

Les bénéficiaires de la surcote dans la Fonction Publique d'Etat avant et après la réforme de 2009

En 2010, la part des nouveaux retraités de la Fonction Publique d'Etat bénéficiant d'une surcote, de l'ordre de 28 %, reste stable par rapport à 2009, qui marquait un recul (35% en 2008). Cette baisse faisait suite à une évolution de la réglementation portant sur la règle d'arrondi des trimestres pris en compte pour la surcote, qui s'est aussi traduite par une forte diminution de la proportion des surcotés d'un trimestre. Si globalement ce dispositif concerne autant les hommes que les femmes, la part des pensions surcotées varie sensiblement selon les administrations.

Depuis 2004, le taux moyen de surcote et la durée moyenne de surcote ont régulièrement augmenté, de même que le bénéfice moyen de surcote, s'élevant à 196 euros en 2010 ; jusqu'en 2008, ces progressions sont notamment liées au fait que seuls les trimestres cotisés à partir du 1^{er} janvier 2004 sont pris en compte pour le calcul de la surcote. A partir de 2009, le changement de la règle d'arrondi et l'augmentation du taux de surcote par trimestre de 0,75 % à 1,25 % expliquent la hausse de l'âge moyen des surcotés, de la durée moyenne de surcote et du taux moyen de surcote.

Mise en place par la loi du 21 août 2003, la surcote apporte une majoration de pension aux fonctionnaires qui dépassent leur durée d'assurance cible et liquident après 60 ans.

Jusqu'en 2008, pour les fonctionnaires civils, le coefficient de majoration accroît le montant de la pension de 0,75 % par trimestre effectué après le 1^{er} janvier 2004, au-delà de l'âge de soixante ans et de la durée d'assurance correspondant au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension (les trois conditions se cumulent). Le nombre de trimestres pris en compte pour le calcul de cette surcote est limité à 20. La mesure ne s'applique qu'aux fonctionnaires civils qui terminent leur carrière dans la fonction publique. La durée est arrondie au trimestre supérieur.

L'article 89 de la Loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2009 a rendu plus attractif le taux de surcote. Désormais, chaque trimestre supplémentaire entier donne droit à une majoration de 1,25% du montant de la pension. Une personne atteignant le taux plein à soixante ans et poursuivant son activité pendant 5 ans pourra ainsi voir sa pension majorée de 25 %. La surcote est étendue à toutes les situations de fin d'activité, mais il faut désormais 90 jours de service pour valider un trimestre de surcote. La Loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2009 n'a pas modifié la limite de 20 trimestres de surcote, mais ce plafond est supprimé à partir de 2011¹.

Près de trois retraités sur dix bénéficient d'une surcote en 2010

Près de 20 000 nouveaux retraités de la fonction publique d'État bénéficient de la surcote en 2010, soit 28 % des nouveaux retraités. Le bénéfice moyen de la surcote s'établit à 196 € par mois. Le coût financier global (en année pleine) pour le régime, imputable directement à la surcote, s'élève à 47 millions d'euros pour les nouveaux retraités de 2010, soit un niveau supérieur à celui observé en 2008 et 2009 (aux alentours de 35 millions d'euros). Ce coût ne prend pas en compte les économies consécutives aux modifications de comportements de départ induites par la surcote, car au-delà de la simple évaluation comptable, la surcote incite les fonctionnaires à reporter leur départ, ce qui a pour conséquence directe de reporter le paiement de leur pension en maintenant le bénéfice des cotisations, et génère donc un gain financier pour le régime.

Hommes et femmes autant concernés par la surcote

En cohérence avec les âges de départ des catégories actives, 93% des bénéficiaires de surcote appartiennent à la catégorie sédentaire ; et, comme au cours des années précédentes, les hommes et les femmes sont globalement autant concernés par la surcote (tableau 1). Néanmoins, les hommes perçoivent en moyenne un gain mensuel de pension dû à la surcote plus élevé que les femmes (242 € contre 156 €), du fait d'un taux de surcote supérieur et d'un indice de liquidation plus élevé (779 pour les hommes surcotés contre 643 pour les femmes surcotées), le gain de surcote étant directement lié à ces deux facteurs.

Les agents de catégorie B et les hommes de catégorie A sont plus fréquemment bénéficiaires d'une surcote que les autres. Pour ces derniers, l'explication tient à un âge de départ en retraite plus tardif : l'âge moyen à la radiation des cadres des hommes de catégorie A est proche de 63 ans, et seuls 22 % d'entre eux partent dans l'année qui suit leurs 60 ans (contre un tiers des autres hommes).

¹ Autre évolution postérieure à l'objet de l'étude, à partir de 2012, les bonifications de durée de service (hormis celles pour enfants) seront exclues de la durée prise en compte pour la surcote.

Tableau 1 : Les bénéficiaires de la surcote selon la catégorie statutaire et le sexe en 2010

Catégorie statutaire	Effectifs			Taux moyen de surcote (en %)			Montant mensuel moyen de surcote (en €)		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Catégorie A	46%	32%	38%	8,8	7,1	8,0	279	192	238
Catégorie B	42%	42%	42%	7,5	6,8	7,0	122	110	114
Catégorie C	17%	26%	24%	9,0	6,9	7,3	115	92	97
Hors catégorie (1)	1%	7%	2%	ns	ns	7,8	ns	ns	184
Indéterminés (2)	8%	7%	7%	6,7	6,7	6,7	127	116	123
Ensemble	29%	28%	28%	8,5	7,0	7,7	242	156	196

(1) Principalement des policiers et des agents de l'administration pénitentiaire

(2) Pour l'essentiel la Poste et France Telecom

Source : DGFIP, Service des retraites de l'Etat, base des pensions 2010

Champ : flux de nouveaux retraités civils ayants-droit bénéficiant d'une surcote

Lecture : 42% des nouveaux retraités de catégorie B bénéficient de la surcote, pour un taux moyen de surcote de 7% et un gain mensuel moyen de 114 €.

ns : non significatif

Peu de surcotés parmi les fonctionnaires retraités de France Telecom

La proportion de pensions surcotées varie sensiblement d'une administration à l'autre, principalement du fait de la condition d'âge puisque seuls comptent les trimestres supplémentaires effectués au-delà de 60 ans (tableau 2).

La proportion de pensions surcotées par administration est ainsi d'autant plus faible que la proportion de pensionnés partant avant 60 ans est plus élevée :

- du fait des fortes proportions de catégories actives (qui peuvent toucher leur première retraite à partir de 55 ans, voire 50 ans pour certains corps), qui expliquent le faible taux de surcotés à La Poste et au ministère de l'Intérieur
- du fait de nombreux départs pour invalidité ou de départs pour motifs familiaux, ces derniers étant très représentés par exemple chez les professeurs des écoles
- du fait de nombreux départs au titre du congé de fin de carrière, qui impose un départ le jour des 60 ans : ces derniers sont particulièrement représentés à France Telecom (74% de départs pour congés de fin de carrière en 2010), ce qui explique la très faible proportion de pensions surcotées (1 %)

A l'inverse, les ministères de la Recherche, des Affaires étrangères et les enseignants du supérieur se distinguent par une proportion de pensions surcotées et des taux moyens de surcote particulièrement élevés. Dans ces administrations, plus de trois civils sur cinq partant à la retraite en 2010 bénéficient d'une surcote. Les fonctionnaires de la Recherche et les enseignants du supérieur partent fréquemment à des âges élevés, ce qui leur facilite le bénéfice de la surcote (respectivement 46% et 52% de ces surcotés partent à 65 ans ou plus, contre 15% pour l'ensemble des surcotés). Les fonctionnaires des Affaires Etrangères bénéficient de fortes bonifications pour services hors d'Europe (19 trimestres en moyenne chez les bénéficiaires de la surcote de ce ministère pour cette bonification, contre 3 trimestres pour l'ensemble des surcotés).

Tableau 2 : La surcote par administration en 2010

Administration	Effectifs	Taux moyen de surcote	Part de pensions surcotées
Affaires étrangères	141	11,6	62%
Travail, emploi, santé	333	8,5	40%
Agriculture et pêche	542	7,7	45%
Culture et communication	135	12,6	43%
Défense (civils) et anciens combattants	462	7,6	37%
Economie et Finances	2 792	7,6	42%
Education Nationale	11 874	7,4	33%
<i>dont enseignement supérieur</i>	<i>1 533</i>	<i>12,9</i>	<i>80%</i>
<i>dont professeurs agrégés</i>	<i>1 058</i>	<i>6,5</i>	<i>46%</i>
<i>dont professeurs certifiés</i>	<i>5 216</i>	<i>5,8</i>	<i>38%</i>
<i>dont professeurs des écoles</i>	<i>942</i>	<i>7,4</i>	<i>10%</i>
Transports et Logement (y c Aviation Civile et Météo France)	827	7,8	29%
France Telecom	44	8,8	1%
Intérieur	476	7,6	11%
Justice	490	9,1	29%
La Poste	974	6,7	12%
Recherche (y c INRA)	833	11,1	65%
Toutes entrées en paiement	19 923	7,7	28%

Source : DGFIP, Service des retraites de l'Etat, base des pensions 2010

Champ : flux de nouveaux retraités civils ayants-droit bénéficiant d'une surcote

Forte diminution de la proportion de surcotés en 2009

La proportion de surcotés est passée de 14 % en 2004 à 35 % en 2008. Elle a ensuite reculé à 28 % en 2009, suite au changement de la règle d'arrondi des trimestres. En 2010, la part de bénéficiaires de la surcote s'est stabilisée au niveau de 2009.

Le changement de la règle de calcul à un arrondi au trimestre inférieur au lieu d'un arrondi au trimestre supérieur entraîne la perte d'un trimestre de surcote chez les fonctionnaires liquidant leur pension après leur âge d'ouverture du droit mais ayant validé moins de 90 jours pour la surcote (en supposant les comportements figés). Néanmoins, à partir de deux trimestres de surcote, le trimestre perdu du fait de l'arrondi au trimestre inférieur est plus que compensé grâce à l'augmentation du taux de surcote (de 0,75 % par trimestre à 1,25 % pour les trimestres postérieurs à 2008). Les effets potentiels sur les comportements des éventuels bénéficiaires d'une surcote sont multiples. La nouvelle règle d'arrondi peut inciter au report de la liquidation de leur pension ceux qui y perdraient sur la durée de surcote. A contrario, ceux qui y gagneraient grâce au nouveau taux de surcote pourraient anticiper leur départ. En effet, un taux de surcote supérieur à celui de la réglementation précédente peut être plus incitatif à la poursuite de l'activité mais il peut aussi inciter à un départ plus précoce ceux qui auraient un taux de surcote plus important à comportements inchangés. Enfin, la montée en charge simultanée de la durée d'assurance requise et l'augmentation de la durée des études devraient réduire progressivement la part des concernés.

Parmi les bénéficiaires d'une surcote, le changement de la règle d'arrondi introduit en 2009 se traduit par une forte diminution de la proportion des surcotes d'un trimestre et une augmentation de la part des pensions sans surcote (tableau 3). La part des surcotes d'un trimestre est passée de 13 % des surcotes de 2008 à 6 % en 2009 et moins de 5 % en 2010. De l'autre côté de l'échelle, 2009 marque la fin de la progression du nombre de trimestres de surcote accessibles à l'ensemble du flux du fait de la condition de date.

Tableau 3 : Distribution par trimestre de surcote

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
sans surcote	79,7%	75,4%	67,3%	65,3%	71,9%	71,6%
part de surcotés	20,3%	24,6%	32,7%	34,7%	28,1%	28,4%
dont (répartition par trimestres de surcote) :						
1	7,2	9,4	13,2	12,7	6,2	4,7
2	2,6	3,4	4,4	4,2	3,2	3,8
3	1,7	1,9	2,8	2,9	2,3	2,4
4	1,7	1,2	1,7	2,0	2,1	2,1
5	1,7	1,0	1,4	1,8	1,7	1,8
6	1,3	0,8	1,1	1,3	1,5	1,3
7	3,5	0,6	0,8	1,0	1,1	1,0
8	0,6	1,0	0,6	0,8	1,2	1,2
9		1,1	0,6	0,8	1,0	1,1
10		0,9	0,5	0,7	0,8	1,0
11		2,7	0,5	0,5	0,6	0,7
12		0,5	0,7	0,4	0,6	0,8
13			0,9	0,5	0,5	0,7
14			0,8	0,4	0,4	0,6
15			2,2	0,4	0,4	0,5
16			0,4	0,6	0,4	0,5
17				0,8	0,3	0,4
18				0,6	0,3	0,4
19				1,9	0,3	0,3
20				0,3	3,2	3,3

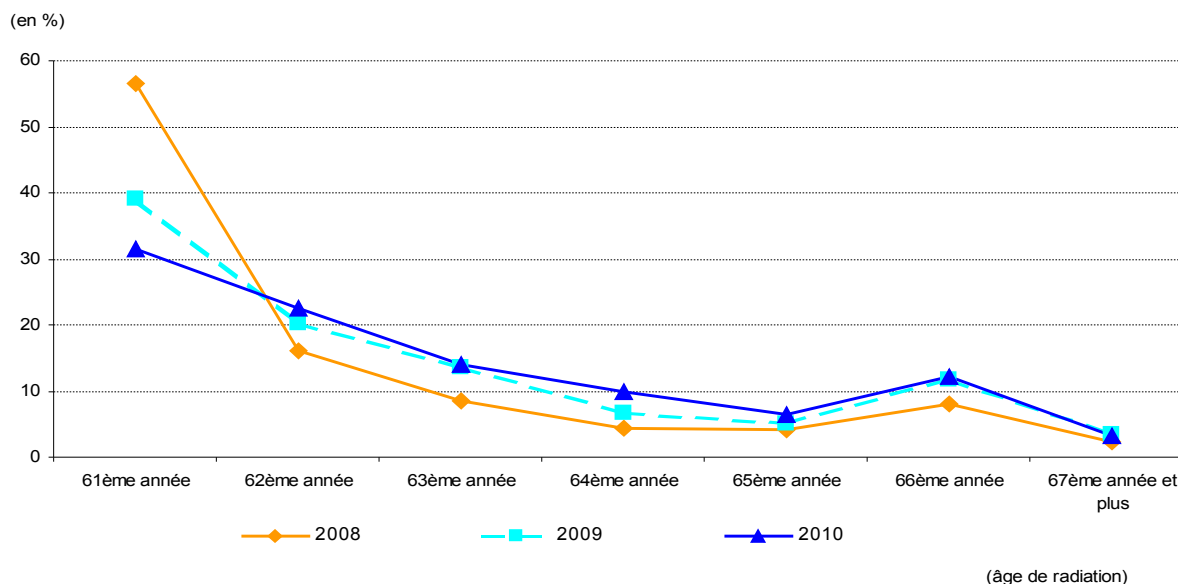
Source : DGFIP, Service des retraites de l'Etat, bases des pensions 2005 à 2010

Champ : flux de nouveaux retraités civils ayants-droit bénéficiant d'une surcote

En 2008, près de 60 % des surcotés partaient dans l'année suivant leurs 60 ans

En 2010, environ 31 % des nouveaux retraités bénéficiant d'une surcote sont dans l'année qui suit leurs 60 ans, contre près de 57 % en 2008 et 40 % en 2009 (graphique 1). En contrepartie, sur la période 2008-2010, la part des bénéficiaires d'une surcote a augmenté à tous les âges à partir de 61 ans. Ce mouvement s'explique en bonne part par le changement de la règle d'arrondi. L'analyse des mois de départs éclaire cette évolution.

Graphique 1 : Proportion de surcotés selon l'âge de radiation

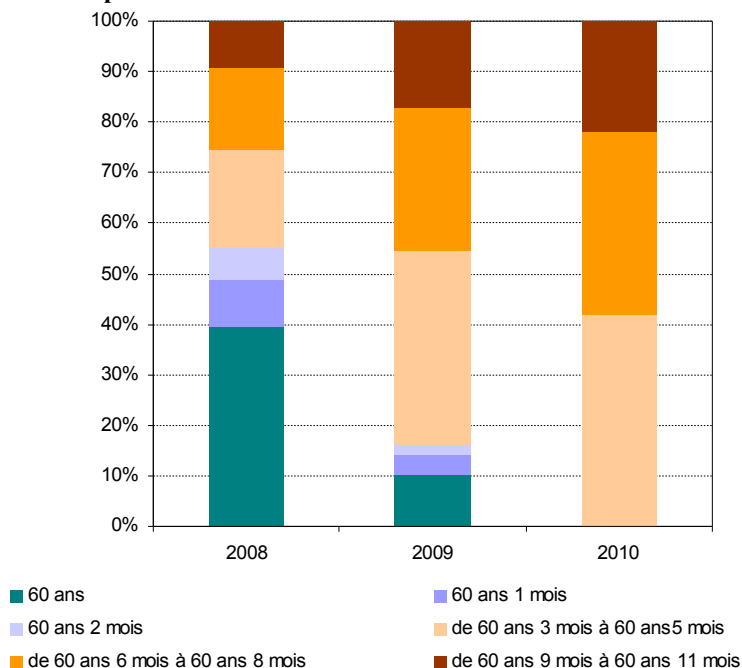


Source : DGFIP, Service des retraites de l'Etat, bases des pensions 2008 à 2010

Champ : flux de nouveaux retraités civils ayants-droit bénéficiant d'une surcote

En 2008, près de 40 % des surcotés partant dans leur 61^{ème} année partaient dans le mois suivant leurs 60 ans (graphique 2). En 2009, du fait du changement de la règle d'arrondi, cette part est passée à 10 %, pour devenir nulle en 2010. En effet, depuis 2009, le premier trimestre de surcote n'est accessible qu'à partir de 60 ans 3 mois². A partir de 2010, les personnes partant avant cet âge et n'ayant pas fait le choix de reporter leur départ ne peuvent donc plus en bénéficier.

Graphique 2 : Répartition des surcotés dans leur 61^{ème} année



Source : DGFIP, Service des retraites de l'Etat, bases des pensions 2008 à 2010

Champ : flux de nouveaux retraités civils ayants-droit bénéficiant d'une surcote et radiés dans leur soixantième année

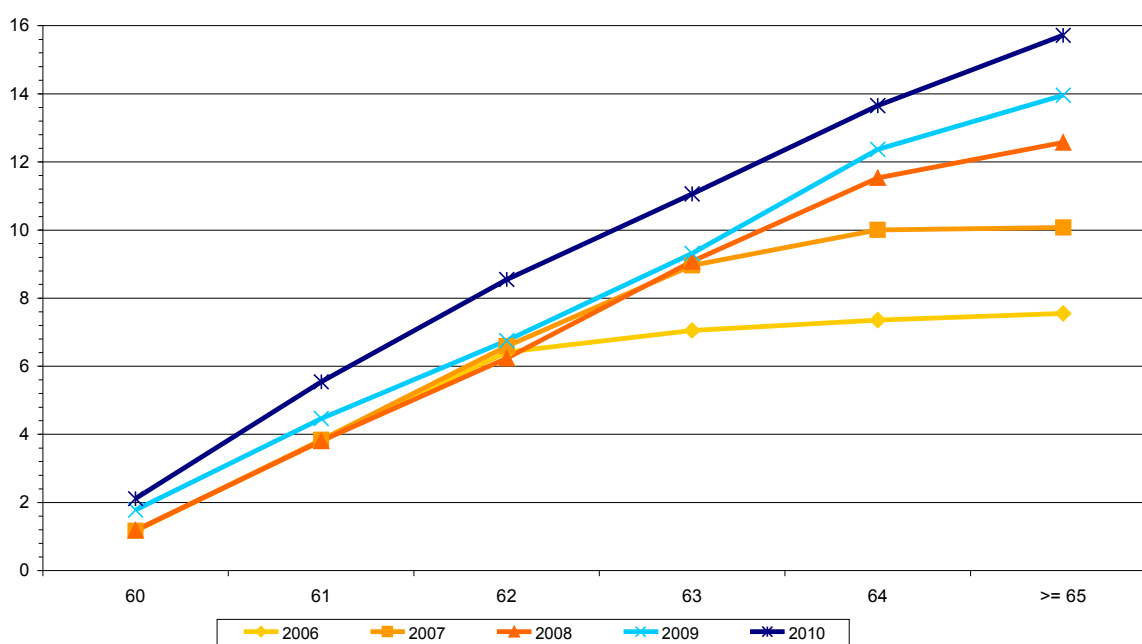
² Avec une transition en 2009 puisque c'est la date d'acquisition des trimestres surcotés qui compte pour le changement de la règle d'arrondi et pas la date de jouissance de la pension. Ainsi un trimestre de surcote acquis en 2008 sera pris en compte avec la règle d'arrondi la plus favorable mais offrira un taux de 0,75% alors qu'un trimestre entamé en 2009 devra dépasser 90 jours pour donner droit à de la surcote, le taux de surcote sera alors de 1,25% par trimestre. Les trimestres de surcote acquis fin 2008 peuvent donner lieu à une jouissance en 2009 avant 60 ans et 3 mois.

Forte augmentation du taux de surcote en 2009 et 2010

Depuis 2004, la durée moyenne de surcote et, de ce fait, le taux moyen de surcote ont régulièrement augmenté. Sur le graphique 3, la progression du taux moyen de surcote observée entre 2006 et 2008 est ainsi liée à l'accroissement du nombre de trimestres de surcote (effet date). Du fait des changements de réglementation introduits en 2009, les taux moyens de surcote progressent en 2009 et en 2010. Cette augmentation tient au relèvement du taux de surcote par trimestre (de 0,75 % à 1,25 %), à la montée en charge de la durée concernée (durées postérieures à 2008) ainsi qu'à l'augmentation de la durée moyenne de surcote par le recul des durées courtes.

En 2008, le taux de surcote maximum s'élevait à 15 % (soit 20 trimestres de surcote au taux de 0,75 %). Le taux maximum s'élève à 16,5 % en 2009 et à 18,5 % en 2010. Ainsi, en 2009, près de 10 % des pensions surcotées dépassent le taux de surcote maximum de 2008 (15 %). Cette part approche les 16 % en 2010.

Graphique 3 : taux moyen de surcote par âge entre 2006 et 2010



Source : DGFIP, Service des retraites de l'Etat, bases des pensions 2006 à 2010

Champ : flux de nouveaux retraités civils ayants-droit bénéficiant d'une surcote

Un bénéfice moyen de surcote de 196 € par mois en 2010

Comme les taux, le bénéfice moyen de la surcote a également progressé continûment ; il était de 37 € mensuels en 2004, de 77 € en 2006 et de 153 € en 2009 ; il atteint 196 € par mois en 2010.

En conjuguant la progression continue du taux moyen de surcote avec le profil du nombre de bénéficiaires de la surcote, on peut quantifier l'impact de l'évolution de la réglementation de la surcote sur le coût annuel du dispositif pour le régime, sans tenir compte des effets financiers des reports de départs induits par la surcote. En 2009, la progression du taux moyen de surcote est compensée par la réduction de la proportion des surcotés, ce qui se traduit par une stabilité de l'impact financier. En 2010, sous l'effet de la progression des taux moyens de surcote, la dépense liée directement à la surcote augmente de près de 12 millions d'euros

Ces évolutions de structure et de montant se poursuivent en 2011 : la proportion de surcotés reste stable et la proportion de surcotes d'un trimestre se maintient vers 4 %. De plus, la fin du plafonnement du nombre de trimestres de surcotes à 20 trimestres introduite par la loi du 9 novembre 2010 peut expliquer une partie de la progression du montant moyen de surcote (estimé à 235 €

mensuels) et du taux moyen de surcote, puisque plus de 1 200 surcotés dépassent les 20 trimestres de surcote en 2011.

Tableau 5 : Caractéristiques des bénéficiaires de la surcote

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Part des nouveaux retraités bénéficiaires de la surcote	14%	20%	25%	33%	35%	28%	28%	28%
âge moyen à la radiation des cadres des surcotés	61 ans et 6 mois	61 ans et 7 mois	61 ans et 5 mois	61 ans et 4 mois	61 ans et 5 mois	62 ans et 1 mois	62 ans et 3 mois	62 ans et 6 mois
Durée moyenne de surcote (en trimestres)	2	3,4	4,2	4,5	5,4	7,1	7,6	8,6
Taux moyen de surcote	1,5%	2,6%	3,2%	3,4%	4,0%	6,0%	7,7%	9,4%
Montant mensuel moyen de surcote des nouveaux retraités	37 €	64 €	79 €	85 €	103 €	153 €	196 €	235 €
Coût induit par la surcote (année pleine en millions d'euros)	4,5	10,9	17,9	27,1	34,9	35,1	46,9	59,9

Source : DGFIP, Service des retraites de l'Etat, bases des pensions 2004 à 2011 (provisoire pour 2011)

Champ : flux de nouveaux retraités civils ayants-droit bénéficiant d'une surcote dont la pension a commencé à être payée l'année considérée. Le gain moyen lié à la surcote est calculé sur le montant principal de la pension et la majoration pour enfant.

Bibliographie :

Baraton M., Beffy M et Fougère D. (2010), Une évaluation de l'effet de la réforme des retraites de 2003 sur les départs en retraite : Le cas des enseignants du second degré public, *Document de travail de l'INSEE*, n° G2010-12, 38 p., Juillet.

Benallah S. (2010), La surcote modifie-t-elle les comportements de départ en retraite ?, *Les cahiers de la CNAV*, n° 2, Décembre.

Walraet E. (2009), Comportements de départ à la retraite et niveaux de pension dans la fonction publique d'État depuis la réforme de 2003, *Retraite et Société* n°57.