

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 31 mai 2017 à 9 h 30
« Convergence public/privé en matière de retraite »

Document N° 2

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

**Éléments statistiques sur la retraite des anciens fonctionnaires
et des anciens salariés du régime général**

Cindy Duc (DREES) Les dossiers de la DREES, mai 2017

Éléments statistiques sur la retraite des anciens fonctionnaires et des anciens salariés du régime général

Les effectifs et les montants de pension

Au 31 décembre 2015, on dénombrait 16 millions de retraités de droit direct, dont 13 millions percevaient une pension de retraite du régime général, 1,5 million une pension de retraite de la fonction publique civile de l'État³ et 1 million de la CNRACL (Solard, 2017).

Les montants de pensions de retraite servies par ces trois régimes de retraite présentent des différences importantes (tableau 1). Cependant, il convient de rappeler que pour comparer les pensions de retraite du secteur public à celles du secteur privé, il est indispensable de prendre en compte la somme des pensions du régime général et des régimes complémentaires (Agirc-Arrco notamment) puisque les régimes des fonctionnaires sont des régimes intégrés. Par ailleurs, les retraités de ces trois régimes ont des profils différents, que ce soit en termes de durée de carrière ou de qualification. Si on se restreint aux personnes à carrière complète, la pension moyenne tous régimes des unipensionnés du régime général s'élève à 1 820 € par mois, celle des unipensionnés de la fonction publique civile de l'État à 2 590 € et celle des unipensionnés de la CNRACL à 1 880 € (tableau 2). De plus, de nombreuses personnes ont été affiliées à plusieurs régimes de base au cours de leur carrière, si bien qu'elles touchent des pensions en provenance de différents régimes de base. Les polypensionnés à carrière complète dont le régime principal⁴ est le régime général ont une pension moyenne tous régimes de 1 690 € contre 2 240 € pour les polypensionnés dont le régime principal est la fonction publique civile de l'État et 1 710 € pour ceux relevant principalement de la CNRACL.

Les agents de la fonction publique, notamment dans la fonction publique civile de l'État, sont en moyenne plus qualifiés que les salariés du privé. En 2014, les cadres A⁵ et A+⁶ représentaient 30 % des effectifs de l'ensemble des trois fonctions publiques (cette part est de plus de 50 % à la fonction publique civile de l'État – FPEC) [DGAFP, 2016] alors que les cadres du privé ne représentent que 23 % des affiliés Agirc-Arrco (Felder_Zentz *et ali.*, 2016)⁷. Le salaire net moyen en équivalent temps plein en 2014 est de 2 447 € par mois pour la FPEC, 1 877 € pour la fonction publique territoriale (FPT) et 2 223 € pour la fonction publique hospitalière (FPH) contre 2 226 € pour les salariés du privé [DGAFP, 2016]. Si on se restreint aux cadres, le salaire net moyen est de 4 109 € pour les salariés du privé, 3 054 € net à la FPEC, 3 273 € net à la FPT et 4 725 € net à la FPH⁸.

³ Du fait de la spécificité de leurs conditions de départ à la retraite, les militaires sont exclus du champ des études de ce Dossier de la DREES.

⁴ Le régime principal est déterminé ici comme celui dans lequel l'assuré a validé plus de la moitié de ses trimestres. Si aucun régime ne vérifie cette propriété, l'assuré n'a pas de régime principal par convention.

⁵ Par exemple des professeurs des écoles, infirmiers, officiers de police, attachés d'administration centrale, etc.

⁶ Par exemple des commissaires de police, directeurs d'hôpitaux, magistrats de la Cour des comptes, inspecteurs généraux...

⁷ La comparaison entre les cadres A et A+ de la fonction publique et les cadres du privé est à prendre avec précaution dans la mesure où ces appellations peuvent recouvrir des notions différentes.

⁸ Les données relatives à la fonction publique incluent les contractuels.

Une analyse menée à partir de l'EIR 2012 montre que, si on distingue les cadres parmi les salariés du privé et les cadres A au sein du régime de la fonction publique civile de l'État, alors la pension moyenne des hommes au 31 décembre 2012 s'élève à 2 718 € par mois pour les premiers et à 3 118 € pour les seconds (tableau 3) ; pour les femmes, la pension moyenne des cadres du privé est de 2 126 € et de 2 669 € pour les fonctionnaires d'État cadre A. La notion de cadre peut toutefois varier d'un secteur à l'autre – certains emplois du public n'ayant par exemple pas d'équivalent dans le secteur privé – et les qualifications peuvent varier entre le privé et le public également au sein des catégories de cadres.

Enfin, les taux de remplacement⁹ des personnes nées en 1946 sont relativement comparables entre les deux secteurs, de l'ordre de 74-75 % en médiane à l'issue d'une carrière complète (tableau 4). L'évolution, à la baisse, du taux de remplacement entre les générations 1936 et 1946 pour les retraités à carrière complète est cependant plus forte pour les fonctionnaires que pour les salariés du secteur privé : -9 points pour les hommes et -5 points pour les femmes terminant leur carrière dans le secteur public, contre -5 points et -2 points pour les hommes et les femmes du secteur privé (graphique 1). Cet indicateur doit être cependant pris avec précaution car un taux de remplacement élevé ou à la hausse, ne représente pas forcément un niveau de pension élevé ; il peut aussi traduire un faible salaire en fin de carrière. En particulier, le système de retraite opère une redistribution envers les faibles niveaux de pension. Ainsi, les retraités à faibles pensions ont souvent un taux de remplacement élevé, pouvant même dépasser les 100 %. Par ailleurs, la comparaison des taux de remplacement ou des montants de pension entre secteur d'activité sont à remettre dans le contexte plus large des politiques salariales. Une pension de retraite peut être vue comme une rémunération différée, et à ce titre, une pension de retraite élevée peut être la contrepartie d'un salaire de carrière plus faible.

⁹ Le taux de remplacement à la liquidation désigne le rapport entre la pension de retraite juste après la liquidation et le salaire de fin de carrière, tous deux étant calculés nets de cotisations sociales.

➤ Tableau 1 • Effectifs et montant brut moyen de l'avantage principal de droit direct (hors majoration pour enfants) par régime de retraite en 2015

	Effectifs de retraités de droit direct fin 2015 (en millions)	Montant mensuel moyen (pension de droit direct) (en euros de 2015)	Évolution en euros constants ² 2010-2015 (en %)	Écart entre la pension des femmes et celle des hommes (en %)
CNAV	13,1	601	4,0	-26,2
ARRCO	11,1	316	2,5	-39,0
AGIRC	2,4	699	-9,1	-58,7
Fonction publique civile de l'État ¹	1,5	2 024	1,8	-14,6
CNRACL ¹	1,0	1 282	1,3	-10,7
Ensemble, tous régimes ¹	16,0	1 334	4,7	-39,0

1. Y compris les fonctionnaires liquidant une pension d'invalidité et ayant atteint l'âge minimum de départ à la retraite.

2. Évolution corrigée de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, y compris tabac pour la France, en glissement annuel au 31 décembre de l'année.

Note • Ces données excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique.

Champ • Retraités ayant perçu un droit direct en 2015, résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre de l'année.

Sources • EACR, EIR, modèle ANCETRE de la DREES (tiré de *Les retraités et les retraites* – édition 2017, Drees)

➤ Tableau 2 • Montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct (y compris majoration pour enfants), selon le régime principal d'affiliation au cours de la carrière

En euros de 2015

	Tous retraités de droit direct			Retraités de droit direct à carrières complètes ²		
	Ens.	Femmes	Hommes	Ens.	Femmes	Hommes
Tous retraités de droit direct	1 380	1 050	1 730	-	-	-
Retraités de droit direct d'un régime de base	1 380	1 050	1 740	1 800	1 470	2 040
Unipensionnés d'un régime de base	1 320	1 020	1 710	1 850	1 510	2 160
dont anciens salariés	1 350	1 050	1 750	1 920	1 570	2 230
dont Salariés du régime général	1 220	900	1 670	1 820	1 430	2 160
dont Fonctionnaires civils d'État	2 280	2 120	2 550	2 590	2 430	2 810
dont Fonctionnaires CNRACL	1 480	1 410	1 820	1 880	1 830	2 060
Polypensionnés de régimes de base ayant un ancien régime principal ¹	1 500	1 140	1 790	1 720	1 400	1 900
dont anciens salariés	1 600	1 220	1 900	1 860	1 530	2 040
dont Salariés du régime général	1 390	940	1 740	1 690	1 280	1 900
dont Fonctionnaires civils d'État	2 110	1 840	2 360	2 240	2 010	2 410
dont Fonctionnaires CNRACL	1 590	1 500	1 770	1 710	1 640	1 790

1. Pour les retraités polypensionnés, le régime indiqué correspond au régime principal, c'est-à-dire celui représentant plus de la moitié de la carrière.

2. Sont sélectionnés ici les seuls retraités ayant effectué une carrière complète et dont la quasi-totalité des composantes monétaires de la pension sont connues dans l'EIR 2012.

Note • Ces données excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique.

Champ • Retraités ayant perçu un droit direct au cours de l'année 2015, résidant en France entière ou à l'étranger, vivants au 31 décembre 2015.

Sources • EACR, EIR, modèle ANCETRE de la DREES (tiré de *Les retraités et les retraites* – édition 2017, Drees).

➤ Tableau 3 • Montant mensuel moyen brut des avantages principaux de droit direct (hors éventuelle majoration pour trois enfants et plus) pour les anciens salariés du secteur privé et les anciens fonctionnaires civils d'État ayant effectué une carrière complète

En euros de 2012

	Poids de la catégorie	Ensemble		Unipensionnés	
		Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Salariés du secteur privé					
Ensemble des salariés du privé	100 %	1 327	1 989	1 360	2 085
- cadre	31,3 %	2 126	2 718	2 150	2 786
- cadre tranche C	2,7 %	3 477	4 886	3 507	4 918
- cadre non tranche C	28,6 %	2 088	2 479	2 116	2 549
- non-cadre	68,7 %	1 150	1 484	1 167	1 509
<i>Dont montant moyen versé par les régimes complémentaires</i>					
Ensemble des salariés du privé		439	890	477	1 004
- cadre		970	1 494	1 002	1 596
- cadre tranche C		2 211	3 564	2 289	3 668
- cadre non tranche C		936	1 266	970	1 366
- non-cadre		321	473	348	518
Salariés de la Fonction publique d'État (civile)					
Ensemble des salariés du public	100 %	2 176	2 454	2 330	2 659
- catégorie A	61 %	2 669	3 118	2 677	3 096
- catégorie B	18 %	1 908	1 973	1 944	1 969
- catégorie C	21 %	1 446	1 490	1 485	1 490

Note • Les cadres sont, dans ce tableau, les salariés qui ont cotisé au moins une année à l'Agirc ; ils peuvent donc inclure des personnes passées au statut cadre en fin de carrière. En revanche, cette définition exclut d'éventuels cadres dont le régime principal est la CNAV et affiliés uniquement à l'Ircantec. La tranche C de l'Agirc correspond à des salariés qui ont eu à un moment de leur carrière des salaires supérieurs à 8 fois le plafond de la Sécurité sociale. Les poids des catégories A, B et C de la fonction publique sont calculés parmi les personnes pour lesquelles la catégorie est connue dans les données de l'EIR (soit environ 70 % du champ des fonctionnaires civils d'État). Les moyennes pour l'ensemble des salariés fonctionnaires du public sont en revanche calculées sur la totalité du champ.

Champ • Retraités de droit direct, résidant en France, dont le régime principal est le régime général ou celui de la Fonction publique civile de l'État, ayant effectué une carrière complète et pour lesquels la totalité des composantes de la pension est connue dans l'EIR 2012.

Sources • EIR 2012 de la DREES.

➤ Tableau 4 • Taux de remplacement selon le secteur d'activité

En % du salaire

		Taux de remplacement du salaire moyen des avant-dernières années avant liquidation (salaires à temps plein uniquement)			
		Premier quartile du taux de remplacement	Taux de remplacement médian	Dernier quartile du taux de remplacement	Rapport inter - quartiles
Secteur Privé	Toutes carrières	64,1	73,8	83,1	0,77
	Hommes	65,0	74,3	83,7	0,78
	Femmes	62,8	73,0	82,2	0,76
	Carrières complètes	66,4	75,0	84,0	0,79
	Hommes	66,1	75,0	84,3	0,78
	Femmes	66,9	74,9	83,3	0,80
Secteur public	Toutes carrières	63,2	72,1	80,2	0,79
	Hommes	64,0	72,7	80,7	0,79
	Femmes	62,7	71,8	79,8	0,79
	Carrières complètes	65,1	73,7	81,5	0,80
	Hommes	64,9	73,8	81,7	0,79
	Femmes	65,3	73,6	81,4	0,80

Note • Le secteur d'activité est celui de la fin de carrière.

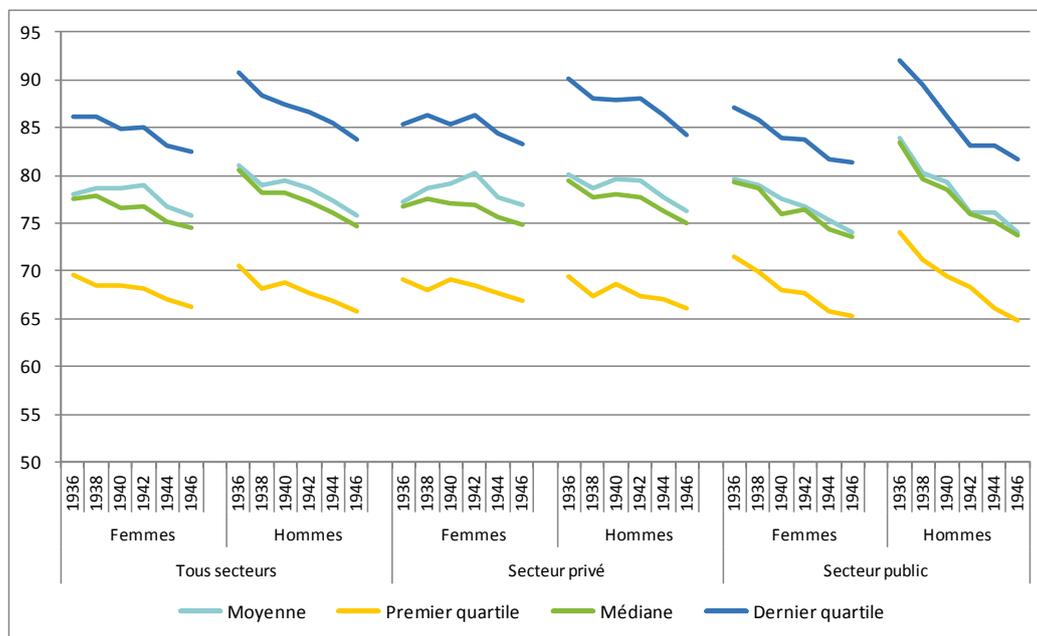
Lecture • Le premier quartile du taux de remplacement calculé par rapport au salaire moyen des avant-dernières années avant la liquidation, pour les carrières complètes s'achevant dans le secteur privé, est de 66,4 %.

Champ • Retraités de droits directs nés en 1946, en emploi salarié après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile de l'État ou les régimes spéciaux, résidents en France.

Sources • EIR 2012, Drees, Panel tous salariés de l'INSEE (tiré de « le taux de remplacement du salaire par la retraite diminué au fil des générations », *Études et résultats* n°926 – juillet 2015, Drees).

➤ **Graphique 1 • Taux de remplacement par génération pour les retraités à carrière complète**

En % du salaire des avant-dernières années avant liquidation (salaires à temps plein)



Note • Le secteur d'activité est celui de la fin de carrière.

Champ • Retraités de droits directs nés en 1946, en emploi salarié après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile de l'État ou les régimes spéciaux, résidents en France.

Sources • EIR 2012, Panel tous salariés de l'INSEE (tiré de « le taux de remplacement du salaire par la retraite diminue au fil des générations », *Études et Résultats* n°926 – juillet 2015, DREES).

L'harmonisation des règles dans le débat public et les résultats de simulations récentes

Une convergence partielle en cours

Dans sa *Lettre* n°12 de septembre 2015 sur cette thématique, le Conseil d'orientation des retraites (COR) souligne que la question de l'équité des règles entre les différents régimes de retraite est inscrite parmi les objectifs du système de retraite, « *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* » (II de l'article L.111-2-1 du code de la Sécurité sociale). Par ailleurs, « *le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement des pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tiré de leur activité* » (II de l'article L.111-2-1 du même code).

Le suivi des disparités entre régimes est l'une des missions du Comité de suivi des retraites. Dans son troisième avis publié en juillet 2016, ce Comité mentionne que « *la mesure de l'équité du système de retraite entre les différents régimes est sans doute la plus délicate. Elle conduit à comparer des régimes qui présentent des différences importantes [tant] au regard de leurs paramètres [...] qu'au regard des déroulements de carrière de leurs assurés.*

[...] Si une stricte comparaison entre régimes « toutes choses égales par ailleurs » n'est pas possible, il est possible de s'employer à retraiter les différentes données pour se rapprocher des indicateurs définis par la loi ». En effet, comme mentionné dans la partie précédente, les écarts de pension entre régimes sont notamment le reflet de différences de qualification et de carrière, et la similitude des taux de remplacement ne traduit pas nécessairement une situation d'équité – du fait de la redistributivité du système de retraite, qui amène à des taux de remplacement plus élevés pour les faibles niveaux de pension.

Plusieurs paramètres relatifs à la liquidation des pensions convergent entre les régimes (durée requise pour le taux plein, décote, surcote par exemple). Néanmoins, il reste de nombreuses divergences (voir article 2 de ce Dossier). Ces différences de règles entre les agents de la fonction publique et les salariés du secteur privé sont encore fréquemment évoquées dans le débat public, en particulier la prise en compte des six derniers mois de traitement contre la moyenne des 25 meilleurs salaires annuels pour le calcul du salaire de référence. Ainsi, dans ses conclusions, le Comité de suivi des retraites mentionne de « continuer le mouvement qui a permis de rapprocher sensiblement des régimes de retraite, d'une part en harmonisant les avantages familiaux et les pensions de réversion et, d'autre part, en rapprochant si possible les modes de calcul pour rendre le système plus lisible et plus aisé à piloter ». Le Comité note également que l'accord du 30 octobre 2015 des régimes complémentaires Agirc-Arrco pourrait « contribuer à la résurgence d'un écart entre public et privé ». En effet, l'instauration du coefficient de solidarité temporaire pour les affiliés de ces régimes, à partir de 2019, a pour but de les inciter à reculer leur âge de départ d'une année calendaire. À défaut, une pénalité financière de 10 %¹ est alors appliquée pour 3 ans (dans la limite des 67 ans). Au-delà de ce dernier accord, les débats sur l'harmonisation des règles entre le secteur privé et le secteur public traitent généralement de l'harmonisation avec les règles du régime général. Cependant, les règles des régimes complémentaires Agirc-Arrco sont également à prendre en compte dans la mesure où la pension de retraite d'un salarié du privé non cadre est composée en moyenne d'un tiers de la pension Arrco et celle d'un cadre de près des deux tiers de la pension Agirc-Arrco. Les droits familiaux, la réversion et les règles de calcul de la pension divergent également entre les régimes complémentaires d'une part et le régime général et le secteur public d'autre part².

La Cour des comptes a également contribué au débat en 2016 avec un rapport sur « Les pensions de retraite des fonctionnaires » (octobre 2016), plus de 10 ans après un précédent rapport sur ce thème³. La Cour mentionne ainsi « des réformes importantes depuis 2003 » qui ont permis un « rapprochement progressif avec le régime général », certaines règles étant même complètement alignées. Elle met en exergue que certaines différences demeurent, que les régimes de la fonction publique continueront à peser lourdement sur les finances publiques et que la soutenabilité financière n'est pas assurée pour la CNRACL.

¹ 5 % pour les retraités dont le taux de CSG est réduit. Par ailleurs, les retraités partant à la retraite avec une décote, ou ceux exonérés de CSG ou ceux partant au titre de l'invalidité ne sont pas concernés par le coefficient de solidarité.

² Ces divergences sont présentées en détail dans la *Lettre du COR n°12* (2015) et dans Aubert et Plouhinec (2017).

³ Le précédent rapport ne traitait que des pensions de retraite des fonctionnaires d'État.

La Cour propose différentes options de réforme, allant d'une réforme structurelle à des changements dans le pilotage des régimes, en passant par des réformes paramétriques. Un premier scénario évoqué consisterait à rattacher tous les fonctionnaires encore en activité aux régimes des salariés du secteur privé. Dans un deuxième scénario, seuls les nouveaux entrants dans la fonction publique seraient rattachés aux régimes du privé. Selon la Cour, ces « deux options permettraient d'assurer une parfaite équité entre public et privé ». Dans sa Lettre n° 12, le COR signale cependant que les rémunérations (primes et traitements indiciaires) relèvent d'une politique salariale extérieure au système de retraite. Or pour garantir l'équité, il conviendrait qu'un même emploi donne lieu à une retraite d'un même montant et donc aussi une rémunération identique.

Une deuxième option proposée par la Cour est un adossement aux régimes des salariés du privé, comme c'est le cas pour les retraites des industries électriques et gazières. La Cour reconnaît toutefois la difficulté de mise en œuvre à la fois technique (les données de carrières pour recalculer les droits ne sont pas disponibles) et financière (versement en contrepartie des différences démographies et structures de rémunérations).

Une autre option proposée par la Cour serait celle de nouvelles harmonisations – ou, *a minima*, de nouveaux rapprochements – paramétriques tel qu'un allongement de la durée de référence servant au calcul du salaire de référence (passage des 6 derniers mois à 5 ou 10 ans) avec une intégration des primes à hauteur de 10 % ; un alignement des droits familiaux et conjugaux ; la suppression de certaines bonifications de durée d'assurance ; la redéfinition des métiers relevant de la catégorie active.

Des premières simulations aux résultats contrastés

Afin d'alimenter le débat, plusieurs études ont été menées concernant une harmonisation totale des règles entre les agents de la fonction publique et les salariés du privé. À partir du modèle DESTINIE, Befy et Blanchet (2009) montrent que l'application des règles du régime général et des régimes complémentaires Agirc-Arrco aux carrières des agents de la fonction publique, à salaires nets inchangés, pour les fonctionnaires partis à la retraite entre 2003 et 2013, auraient entraîné une baisse de pension de 16 % en médiane sous l'hypothèse d'absence de modification de l'âge de départ à la retraite et de 13,5 % avec un ajustement de l'âge de départ. Des hausses de pensions de 10 % à 25 % selon l'adaptation ou non de l'âge, seraient néanmoins enregistrées pour une minorité. Le taux de remplacement diminuerait de 12 points, passant alors à 49 % au lieu de 61 % avec la législation en vigueur. Cette analyse porte sur des générations pour lesquelles les règles de convergence n'étaient qu'à leur début, notamment en termes de décote.

En 2014, l'harmonisation des règles entre les deux secteurs a été mise en lumière lors d'une séance du COR⁴. À cette occasion, des simulations sur cas types et sur données réelles ont été effectuées, notamment par la DREES.

Les simulations sur cas types (Aubert et Plouhinec, 2017) consistent à appliquer les règles du privé sur les carrières des cas types n°5, 6 et 7 définis par le COR, soit un agent sédentaire de catégorie B avec une part de prime de l'ordre de 20 % en fin de carrière (cas

⁴ Séance plénière du 10 avril 2014 « Carrières salariales et retraites dans les secteurs privé et public ».

type 5) ; un enseignant, agent sédentaire de catégorie A à faible part de prime de l'ordre de 10 % en fin de carrière (cas type 6) et un cadre de catégorie A+ à part de prime élevée, de l'ordre de 33 % en fin de carrière (cas type 7). L'application des règles du régime général et des régimes complémentaires Agirc-Arrco (sous l'hypothèse d'une cotisation au niveau des taux de cotisation moyens) aux trois cas types pour la génération 1955 entraîne une augmentation du taux de remplacement net pour l'agent de catégorie B de 6 à 7 points par rapport aux règles du secteur public (selon que les simulations conservent le salaire net ou le salaire brut identique), une baisse de 8 points pour l'agent de catégorie A à faible part de prime (enseignant) et une baisse de 2 à 3 points pour le cadre A+ (tableau 7). Toutefois, si on appliquait les taux de cotisation maximum observés à l'Agirc-Arrco⁵, l'agent de catégorie B verrait son taux de remplacement net passer de 69 % à 83-84 %, l'agent de catégorie A à faible part de prime de 77 % à 75-76 % et le cadre A+ de 54 % à 55-56 %. Cette première analyse sur des carrières effectuées en totalité dans le secteur public permet de mesurer l'effet purement mécanique de l'application des règles du privé aux agents de la fonction publique. Cependant, plus d'un tiers des retraités ont eu au moins deux régimes de base. L'analyse se poursuit donc avec des cas types à carrière mixte entre le secteur public et le secteur privé. Les auteurs font alors varier la durée passée dans le secteur privé entre 5 ans et la totalité des années, par pas de 5 ans. Ils font également varier l'ordre de la séquence chronologique. Les trois cas types auraient un taux de remplacement plus élevé (comparé à une carrière complète dans le secteur public) lors d'une polyaffiliation commençant par 10 années dans le secteur public. La majorité des autres cas étudiés conduirait à un taux de remplacement plus bas. Ces résultats ne sont pas généralisables à l'ensemble des fonctionnaires, puisque les simulations ne valent que pour les profils de salaires des cas types étudiés, mais cette étude montre que l'impact d'un passage aux règles du privé n'est pas univoque pour les fonctionnaires.

À l'instar du travail effectué à partir du modèle DESTINIE de l'Insee, la DREES a réalisé en 2014 des simulations sur la base d'un échantillon représentatif d'affiliés à la fonction publique civile de l'État. Ces simulations sur données réelles portent sur les générations 1954, 1958 et 1962. Elles se basent sur les carrières observées jusqu'au 31 décembre 2009 dans l'Échantillon Interrégimes de cotisants (vague 2009) de la DREES. L'avantage de travailler sur données observées est de pouvoir détailler les profils des fonctionnaires selon le sexe, la catégorie (actif ou sédentaire), le statut (cadre ou non cadre), le type de carrière (polyaffiliation ou monoaffiliation), la durée validée (à la fonction publique et tous régimes) et selon la distribution du taux de prime. La variation de la pension moyenne ainsi que la part des personnes ayant une pension plus élevée avec les règles du secteur privé sont présentées au sein de chacune de ces catégories. Ainsi, pour la génération 1958, la pension moyenne serait plus élevée de 2,4 % en moyenne si on appliquait les règles du régime général et les règles des régimes complémentaires Agirc-Arrco en prenant le taux moyen de cotisation à l'Agirc-Arrco (Duc, 2014). Au sein de cette génération, 53 % des fonctionnaires civils d'État auraient une pension plus élevée avec les règles du privé, et 47 % une pension plus faible.

⁵ Les taux de cotisations dans les régimes complémentaires ne sont en effet pas totalement harmonisés ; ils sont plus élevés dans certaines entreprises ou branches.

Les variations de pension seraient les plus fortes pour les femmes (+3,9 % en moyenne), les sédentaires (+3,8 %), les cadres (+4,9 %) et les polyaffiliés ayant eu une carrière principalement dans la fonction publique (+2,9 %). Les gains de pension seraient d'autant plus élevés que la part de prime est importante (+15 % pour le dernier quartile de prime). En revanche, 44 % des actifs verraient leur pension diminuer comme 47 % des hommes et 44 % des polyaffiliés ayant eu une carrière principalement dans le secteur privé. Ces résultats sont assez différents de ceux de l'étude de Blanchet et Beffy (2009), mais les écarts s'expliquent par les différences de générations étudiées. Les simulations de la DREES appliquées aux mêmes générations conduisent à des ordres de grandeurs similaires à ceux de Blanchet et Beffy.

➤ **Tableau 7 • Taux de remplacement net à la liquidation pour les cas types de fonctionnaires d'État selon diverses règles de calcul des retraites (génération née en 1955)**

Cas type	Règles Fonction publique	Règles CNAV-AGIRC-ARRCO					
		Équivalence salaire brut			Équivalence salaire net		
		Taux de cotisation ARRCO et AGIRC max	Taux de cotisation ARRCO et AGIRC min	Taux de cotisation ARRCO et AGIRC moyen	Taux de cotisation ARRCO et AGIRC max	Taux de cotisation ARRCO et AGIRC min	Taux de cotisation ARRCO et AGIRC moyen
catégorie B (cas n°5)	69%	84%	73%	76%	83%	72%	75%
enseignant (cas n°6)	77%	76%	65%	69%	75%	65%	69%
cadre A+ (cas n°7)	54%	56%	49%	52%	55%	49%	51%

Note • Hypothèse de départ au taux plein (plus précisément : au moment où la durée requise pour le taux plein dans le régime de la fonction publique est atteinte). Réglementation en vigueur en juin 2016.

Source • Aubert et Plouhinec, 2017.

Ces résultats issus de simulations, tout comme ceux qui sont présentés dans la suite de ce *Dossier*, ne peuvent cependant pas être généralisés aux générations futures. En effet, les résultats dépendent en grande partie de la part des primes dans la rémunération totale des agents de la fonction publique, qui relève des politiques salariales et peut évoluer sensiblement à l'avenir. Par exemple, au cours des années récentes, la valeur du point d'indice a été gelée entre 2010 et 2015, et la variation des salaires a donc en grande partie été le fait des primes – d'où une augmentation de la part des primes dans les rémunérations globales. Depuis 2016, la valeur du point d'indice a été augmentée (de +0,6 % le 1^{er} juillet 2016 et à nouveau de +0,6 % le 1^{er} février 2017). Par ailleurs, avec la mise en place du protocole PPCR (Parcours professionnels, carrières et rémunérations), une partie des primes doit être réintégrée au traitement. D'autres évolutions de même nature peuvent encore avoir lieu à l'avenir, et il est donc difficile d'estimer quel serait l'impact de l'application des règles du privé aux générations futures car les résultats dépendent

fortement des hypothèses prises en matière d'évolution de la valeur du point d'indice et de la part des primes dans la rémunération totale.

En outre, les simulations prennent comme hypothèse un salaire brut ou un salaire net inchangé en cas d'application des règles de retraite du privé. Mais là encore, si les règles en matière de retraite étaient réellement modifiées, on ne peut exclure que la politique salariale le serait également. En effet, à règles identiques en matière de retraite, les salaires devraient l'être également, à diplôme et type d'emploi comparables, pour garantir l'équité. Or les études suggèrent que, actuellement, ce n'est pas totalement le cas – les agents de la fonction publique ont un salaire net légèrement en dessous de ceux des salariés du secteur privé à ancienneté et diplôme donnés (Daussin-Bénichou *et al.*, 2014).

Conclusion

Ce dossier, réalisé à la demande du COR en vue de sa séance de mai 2017, s'inscrit dans la continuité des simulations déjà effectuées par la DREES pour le COR en 2014. La nouvelle vague de l'Échantillon interrégimes de cotisants (EIC) de 2013 nous permet d'effectuer ces simulations sur la génération 1958 dont la carrière est observée jusqu'à 55 ans. L'avantage de travailler sur la génération 1958 est que les paramètres d'âges, de durée, de décote et de surcote sont totalement harmonisés pour les agents de la catégorie sédentaire ; les comportements de départ se basent donc sur les mêmes contraintes et la simulation est représentative de la situation à l'issue du processus de convergence prévu par la réforme de 2003⁶.

Par ailleurs, cette génération est également pleinement touchée par l'accord national interprofessionnel de l'Agirc-Arrco du 30 octobre 2015, qui prévoit notamment l'instauration des coefficients de solidarité et majorants à partir de la génération 1957, ainsi que par la loi du 20 janvier 2014 (hors allongement de la durée requise pour le taux plein).

Les simulations sont effectuées pour les agents de la fonction publique civile de l'État, comme pour l'étude de 2014, mais également pour les agents de la fonction publique territoriale et hospitalière, les trois fonctions publiques étant distinguées dans les résultats présentés. Les militaires et les fonctionnaires partis à la retraite avant 56 ans sont en revanche exclus du champ.

En outre, l'EIC 2013 nous permet de détailler le profil des agents des trois versants de la fonction publique selon leur catégorie A, B ou C, ainsi que selon leur statut de catégorie active et catégorie sédentaire. Ces données nous permettent également de distinguer les enseignants des non-enseignants. Par ailleurs, l'appariement avec les données du panel tous salariés, abondé par le système d'information sur les agents des services publics (SIASP) pour la partie fonction publique, permet de connaître les taux de prime pour 92 % des fonctionnaires de la génération 1958. Les taux de prime des autres personnes sont alors imputés (voir article 3 de ce Dossier).

⁶ Pour les catégories sédentaires.

Nous avons également fait le choix de mener plusieurs simulations selon le régime complémentaire compétent : l'Agirc-Arrco (avec les taux moyens ou les taux maximum) ou l'Ircantec puisque les contractuels de la fonction publique cotisent à cette caisse.

La suite du *Dossier* est composée de deux articles. Le premier (article 2 du Dossier) aborde sur la question de l'âge d'atteinte du taux plein et celle de la durée validée. Si les règles ont convergé en matière d'âge minimal, d'âge d'annulation de la décote et de durée requise pour le taux plein, il reste en effet des différences entre secteur public et privé, d'une part en matière de possibilités de départ anticipé propres aux catégories actives de la fonction publique, d'autre part en matière de règles d'acquisition de trimestres. Ces différences font que, même à paramètres généraux identiques, l'atteinte du taux plein peut, pour certains fonctionnaires, ne pas avoir lieu exactement au même âge selon les règles appliquées. Le second article (article n° 3 du Dossier) compare les montants de pensions en cas d'application des règles de calcul du public ou du privé, pour les diverses catégories de fonctionnaires et sous diverses hypothèses pour l'application des règles de retraite du privé.