

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 mai 2016 à 9 h 30

« La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux »

Document n° 15

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**La prise en compte de l'évolution des primes au fil des générations
dans les cas types de fonctionnaires d'État du COR**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

La prise en compte de l'évolution des primes au fil des générations dans les cas types de fonctionnaires d'État du COR

Le COR a mis au point en 2013 quatre cas types de fonctionnaire d'État effectuant une carrière complète continue, en complément des quatre cas types de salariés du secteur privé (voir les documents n°4, 5 et 6 de la séance du 26 février 2013). Sur la base d'une analyse statistique des carrières des fonctionnaires d'État civils nés en 1946, les quatre cas types suivants ont été retenus :

- **cas type n° 5 du COR : agent sédentaire de catégorie B**, dont la part de prime est de l'ordre de 15 à 20 % en fin de carrière ;
- **cas type n° 6 du COR : agent sédentaire de catégorie A à faible part de prime** (de l'ordre de 10 %), correspondant à un professeur certifié ou agrégé ;
- **cas type n° 7 du COR : agent de catégorie A+ à part de prime élevée** (de l'ordre de 35 % en fin de carrière) ;
- **cas type n° 8 du COR : agent de catégorie active pouvant partir dès 50 ans**, ayant une part de prime de l'ordre de 30 %, et correspondant à la situation d'un policier.

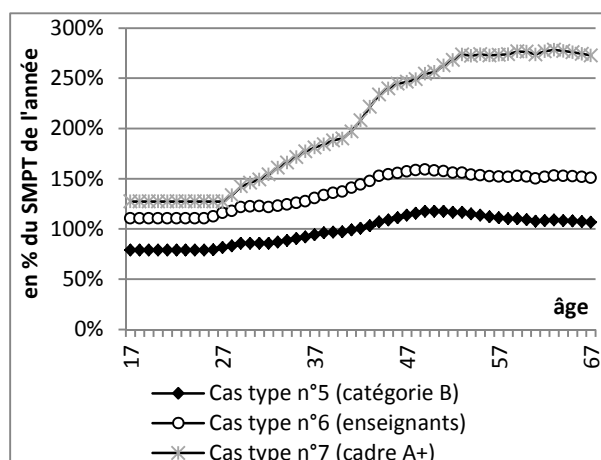
Pour chaque cas type, le profil selon l'âge des rémunérations (rémunération totale et part des primes dans la rémunération) a d'abord été déterminé pour une génération de référence (en l'occurrence la génération 1950). Ce profil évolue ensuite au fil des générations avec l'hypothèse conventionnelle que, quelle que soit la génération, la part des primes dans la rémunération totale à chaque âge et la rémunération totale *relative* à chaque âge (c'est-à-dire exprimée en proportion du SMPT de l'année) sont constantes et égales à leurs valeurs déterminées pour la génération 1950. Ainsi, comme pour les cas types du secteur privé, le salaire à chaque âge évolue au fil des générations comme le salaire moyen.

Le profil de la génération de référence 1950 a été déterminé par une étude de la DGAFP exploitant le panel des agents de l'État de l'INSEE¹ sur la période 1978-2006. Les rémunérations de la génération 1950 ont ainsi été observées entre l'âge de 28 ans et l'âge de 56 ans. Puis les rémunérations en début et en fin de carrière (avant 28 ans et après 56 ans), qui ne pouvaient être observées pour la génération 1950, ont été extrapolées par la DGAFP selon des hypothèses *ad hoc* pour chaque cas type. Les graphiques suivants représentent les profils ainsi déterminés pour les cas types n° 5, 6 et 7.

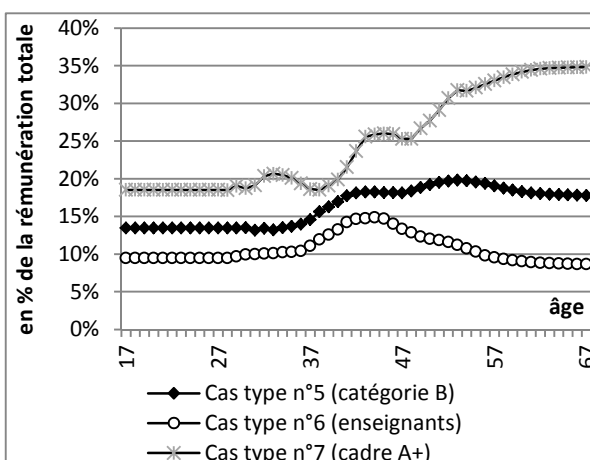
¹ Voir document n° 5 de la séance du COR du 26 février 2013.

Rémunération totale relative au SMPT et part des primes dans la rémunération totale pour les cas types du COR de fonctionnaires d'État

Rémunération totale relative au SMPT de l'année



Part des primes dans la rémunération totale



Lecture : à 55 ans, le cas type n° 5 (agent sédentaire de catégorie B) reçoit un salaire total représentant 114 % du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie ; les primes et indemnités représentent 19,5 % de ce salaire.

Source : COR (d'après les données du panel État de l'INSEE et les exploitations DGAFP), rapport annuel de juin 2015 (annexe 3).

L'hypothèse conventionnelle de stabilité de la part des primes au fil des générations pose question pour deux raisons.

La première est que cette hypothèse est infirmée par les évolutions récentes : le **document n° 14** met en évidence une augmentation tendancielle de la part des primes dans les rémunérations des fonctionnaires d'État civils entre les générations 1936 et 1966, pour chacune des catégories correspondant approximativement aux quatre cas types retenus. Cette augmentation tendancielle semble plutôt relever d'effets de génération pour trois des quatre cas types (augmentation de la part des primes entre deux générations successives identique à tous les âges), sauf pour le cas type de l'enseignant où elle semble relever d'effets de période (il y a eu une hausse de la part des primes à tout âge à la fin des années 1980 ou au début des années 1990 et, depuis, plus aucune hausse).

La seconde est que cette hypothèse conduit à simuler ou à projeter que les taux de remplacement des fonctionnaires sont et vont rester constants au fil des générations, restant quasiment identiques à ceux de la génération 1950 pour une carrière complète sans décote ni surcote : seul le RAFP, compte tenu de sa montée en charge, induirait une légère hausse des taux de remplacement, qui reste en deçà de 2 points². En effet, le taux de remplacement d'un fonctionnaire est essentiellement déterminé par la part des primes dans sa rémunération de fin de carrière : si on laisse de côté le RAFP, le taux de remplacement d'un fonctionnaire est proportionnel à la part du traitement indiciaire dans la rémunération de fin de carrière (soit $1 - \text{la part des primes}$). Cette stabilité du taux de remplacement est démentie, sur le passé récent, par l'observation d'une baisse des taux de remplacement des fonctionnaires à carrière complète entre les générations 1936 et 1946 (**document n° 13**).

² Le taux de remplacement assuré par le RAFP progresserait au fil des générations 1950 à 1990, pour atteindre entre 0,9 et 2,0 points selon le cas type pour la génération 1990 (voir document n°4 de la séance du 26 février 2013).

C'est pourquoi, dans son avis de juillet 2015, le Comité de suivi des retraites a exprimé le souhait de faire évoluer les cas types de fonctionnaires du COR : « *Le comité renouvelle son souhait qu'en lien avec le secrétariat général du COR, des travaux puissent être menés avec les directions compétentes pour mieux connaître la répartition des primes entre fonctionnaires sédentaires, militaires et des catégories actives et pour déterminer les scénarios à retenir pour l'évolution de la part des primes, afin de pouvoir réaliser des projections des taux de remplacement dans la fonction publique. Il juge nécessaire de poursuivre les travaux sur la situation comparée des droits à pension entre régimes.* ».

L'étude demandée par le COR à la DGAFP dans le cadre de ce dossier (**document n° 14**) constitue le point de départ de ce travail de rénovation des cas types du COR. Cette étude exploite le panel tous salariés de l'INSEE sur la période 1988-2013, ce qui permet d'observer la part des primes en fin de carrière (à 59 ans) pour les générations 1936 à 1954. Par exemple, pour le cas type « B sédentaire », la part des primes dans la rémunération à 59 ans est passée de 17 % pour la génération 1936 à 26 % pour la génération 1954, soit une hausse de la part des primes de 0,5 point par génération en moyenne, cette hausse étant toutefois irrégulière.

Par ailleurs, cette même étude de la DGAFP présente les effets attendus du protocole relatif aux parcours professionnels (PPCR), réforme qui prévoit un basculement d'une partie de la rémunération indemnitaire en rémunération indiciaire entre 2016 et 2018, d'où une baisse attendue de la part des primes comprise entre 0,6 et 1,0 point pour la génération 1954 selon le cas type (-0,8 point pour le cas type « B sédentaire »).

Ainsi, au moins deux hypothèses d'évolution des primes pourraient être formulées en projection :

- la première, conservatrice, consisterait à supposer que la part des primes resterait constante pour les générations postérieures à la génération 1954, une fois prise en compte la baisse ponctuelle induite par la PCCR ;
- la seconde serait une hypothèse alternative extrapolant la hausse tendancielle de la part des primes observée entre les générations 1936 à 1954, une fois prise en compte la baisse ponctuelle induite par la PCCR.

À titre indicatif, le taux de remplacement net du cas type « B sédentaire » pour la génération 1953 était estimé dans le rapport annuel de juin 2015 du COR à 68,4 % dans l'hypothèse d'un départ au taux plein à l'âge minimum légal de la retraite (61 ans et 2 mois pour cette génération), pour une part des primes en fin de carrière de 18 %. Une hausse de la part des primes de 1 point se traduirait par une baisse du taux de remplacement d'environ 0,8 point.

Le chiffrage précis de ces hypothèses, pour chacun des quatre cas types, nécessitera des calculs complémentaires en relation avec la DGAFP, qui seront effectués en vue de l'exercice de projection 2017 du COR ; les taux de remplacement des cas types de fonctionnaires ne seront donc pas projetés dans le cadre du rapport annuel de juin 2016.

Il conviendra au préalable de redéfinir précisément la contrepartie empirique de chaque cas type, c'est-à-dire le champ retenu pour observer l'évolution des rémunérations. Plusieurs questions se posent en effet au sujet de la définition précise de chaque cas type :

- convient-il de se limiter à des carrières semi-complètes (au moins 20 ans dans la fonction publique), sachant que les cas type du COR correspondent en principe à des monopensionnés à carrière complète ?
- faut-il définir chaque cas type à partir de la situation en fin de carrière ou à partir de la situation durant toute la carrière ? Par exemple, le cas type « B sédentaire » est-il défini comme un agent terminant sa carrière comme B sédentaire, ou comme un agent ayant effectué toute sa carrière comme B sédentaire ?

Sur ce dernier point, le décret n°2014-654 de juin 2014, fixant les indicateurs calculés par le COR dans son rapport annuel, définit le cas type « B sédentaire » comme « *un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B* », de sorte qu'il faudrait en toute rigueur se restreindre aux assurés qui ont fait toute leur carrière comme B sédentaires³. Cependant, souvent, les fonctionnaires n'effectuent pas toute leur carrière dans la même catégorie et connaissent une promotion dans une catégorie supérieure en cours de carrière.

³ La définition des trois autres cas types de fonctionnaire est moins contrainte car elle ne relève pas d'un décret.