

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 17 avril 2019 à 9h30
« Enrichissement des indicateurs relatifs aux retraites »

Document n° 4
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Construction de cas types
pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière :
part des primes et rémunération totale**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Construction de cas types pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière : part des primes et rémunération totale

Le présent document complète le **document n° 3**, préparé par la CNRACL, afin de présenter les trois cas types de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers du COR qui seront introduits dans le rapport annuel de juin 2019.

La CNRACL ne peut pas observer la rémunération totale des fonctionnaires (que nous désignerons ici sous le terme de *salaire*) : elle observe le traitement indiciaire, qui constitue en principe l'assiette des cotisations et des pensions, mais pas les rémunérations non indiciaires, à savoir les primes et indemnités diverses (que nous désignerons ici sous le terme de *primes*).

Ce document présente, pour chacun des trois cas types, le profil par âge des primes, estimé à partir de données statistiques produites par la DGAFP pour le COR. Plus précisément, on estime à chaque âge le *taux de primes* (montant moyen des primes rapporté au traitement indiciaire moyen) ou la *part des primes* (montant moyen des primes rapporté au salaire moyen¹). On peut dès lors estimer le salaire en appliquant le taux de primes au traitement indiciaire estimé dans le document n°3. On présente le salaire brut relatif au SMPT (ratio salaire / SMPT).

Les données dont dispose la DGAFP sur les primes dans les fonctions publiques territoriales ne couvrent actuellement que les années 2009 à 2015. Cette fenêtre d'observation est trop courte pour mettre en évidence une tendance de long terme dans l'évolution de la part des primes, comme nous l'avons fait pour la fonction publique de l'État sur la base des données 1988 à 2015 (voir les séances d'avril 2017 et 2018 du COR).

Ceci nous amène à construire les cas types avec l'hypothèse que la part des primes dans le salaire est constante au fil du temps ou des générations.

Le profil par âge de la part des primes est estimé ici pour l'année 2015. Il s'agit d'une estimation en coupe transversale portant sur les différentes générations actives, contrairement au document n° 3 qui estime le traitement indiciaire sur une génération de référence (essentiellement la génération 1960).

Dans les régimes de la fonction publique, le taux de remplacement dépend principalement de la part des primes en fin de carrière. En 2015, les générations qui arrivent en fin de carrière (à l'âge d'ouverture des droits) sont celles nées vers 1955-1957 (pour les sédentaires) ou 1960-62 (pour les aides-soignants en catégorie active). Ainsi le profil de part des primes estimé ici convient bien pour l'estimation du taux de remplacement de la génération 1957 (1962 pour les catégories actives) qui sera présenté dans le rapport de juin 2019². A l'avenir, si la DGAFP constate que la part des primes augmente ou diminue après 2015³, on pourra réviser à la

¹ Part des primes = taux de primes / (1+ taux de primes)

² Actualisation du tableau 2.34 du rapport de juin 2018.

³ Le rapport annuel suit la part des primes en fin de carrière pour chaque cas type de fonctionnaires (voir tableau 1.17 du rapport annuel de juin 2018).

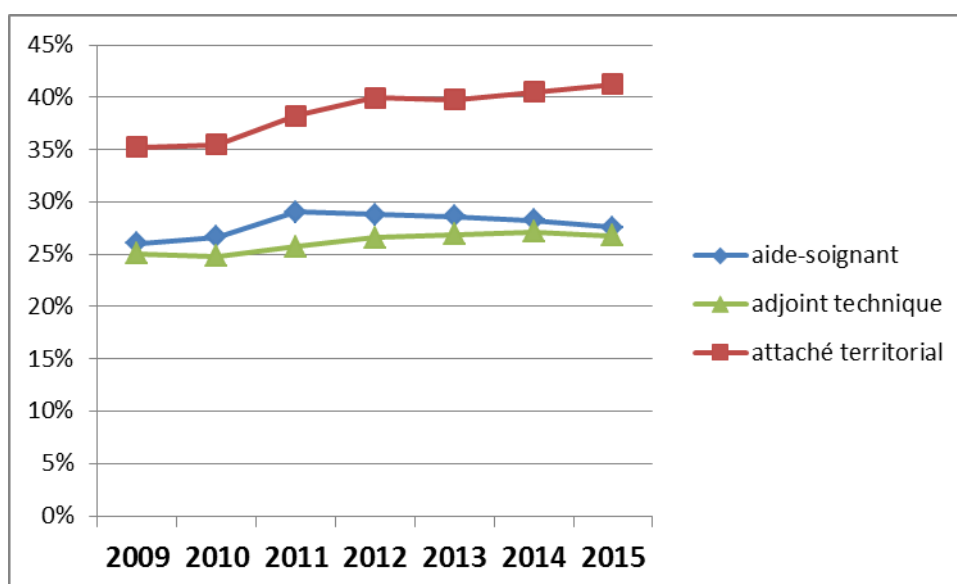
hausse ou à la baisse le profil de part de primes estimé ici, afin de mieux estimer le taux de remplacement des générations suivantes.

1. Estimation du taux de primes selon l'âge pour 2015

La source statistique exploitée par la DGAFP pour le COR est le panel tous salariés de l'INSEE. Cette source statistique permet actuellement de suivre un échantillon d'agents de la fonction publique de 1988 à 2015 (avec un suivi de chaque génération depuis 2002), mais les données relatives aux primes des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers ne sont disponibles que sur la période 2009-2015.

Durant cette période, le taux de prime des trois cas types ne présente pas de tendance nette. Il augmente un peu vers 2011 puis tend à se stabiliser en fin de période. Ainsi, on ne dispose pas de suffisamment d'années d'observation pour conclure que les primes ont tendance à augmenter sur le long terme.

Taux de prime moyen observé entre 2009 et 2015



Champ : individus de 25 à 60 ans présents au moins 10 ans dans le panel comme cotisants, et présents dans le cas type lors de leur dernière année d'observation dans le panel.

Source : panel tous salariés INSEE, exploité par la DGAFP pour le COR, et calculs SG-COR.

Les données 2009 à 2015 ont été exploitées en les corrigeant des évolutions annuelles (voir encadré ci-dessous), afin de reconstituer un profil des primes selon l'âge pour l'année 2015.

La contrepartie empirique de chaque cas type est ici constituée des individus :

- présents dans le panel comme personne en emploi au moins 10 ans dans le panel entre 2002 et 2015 (pour traduire le fait que les trois cas types correspondent à des assurés à carrière continue) ;
- présents dans le cas type considéré lors de leur dernière année d'observation dans le panel (pour traduire le fait que les trois cas types correspondent à des assurés qui terminent leur carrière dans le cas type).

Afin d'exploiter un échantillon plus important, on exploite toutes les données observées de 2009 à 2015. Pour cela, il convient de corriger les taux de prime observés l'année t ($t=2009$ à 2015) de l'évolution globale du taux de prime constatée entre l'année t et l'année 2015 (voir le graphique précédent).

Par exemple, on corrige les données de l'année 2009 ($t=2009$) de la façon suivante. Puisque le taux de prime moyen des aides-soignants est de 26,0 % en 2009 et de 27,6 % en 2015, soit une évolution globale de 1,6 % entre $t=2009$ et l'année 2015, on relève de 1,6 % les taux de prime des aides-soignants observés en $t=2009$ à chaque âge. On procède à une correction similaire pour les années t comprises entre 2010 et 2014.

Une fois ces corrections effectuées, on calcule à chaque âge a la moyenne des taux de primes corrigés sur toutes les années 2009 à 2015, de façon à estimer un taux de primes à l'âge a pour l'année 2015.

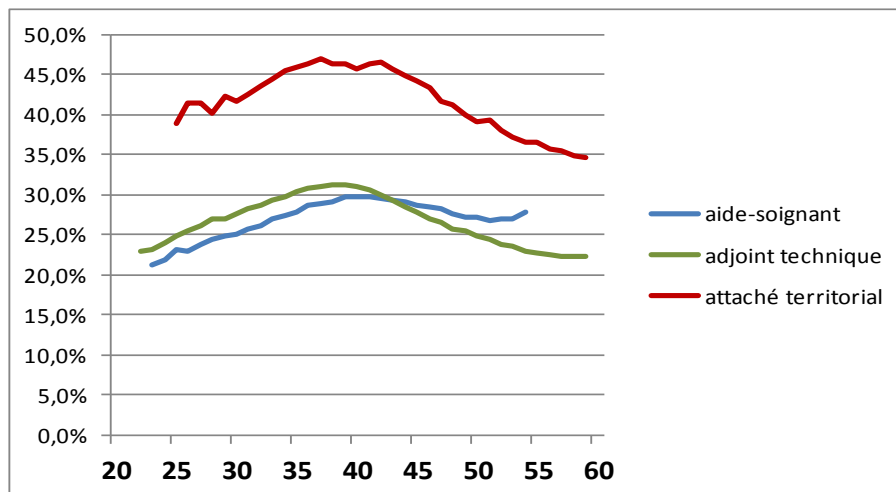
Cette correction d'un effet lié à l'année se réfère implicitement au modèle utilisé en 2017 et 2018 pour faire évoluer les primes au fil des générations dans les cas types de la fonction publique de l'État⁴. Dans ce modèle, le taux de prime est modélisé comme la somme d'un effet d'âge et d'un effet de période (ou effet année) :

$$\text{Taux de prime à l'âge } a \text{ à la date } t = \text{effet âge } (a) + \text{effet année } (t)$$

On s'attend en effet à ce que la part des primes évolue avec l'âge, compte tenu de l'avancement dans les grilles de rémunérations. Les effets de période rendent compte des politiques de rémunérations qui sont menées à un instant donné et qui concernent tous les agents quel que soit leur âge (par exemple la bascule prime-points du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations –PPCR– récemment intervenue).

On obtient ainsi les résultats présentés dans le graphique suivant. Pour chacun des trois cas-type, le taux de prime passe par un maximum en milieu de carrière, le taux de primes étant sensiblement plus élevé pour le cas type d'attaché territorial (en catégorie A) que pour les deux autres (en catégorie C). Le taux de prime de l'aide-soignant, de l'ordre de 28 % après 35 ans, est la somme de la prime de sujétion (10 % du traitement indiciaire, voir annexe du document n° 3) et d'autres primes (environ 18 %).

Taux de prime moyen estimé pour l'année 2015



Champ : individus de 25 à 60 ans présents au moins 10 ans dans le panel comme cotisants, et présents dans le cas type lors de leur dernière année d'observation dans le panel.

Source : panel tous salariés INSEE, exploité par la DGAFP pour le COR, et calculs SG-COR.

⁴ Voir le document n°2 de la séance du 12 avril 2018.

Le fait que le taux de primes passe par un maximum en milieu de carrière s'explique sans doute en partie par le supplément familial de traitement, lié au nombre d'enfants à charge.

Par ailleurs, le profil de primes selon l'âge est estimé ici en coupe transversale : on observe différentes générations aux différents âges. Ceci est moins satisfaisant que l'estimation longitudinale réalisée l'an dernier pour la fonction publique de l'État, l'on pouvait suivre l'évolution effective des primes des agents au long de leur carrière (de 1988 à 2015). Le profil par âge estimé ici peut être affecté par des effets de structure : les agents territoriaux des différentes générations observées n'ont pas nécessairement les mêmes carrières (âge d'entrée dans la fonction publique, promotions, taille de la collectivité territoriale, fonctions exercées, etc.). Ainsi, la baisse du taux de primes après 40 ans ne signifie pas nécessairement que les agents voient effectivement baisser leur taux de prime en fin de carrière, elle pourrait aussi s'expliquer par des profils de carrière différents d'une génération à l'autre.

Dans la construction des paramètres des cas types, on ne prend pas en compte les résultats en début de carrière (avant l'âge de 25 ans), faute d'un nombre suffisant d'observations dans l'échantillon du panel. On élimine de même les résultats en fin de carrière (à partir de 60 ans pour les deux cas types de sédentaires, et de 55 ans pour le cas type d'aide-soignant en catégorie active), non seulement parce que l'on manque d'observations, mais également parce que les résultats sont biaisés : après l'âge d'ouverture des droits, seule une partie des fonctionnaires restent en activité, de sorte que les moyennes calculées sur la sous-population de ceux qui prolongent leur activité ne sont pas représentatives de l'ensemble des agents d'une génération.

2. Profils de salaire relatif et de part des primes

Pour obtenir le profil de part des primes finalement retenu dans les paramètres de chaque cas type, on lisse le profil par âge estimé précédemment (moyenne mobile sur cinq ans), puis on extrapole le début et la fin de carrière : en début de carrière, on extrapole la hausse de la part des primes avec l'âge ; en fin de carrière, on suppose que la part des primes tend à se stabiliser après 60 ans (55 ans pour l'aide-soignant).

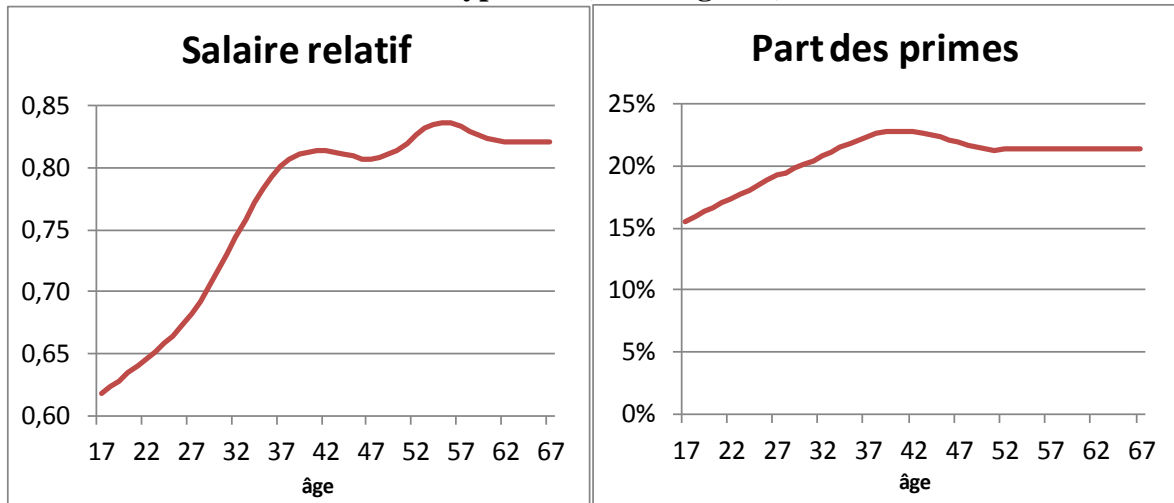
Le profil de taux de prime ainsi obtenu est appliqué au traitement relatif au SMPT (estimé dans le document n° 3), afin de reconstituer le profil par âge du salaire relatif.

Le cas type d'adjoint technique présente la particularité d'être polypensionné, l'assuré effectuant le début de sa carrière dans le secteur privé avant d'entrer dans la fonction publique entre 32 et 34 ans selon les générations. Ainsi, le profil de salaire pour ce cas type est la réunion du profil de salaire dans le secteur privé avant 32 ans pour ce cas type (estimé dans le document n° 3) et du profil de salaire dans la fonction publique après 32 ans (traitement + primes). En entrant dans la fonction publique, l'assuré voit son niveau de salaire légèrement baisser, malgré l'apport des primes.

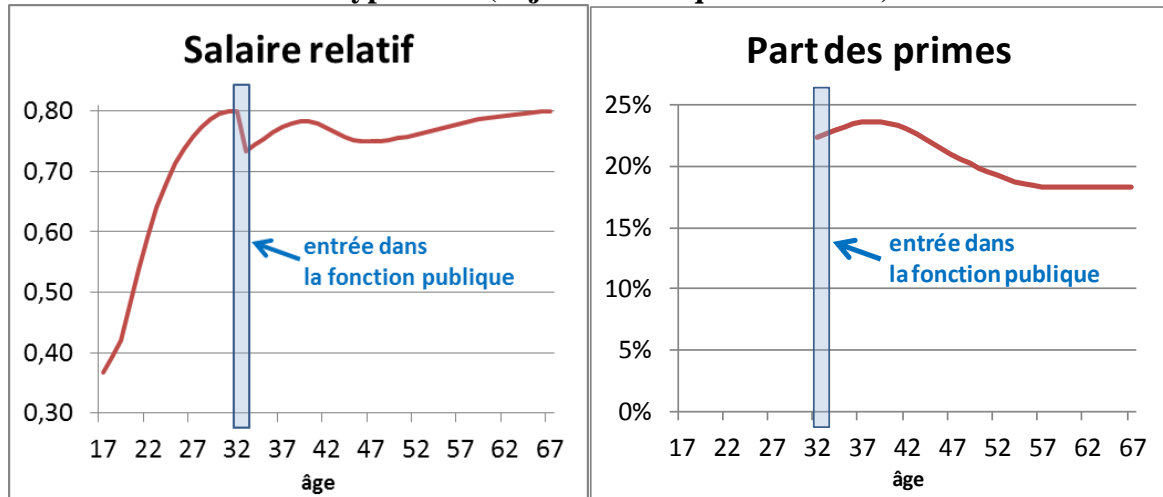
Les graphiques suivants présentent, pour les trois cas types, le profil par âge du salaire brut relatif au SMPT et de la part des primes. S'agissant du cas type n° 9, les primes incluent l'indemnité de sujétion (voir annexe du document n° 3).

Profils par âge du salaire brut relatif au SMPT et de la part des primes

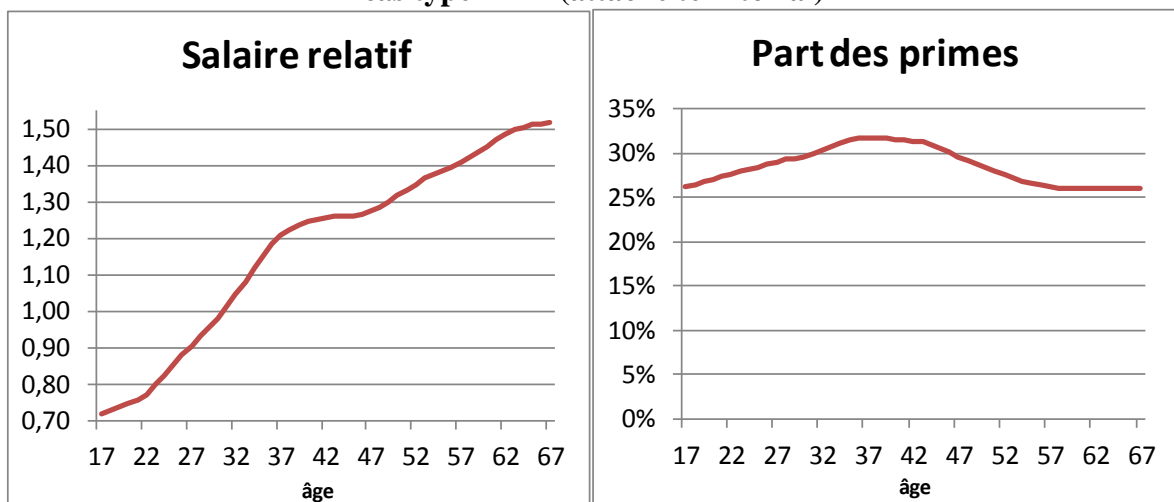
cas type n° 9 (aide-soignant)



cas type n° 10 (adjoint technique territorial)



cas type n° 11 (attaché territorial)



Source : calculs SG-COR.