

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°9 |
|---------------------|

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

**Simulation d'application des règles CNAV–AGIRC–ARRCO
sur des carrières type de fonctionnaires d'Etat**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Simulation d'application des règles CNAV-AGIRC-ARRCO sur des carrières type de fonctionnaires d'Etat

Le COR développe depuis plusieurs années un travail de construction de carrières type¹, sur lesquelles divers indicateurs peuvent être calculés. L'intérêt principal de ce type d'analyse est son caractère relativement cadré : puisque les caractéristiques des carrières type sont simples et entièrement connues, l'analyse permet de discerner et illustrer plus facilement l'effet propre d'un certain nombre de facteurs déterminés, qui évoluent au cours du temps. Un autre intérêt des indicateurs calculés sur cas type est qu'ils sont plus intelligibles que des indicateurs calculés sur des moyennes d'agrégats, et à ce titre plus pédagogiques.

En pratique, le COR a élaboré huit carrières type, dont quatre de monoaffiliés du régime général et quatre de monoaffiliés fonctionnaires d'Etat². Ces derniers correspondent, plus précisément, à des assurés à carrière complète et sans interruption, appartenant à diverses catégories de fonctionnaires : un agent sédentaire de catégorie B, avec un taux de prime de l'ordre de 25 à 30 % (cas type 5) ; un agent sédentaire de catégorie A à faible taux de prime – de l'ordre de 10 % en fin de carrière – (enseignant : cas type 6) ; un cadre de catégorie dite « A+ » à taux de prime élevé, de l'ordre de 50 % en fin de carrière (cas type 7) ; enfin, un agent actif avec départ possible à 50 ou 52 ans (policier : cas type 8).

L'approche par cas type peut être mobilisée afin d'éclairer l'impact différencié des règles de retraite des régimes des salariés du public et du privé, à carrière salariale donnée. Si l'application des règles des régimes de la fonction publique aux carrières des salariés du privé aurait peu de sens – car il faudrait imputer au préalable, de façon conventionnelle, une décomposition de leurs salaires en traitement de base et primes –, il est en revanche plus aisé de simuler l'application des règles des régimes des salariés du privé (la CNAV, l'ARRCO et le cas échéant l'AGIRC) sur les carrières salariales des cas type de fonctionnaires – puisqu'il suffit pour cela de connaître leurs rémunérations totales. Il est possible, en outre, de ne simuler l'application de ces règles que pour une partie, plus ou moins longue, de la carrière et, ainsi, d'illustrer l'impact propre de la polyaffiliation en cours de carrière aux différents régimes des salariés du public et du privé.

Cette approche est développée dans le présent document, pour les cas type n°5, 6 et 7 du COR³.

¹ Voir notamment les séances de février 2013, novembre 2012 et février 2012 pour l'élaboration des profils de carrières type, et les séances de janvier à mars 2014 pour leur utilisation en vue de construire des indicateurs pour le suivi et le pilotage du système de retraite.

² Des travaux ultérieurs pourront être menés pour enrichir ces huit cas avec des carrières type d'assurés affiliés à d'autres régimes, notamment (parmi les fonctionnaires) à la CNRACL.

³ Les montants de pensions simulés dans ce document ont été calculés par la DREES au moyen de son outil CALIPER (voir DREES, « CALIPER : Un outil de simulation pour le CALCUL Interrégimes des PENSIONS de Retraite », *Dossier solidarité santé*, n°37 – mars 2013). Ces résultats ont ensuite été traités par le secrétariat général du COR, pour calculer divers indicateurs (notamment le taux de remplacement). L'outil CALIPER ne modélisant pas, pour l'instant, les spécificités des fonctionnaires pouvant partir avant l'âge de 55 ans (catégories « superactives » ou « insalubres »), les simulations n'ont pas pu être réalisées pour le cas type n°8 (cas type de policier).

Au préalable, la portée d'une telle analyse doit être rappelée. L'approche retenue par le COR pour construire ses cas type est intermédiaire entre une approche purement théorique, consistant à choisir des situations types individuelles de manière conventionnelle, et une approche purement statistique, consistant à extraire d'un échantillon de données observées un certain nombre de carrières réelles qui seraient « représentatives » de toutes les autres. Il s'agit plus précisément de s'appuyer sur des analyses statistiques des situations individuelles réelles, pour en déduire un certain nombre de caractéristiques réalistes des carrières, et dégager ainsi quelques cas types stylisés qui soient plus simples que les situations réelles sans être définis de façon complètement *ad-hoc*⁴. Pour autant, les cas type construits ne sont pas « représentatifs », au sens où ils « représenteraient » une certaine proportion des fonctionnaires, autorisant ainsi à extrapoler les résultats propres aux cas type à l'ensemble des fonctionnaires de leur catégorie. Cette limite est renforcée par le fait que pour les cas type de fonctionnaires d'Etat analysés par le COR, contrairement aux cas types de salariés du privé, certaines hypothèses relatives aux profils de carrière ne sont pas fondées sur des données observées et restent donc, en l'attente d'analyses complémentaires, fixées de manière conventionnelle. En particulier, les âges de début de carrière ont été fixés pour chaque génération de manière à ce que la durée de carrière à l'âge d'ouverture des droits corresponde exactement à la durée requise pour le taux plein, et les taux de prime ont été supposés constants d'une génération à l'autre à âge donné – ce qui ne semble pas correspondre aux évolutions récentes⁵.

L'approche par cas type ne suffit donc pas pour donner une vision globale, sur l'ensemble des fonctionnaires, des effets de l'application mécanique des règles de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC aux carrières salariales de la Fonction publique ; une telle vision globale ne peut passer que par des simulations menées sur un échantillon représentatif de cette population. En conséquence, le présent document est complémentaire et doit être lu en regard du **document n°10** du dossier de cette séance qui repose sur de telles simulations⁶ :

– le présent document permet de détailler les mécanismes en jeu, sur l'exemple des trois cas type du COR de fonctionnaires d'Etat, et d'illustrer la sensibilité des résultats à certaines hypothèses de modélisation (quelle équivalence pour les carrières salariales (entre les salaires bruts ou entre les salaires nets) ? quels taux de cotisation à l'AGIRC et à l'ARRCO prendre en compte pour les simulations « selon les règles du privé » ? quelles différences selon la génération et les hypothèses macroéconomiques de projection ?) ; il permet aussi d'étudier les effets spécifiques, à carrière salariale donnée, de la polyaffiliation en cours de carrière aux régimes de fonctionnaires et de salariés du privé ;

⁴ Pour les cas type du COR de fonctionnaires d'Etat, l'analyse statistique des carrières salariales individuelles a été réalisée par la DGAFP, à partir des données observées pour la génération née en 1950 dans le panel des agents de l'Etat constitué par l'INSEE (voir document n°5 de la séance du COR du 26 février 2013). Les hypothèses additionnelles faites par le secrétariat général du COR pour compléter l'élaboration des carrières types sont détaillées dans le document n°15 de la séance du 22 janvier 2014 (pages 29–32).

⁵ Voir **document n°7** du dossier de cette séance.

⁶ Dans les deux documents, on s'intéresse aux droits propres de retraite des fonctionnaires. Les résultats présentés ici portent sur les fonctionnaires de catégorie sédentaire, pour lesquels les règles en matière d'âge d'ouverture des droits et de durée d'assurance requise sont identiques à celles des salariés du privé (à partir de la génération née en 1948). Les problématiques spécifiques aux militaires et aux catégories actives, de même que la question de la réversion, ne sont pas analysées ici.

On rappelle en outre que les raisonnements à salaire donné n'épuisent pas la question de la comparaison des deux systèmes, les deux secteurs public et privé ayant des politiques de rémunération très différenciées. L'exercice ne renseigne pas non plus sur les écarts de taux de retour sur cotisations, puisqu'il compare des droits à retraite sans les mettre en regard des taux d'efforts passés des deux groupes de salariés.

– le document n°10 présente quant à lui les résultats des simulations menées sur un échantillon représentatif de carrières de fonctionnaires d'Etat, pour une génération donnée : il éclaire ainsi la diversité des situations selon les caractéristiques propres des fonctionnaires.

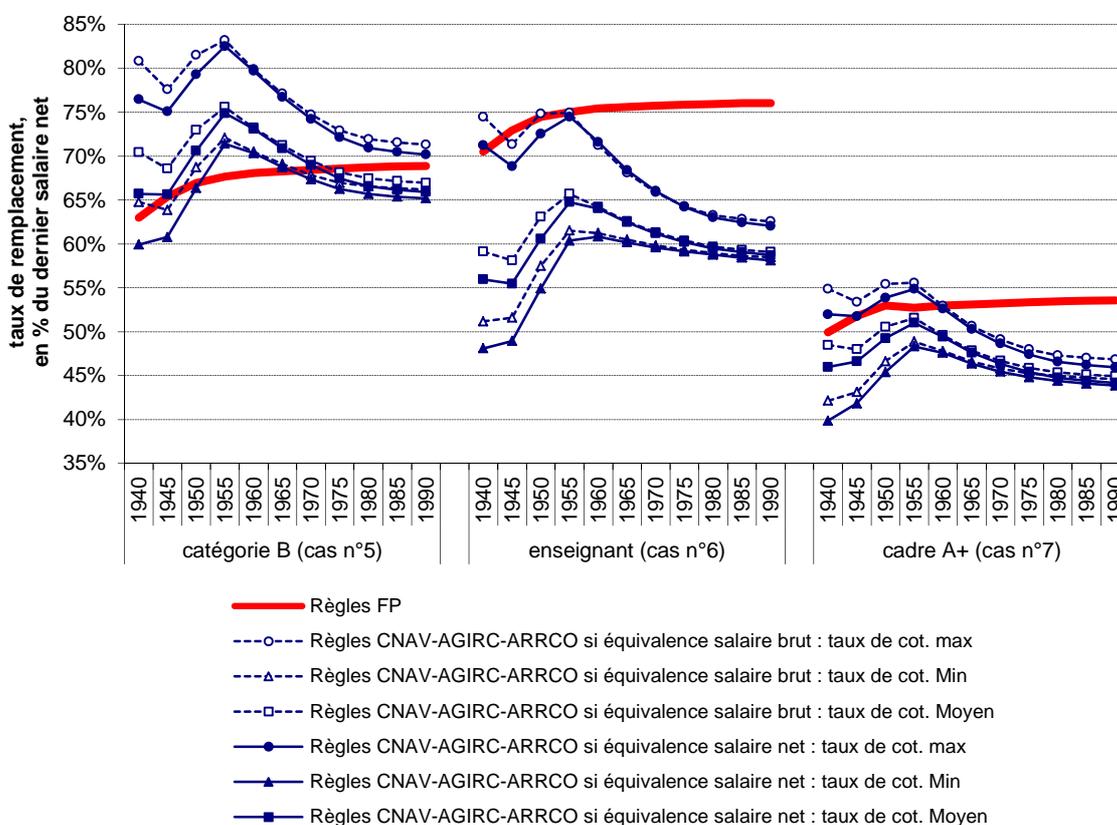
1. L'effet des règles des différents régimes

Le graphique ci-après présente les taux de remplacement⁷ à la liquidation, nets de cotisations sociales, calculés selon que l'on applique les règles des régimes de fonctionnaires (régime de base de la fonction publique d'Etat et RAFP) ou bien celles des régimes de salariés du privé⁸ (CNAV, ARRCO et, pour le cas type de cadre, AGIRC). Pour ce dernier cas, plusieurs hypothèses de modélisation sont retenues.

Taux de remplacement net à la liquidation pour les cas types de fonctionnaires d'Etat selon diverses règles de calcul des retraites

(Scénario B du COR ;

hypothèse de rendements constants en projection à l'AGIRC et à l'ARRCO)



Note : hypothèse de départ au moment où la durée requise pour le taux plein dans le régime de la fonction publique est atteint.

Source : outil CALIPER (DREES) pour les simulations ; calculs SGCOR

Les résultats varient sensiblement selon la génération retenue et selon le cas type considéré.

⁷ C'est-à-dire le rapport entre la première pension et le dernier salaire total perçus par l'assuré.

⁸ Par simplification, on parlera dans ce document de « régimes du secteur privé » ou de « régimes des salariés du privé » pour désigner la CNAV, l'AGIRC et l'ARRCO même si, en réalité, certains salariés du secteur public sont également affiliés à la CNAV.

Pour la génération qui s'apprête à sortir d'activité (née en 1955), le cas type d'agent sédentaire de catégorie B (cas n°5) a, du fait de ses caractéristiques de carrière, un taux de remplacement inférieur à ce qu'il aurait si les règles des régimes de salariés du privé lui étaient appliquées (68 % vs. entre 71 et 83 % selon le taux de cotisation ARRCO appliqué). A l'inverse, le taux de remplacement du cas type d'enseignant (cas n°6) est quasi-identique à ce qu'il percevrait avec les règles du privé sous l'hypothèse d'une cotisation au taux maximal à l'ARRCO (75 % contre 74,5 %) ; il est supérieur sous l'hypothèse d'une cotisation au taux moyen observé à l'ARRCO (65 %), et à plus forte raison sous l'hypothèse d'une cotisation au taux minimal (60 %). Enfin, le cadre de catégorie A+ (cas n°7) né en 1955 a, avec les règles des régimes de fonctionnaires, un taux de remplacement de 53 %, soit, si on lui appliquait les règles du privé, un niveau intermédiaire entre le taux de remplacement sous l'hypothèse d'une cotisation à l'AGIRC et à l'ARRCO au taux moyen (51 %) et celui sous l'hypothèse d'une cotisation au taux maximal (55 %).

Ces disparités résultent du jeu des règles de calcul des retraites, très différentes entre les deux secteurs public et privé. Pour les fonctionnaires, le profil de carrière salariale ne joue pas sur le taux de remplacement, car seul le dernier salaire est pris en compte comme salaire de référence⁹. En revanche, celui-ci n'est calculé que sur la base du salaire *hors primes*¹⁰ : le taux de remplacement est donc principalement déterminé par la part des primes dans le total des rémunérations en fin de carrière. Cela explique que ce taux de remplacement soit d'autant plus bas que le taux de prime est élevé, et donc plus bas pour le cadre A+ (taux de prime légèrement supérieur à 50 % en fin de carrière) que pour l'agent de catégorie B (taux de prime de 22 %), et plus bas pour ce dernier que pour l'enseignant (10 % de taux de prime en fin de carrière).

Dans les régimes de salariés du privé, la variabilité du taux de remplacement tient surtout à la pente des salaires selon l'âge, ainsi qu'au niveau de ces salaires (notamment au fait qu'ils soient en dessous ou au-dessus du plafond de la Sécurité sociale). En effet, le calcul du salaire de référence comme une moyenne sur une partie de la carrière désavantage, en termes de taux de remplacement, les assurés pour lesquels l'écart est le plus fort entre le dernier salaire et le salaire moyen de référence, donc notamment les assurés qui ont une pente de carrière salariale fortement ascendante¹¹. En outre, le fait que le montant de pension ne dérive que des salaires perçus au cours des 25 meilleures années au régime général, alors qu'il prend en compte toutes les années de carrière dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, a pour conséquence que le taux de remplacement est généralement d'autant plus bas que la part des rémunérations situées au-dessus du plafond de la Sécurité sociale est importante¹². Le cas type de cadre A+ (n°7) ayant à la fois le niveau de salaire le plus élevé des trois cas type de fonctionnaire et la pente de carrière la plus forte, il a donc un taux de remplacement

⁹ On ne se réfère ici qu'au régime de base des fonctionnaires d'Etat. Le calcul de la pension versée par le régime additionnel (RAFP) prend en compte les primes (dans la limite de 20 % du traitement de base) perçues tout au long de la carrière, et dépend par conséquent de tout le profil de carrière salariale, mais cette pension ne représente qu'une faible proportion de la retraite totale des fonctionnaires.

¹⁰ En contrepartie, les cotisations sont, elles aussi, calculées sur la seule assiette des rémunérations hors primes.

¹¹ Cet effet est renforcé par l'indexation des salaires portés au compte (dans le régime de base) et la revalorisation de la valeur de service du point (dans les régimes complémentaires) selon un indice augmentant moins vite que le salaire moyen dans l'économie.

¹² Pour une illustration graphique de l'effet de la pente de carrière salariale sur le taux de remplacement, voir pages 25-27 de Lerméchin H. et C. Duc, « Simulation des pensions tous régimes : trois illustrations sur des carrières-types de polyensionnés » (dans : « Présentation et applications de l'outil CALIPER (CALcul Interrégimes des PEnsions de Retraite) », *document de travail de la DREES*, série Etudes et recherche, n°111 – novembre 2011).

relativement faible avec les règles de retraite des régimes du privé. La coïncidence des taux de remplacement avec les règles de l'un ou l'autre des secteurs est donc en partie fortuite, et liée au fait que ce cas type cumule les caractéristiques associées à un taux de remplacement plus bas dans les régimes de fonctionnaires et celles associées à un taux de remplacement plus bas dans ceux des salariés du privé. Dans une moindre mesure, la situation est similaire – mais inverse – pour le cas type n°5, dont le taux de remplacement est plus élevé que celui du cadre avec les règles du public (du fait de son taux de prime plus faible¹³) et avec celles du privé (du fait de ses rémunérations plus faibles et de sa carrière salariale moins pentue).

La comparaison des montants de retraite calculés selon les règles des régimes des salariés du privé ou du public conduit à des diagnostics assez différents pour les générations nées avant et après 1955, mais pour des raisons distinctes dans l'un et l'autre des cas.

Parmi les générations nées avant 1955, les évolutions traduisent principalement les modifications de la législation, et en particulier celles qui s'inscrivent dans la convergence des paramètres applicables aux régimes de la fonction publique vers ceux en vigueur dans les régimes de salariés du privé. Ainsi, les taux de remplacement calculés sur les cas type avec les règles de la fonction publique augmentent d'environ 5 points de pourcentage entre les générations 1940 et 1955, en grande partie du fait d'un effet de dénominateur : l'augmentation progressive du taux des cotisations salariales implique, mécaniquement, une diminution du salaire net de cotisations, et donc – toutes choses égales par ailleurs – une augmentation du taux de remplacement, qui est calculé par rapport à la valeur de ce salaire net en fin de carrière. Parallèlement, on observe une hausse du taux de remplacement calculé avec les règles du privé. Cette hausse s'explique principalement par l'hypothèse d'âge de départ à la retraite – ici, l'hypothèse que l'assuré part à la retraite lorsqu'il atteint la durée requise pour le taux plein dans les régimes de la fonction publique. Parmi les générations pour lesquelles cette durée requise est inférieure à celle exigée dans les régimes de salariés du privé (c'est-à-dire avant la génération née en 1948), le montant de la pension avec les règles du privé est calculé avec une décote et un coefficient de proratisation inférieure à 100 %, ce qui se traduit par un taux de remplacement plus faible.

Ces taux de remplacement calculés « avec les règles du privé » sont, pour les générations nées avant le milieu des années 1950, particulièrement sensibles aux conventions retenues, avec par exemple un taux de remplacement allant de 60 à 80 % – selon les hypothèses – pour le cas type d'agent de catégorie B né en 1940. Deux types d'hypothèses jouent. Premièrement, le fait que les carrières salariales soient supposées équivalentes en termes de salaires nets ou bien de salaires bruts a un impact de l'ordre de 2 à 5 points de pourcentage parmi les cas type nés en 1940, cet écart se résorbant ensuite progressivement au fur et à mesure de la convergence des taux de cotisation entre secteur public et secteur privé, pour devenir quasi nul à partir de la génération née en 1960. Deuxièmement, les hypothèses de taux de cotisation à l'ARRCO et à l'AGIRC (au taux minimal, moyen ou bien maximal –cf. annexe) ont un impact très fort, allant jusqu'à 20 points de pourcentage pour le cas type d'enseignant né en 1940, dont la majeure partie de la carrière a eu lieu avant 1999, c'est-à-dire avant la création du régime unique ARRCO. Cet écart se réduit ensuite au fil du temps, au fur et à mesure que les années travaillées après 1999 représentent une part importante de la carrière totale. Il ne

¹³ Dans la fonction publique d'État, une étude récente de la DGAFP indique que le taux de prime tend généralement à augmenter avec le niveau de traitement, encore que cette corrélation ne semble pas se vérifier parmi les enseignants, ni parmi les fonctionnaires (non-enseignants) en catégorie active (voir document n°II-6 de la séance du COR du 25 septembre 2012).

disparaît toutefois pas totalement, car certains secteurs visés par un accord collectif continuent de prévoir un taux de cotisation supérieur après 1999.

Parmi les générations nées après 1955, les taux de remplacement calculés sur les carrières type de fonctionnaires d'Etat avec les règles des régimes des salariés du public ou du privé évoluent conformément aux déterminants propres à chaque ensemble de règles.

L'évolution au fil des générations des taux de remplacement calculés selon les règles du régime de la fonction publique d'Etat traduit surtout l'évolution des taux de prime en fin de carrière. Comme ces taux sont, conventionnellement, supposés constants d'une génération à l'autre, les taux de remplacement sont eux aussi quasi-constants à partir de la génération 1955 – en légère augmentation avec la montée en charge du régime additionnel (RAFP).

Avec les règles du privé, l'évolution des taux de remplacement dépend en premier lieu du rythme moyen de croissance des salaires à long-terme, le taux de remplacement étant d'autant plus bas que le rythme d'augmentation des salaires est élevé par rapport à l'inflation. Les évolutions sont donc très contrastées selon le scénario économique considéré en projection. Entre la génération née en 1955 et celle née en 1990, le taux de remplacement calculé avec les règles du privé diminuerait ainsi, selon les variantes économiques C' et A' du COR, de 4 à 13 points de pourcentage pour le cas type d'agent de catégorie B (pour les variantes économiques A' et C' du COR), de 2 à 10 points pour le cas type d'enseignant, et de 2 à 8 points pour le cas type de cadre A+.

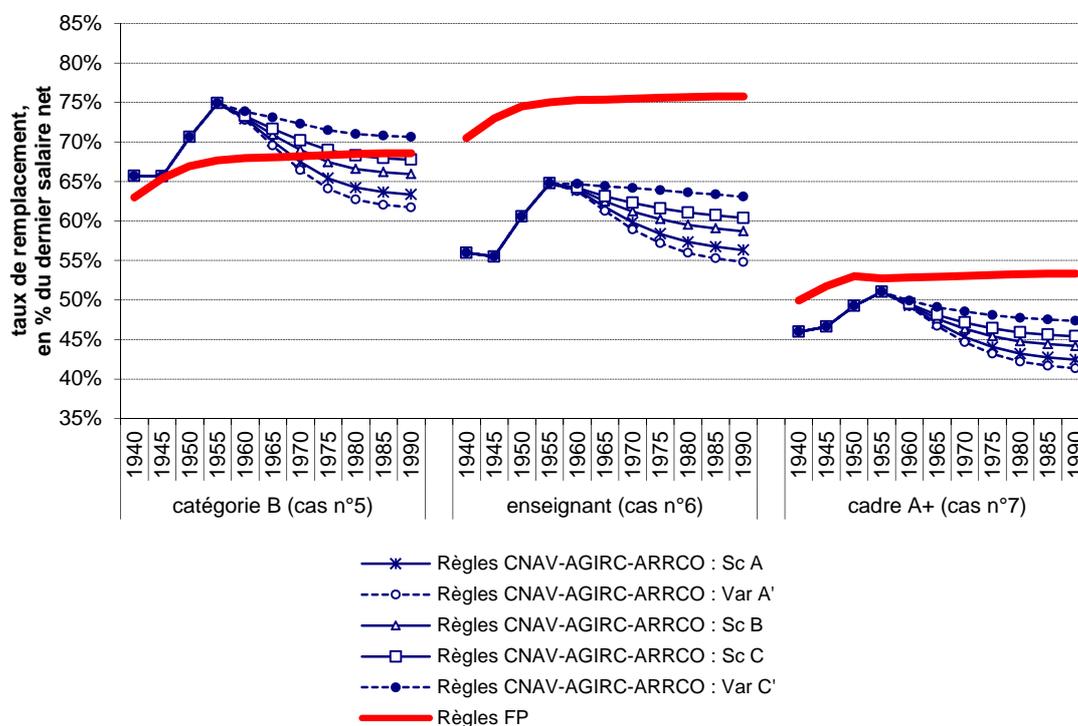
Ainsi, à législation inchangée et par le simple jeu de l'évolution des déterminants des salaires, l'application des règles de retraite des régimes de la fonction publique ou des régimes du privé peut se traduire par des taux de remplacement différents entre les générations qui s'apprêtent à partir à la retraite et celles qui partiront dans plusieurs décennies.

C'est ici la sensibilité des résultats aux hypothèses, plus que les résultats eux-mêmes, qu'il faut retenir : selon d'autres hypothèses (par exemple si l'on avait postulé une augmentation progressive des taux de prime dans les rémunérations des fonctionnaires), les comparaisons auraient été différentes. Cette sensibilité implique que, pour assurer un suivi de l'équité entre régimes de retraite, il est nécessaire de suivre au fil des générations (même à législation inchangée) les déterminants salariaux propres à chaque secteur, à savoir les taux de prime dans le secteur public et le rythme moyen de croissance des salaires dans le secteur privé (auquel il conviendrait d'ajouter un suivi des taux de rendement instantanés dans les régimes complémentaires du secteur privé¹⁴).

¹⁴ Ce « taux de rendement instantané » est défini comme le rapport entre la valeur de service du point et le salaire de référence multiplié par le pourcentage d'appel. Il donne le montant de la rente viagère que l'assuré est susceptible d'obtenir en contrepartie d'un euro de cotisation effectif, s'il liquidait son droit à la retraite juste après l'avoir acquis.

Taux de remplacement net à la liquidation pour les cas types de fonctionnaires d'Etat, sous divers scénarios économiques

(équivalence des salaires nets ; cotisation à l'AGIRC-ARRCO au taux moyen sur toute la période ; hypothèse de rendements constants en projection à l'AGIRC et à l'ARRCO)



Note : hypothèse de départ au moment où la durée requise pour le taux plein dans le régime de la fonction publique est atteint. Pour les carrières salariales : hypothèse que les salaires nets seraient identiques en cas d'application des règles du public ou du privé. Pour l'application des règles ARRCO : hypothèse de cotisation au taux moyen sur toute la période.

Source : outil CALIPER (DREES) pour les simulations ; calculs SGCOR

Dans les graphiques précédents, les taux de remplacement étaient calculés sous une hypothèse particulière d'âge de départ à la retraite, en l'occurrence un départ au moment où l'assuré atteint la durée requise pour le taux plein dans les régimes de la fonction publique. Le montant de pension et le taux de remplacement varient toutefois selon l'âge de départ à la retraite, d'une manière différente selon les régimes.

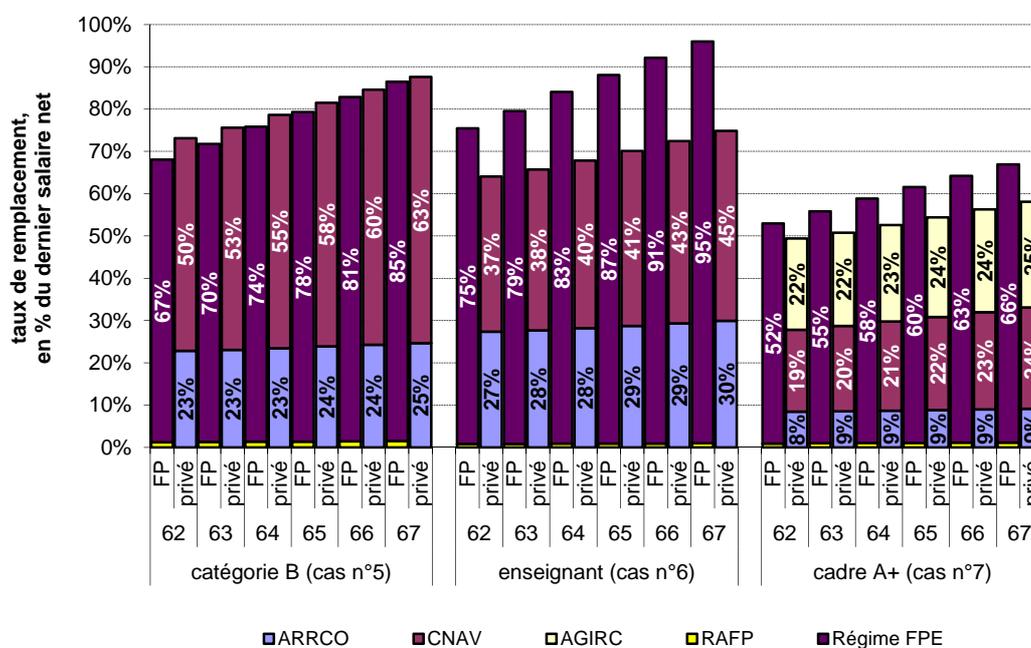
A la CNAV et dans le régime de la fonction publique d'Etat, une prolongation d'activité au-delà de l'âge d'ouverture des droits et de la durée requise pour le taux plein joue sur le montant de pension grâce à l'application d'une surcote, proportionnelle à la durée de la prolongation d'activité, et dans une moindre mesure par l'amélioration du salaire de référence (si les rémunérations de fin de carrière sont plus élevées). Dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, il n'y a pas de surcote, mais les assurés continuent à acquérir des points de retraite, qui se traduiront par un supplément de pension. Enfin, au RAFFP, un coefficient de majoration est appliqué en cas de départ après l'âge d'ouverture des droits : une prolongation d'activité se traduira donc par un gain de montant de pension, à la fois par le biais d'un coefficient plus élevé et par le biais d'un nombre de points plus grand.

Le gain de retraite lié à une prolongation d'activité peut donc varier selon le profil de la carrière salariale. Les barèmes de réglementation peuvent donner une première idée des ordres

de grandeur en jeu. Ainsi, dans les régimes de base, le gain de retraite correspond à +5 % pour une année de prolongation (d'après le barème de la surcote) si le salaire de fin de carrière est identique au salaire de référence, et un peu plus (resp. un peu moins) que cette valeur si ce salaire de fin de carrière est supérieur (resp. inférieur). Dans les régimes complémentaires, la même prolongation d'un an se traduit par un supplément de points d'environ +2,5 % (par exemple $\approx 1/41$ pour une carrière de 41 ans), auquel s'ajoute ou se retranche un terme dépendant de l'écart entre le salaire de fin de carrière et le salaire moyen de carrière.

En pratique, sur les trois cas type du COR de fonctionnaires d'Etat, le gain de retraite lié à une prolongation d'activité apparaît, pour un assuré né en 1960, plus élevé lorsque la retraite est calculée selon les règles de la fonction publique que selon les règles applicables aux salariés du privé. Par exemple, pour un départ à 67 ans plutôt que 62 ans, le gain est, selon le cas type considéré, de +26 à +27 % dans le premier cas, contre +17 à +20 % dans le second.

Taux de remplacement net à la liquidation pour les cas types de fonctionnaires d'Etat, selon l'âge de départ à la retraite (Génération née en 1960)



Note : Pour les carrières salariales : hypothèse que les salaires nets seraient identiques en cas d'application des règles du public ou du privé. Pour l'application des règles ARRCO : hypothèse de cotisation au taux moyen sur toute la période. Hypothèse de rendements constants en projection à l'AGIRC et à l'ARRCO.

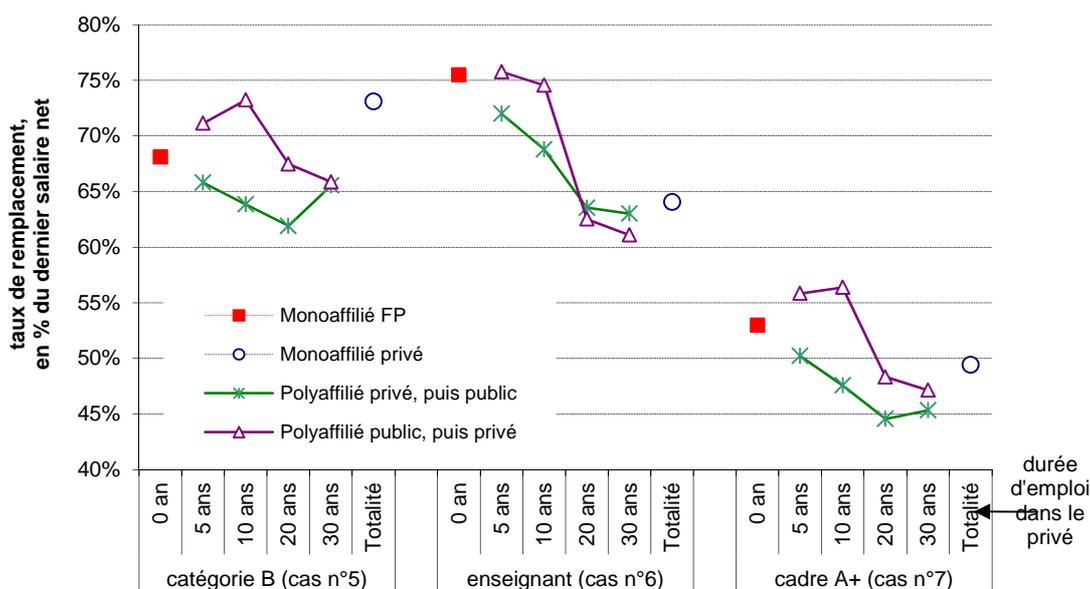
Source : outil CALIPER (DREES) pour les simulations ; calculs SGCOR

2. L'impact de la polyaffiliation public-privé en cours de carrière

De même qu'on a appliqué les règles de retraite des régimes de salariés du public ou du privé sur la totalité des carrières salariales des trois cas type du COR de fonctionnaires d'Etat, il est également possible de les appliquer sur des parties seulement de ces carrières, afin de modéliser de manière conventionnelle des situations de *polyaffiliation*, c'est-à-dire d'affiliation successive au cours de la carrière à l'un puis à l'autre des types de régime¹⁵. Ces simulations sont réalisées ci-après pour la génération née en 1960, et en retenant uniquement l'hypothèse de taux de cotisation au taux moyen à l'ARRCO et à l'AGIRC, et d'équivalence des salaires nets entre secteurs public et privé.

Plusieurs profils de polyaffiliation sont simulés, selon la durée d'emploi dans le secteur privé (5, 10, 20 ou 30 ans) et selon la séquence chronologique des affiliations (secteur public puis secteur privé, ou bien secteur privé puis secteur public).

Taux de remplacement net à la liquidation pour les cas types de fonctionnaires d'Etat, selon la durée de carrière dans les secteurs privé et public
(Génération née en 1960 ; scénario B du COR)



Note : Pour les carrières salariales : hypothèse que les salaires nets seraient identiques en cas d'application des règles du public ou du privé. Pour l'application des règles ARRCO : hypothèse de cotisation au taux moyen sur toute la période. Hypothèse de rendements constants en projection à l'AGIRC et à l'ARRCO.

Source : outil CALIPER (DREES) pour les simulations ; calculs SGCOR

Dans la plupart des cas, les taux de remplacement apparaissent plus élevés lorsque, à durée passée dans chaque secteur et niveaux des salaires identiques, les assurés finissent leur carrière dans le secteur privé plutôt que dans le public. Les modes de calcul du salaire de

¹⁵ Une approche similaire avait déjà été menée dans une étude récente de la DREES : voir pages 34-39 dans Lerméchin H. et C. Duc, « Simulation des pensions tous régimes : trois illustrations sur des carrières-types de polypensionnés » (dans « Présentation et applications de l'outil CALIPER (CALcul Interrégimes des Pensions de Retraite) », document de travail de la DREES, série Etudes et recherche, n°111 – novembre 2011).

référence propres à chaque secteur concourent fortement à ce résultat. En effet, comme seul le dernier salaire (hors primes) est pris en compte dans le régime de la fonction publique d'Etat, alors que les 25 meilleures années sont prises en compte au régime général (et la totalité dans les régimes complémentaires), le fait de commencer sa carrière dans la fonction publique permet d'écarter les salaires du tout début de carrière – les plus bas – dans le calcul du montant de retraite, alors qu'un début de carrière dans le secteur privé conduit à ce que ces faibles salaires d'entrée dans la carrière soient pris en compte dans le calcul du salaire de référence, et donc du montant de retraite.

Ce résultat n'est cependant pas toujours vérifié. Dans l'exemple du cas type d'enseignant né en 1960, polyaffilié avec une durée passée dans le secteur privé relativement longue (20 ou 30 ans), le taux de remplacement apparaît plus élevé dans le cas d'une carrière s'achevant dans le secteur public, plutôt que dans le cas inverse. En effet, outre la sélection des années retenues dans le calcul du salaire de référence, le taux de remplacement dépend aussi de la manière dont les droits acquis dans le régime de début de carrière sont revalorisés, relativement au taux de croissance des salaires. Cela pose la question des écarts entre les revalorisations appliquées année après année à la valeur du point d'indice pour le régime de la fonction publique d'Etat, et celles des salaires portés au compte à la CNAV et de la valeur de service du point de retraite dans les régimes complémentaires. Pour le cas type d'enseignant polyaffilié né en 1960, le taux de remplacement plus bas lorsque l'assuré a quitté le public pour le privé pourrait traduire l'impact de la moindre revalorisation du point d'indice observée sur le passé récent¹⁶ (gel depuis 2010, et revalorisation souvent moindre que l'inflation au cours des années 2000 – alors que les salaires portés au compte à la CNAV ont été revalorisés comme l'inflation).

Par ailleurs, pour les trois cas type, les taux de remplacement les plus élevés et les plus bas correspondent – compte tenu des hypothèses de salaires – à des situations de polyaffiliation. Par exemple, pour le cas type de cadre de catégorie A+ (cas n°7), le taux de remplacement le plus élevé est perçu pour une carrière commençant dans la fonction publique et s'achevant par 10 années dans le secteur privé, alors que le taux le plus bas est perçu lorsque la carrière commence par 20 années dans le secteur privé, avant d'entrer dans la fonction publique.

Ce dernier résultat rappelle que l'impact de la polyaffiliation sur le montant de pension n'est jamais univoque ; il peut, selon les caractéristiques de carrière, s'avérer profitable ou à l'inverse dommageable à l'assuré.

3. Conclusion

Les simulations réalisées sur les exemples des trois cas type du COR de fonctionnaires d'Etat font ressortir les principaux résultats suivants. :

- l'impact de l'application des règles de retraite des régimes de salariés du privé, plutôt que de celles des régimes de la fonction publique, n'est pas univoque : pour la génération qui s'apprête à sortir d'activité (née en 1955), l'application des règles du privé s'avérerait plus favorable pour le cas de l'agent de catégorie B (cas type n°5), mais défavorable pour l'enseignant (cas n°6) ainsi que, dans une moindre mesure,

¹⁶ Cette moindre revalorisation du point d'indice a un effet plus important sur le taux de remplacement du cas type d'enseignant, dont la rémunération est composée pour l'essentiel par le traitement indiciaire (faible taux de prime).

pour le cadre A+ (cas n°7). Ces résultats varient toutefois selon les « règles du privé » retenues, notamment selon le taux de cotisation que l'on considère à l'ARRCO et à l'AGIRC ;

- le diagnostic est susceptible d'évoluer fortement à l'avenir, même sans changement de législation, selon les évolutions des déterminants propres à chaque jeu de règles, à savoir : le taux de prime en fin de carrière dans la fonction publique, et le rythme moyen de croissance des salaires dans le secteur privé. Un suivi de ces facteurs est donc – entre autres – nécessaire pour apprécier, en évolution au fil du temps, la thématique de l'équité entre les régimes ;
- le montant de retraite dépend aussi de l'âge de liquidation : sur l'exemple des trois cas type présentés dans ce document, le gain de retraite consécutif à une prolongation d'activité semble plus élevé avec les règles de la fonction publique, du fait de l'application de la surcote dans les régimes de base et intégrés (qui serait plus favorable à l'assuré que l'accumulation de points dans les régimes complémentaires du privé) ;
- l'impact sur le montant de retraite des situations de polyaffiliation entre secteur public et privé – à chronique des salaires nets identiques – n'est pas univoque : il peut s'avérer parfois positif et parfois négatif, par rapport à une situation de monoaffiliation (que celle-ci soit avec les règles des régimes de salariés du public ou du privé). Par ailleurs, sur les trois exemples étudiés, à durée de carrière dans chaque secteur donnée, le passage du public au privé conduit le plus souvent à un taux de remplacement plus élevé que le passage du privé au public, même si ce constat n'est pas systématiquement vérifié.

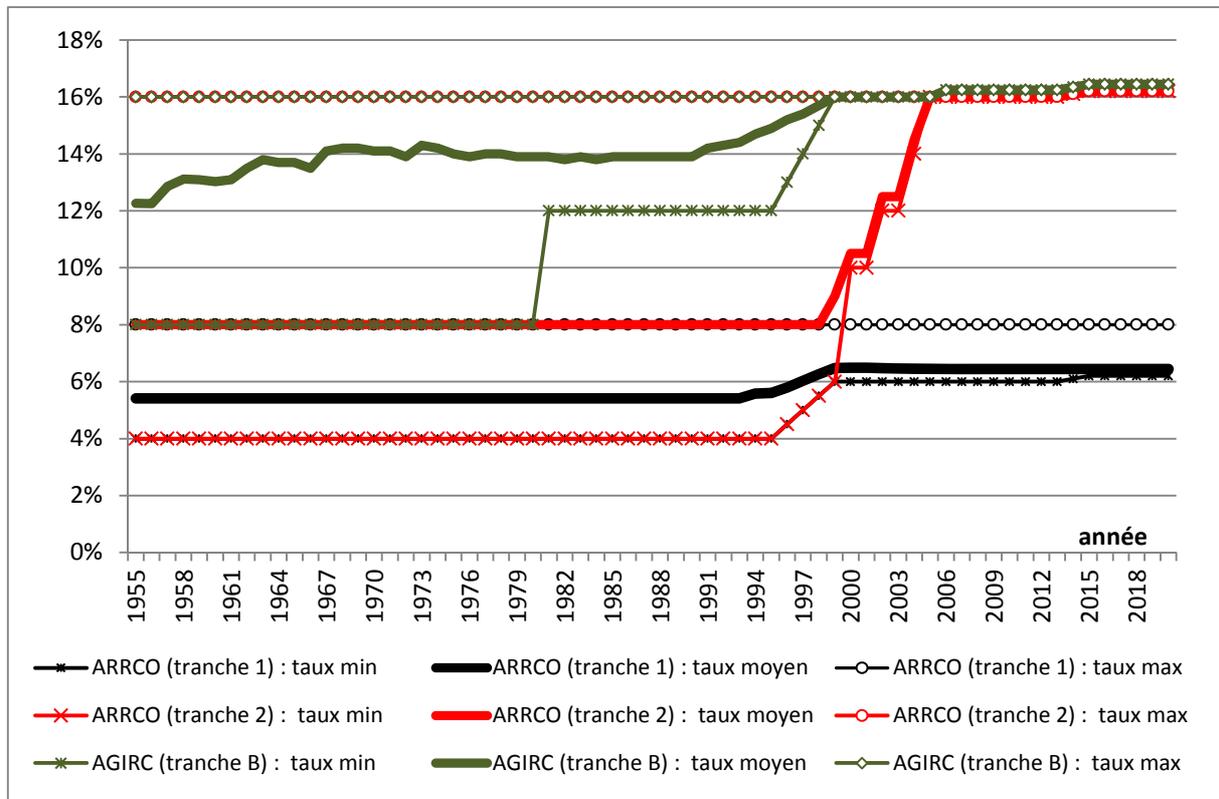
Comme on l'a rappelé en introduction de ce document, les cas type du COR ne sont pas « représentatifs » de l'ensemble de la fonction publique, ni même de l'ensemble des fonctionnaires de leur catégorie. Les résultats les concernant ne peuvent donc pas être extrapolés, et doivent être interprétés comme trois exemples, permettant d'illustrer les mécanismes en jeu et d'apprécier la sensibilité des hypothèses et des conventions retenus. En complément de ce document, on se reportera au **document n°10** du dossier de la séance pour des résultats réalisés sur un échantillon représentatif de la fonction publique d'Etat.

L'exercice réalisé ici consiste par ailleurs à raisonner à *carrières salariales données et supposées identiques dans les deux secteurs*. Les différences observées ne peuvent alors être interprétées directement comme la traduction d'une générosité relative d'un système par rapport à un autre, pour au moins deux raisons :

- les raisonnements à salaire donné n'épuisent pas la question de la comparaison des deux systèmes. Les deux secteurs ont des politiques de rémunération très différenciées (voir **document n°6** de ce dossier). Des pensions plus élevées peuvent, dans certains cas, être la contrepartie de trajectoires salariales moins favorables. Simuler ce que serait la retraite d'un fonctionnaire s'il avait relevé des règles du privé supposerait, en toute rigueur, d'imaginer ce qu'aurait été la politique salariale pour ce fonctionnaire dans ce contexte très différent ;

- l'exercice ne renseigne pas davantage sur les écarts de taux de retour sur cotisations. Il compare des droits à retraite sans les mettre en regard des taux d'efforts passés des deux groupes de salariés.

Annexe : hypothèses de taux de cotisation minimal, moyen et maximal à l'ARRCO et à l'AGIRC



Source : DREES