1940 et 1950, en appliquant l'indexation des pensions avant réforme 2004 (indice 100, génération 1940)

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

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, hors militaires) de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale. Retraités nés entre 1940 et 1950.

En neutralisant ce gain relatif induit par la revalorisation des pensions sur l'inflation, les niveaux des pensions des générations les plus âgées sont un peu moins élevés, ce qui modifie de façon non négligeable les écarts de pensions constatés entre générations (voir tableau 4). En conséquence, les pensions des générations 1940 et 1950 se rapprochent pour la FPE. Par contre, pour la FPT et la FPH, les écarts s'accroissent.

La difficile mise en évidence des effets propres de la réforme 2003...

L'analyse faite sur les pensions versées aux fonctionnaires nés entre 1940 et 1950 montre ainsi différents résultats : les pensions moyennes des retraités issues de la FPE sont supérieures à celles versées à ceux de la FPH qui sont elles-mêmes supérieures à celles versées aux anciens fonctionnaires de la FPT. Cet ordre se vérifie pour toutes les générations considérées, malgré des évolutions variées des pensions au fil des générations : - 5 % pour la FPE, +8 % pour la FPH et une stagnation pour la FPT entre les générations 1940-1950.

Ces évolutions de pensions s'expliquent en partie par le ralentissement de la valeur du point de la fonction publique, qui combinée à une revalorisation des pensions sur les prix depuis 2004, implique une moindre pension pour les liquidations de pension les plus récentes, à carrière équivalente.

La modification de la structure des populations entre catégories hiérarchiques contribue également à expliquer l'évolution des pensions au fil des générations, particulièrement dans la FPH et la FPT. L'allongement des durées d'assurance dans la FPH est également un facteur d'amélioration des pensions des fonctionnaires au fil des générations.

Selon les facteurs qui l'emportent, les pensions vont s'améliorer au fil des générations (évolution de structure, allongement des durées) ou bien elles vont stagner voire fléchir (évolution de la valeur du point). A cela s'ajoute les effets propres de la réforme 2003 qui jouent également dans des sens différents sur le montant des pensions à la liquidation selon les populations. Globalement la réforme 2003, avec l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein, l'introduction de la décote et le changement des modalités de calcul du minimum garanti, a plutôt contribué à un ralentissement de la hausse, voire à une baisse, des pensions au fil des générations. Cependant, dans certains cas, le bénéfice de la surcote a pu compenser ces effets.

Quand on ajoute à ces différents éléments une montée en charge progressive et variable de la réforme au sein des générations, il est difficile d'en faire un bilan explicite tant les effets sont divers et agissent dans des ampleurs et des sens différents.

... que l'on peut résoudre en mobilisant une évaluation ex-post de la réforme

Pour mettre en évidence les effets spécifiques de la réforme, il est plus pertinent d'avoir recours à une évaluation ex-post en recalculant les pensions à la liquidation à un niveau individuel en l'absence de la réforme et en les comparant aux pensions réellement versées. Cet exercice permet de neutraliser tous les effets de structure qui perturbent une analyse au fil des générations. Ce travail a été fait pour la génération 1950 et met en évidence un effet de la réforme 2003 dans le sens d'une baisse limitée du montant des pensions à la liquidation. Globalement, au sein de la génération 1950, l'application de la réforme 2003 a impliqué une baisse des pensions de l'ordre de 5 % en moyenne pour les trois quarts

des fonctionnaires et une hausse de pension pour un quart des retraités, de l'ordre de 8 %. L'âge au départ apparaît comme un paramètre déterminant : les individus qui partent avant 62 ans voient leur pension diminuer avec la réforme tandis que les montants de pension à la liquidation de ceux qui partent à la retraite à partir de 63 ans sont plus importants après la réforme. Pour les départs à partir de 63 ans, l'impact positif de la surcote l'emporte sur

la hausse de la durée de référence pour atteindre le taux plein. Les premiers résultats détaillés de cette analyse sur la génération 1950 sont disponibles dans Bridenne, Buisson et Leroy (2018). Cet exercice pourrait être approfondi avec des générations plus récentes. Cependant, dès la génération 1951 vient s'ajouter à la réforme 2003 les effets de la réforme de 2010 faisant évoluer les bornes d'âges, ce qui impliquera une évaluation plus complexe.

Bibliographie

Bridenne, I., Buisson, B. et Leroy, S. (2018), *Évolution de la pension des fonctionnaires au fil des générations, Questions retraite et solidarité – les cahiers, n° 7, 60 pages*, Disponible sous : <https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/content/questions-retraite-solidarit-les-cahiers-n-7-avril-2018>

Bridenne, I. et Soulat, L. (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*.

DGAPF (2017), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 539 pages, Ministère de l'action et des comptes publics*.

Paillé, L. et Soulat, L. (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_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/jaunes/jaune2017_pensions.pdf

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>

Parutions de *Questions Retraite & Solidarité* - Les études

- 01 - De l'incidence des réformes sur les départs à la retraite de la CNRACL – novembre 2012
- 02 - Les Français et leur retraite : connaissance, inquiétude et attachement – janvier 2013
- 03 - Les réserves en répartition et leur allocation stratégique : le cas de l'Ircantec – avril 2013
- 04 - Les bénéficiaires du SASPA : spécificités, profils et évolutions – juillet 2013
- 05 - Les retraités de la CNRACL : Pensions perçues et parcours de cotisants – octobre 2013
- 06 - Éclairage sur les écarts de pension entre les hommes et les femmes à la CNRACL – janvier 2014
- 07 - Les non-titulaires de la Fonction publique affiliés à l'Ircantec : une population diversifiée – avril 2014
- 08 - Pension et taux de remplacement des retraités de la CNRACL : illustration par cas-types – juillet 2014
- 09 - La pension de réversion dans le régime minier : caractéristiques et perspectives – octobre 2014
- 10 - Les motivations de départ à la retraite des fonctionnaires – janvier 2015
- 11 - Évaluation du passage à une indexation sur les prix des retraites versées par la CNRACL – avril 2015
- 12 - Éclairage sur la reprise d'activité des retraités des fonctions publiques territoriale et hospitalière – juillet 2015
- 13 - Les élus locaux cotisant à l'Ircantec, une population renouvelée au rythme des élections – décembre 2015
- 14 - Les non-titulaires de la Fonction publique affiliés à l'Ircantec : une population diversifiée – janvier 2016
- 15 - Les bénéficiaires du Fonds d'action sociale de la CNRACL – avril 2016
- 16 - Un premier exercice de projection avec Mistral – octobre 2016
- 17 - Le FSPOEIE, un régime spécial ayant un cotisant pour trois retraités – janvier 2017
- 18 - La couverture invalidité des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers – avril 2017
- 19 - Espérance de vie des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers – juillet 2017
- 20 - Les praticiens hospitaliers, une population spécifique au sein de l'Ircantec – octobre 2017
- 21 - Les fonctionnaires relevant de la catégorie active, une population en baisse – janvier 2018

retraitesolidarite.caissedesdepots.fr

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