

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 10 avril 2014 à 9 h 30

« Carrières salariales et retraites dans les secteurs privé et public »

Document N°1

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Carrières salariales et retraites dans les secteurs privé et public

Comme le rappelait le Conseil dans son dernier rapport, « *le système de retraite est caractérisé à la fois par la multiplicité des régimes obligatoires et par la diversité des règles d'acquisition et de valorisation des droits à la retraite et des paramètres de calcul de la pension. Cette situation pose la question de l'équité de ces règles, d'une part, pour les assurés relevant de différents régimes et, d'autre part, entre les monopensionnés et les polypensionnés.* »¹

Cette problématique de l'équité entre les régimes est très présente dans le débat public en France. Elle a été rappelée récemment dans la loi du 20 janvier 2014, qui dispose notamment que « *les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient [...] les régimes dont ils relèvent* »².

Le COR s'est déjà à de nombreuses reprises penché sur cette thématique, notamment lors des séances de novembre 2013 (sous l'angle des disparités de structure de financement, de taux de cotisation et du « poids » des dispositifs de solidarité), de septembre 2012, de juin 2009 et de juillet 2006. Le dossier de la présente séance actualise et prolonge ces analyses.

L'approche se centre ici sur les deux principaux ensembles de régimes de retraite en termes d'effectifs : les régimes « des salariés du privé³ » (le régime général et les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO) d'une part, et les régimes de fonctionnaires⁴ (régimes des fonctionnaires d'Etat, CNRACL pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, FSPOEIE pour les ouvriers de l'Etat, RAFP) d'autre part.

« Public » et « privé » : quel périmètre d'analyse ?

En préambule, il convient de rappeler que l'opposition entre « secteur public » et « secteur privé », comme angle d'analyse pertinent en matière de retraite, n'est pas aussi évidente qu'il n'y peut paraître à première vue.

En effet, le périmètre des régimes de retraite ne recouvre pas tout à fait le périmètre des emplois : certains salariés du public sont affiliés au régime général (contractuels de la

¹ COR (2013), *Retraites : un état des lieux du système français*, douzième rapport – janvier 2013 (page 129).

² Article L111-2-1 du code de la sécurité sociale.

³ Par simplification, on parlera dans ce dossier de « régimes des salariés du privé » ou même de « régimes du (secteur) privé » pour désigner le régime général, l'AGIRC et l'ARRCO même si, en réalité, certains salariés du secteur public sont également affiliés au régime général, alors qu'à l'inverse d'autres salariés du privé n'y sont pas.

⁴ A noter que pour la plupart des autres régimes spéciaux de salariés (régimes de la SNCF, de la RATP, des industries électriques et gazières, des clercs de notaire, ...), les principaux paramètres sont, depuis 2008, progressivement harmonisés avec ceux applicables à la fonction publique (selon un calendrier de convergence spécifique).

fonction publique, ainsi que certains fonctionnaires titulaires⁵) et, à l'inverse, certains fonctionnaires travaillent en détachement dans le secteur privé⁶.

En outre, les deux « blocs » ne sont pas homogènes en termes de pratiques d'employeur et de politiques de rémunération. C'est particulièrement vrai au sein du secteur privé, où l'hétérogénéité est très grande d'une entreprise à l'autre, et notamment entre grands groupes, PME (petites et moyennes entreprises) et TPE (très petites entreprises). Mais c'est également vrai au sein de la fonction publique, entre l'Etat, les collectivités territoriales et les hôpitaux par exemple.

Enfin, et surtout, les deux ensembles de « régimes de fonctionnaires » et de « régimes de salariés du privé » ne sont pas non plus totalement homogènes en matière de règles de retraite. Parmi les fonctionnaires, les règles d'âge d'ouverture des droits, par exemple, sont distinctes entre les militaires, les fonctionnaires exerçant des métiers classés comme pénibles ou dangereux⁷ et les fonctionnaires dits « sédentaires », pour lesquels les règles d'âge d'ouverture des droits sont identiques à celles des salariés du privé. Parallèlement, l'identité des règles de retraite entre salariés du privé ne prévaut que tant qu'on ne considère que la partie de carrière postérieure à 1999⁸, et que l'on raisonne hors protection sociale complémentaire offerte par certaines entreprises (régimes de retraite supplémentaire, d'indemnités de fins de carrière et de préretraite dites « maison »). En revanche, dans une perspective plus large englobant les régimes de retraite supplémentaire et de préretraite d'entreprise, les « règles de retraite » peuvent varier d'un employeur à l'autre, et ne sont donc pas homogènes au sein du secteur privé.

Par ailleurs, parmi les catégories pour lesquelles la loi dispose qu'un « traitement équitable » doit être réalisé, le régime d'affiliation est une « caractéristique » d'une nature un peu particulière, car il ne s'agit pas d'une caractéristique fixe des personnes – comme le sexe ou l'année de naissance – ni d'une caractéristique subie involontairement – comme le fait d'avoir eu des périodes de maladie ou de chômage en cours de carrière. Les assurés peuvent changer de régime en cours de carrière, et une partie des retraités anciens fonctionnaires sont en réalité des polypensionnés, ayant effectué une partie de leur carrière dans le secteur privé, et à ce titre également retraités des régimes de salariés du privé⁹.

⁵ Voir **document n°2** de ce dossier pour une liste complète de ces cas.

⁶ Voir aussi le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2013* (pages 301-303) pour une description des divers périmètres de « l'emploi public ».

⁷ Catégories dites « actives » (pompiers, policiers municipaux, ...), « super-actives » (policiers nationaux, surveillants de prison, ...) ou « insalubre » (égoutiers). Il s'agit de métiers qui, en règle générale, n'ont pas d'équivalent dans le secteur privé.

⁸ Avant cette date, qui correspond à la mise en place du régime complémentaire unique ARRCO, les droits acquis peuvent varier selon les règles spécifiques à chaque caisse de retraite complémentaire. Même après 1999, les taux de cotisation à l'ARRCO ne sont pas totalement homogènes, puisque certains secteurs visés par un accord collectif prévoient un taux de cotisation supérieur au taux contractuel.

⁹ Voir notamment le *Dossier solidarité et santé* de la DREES consacré aux polypensionnés (n°32 – Août 2012), avec deux études éclairant la thématique de la polyaffiliation public-privé, l'une consacrée aux retraités actuels (Aubert P., « Les retraités polypensionnés : éléments de cadrage », pages 3-28), l'autre consacrée aux profils de carrière des polyaffiliés public-privé (Baraton M., « Les polyaffiliés du public et du privé parmi l'ensemble des affiliés des régimes du public », pages 33-50).

L'approche retenue dans le dossier

Même en mettant de côté les questions de champ de l'analyse, telles qu'elles viennent d'être discutées, la comparaison de régimes de retraite différents est délicate. Elle ne peut en aucune manière se borner à une simple comparaison des règles, ni à une comparaison de statistiques descriptives simples sur chaque régime.

Par exemple, un constat d'écart en ce qui concerne les niveaux moyens de retraite entre régimes ne permet en aucune manière de conclure à l'existence d'inéquités entre ces régimes, pas plus que, à l'inverse, le constat d'une similarité entre taux de remplacement moyens ne prouve qu'il y a équité de traitement.

Une comparaison pertinente, dans l'optique de tirer des conclusions en termes d'équité, nécessite des travaux de deux natures bien distinctes : un travail conceptuel tendant à préciser la nature des normes d'équité, afin de pouvoir apprécier s'il y a ou non « traitement équitable » entre assurés, et un travail statistique visant à construire des indicateurs permettant une comparaison pertinente des régimes, en offrant notamment un angle de vue qui soit véritablement « toutes choses égales par ailleurs ». En particulier, il faudrait être en mesure de déterminer pour chaque fonctionnaire dont on observe la carrière salariale au sein de la fonction publique, ce qu'aurait été sa carrière et ses rémunérations dans le secteur privé. On ne peut pas, en effet, considérer que les rémunérations « nettes », « brutes » ou « super-brutes » devraient mécaniquement être équivalentes d'un secteur à l'autre, ces notions recouvrant des réalités différentes dans chaque secteur¹⁰.

L'approche retenue dans le dossier de la présente séance consiste à scinder la problématique en plusieurs thématiques.

La première partie du dossier présente quelques éléments de contexte pour apprécier les différences entre les régimes de retraite de fonctionnaires et de salariés du privé.

Le **document n°2** rappelle les diverses règles de retraite en vigueur dans les régimes, en détaillant celles qui ont été rapprochées depuis 2003 (durée requise et âge d'ouverture des droits, barème de décote et de surcote, taux de cotisation salarié, etc.) et celles qui restent distinctes (articulation entre régimes de base et complémentaires, dispositifs spécifiques de retraite anticipée pour les métiers pénibles ou dangereux, droits familiaux de retraite, réversion, etc.). Il présente également une démarche visant à calculer des taux de cotisation harmonisés, davantage comparables d'un régime à l'autre¹¹ Le **document n°3** synthétise un

¹⁰ Les économistes considèrent d'ordinaire que la notion la plus pertinente pour comparer les salaires est celle de salaire « super-brut » (égal au « coût salarial »), qui correspond au total de ce que verse l'employeur au salarié en contrepartie de son travail, sous la forme d'une rémunération directe (salaire net) ou différée (cotisations sociales). Cela se justifie par le fait que ce salaire super-brut correspondrait en première approximation à la productivité individuelle du salarié ; il ne devrait donc pas (ou peu) varier d'un secteur à l'autre ou d'un employeur à l'autre, alors que le partage entre rémunérations directes ou différées (*i.e.* entre salaire net et cotisations sociales) peut davantage varier. L'argument est, selon la théorie microéconomique, le suivant : dans des conditions de « concurrence parfaite », les entreprises ne peuvent pas en théorie verser des salaires supérieurs à la productivité des salariés (elles feraient alors faillite) ni inférieurs (leurs salariés seraient incités à changer d'entreprise pour augmenter leurs rémunérations). Toutefois, en pratique, un certain nombre d'employeurs ne sont pas dans la situation théorique de concurrence parfaite, dans le secteur privé, mais plus encore dans le secteur public, où les employeurs ne sont pas soumis à la concurrence et répondent à une mission de service public. Même la comparaison des salaires super-bruts entre les deux secteurs est donc délicate.

¹¹ Les éléments de diagnostic présentés font écho à des résultats sur lesquels le Conseil s'est déjà penché récemment, notamment lors de sa réunion du 26 novembre 2013 consacrée aux structures de financement des

certain nombre de résultats statistiques, publiés notamment par la DREES, sur les caractéristiques des retraités du public et du privé : pensions moyennes et taux de remplacement, âges de départ et durées de retraite, etc. Le **document n°4**, enfin, détaille la situation dans les dix pays habituellement suivis par le COR : Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. Un certain nombre d'entre eux¹² a – comme en France – des régimes et des règles de retraite spécifiques aux salariés du public, en partie distinctes de celles du privé.

Les deuxième et troisième parties du dossier visent à éclairer les situations comparées des fonctionnaires et des salariés du privé. Faute de pouvoir estimer directement ce qu'auraient été les montants de retraite des assurés s'ils avaient été affiliés dans un autre secteur – en tenant compte du fait que leurs rémunérations auraient vraisemblablement été différentes – deux thématiques sont étudiées successivement.

La deuxième partie du dossier s'intéresse aux carrières salariales dans les secteurs public et privé, et fournit des éléments statistiques permettant d'apprécier les différences entre chacun de ces secteurs.

Deux documents détaillent les différences salariales, selon deux angles d'étude complémentaires : le **document n°5** détaille les montants de salaires observés en 2011 parmi les différents employeurs et les différentes catégories socioprofessionnelles, et le **document n°6** illustre, selon un angle d'analyse plus transversal, les profils de salaire selon l'âge, observés entre 1988 et 2008. Ces deux documents font ressortir la grande hétérogénéité au sein de chaque famille d'employeurs notamment, dans le public, entre fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière, et, dans le privé, entre petites et grandes entreprises.

Les deux documents suivants éclairent une problématique spécifique aux rémunérations dans le secteur public, à savoir le fait qu'elles se décomposent en une partie « principale » (le traitement indiciaire de base, dépendant de l'indice du fonctionnaire, donc pour l'essentiel de son grade et de son ancienneté) et une partie « accessoire » (primes¹³, indemnités liées à la résidence, à la mobilité ou aux heures supplémentaires, supplément familial de traitement, etc.). La partie « accessoire » représentait, en moyenne en 2011, près du quart de la rémunération totale. Connaître cette décomposition est de première importance en matière de retraite, car seule la partie principale des rémunérations est prise en compte¹⁴ en tant que salaire de référence pour le calcul du montant de retraite. Le taux de remplacement, qui rapporte la première pension à la dernière rémunération totale, est ainsi déterminé pour

régimes de retraite. On pourra donc, en complément, se reporter aux documents de cette séance passée, notamment les documents n°3 (consacré au Compte d'affection spéciale –CAS– « pensions » du régime de la fonction publique d'Etat), n°4 (consacré à la comparaison des structures de financement des divers régimes) et n°10 (consacré au poids des dispositifs de solidarité dans les masses de prestations des régimes).

¹² Allemagne, Belgique, Espagne, Italie (pour les assurés relevant encore, pour tout ou partie de leurs droits à retraite, de l'ancien régime) et Japon. Par ailleurs, dans les autres pays (Canada, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), une partie significative des revenus des retraités provient des plans de retraite privés, lesquels varient selon l'employeur, et sont donc distincts entre les secteurs public et privé.

¹³ Les primes dans la fonction publique désignent une composante permanente du total des rémunérations ; elles ne sont donc pas assimilables aux « primes » versées ponctuellement par certains employeurs dans le secteur privé.

¹⁴ Depuis 2005, les primes sont également pour partie prises en compte, *via* la pension versée par le régime additionnel de la Fonction publique (RAFP). Cette pension ne constitue toutefois qu'une faible part du montant de retraite des fonctionnaires.

l'essentiel par la part des primes¹⁵ pour les fonctionnaires. Pour cette raison, les niveaux de retraite des anciens fonctionnaires et leurs évolutions au fil des générations – et par extension le pilotage de ces niveaux de retraite – sont étroitement liés à la politique des rémunérations dans la fonction publique, et notamment à l'articulation entre part indiciaire et part indemnitaire¹⁶.

Pour éclairer la situation des fonctionnaires récemment partis à la retraite ou qui sont actuellement en fin de carrière, le **document n°7** illustre les évolutions de la part des primes au fil des générations, entre celle née en 1940 et celle née en 1955¹⁷. Si la part de prime – en fin de carrière – a relativement peu changé d'une génération à l'autre parmi les enseignants (qu'ils soient de catégorie A ou B) et les agents de catégorie C en catégorie active (gardiens de prisons, etc.), elle a à l'inverse sensiblement et régulièrement augmenté parmi les autres catégories de fonctionnaires, de +5 à +10 points de pourcentage entre les générations 1940 et 1955. Le **document n°8** réalise, quant à lui, un focus sur les évolutions juste avant la liquidation des droits à la retraite, pour la génération née en 1942, en confrontant l'indice des fonctionnaires au cours des cinq dernières années de carrière avec celui qui est atteint au moment de la liquidation, et est à ce titre pris en compte dans le calcul du montant de retraite. L'analyse statistique ne fait pas apparaître d'augmentation massive de l'indice en toute fin de carrière¹⁸, en tout cas pour la majeure partie des fonctionnaires, même si une hausse est observée pour la quasi-totalité d'entre eux à un moment ou à un autre des cinq dernières années de la carrière. Ainsi, pour la génération 1942, l'écart d'indice entre la dernière année de carrière et la moyenne des cinq avant-dernières années était en moyenne de 4,3 %, cet écart dépassant 10 % pour moins d'un fonctionnaire sur dix¹⁹.

Dans **la troisième partie du dossier**, les analyses présentées illustrent l'effet des règles de retraite à *carrière salariale donnée*. Elles se basent sur des simulations, consistant à appliquer à des carrières salariales de fonctionnaires les règles de calcul des retraites de la CNAV, de l'ARRCO et, le cas échéant, de l'AGIRC.

Des simulations de cette nature avaient déjà été étudiées par le COR, à partir de résultats du modèle DESTINIE de l'INSEE²⁰, avec comme principale limite technique que les simulations

¹⁵ Deux indicateurs sont habituellement mis en avant pour apprécier l'importance des primes dans le total des rémunérations des fonctionnaires : la « part des primes » est égale au quotient des primes par le salaire brut ; le « taux de prime » est égal au quotient des primes par le traitement indiciaire de base (mécaniquement, toujours plus élevé que la « part des primes »). Le terme de « prime » est utilisé ici par abus de langage pour désigner l'ensemble des rémunérations hors traitement indiciaire (donc y compris indemnités, heures supplémentaires, etc.).

¹⁶ A ce sujet, voir notamment le rapport sur la fonction publique présenté au Premier Ministre en octobre 2013 par M. Bernard Pêcheur.

¹⁷ Cette analyse des taux de prime, suivis en évolution au cours du temps, complète des résultats déjà présentés au COR, qui illustraient le lien entre taux de prime et indice des fonctionnaires (voir document n°II-6 de la séance du COR du 25 septembre 2012).

¹⁸ Un rapport de la Cour des comptes de 2003 (*Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat*, rapport au Président de la République, Avril 2003 – notamment pages 38–39) soulignait la fréquence relativement élevée dans certains ministères des promotions de personnels civils de l'Etat intervenues dans les 12 mois précédant la radiation des cadres. Ce constat le conduisait à parler de « *politique active de promotions tardives « coup de chapeau » en dysharmonie avec les pratiques administratives classiques en matière d'avancement d'échelon* ». Cette conclusion ne se fondait toutefois que sur la proportion de changements d'échelon, sans disposer d'éléments statistiques sur l'ampleur – forte ou faible – de ces changements.

¹⁹ Du fait de la taille relativement réduite de l'échantillon EIR de la DREES, l'étude ne permet pas de quantifier, au sein de ce dixième des fonctionnaires nés en 1942, la proportion de ceux qui auraient bénéficié en toute fin de carrière d'une très forte hausse de leur indice.

²⁰ Voir document n°8 de la réunion du Conseil du 21 octobre 2009.

étaient relatives à des carrières salariales non pas observées, mais imputées – selon la modélisation propre au modèle DESTINIE. L'analyse est ici actualisée et approfondie en réalisant les simulations d'abord sur des cas type (**document n°9**), ce qui permet d'illustrer les différents mécanismes en jeu et d'analyser plus précisément l'impact des situations de polyaffiliation (affiliations à plusieurs régimes au cours de la carrière), puis sur les carrières salariales réelles des fonctionnaires, telles qu'elles sont observées pour les générations 1954, 1958 et 1962 dans les données de l'échantillon interrégimes de cotisants (EIC) de la DREES (**document n°10**).

Les analyses, sur cas type et sur échantillon représentatif, illustrent toutes deux le fait que l'application des règles de retraite des régimes de salariés du privé, plutôt que de celles des régimes de la fonction publique, n'a pas un impact univoque. Les effets sont au contraire très différenciés selon les caractéristiques des fonctionnaires. Ainsi, certains auraient, à salaires nets inchangés et âge de départ à la retraite identique, un montant de retraite plus élevé si les règles du privé leur étaient appliquées (pour quatre à cinq fonctionnaires sur dix parmi ceux nés entre 1954 et 1962), alors que d'autres auraient à l'inverse un montant plus faible²¹. Les écarts observés varient sensiblement selon la génération, et tendent à se réduire au fil du temps, entre les générations parties à la retraite au cours des 15 dernières années et celles qui partiront au cours de la prochaine décennie. Cette réduction tient notamment à la convergence progressive des paramètres entre fonction publique et régime général, qui n'est pas encore totalement achevée parmi les générations qui ont fait l'objet de simulations²². Au total, la pension moyenne de l'ensemble des fonctionnaires serait inférieure en cas d'application des règles du privé (à âge de liquidation inchangé), d'environ 4 % pour la génération 1954, mais supérieure d'environ 2 % pour la génération 1958, et de montant à peu près égal pour la génération 1962.

On rappelle toutefois que, dans les deux documents n°9 et 10, le champ de l'analyse est celui des droits propres : il ne traite donc pas des réversions. Il ne traite pas non plus des spécificités des catégories de fonctionnaires pouvant prendre leur retraite avant 55 ans (militaires et policiers, notamment). Plus fondamentalement, l'exercice consistant à analyser les règles de calcul des montants de retraite à *salaires inchangés et à âge de liquidation identique* laisse ouverte la question des rémunérations qui auraient été versées dans la fonction publique si d'autres règles de retraite étaient en vigueur, ainsi que celles des comportements de départ à la retraite des assurés. L'analyse ne renseigne pas non plus sur les écarts de taux de retour sur cotisations : elle compare des droits à retraite sans les mettre en regard des taux d'efforts passés des deux groupes de salariés.

²¹ Le montant de retraite calculé en cas d'application des règles du privé dépend en outre de l'hypothèse de taux de cotisation à l'AGIRC et à l'ARRCO, plusieurs hypothèses ayant été réalisées dans le cadre des simulations présentées dans les documents n°9 et 10 (cotisations au taux moyen observé parmi l'ensemble des assurés, ou bien au taux minimal, ou encore au taux maximal).

²² En ce qui concerne l'âge d'annulation de la décote (67 ans au régime général après la réforme de 2010), l'alignement total est atteint à partir de la génération née en 1958 pour les catégories sédentaires, et en 1963 pour les catégories actives. Pour ces dernières, l'âge d'annulation de la décote est toutefois à terme de 62 ans, et reste donc inférieur à l'âge d'annulation de la décote au régime général (67 ans). Ainsi, au sein de la génération 1954, une grande partie des fonctionnaires, dont on a supposé dans les simulations qu'ils partent en retraite dès lors qu'ils atteignent le taux plein dans la fonction publique, se voient donc appliquer une décote en cas d'application des règles du privé, et ne sont à ce titre pas éligibles au minimum contributif. Si l'on raisonne sur les montants de pension hors minima (c'est-à-dire hors minimum garanti et hors minimum contributif), la pension moyenne calculée avec les règles du privé serait plus élevée, pour toutes les générations étudiées.

Quelles conclusions en ce qui concerne l'équité entre régimes ?

Les analyses statistiques présentées dans ce dossier peuvent alimenter deux types de réflexions, d'une part sur les éventuelles évolutions des règles de retraite qui pourraient être envisagées dans une optique d'harmonisation entre régimes, d'autre part sur la construction d'indicateurs permettant d'apprécier l'équité de traitement entre affiliés des différents régimes.

Pour ce qui concerne le premier point, comme l'a déjà souligné le COR dans son douzième rapport, si « *la diversité des règles et des paramètres génère des écarts de pension entre deux monopensionnés de régimes différents*[, l]es conclusions à tirer de tels écarts ne sont toutefois pas évidentes. D'un côté, comme le Conseil l'a rappelé à plusieurs reprises, *l'équité entre les assurés ne passe pas nécessairement par l'identité des règles, des règles identiques appliquées à des publics différents n'étant pas une garantie d'équité. De l'autre, l'existence de règles différentes contribue à un sentiment, justifié ou non, d'inégalité de traitement, voire d'absence d'équité, ce qui est préjudiciable à la confiance dans le système de retraite et à la capacité à accepter des réformes des droits à retraite.* »²³ En d'autres termes, la comparaison des règles appliquées dans les divers régimes ou celle des situations des retraités de ces régimes, aussi poussée qu'elle soit, ne devrait pas être le seul élément à prendre en compte dans la réflexion sur les éventuelles convergences entre régimes. Les différences de règles renvoient également aux problématiques de lisibilité et de transparence, ainsi qu'aux réflexions plus générales sur l'architecture du système de retraite, ce qui dépasse le cadre de la présente séance du Conseil. On se contentera donc ici de rappeler qu'en ce qui concerne deux thématiques pour lesquelles des différences de règles subsistent entre régimes des salariés du public et du privé – les droits familiaux et les réversions – la loi du 20 janvier 2014 prévoit la remise prochaine au Parlement de deux rapports étudiant les possibilités de faire évoluer les règles (de manière explicite, pour le cas des réversions, dans le sens « d'une harmonisation entre les régimes »)²⁴. On rappellera également que des réflexions sur une convergence accrue des règles des régimes du public vers celles du privé avaient été menées en 2013 dans le cadre du rapport de la Commission pour l'avenir des retraites présidée par Yannick Moreau²⁵.

En ce qui concerne, enfin, la construction d'indicateurs permettant d'apprécier l'équité de traitement entre affiliés des différents régimes, le **document n°11** propose quelques pistes. Aucun indicateur qui serait totalement satisfaisant ne semble transparaître – puisque cela supposerait, en toute rigueur, d'imaginer ce que seraient les politiques salariales des trois fonctions publiques dans un contexte où les règles de retraite des régimes du privé s'appliqueraient. A tout le moins, il semble pertinent de mettre en avant, pour illustrer les différences entre régimes, des indicateurs qui soient calculés sur des champs et selon des notions les plus comparables possibles. Ainsi, en matière de taux de cotisation, davantage que les taux légaux et conventionnels, il sera intéressant de suivre des taux de cotisation normalisés à assiette comparable. Pour apprécier les montants de retraite, une comparaison

²³ COR (2013), *op. cit.* (page 130)

²⁴ Articles 22 (pour les droits familiaux) et 24 (pour les réversions) de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

²⁵ Voir *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, Rapport de la Commission pour l'avenir des retraites – juin 2013. Le rapport étudie en particulier, dans le cadre de réflexions « n'ayant ni pour objet ni pour effet un gain budgétaire », l'extension du nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire de référence, conjointement à une prise en compte d'une partie des primes dans ce calcul pour les régimes de la fonction publique (voir notamment pages 132–135 du rapport).

des taux de remplacement semble davantage pertinente, afin de tenir compte des différences de niveaux de salaires entre affiliés, en se restreignant dans un premier temps à des assurés à carrière complète et en ventilant, si possible, par catégories d'assurés (par exemple, les diverses catégories socioprofessionnelles ou bien des catégories définies par des tranches de niveau de salaire). En matière de durée de retraite, les régimes se distinguent en réalité principalement par leurs dispositifs de retraite anticipée avant l'âge minimal de droit commun (c'est-à-dire avant 62 ans pour les générations nées à partir de 1955). Dans ce domaine, c'est donc sous l'angle d'un *focus* spécifique sur les départs anticipés que la comparaison entre régimes semble, à ce stade, la plus pertinente.