

	<p style="text-align: center;"><b>FONCTIONS PUBLIQUES – CGC</b> <b>15-17 rue Beccaria – 75012 PARIS</b></p> <p style="text-align: center;">01.44.70.65.90 01.44.70.65.99 e-mail : <a href="mailto:ufcfcg@wanadoo.fr">ufcfcg@wanadoo.fr</a></p> <p style="text-align: center;"><a href="http://www.fonctions-publiques-cgc.org">http://www.fonctions-publiques-cgc.org</a></p>
---	---

Paris, le 16 janvier 2013

### Synthèse de l'annexe au PLF 2013 relative aux retraites des fonctionnaires

*Chaque année, l'INSEE, la DGAFP et les autres services des finances élaborent une annexe au projet de loi de finances pour l'année suivante consacrée aux pensions des fonctionnaires Cette annexe est extrêmement détaillée et très instructive pour qui prend le temps de la lire et d'essayer de la comprendre. Mais ses principales données n'incitent pas particulièrement à l'optimisme et appelleront tôt ou tard des mesures correctrices pour compenser la hausse structurelle des dépenses.*

#### **Introduction**

Les paramètres qui menacent l'équilibre de nos systèmes de retraite publics sont lourds. L'augmentation continue de l'espérance de vie (entre 0,3 et 0,4 année supplémentaire par an) a deux conséquences majeures : une augmentation de la durée moyenne de la retraite (environ 20 ans pour les hommes et 25 ans pour les femmes) et une diminution de la mortalité en cours de carrière. Le taux de décès des agents publics avant la retraite ne dépasse pas 10% en moyenne<sup>1</sup>. Il en résulte une part croissante des concessions de pensions de droit direct, d'un montant moyen très supérieur aux concessions de pensions de droit dérivé. Un autre paramètre lourd est la réduction des embauches dans les 3 fonctions publiques entraînant une diminution des cotisations sociales versées par l'Etat, les collectivités locales et les employeurs hospitaliers publics. S'y ajoute, mais dans une moindre proportion, l'effet des mesures catégorielles et les avantages familiaux.

De ce fait, on est passé en quelques années d'une configuration où seules les pensions de l'Etat étaient en déficit annoncé comme structurel (les pensions civiles et militaires de retraite sont une dette de l'Etat ; le CAS pension a été inventé pour faire croire qu'il y avait un déficit de

---

<sup>1</sup> Pour les carrières précoces de 20 à 60 ans : 10,5% pour les hommes et 5,3% pour les femmes. Pour les carrières tardives de 25 à 65 ans : 16,3% pour les hommes et 9,2% pour les femmes selon la table de mortalité standard. Mais l'espérance de vie des fonctionnaires, et notamment des cadres, est supérieure à la moyenne.

financement comme pour les régime de retraite du secteur privé), compensé par un remboursement de l'Etat assorti d'un relèvement régulier, mais avec retard, de la retenue pour pension (actuellement 65% du traitement) mais où les régimes particuliers de la CNRACL ou de l'IRCANTEC affichaient une insolente santé, à une configuration actuelle marquée par des difficultés d'équilibre généralisées. En particulier, la CNRACL<sup>23</sup>, qui gère aussi les pensions des agents hospitaliers, a subi les effets d'un fort vieillissement structurel de ses effectifs cotisants et de ses ayant-droits puisque la décentralisation de 1982 s'était accompagnée de nombreuses embauches de jeunes agents qui arrivent aujourd'hui en fin de carrière ou sont en retraite. Quant à l'IRCANTEC, sa situation financière est menacée par les restrictions budgétaires et l'effet de l'accord du 31 mars 2011 sur les agents non-titulaires, signé par la CGC, qui, en améliorant leurs droits et leurs perspectives de titularisation et de Cdisation, peut dissuader encore davantage d'employeurs publics de recourir à des ANT.

### **I Données macroéconomiques de base**

Le coût global des retraites en France représente actuellement 275 milliards d'euros soit environ 12% du PIB pour 15 millions de retraités soit 18% de la population. Cette dépense se décompose en 200 milliards pour les régimes de base et 75 milliards pour les régimes complémentaires (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC, ERAFP etc). Pour les régimes publics, cette répartition est de 64 milliards pour les régimes de base et 2 milliards pour les régimes complémentaires, soit 66 milliards au total (ou 3 à 3,5% du PIB).

Dans ces régimes publics, la part de l'Etat est prépondérante (47 milliards d'euros ou 2 à 2,5% du PIB ou 12% du budget de l'Etat) puisqu'il compte à lui seul 2,3 millions d'ayant droits contre 15 milliards d'euros pour 1,1 millions d'ayant droits pour la CNRACL et 2 milliards d'euros pour 100 000 pour le régime des ouvriers d'Etat (le FSPOEIE).

En croissance tendancielle, c'est la CNRACL qui voit ses dépenses augmenter le plus vite avec + 6,9% en moyenne depuis 1990 (ce qui équivaut à un quadruplement des dépenses), contre + 4,6% par an pour l'Etat (dépenses multipliées par 2,6). On voit ainsi à quel point un taux de croissance apparemment modeste mais continu aboutit à des conséquences macroéconomiques considérables en seulement quelques décennies, surtout si les cotisations peinent à suivre le mouvement. Ainsi, les engagements financiers du seul Etat au titre des retraites s'élèvent déjà à 1192 milliards d'euros<sup>4</sup>, soit 60% de la dette publique et près de 20 000 euros par habitant.

---

<sup>2</sup> Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales

<sup>3</sup> La CNRACL qui avait la possibilité de constituer des réserves a été consciencieusement « pillée » par l'Etat depuis une vingtaine d'année au titre de la solidarité entre régimes de retraite...

<sup>4</sup> Projection effectuée d'après les effectifs actuellement en fonction, leur âge moyen et leur espérance de vie.

## II Diversité du paysage des retraites publique en France

Il n'y a pas moins de 6 régimes de retraites différents, certains agents pouvant cumuler des droits au titre de plusieurs régimes : le régime FPE (cotisation salariale en hausse annuelle de 0,27% par an pour passer de 7,85% en 2010 à 10,8% en 2020<sup>5</sup> et cotisation patronale de 68,59% pour les civils et de 121,55% pour les militaires), la CNRACL (même part salariale et part patronale de 27,3%), le RAFP (cotisation de 10% répartie pour moitié entre l'employeur et l'agent), le FSPOEIE (fonds sans personnalité morale dont la gestion est assurée par la CDC avec la même part salariale et une part patronale de 33%), la CNAV-TS pour le régime de base des ANT et enfin l'IRCANTEC pour leur régime complémentaire par point<sup>6</sup>. Les réformes actuelles ont entrepris un mouvement de convergence qui pourra à terme mener à la fusion de certains de ces régimes. La plupart des anciens agents publics sont poly-pensionnés, soit qu'ils aient changé de statut en cours de carrière, soit que leur statut leur ait permis de cotiser à plusieurs régimes de retraite. On distingue donc en gestion les uni-pensionnés et les poly-pensionnés (ou pluri-pensionnés) et contrairement aux apparences, ce ne sont pas toujours les poly-pensionnés qui perçoivent le plus. Ainsi, pour les uni-pensionnés du régime général de l'Etat, le montant moyen de la pension est de 2040 euros par mois<sup>7</sup> contre 1840 pour les pluri-pensionnés. Mais pour la CNRACL et surtout pour les militaires, c'est le contraire : 1258 euros contre 1402 euros pour les pensionnés de la CNRACL et 1583 euros contre 2415 euros pour les anciens militaires.

Cela illustre un peu le côté « loterie » des systèmes de retraite en l'absence d'un principe constitutionnel d'égalité devant la retraite comme il existe un principe d'égalité devant les charges publiques, permettant au Conseil Constitutionnel de censurer des dispositions apparaissant comme trop discriminatoires (dans un sens ou dans l'autre) par rapport à ce principe. Or ce principe d'égalité fera de plus en plus cruellement défaut au fur et à mesure de l'allongement de la vie et de la croissance des masses financières en cause, alors qu'elles représentent déjà près d'1/8<sup>o</sup> du PIB, sans compter les avantages en nature<sup>8</sup>. Mais l'adoption d'un tel principe entraînerait vraisemblablement l'adoption à bref délai d'un régime universel par point commun au public et au privé et donc la perte d'avantages substantiels pour certaines catégories d'agents publics.

---

<sup>5</sup> 8,76% en 2013 contre 8,49% en 2012.

<sup>6</sup> Un régime par point est plus solide financièrement qu'un régime par cotisations dans la mesure où les dépenses peuvent être alignées automatiquement sur les ressources par un seul paramètre : la valeur du point. Il est aussi plus juste puisque les prestations sont étroitement corrélées aux cotisations passées mais il est aussi de ce fait moins social car il y a peu ou pas de prestations non-contributives et surtout parce qu'il défavorise les carrières courtes, les carrières interrompues et les agents bénéficiaires de promotions internes.

<sup>7</sup> 2504 euros pour les cadres A, 1617 pour les cadres B et 1192 pour les cadres C. 2468 euros pour les hommes et 1900 euros pour les femmes.

<sup>8</sup> Par exemple, le quart de place dans les trains pour les anciens généraux.

Concernant la CNRACL, dont la gestion est également dévolue à la Caisse des Dépôts et Consignations, le nombre de cotisants a fortement augmenté entre 1990 et 2011, passant de 1,4 millions à 2,2 millions, mais le nombre de bénéficiaires a augmenté quant à lui de 0,4 million à plus d'1 million, d'où une forte dégradation du rapport cotisants/ayant droits de 4,05 à 2,06. De plus, l'âge moyen des cotisants est passé de 40 à 44 ans pendant la même période, ce qui ne permet pas d'augurer une inversion de tendances avant plusieurs décennies. Même si les réserves accumulées par la CNRACL pendant les années fastes se montent encore à plus d'1 milliards d'euros, il deviendra bientôt nécessaire de réévaluer la cotisation employeur, et donc la masse salariale brute des agents hospitaliers et territoriaux. Or la main d'œuvre communale dépasse souvent 40% des dépenses des communes, d'où une évolution inéluctable à la hausse des impôts locaux.

Concernant le RAFFP, sa création remonte à la loi du 21 août 2003 dite « loi Fillon » et au décret n° 2004-569 du 18 juin 2004. Il s'agit donc d'un régime jeune et destiné à compenser partiellement la chute de revenus subie par les fonctionnaires et agents civils ayant un taux de primes importants comme les fonctionnaires d'administration centrale<sup>9</sup> afin notamment de compenser le surcoût du logement à Paris. Pour les fonctionnaires et agents publics n'ayant que peu cotisés, le RAFFP impose une sortie unique en capital. Pour l'instant, le montant des dépenses du RAFFP n'atteint pas 1 milliard d'euros pour 1,6 milliards d'euros de cotisations perçues. Comme tous les régimes jeunes, le RAFFP constitue donc progressivement une réserve placée en actions et obligations selon des règles prudentielles jusqu'à ce que la hausse des ayants droits aboutisse à sa réduction progressive comme cela se passe actuellement pour la CNRACL.

Concernant le FSOPEIE<sup>10</sup>, on est en présence d'un cas inverse de régime vieilli avec peu de cotisants et beaucoup d'ayant droits (42 000 contre 106 000 soit un ratio de 0,39 cotisant par ayant droit, l'un des plus faibles de tous les régimes spéciaux) notamment du fait de la disparition des arsenaux du ministère de la défense et du transfert vers le privé de certaines activités. Comme il est structurellement déficitaire, le déficit est remboursé par les ministères au prorata des ouvriers qu'ils emploient. La grande majorité des ayant droits (86%) sont issus du ministère de la défense, notamment les anciens ouvriers des arsenaux. Par contre, en termes d'établissements affiliés, c'est le ministère de l'écologie (ex-équipement et transports) qui vient en tête avec 178 établissements contre 171 à la défense. Les dépenses du FSOPEIE atteignent 1,8 milliards d'euros soit une pension moyenne d'environ 1500 euros par mois.

---

<sup>9</sup> Pour un administrateur civil, la pension de base correspondant à une carrière complète ne représente que 50% à 55% du dernier revenu d'activité.

<sup>10</sup> Fonds Spécial des Ouvriers et Personnels des Etablissements Industriels de l'Etat

Concernant enfin l'IRCANTEC<sup>11</sup>, créée en 1970 pour les agents non-titulaires des fonctions publiques et les élus locaux, on a affaire à un régime complémentaire par points doté de la personnalité morale et à la gestion duquel la CFE-CGC est associée. Il y a 2 tranches de cotisations A et B donnant lieu à une part salariale et à une part patronale différente : 2,35% et 6,10% pour les parts salariales et 3,53% et 11,7% pour les parts patronales. Le conseil d'administration est composé de 34 membres dont 16 représentant les bénéficiaires, 16 les employeurs et 2 sont des personnalités qualifiées. L'équilibre du régime est garanti par une révision annuelle de la valeur du point. Les cotisations perçues se montent à 2,4 milliards d'euros pour 2,8 millions de cotisants (+ 15% en 5 ans). Un quart des cotisants ont moins de 25 ans. Il s'agit donc d'un régime particulièrement jeune. Il est à noter que depuis 2010, la condition de 15 ans de service minimum pour bénéficier du régime de l'IRCANTEC a été abaissée à 2 ans. Le montant des allocations versées ne dépasse pas 2,2 milliards d'euros pour 1,9 millions d'ayant droits, alimentant ainsi un confortable matelas financier qui atteint 2,2 années de prestations pour une exigence statutaire de 1,5 année (ratio prudentiel). La prestation moyenne est faible (103 euros par mois) mais correspond à une durée moyenne de versement également plus faible, par définition (6,4 ans) ou à une quotité de travail également faible puisque les agents mêmes titulaires travaillant moins de 28 heures par semaine relèvent de l'IRCANTEC. A noter enfin l'existence de nombreux « comptes dormants » correspondant à des cotisations effectuées souvent pour une courte durée et à l'insu du cotisant qui n'a pas songé à faire valoir ses droits. Toutefois, l'amélioration des procédures d'information sur les droits à pension provoque un afflux de demandes tardives de liquidation.

### **III Evolution des régimes en liaison avec le contexte démographique et vers la convergence**

Comme il a été dit ci-dessus, l'existence d'inégalité fortes entre les régimes et à l'intérieur d'un même régime est de moins en moins supportable socialement et politiquement au fur et à mesure de l'accroissement des masses financières en jeu et de l'augmentation de la durée de vie moyenne passée en retraite. Il en résulte une marche organisée vers la convergence entre les régimes dont l'un des aspects majeurs pour les fonctionnaires titulaires est l'alignement progressif de la part salariale vers son niveau du privé à hauteur de 0,27% par an pendant 10 ans.

Par ailleurs, contrairement à ce que beaucoup de personnes s'imaginent, le taux de 75% du dernier salaire d'activité ne correspond qu'à une minorité de situations concrètes en raison d'une part de l'importance des primes et autres rémunérations accessoires (21% de la masse salariale de la FPE) et de la proportion importante de carrières incomplètes résultant soit d'une entrée trop tardive dans la carrière soit d'une ou plusieurs interruptions de carrière. Lorsque l'agent demande la liquidation de ses droits avant d'avoir pu atteindre la totalité de ses

---

<sup>11</sup> Institution de Retraite Complémentaire des Agents Non Titulaires de l'Etat et des Collectivités locales, fusion de l'I.P.A.C.T.E. et de I.G.R.A.N.T.E., deux institutions de retraites complémentaires semblable à l'IRCANTEC créées dans les années 50.

annuités, une décote par trimestre manquant est appliquée<sup>12</sup> pour compenser le fait qu'il aura cotisé pendant moins de temps pour bénéficier en principe plus longtemps de sa pension<sup>13</sup>. A l'inverse, si le fonctionnaire a le compte de ses annuités, il peut cumuler les 75% du dernier traitement d'activité avec des avantages familiaux ou personnels pour atteindre en principe un maximum de 80% de son dernier traitement d'activité.

La règle des 2% par an permettant d'atteindre le taux maximum en seulement 37 ans ½ contre 40 ans dans le privé depuis la réforme « Balladur » des années 1990 a été stigmatisée comme étant trop favorable, d'autant plus que la fonction publique est massivement féminisée. Une première réforme « Fillon » en 2003 a donc prolongé à 41<sup>14</sup> ans la durée normale d'activité des fonctionnaires, en laissant à 40 ans pour le privé, et abaissé à 1,829% la prise en compte de chaque annuité. Une seconde réforme en 2010 a à la fois décalé de 2 ans tous les seuils d'âge minimaux de liquidation des droits à pension (de 55 à 57 ans pour le service actif et de 60 à 62 ans pour le service sédentaire sauf infirmiers-chefs maintenus à 60 ans) et augmenté graduellement la durée de référence (41 ans 1/2 ou 166 trimestres pour les assurés nés en 1955) : pour les agents nés à partir de 1956, la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension au taux plein sera celle applicable à l'année de leur 56<sup>ème</sup> anniversaire. Le Conseil d'orientation des retraites ou COR donne un avis technique s'appuyant sur des hypothèses démographiques et macroéconomiques permettant au Gouvernement d'adopter chaque année un décret révisant la durée de référence, de manière à maintenir un semblant d'équilibre entre le nombre de cotisants et le nombre d'ayant droits.

La **décote** fait également l'objet de mesures de convergence, à la hausse pour le secteur public et à la baisse pour le régime général, pour atteindre 1,25% par trimestre manquant dans les deux régimes à partir de 2015 (ou 5% par année manquante). En 2012, l'écart demeurait assez important puisqu'il était de 0,875% par trimestre manquant dans le public et de 1,38% dans le privé. En 2013, l'écart ne sera déjà plus que de 0,25 point (1% dans le public et 1,25% dans le privé).

L'effet de la décote de 1,25% par trimestre est assez brutal pour les fonctionnaires, puisqu'à une carrière amputée de 5 ans soit moins d'1/8<sup>e</sup> de la durée de référence, correspond une décote de 25%, qui cumulée avec la moindre durée de carrière conduit à une réduction de

---

<sup>12</sup> Sauf pour les fonctionnaires handicapés et les pensions de réversion lorsque le fonctionnaire est décédé en cours de carrière.

<sup>13</sup> Le fait d'avoir cotisé moins longtemps n'implique pas nécessairement un âge plus précoce de départ en retraite si l'entrée dans la carrière a été plus tardive ou si les interruptions de carrières ont été plus longues

<sup>14</sup> Pour les fonctionnaires, la loi 2003-775, a disposé que la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension au taux plein a été augmenté de 2 trimestres par ans de 2004 à 2008 et de 1 trimestre par an de 2009 à 2012, pour atteindre 164 trimestres soit 41 ans ; pour le secteur privé, l'allongement de la durée de cotisation pour atteindre 41 ans n'a été décrétée qu'en 2009.

revenu de près de 35% par rapport à la pension au taux plein<sup>15</sup>, sans préjudice du fait que le dernier traitement d'activité risque d'être inférieur si le fonctionnaire n'a pas atteint le dernier échelon de son grade. Or ce sont les femmes qui ont le plus souvent interrompu leur carrière pour raison familiale et qui se trouveront ainsi parmi les victimes de la montée en puissance de la décote.

Symétriquement, la surcote ou coefficient de majoration de 1,25% par trimestre s'applique désormais pour tout trimestre travaillé au-delà de l'âge d'ouverture des droits à la retraite et de la durée de services nécessaires à l'obtention d'une retraite à taux plein. Le plafonnement à 20 trimestres ayant été aboli, ce système permettrait théoriquement à un fonctionnaire désireux de conserver l'intégralité de sa rémunération une fois en retraite de continuer à travailler à due proportion. Malheureusement, la limite d'âge de son corps risque de le rattraper bien avant qu'il n'ait pu bénéficier d'une surcote suffisante, ce qui exigerait pas moins de 27 trimestres ou près de 7 ans au-delà des 41,5 annuités requises pour le taux plein, soit 48,25 annuités. Il faudrait donc, pour satisfaire ce cas de figure, avoir commencé à travailler à 18,75 ans et ne jamais avoir interrompu son activité avant d'atteindre 67 ans ou bénéficier d'une prorogation de leur limite d'âge comme peuvent le faire notamment certains magistrats hors-hiérarchie. Par ailleurs, parmi les nombreux cas de bonification des services, seules deux sont encore éligibles à la surcote depuis la loi du 9 novembre 2010 : celles liées aux enfants et celles liées au handicap. Si la surcote permet une fois encore d'aligner le régime du public sur celui du privé, il ne faut donc pas en espérer le maintien du pouvoir d'achat une fois en retraite, sauf cas très particulier.

Le dispositif carrières longues permet également de partir avant l'âge légal d'ouverture des droits à ceux qui ont atteint la totalité de leurs annuités avant l'âge légal d'ouverture des droits (57, 60 ou 62 ans). Ce dispositif est d'autant plus intéressant qu'il intègre des trimestres «réputés cotisés» correspondant au service militaire, à la maternité ou au chômage.

Le rachat des années d'études est un élément stratégique pour les cadres. Depuis 2003, ce rachat est possible dans la limite de 12 trimestres, c'est-à-dire la durée minimale permettant de se présenter à des concours externes de catégorie A de la fonction publique. Il peut permettre soit d'augmenter la durée prise en compte pour la liquidation des droits soit de réduire la décote, soit même les deux à la fois. Mais le principe de neutralité actuarielle<sup>16</sup> suppose que le coût de rachat soit proportionnel à l'avantage ainsi consenti. Ainsi, le coût du rachat augmente avec l'âge du fonctionnaire puisque l'espérance de vie totale (incluant les années déjà vécues) augmente également.

---

<sup>15</sup> Par exemple, pour une durée d'assurance de 41 ans nécessaire pour obtenir un taux de liquidation de 75%, si le fonctionnaire n'a que 36 annuités, son taux de liquidation sera de seulement 49,4%, soit environ 35% de moins.

<sup>16</sup> Situation dans laquelle les décisions individuelles n'impactent pas l'équilibre général du système. En l'espèce, le coût du rachat est indexé sur l'avantage moyen généré par ce rachat compte tenu du surcroît de retraite ainsi généré et de l'espérance de vie. Ce principe conduit à des coûts de rachat prohibitifs pour les fonctionnaires.

L'indexation des retraites des fonctionnaires est calquée depuis 2004 sur l'indice des prix à la consommation hors tabac. Désormais, les mesures catégorielles n'ont donc plus de répercussions sur les retraités qui faisaient partie des corps ou catégories d'emploi concernées, ce qu'avait critiqué la Cour des Comptes dans un rapport de 2003.

Le droit à l'information sur les retraites : la loi de 2003 a créé un véritable droit à l'information avec notamment la création du GIP info Retraite, afin que les décisions des agents soient prises en toute connaissance de cause. En outre, cela facilitera la gestion des régimes en diminuant le taux d'erreurs et en prévenant les phénomènes de vague à chaque réforme. Désormais, un relevé individuel de situation (RIS) est adressé automatiquement aux agents atteignant l'âge de 35, 40, 45 et 50 ans. A partir de 55 ans, les agents reçoivent une estimation individuelle globale (EIG) tous les 5 ans. Bien entendu, ces estimations sont faites à droit constant sans tenir compte des réformes non encore intervenues et s'appuient sur les estimations macro-économiques de croissance en vigueur et les prévisions du COR en matière d'évolution de l'espérance de vie. Enfin, tout assuré âgé d'au moins 45 ans pourra bénéficier d'un entretien personnalisé s'il le désire portant sur ses droits acquis, ses perspectives d'évolution, les moyens d'améliorer sa pension et les possibilités de cumul emploi-retraite.

Le relèvement des bornes d'âge instauré par la loi du 9 novembre 2010 fera sentir son plein effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les agents nés en 1955. Actuellement et jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2014, l'âge plancher est de 60 ans et 9 mois ou 55 ans et 9 mois pour les agents des catégories « service actif » nés en 1957 ou après. La borne supérieure reste fixée à 67 ans mais désormais, les agents qui le souhaitent peuvent travailler au-delà de la limite d'âge de leurs corps si celle-ci est inférieure, à condition d'en faire la demande et d'être reconnu apte physiquement.

L'extinction du droit au départ après 15 ans de services pour les parents de 3 enfants et plus. Cette extinction va de pair avec son application aux hommes<sup>17</sup> pourvu qu'ils aient interrompu leur activité au moment de la naissance de leurs enfants pour une durée équivalente au minimum au congé maternité. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, il n'est plus possible d'acquérir de nouveaux droits à ce titre et seuls pourront encore en bénéficier les femmes et les hommes qui remplissaient déjà les conditions avant cette date.

L'extinction de la cessation progressive d'activité (CPA) créée en 1982 est effective depuis la même loi de 2010. Ce régime était particulièrement avantageux, avant le 31 décembre 2003, sur le plan financier (80% du traitement pour seulement 50% de quotité de travail) et parce qu'il permettait aux agents de préparer en douceur leur départ à la retraite en s'investissant progressivement dans des activités privées. Seuls les agents admis à la CPA avant le 1<sup>er</sup> janvier

---

<sup>17</sup> Jurisprudence européenne « Griesmar » du 29 novembre 2001 condamnant la France pour discrimination sexiste en défaveur des hommes et confirmée par l'arrêt « Griesmar » du Conseil d'Etat du 29 juillet 2002.

2011 peuvent encore en bénéficier actuellement, sauf s'ils décident de renoncer d'eux-mêmes à son bénéfice<sup>18</sup>.

Extension des avantages familiaux aux hommes. Une autre conséquence de l'arrêt Griesmar est l'extension aux hommes de la bonification d'un an pour tout enfant né ou adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Mais les hommes ne pourront en bénéficier que s'ils ont interrompu ou réduit leur activité à cette occasion. Pour les enfants nés à partir de 2004, la majoration ne sera plus que de 6 mois, mais elle sera étendue à tout parent qui aura réduit son activité pour raison familiale.

La bonification de dépaysement pour services rendus hors d'Europe varie suivant le pays ou le territoire d'Outre-mer concerné. Elle est également applicable aux missions continues ou discontinues qui dépassent les 3 mois sur une année et est même applicable aux agents d'origine ultramarine qui exercent leur activité dans leur propre département ou territoire, ce qui est pour le moins singulier s'agissant d'une prime de « dépaysement ».

La pension de réversion est accordée à vie aux conjoints survivants des fonctionnaires et agents publics, ainsi qu'aux ex-conjoints et le cas échéant aux enfants mineurs ou jeunes majeurs (de 18 à 21 ans) Les modalités de calcul font en sorte que le total des pensions accordées au conjoint survivant et aux enfants orphelins ne puisse dépasser 100% de la pension théoriquement servie au fonctionnaire décédé. En outre, le conjoint survivant ne doit pas être remarié ni vivre en concubinage notoire. La pension de réversion est égale à 50% de celle théoriquement due au fonctionnaire décédé augmenté de la moitié de la majoration de 10% par enfant. La pension temporaire d'orphelin (PTO) est quant à elle égale à 10% de la pension du fonctionnaire décédé.

#### **IV Evolutions tendancielles des pensions des fonctionnaires et agents publics**

Le nombre de pensionnés des 3 fonctions publiques a cru dans des proportions importantes depuis 20 ans : 2 millions en 1990 et environ 3,5 millions actuellement dont environ 2 millions pour la fonction publique civile de l'Etat, 500 000 pensions militaires et 1 millions pour la CNRACL (FPT et FPH). Seules les pensions militaires ont connu une légère décrue (600 000 en 1990). En proportion, comme nous l'avons vu, c'est la CNRACL qui a vu ses pensionnés croître le plus vite.

Parallèlement, on note une hausse des pensions de droit direct au détriment des pensions de droit dérivé, moins onéreuses pour les régimes (cf. supra). Les pensions de droit direct représentent désormais 80% des pensions pour l'Etat et 86% pour la CNRACL. Cela traduit la baisse substantielle de la mortalité en cours de carrière, baisse qui pourrait toutefois se ralentir ou même s'inverser avec le relèvement des bornes d'âge.

---

<sup>18</sup> En particulier en cas de charge nouvelle et imprévue (décès du conjoint, ascendant en maison de retraite, sinistre, chômage d'un enfant etc).

Enfin, les années 2010 et 2011 ont connu un afflux inhabituel de demandes de liquidations de pension du fait de la réforme de 2010, ceci afin de bénéficier des anciennes règles plus favorable pendant qu'il en était encore temps. Il y a eu ainsi 174 000 demandes de liquidation en 2010 et 192 000 demandes en 2011 (+ 8% en 2 ans).

Tous ces phénomènes, sans préjudice de l'effet des mesures catégorielles et des promotions accordées à 6 mois de la retraite de type « Général-quart-de-place<sup>19</sup> » dans l'armée, se révèlent forcément très coûteux pour les régimes de retraites publics. Il en résulte une hausse du montant moyen des pensions qui atteint 1800 euros pour les fonctionnaires civils de l'Etat, 1100 euros pour les agents territoriaux, 1300 euros pour les agents hospitaliers, 1400 euros pour les militaires et les ouvriers d'Etat. En euros constants, le gain annuel moyen en pouvoir d'achat<sup>20</sup> entre 2000 et 2011 a oscillé entre + 0,18% pour les territoriaux et + 0,73% pour les ouvriers d'Etat.

Une autre manière d'estimer la hausse tendancielle du coût des retraites publiques est de suivre l'évolution de l'indice moyen de liquidation. Pour l'Etat, il est passé de 498 en 1992 à 610 en 2010, soit + 112 points en 18 ans ou + 6 points par an. Pour les territoriaux et hospitaliers, il est passé de 352 à 440 soit + 88 points ou + 5 points par an. Enfin, pour les militaires, il est passé de 467 à 489 soit + 22 points ou + 1 point par an<sup>21</sup>.

Toutefois, sous l'effet des nouvelles règles, et notamment de la mise en extinction de la possibilité de partir après 15 ans de services<sup>22</sup> pour les parents de 3 enfants et davantage, on a observé une baisse pour la première fois entre 2010 et 2011 du montant moyen des pensions des nouveaux retraités sauf pour les militaires. En 2011, 15 290 départs anticipés de parents de trois enfants ou plus ont été enregistrés contre une moyenne de 5000 les années antérieures, soit trois fois plus et 16 304 contre 5 312 en 2010 pour la FPT et la FPH. Or une proportion importante de ces départs (plus des 3/4 contre environ 60% les années précédentes) se sont produits plus de 5 ans avant l'âge normal d'ouverture des droits. Il y a eu donc cumul de l'effet de nombre et de l'effet d'ancienneté pour amoindrir le montant moyen des pensions liquidées en 2011 par rapport à 2010, mais il est probable que la tendance à la hausse repartira dès 2012 ou 2013. Pour l'Etat, la grande majorité de ces départs concernaient des personnels de l'éducation nationale (8 000 dont plus de la moitié étaient professeurs des écoles) et, dans une

---

<sup>19</sup> Colonel d'active nommé général de brigade à 6 mois de la retraite et n'exerçant pas réellement les fonctions correspondantes, afin de bénéficier des avantages de la 2<sup>ème</sup> section (déduction fiscale pour frais professionnels et 75% de réduction à la SNCF).

<sup>20</sup> Par rapport à l'inflation mesurée qui peut être inférieure à l'inflation ressentie, notamment pour les fumeurs et les habitants de la région parisienne et des grandes villes en raison du coût du logement.

<sup>21</sup> En notant que la valeur du point d'indice a perdu plus de 20% de pouvoir d'achat sur cette période : les augmentations d'indice de liquidation sont dues d'une part aux réformes statutaires et d'autre part aux plan de requalification ; ces deux facteurs n'ont pas compensés intégralement la perte de pouvoir d'achat des pensions lors de leur liquidation.

<sup>22</sup> La pension est alors liquidée sur la base des annuités effectives au moment de la liquidation, et donc sur des bases plus faibles que pour les carrières complètes.

moindre mesure, de La Poste (3300) et du ministère des finances (1300). Cela illustre notamment le poids dans les mentalités de l'ancienne retraite à 55 ans qui a pu inciter certains agents à choisir cette voie professionnelle plutôt qu'une autre et qui veulent conserver cet avantage en utilisant une autre procédure. Le montant moyen des pensions ainsi liquidé est de 1554 euros par mois. Dans la FPE pour une moyenne cotisée de 102 trimestres. Dans la FPT et la FPH, cette moyenne tombe à 1140 euros par mois pour 91 trimestres cotisés.

## **V Perspectives**

Comme le reste de la population française, les fonctions publiques vieillissent avec un âge moyen passé en 12 ans (entre 1998 et 2010) de 42,6 à 43,4 ans dans la FPE, de 42,9 à 44,7 dans la FPT et de 41,7 à 42,2 ans pour la FPH. Désormais, un agent sur 3 a plus de 50 ans et cette proportion devrait s'accroître encore considérablement en raison de la diminution du nombre des embauches, du recul des bornes d'âge et de la moindre mortalité en cours de carrière. L'idée d'une FPT jeune comparée aux deux autres est donc totalement obsolète puisque c'est l'inverse que l'on observe, en raison notamment de l'arrivée en fin de carrière des agents recrutés jeunes au moment de la décentralisation (1982-83). La comparaison avec le privé montre une structure par âge plus jeune dans le privé, notamment du fait des départs anticipés après 50 ans et d'une moindre qualification à l'embauche permettant de recruter des personnels plus jeunes (et aussi de les payer moins cher).

La ventilation du nombre de trimestres de référence montre qu'au fur et à mesure que le nombre de trimestres requis augmente, la proportion d'agents attendant la retraite à taux plein diminue jusqu'à ne plus représenter que 24% des fonctionnaires civils de l'Etat en 2011 (163 trimestres requis) tandis que 3% choisissent de partir au bout de 150 trimestres cotisés, soit l'ancienne durée de référence correspondant à 37,5 annuités. La décote ne semble donc pas avoir l'effet dissuasif que l'on aurait pu en attendre, vraisemblablement parce que sa montée en charge est progressive et que l'agent doit mettre en balance d'un côté l'usure professionnelle ou la perte de motivation et de l'autre la perte financière, sauf s'il décide de retravailler au moins à temps partiel une fois sa pension liquidée. On observe la même situation dans la FPT et la FPH même si la proportion d'agents ayant attendu le taux plein en 2011 est légèrement supérieure.

Si l'on observe maintenant l'évolution de l'âge moyen parmi les agents liquidant leur pension, on constate là aussi une légère hausse : + 1,3 ans entre 2002 et 2011 dans les catégories actives, + 0,7 ans chez les sédentaires et un âge moyen toutes catégories confondues passé de 58,6 ans à 60,2 ans. Pour la FPT et la FPH, l'âge moyen a augmenté de 60,7 ans à 61,4 ans pour les sédentaires et de 56 à 57,2 ans pour les catégories actives. Au total, l'effet du relèvement des bornes d'âge apparaît limité, du moins tant que la décote ne fera pas subir toute sa rigueur aux agents qui choisiront de ne pas attendre d'avoir atteint la plénitude de leurs annuités pour faire liquider leur pension.

A l'inverse, plus de 21 000 nouveaux retraités de la FPE ont bénéficié d'une surcote pour prolongation d'activité en 2011, pour un coût global de 60 millions d'euros et un avantage moyen mensuel de 235 euros. La loi de 2010 ayant supprimé le plafonnement à 20 trimestre de la surcote, on peut s'attendre à une progression de ce montant moyen, sans qu'on sache si cette prolongation d'activité obéit à un choix de l'agent de prolonger sa carrière jusqu'à la limite d'âge ou à une nécessité financière (ascendants ou enfants à charge, crédits immobiliers encore en cours, traitements médicaux etc) incitant l'agent à préserver autant que faire se peut son pouvoir d'achat. En revanche, les surcotes d'un seul trimestre ont fortement diminué en raison d'une modification du mode de calcul (14% en 2011 contre 37% en 2008). Auparavant, tout trimestre entamé était considéré comme validé et désormais, le calcul se fera à terme échu. Il en va de même pour le dernier traitement d'activité qui ne sera versé désormais que pour les mois complets effectués<sup>23</sup>. Dans la FPT et la FPT, l'avantage moyen apporté par la surcote se monte à 136 euros par mois.

Globalement, du fait des nouvelles règles, le taux moyen de remplacement a ainsi diminué d'un point entre 2003 et 2011, passant de 70,28% à 69,26%. On est donc loin des fameux 75% qui ne constituent qu'un cas particulier au lieu d'être une règle intangible.

Au second semestre 2012, le COR a lancé de nouvelles projections démographiques jusqu'en 2060. Des hypothèses de croissance de la productivité du travail, de fécondité, de gain d'espérance de vie, de recrutement dans les fonctions publiques et de taux de chômage ont été faites afin d'apprécier à long terme la viabilité des systèmes de retraite. Or même en retenant des hypothèses très favorables (taux de chômage de 4,5%, croissance de la productivité du travail de 1,8% par an etc), le ratio cotisations/prestations se dégradera inéluctablement, d'autant plus que la mortalité des fonctionnaires est inférieure à la mortalité du reste de la population à âge et sexe identique<sup>24</sup>.

Ainsi, le ratio démographique cotisants/ayant droits devrait diminuer d'environ un tiers pour la FPE et de moitié pour la FPT, la FPH et les assujettis à l'IRCANTEC entre 2008 et 2050, soit de 1,35 à 0,90 pour la FPE, de 2,5 à 1,15 pour l'IRCANTEC et de 1,49 à 0,74 pour l'IRCANTEC. Pour les régimes du privé, l'évolution serait à peu près la même : de 1,53 à 0,86 pour le régime général, de 1,85 à 1,09 pour l'ARRCO et de 2,05 à 1,07 pour l'AGIRC.

En maintenant à l'identique les taux de cotisations patronales et salariales, le déficit annuel se creuserait donc d'année en année pour atteindre 40 milliards d'euros en 2050<sup>25</sup>. Pour la FPE, le nombre de cotisants passerait de 2,3 millions à 1,8 millions, le nombre de retraités, la masse des cotisations de 30 à 44 milliards d'euros, la pension moyenne de 22 000 à 30 000 euros et la

---

<sup>23</sup> Règle dite du « traitement continué. »

<sup>24</sup> Comme il n'existe pas de table de mortalité spécifique aux fonctionnaires, le COR leur applique la mortalité correspondant à celle estimée pour les années à venir dans l'ensemble de la population.

<sup>25</sup> Cela représenterait près 8 000 euros par retraité en admettant que le nombre de retraités de la fonction publique en 2050 soit à peu près identique au nombre actuel d'agents publics (5,3 millions).

dépense de 41 à 69 milliards d'euros, générant ainsi un déficit passant de 11 à 25 milliards d'euros. Pour la CNRACL, l'évolution serait identique mais en pire : de 2 à 2,3 millions pour les cotisants, de 800 000 à 2 millions pour les bénéficiaires, de 14 500 à 20 500 euros pour la pension moyenne, de 12 à 44 milliards pour la dépense enfin de 2,5 à 13,5 milliards pour le déficit.

## **Conclusion**

Il ne faut donc pas se bercer d'illusion en imaginant qu'une cagnotte providentielle pourrait durablement renflouer le déficit chronique des régimes de retraites. L'époque où la CNRACL ou l'IRCANTEC affichaient des excédents massifs contrastant avec le déficit de l'Etat est révolue et la solution ne pourra résider que dans l'ajustement des paramètres de base dans un sens défavorable aux agents (augmentation des cotisations, diminution des pensions, recul des bornes d'âge ou autre durcissement des conditions de liquidation) ou l'adoption d'un régime unique par points, seul à même de maintenir automatiquement l'équilibre entre les cotisations et les prestations par la fixation annuelle de la valeur du point<sup>26</sup>.

Les réformes de 2003 et 2010 ont surtout impacté les fonctionnaires, notamment de l'Etat. Ces deux réformes n'ont pas réglé les problèmes structurels des régimes de pensions de retraite du secteur privé.

En effet, les gouvernements, sous couvert de comparaison entre secteur privé et secteur public, alors que les deux systèmes sont fondamentalement différents (l'un concerne des salariés et l'autre des non-salariés), ont fait supporter toute une série de mesures négatives aux fonctionnaires de l'Etat en vue de réduire, à leur seul détriment, la croissance du déficit du budget de l'Etat.

XXX

---

<sup>26</sup> Jusqu'à maintenant, pour préserver les pensions, déjà liquidées, de retraite complémentaire du secteur privé, la valeur du point de liquidation n'a jamais été fixée en corrélation avec les ressources des régimes correspondants : les gouvernements successifs ont toujours fait supporter les problèmes de financement des retraites sur les générations futures, alors que la fixation de la valeur des retraites en fonctions des ressources (seule solution structurellement équilibrée) n'a jamais été envisagée pour des raisons électorales...