

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 12 avril 2018 à 9h30
« Approfondissement sur les indicateurs du rapport annuel »

Document n° 5
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Rénovation des cas types de fonctionnaires de l'État :
âge d'entrée dans la vie active**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Rénovation des cas types de fonctionnaires de l'État : âge d'entrée dans la vie active

Ce document propose, pour chacun des quatre cas types de fonctionnaires de l'État, une chronique d'âge d'entrée dans la vie active au fil des générations, fondée sur les observations de l'EIC et des CIR.

Lors de l'élaboration des cas types de fonctionnaires en 2013, faute de données suffisantes sur l'entrée dans la vie active des fonctionnaires, le COR avait construit les cas types de fonctionnaires de l'État en faisant l'hypothèse conventionnelle que l'âge d'entrée dans la vie active était suffisamment précoce pour permettre une liquidation au taux plein dès l'âge d'ouverture des droits. Autrement dit, l'âge d'entrée dans la vie active du cas type était défini pour chaque génération selon la formule :

$$\text{âge d'entrée} = \text{âge d'ouverture des droits} - \text{durée requise pour le taux plein}$$

Cette hypothèse était peu satisfaisante, car elle se traduisait par un abaissement de l'âge d'entrée au fur et à mesure que la durée requise pour le taux plein augmente (de $60 - 37,5 = 22,5$ ans pour les générations nées avant 1943 à $62 - 43 = 19$ ans pour les générations nées après 1973), avec une remontée ponctuelle entre les générations 1950 et 1955 (liée au relèvement des bornes d'âge). Or, dans les faits, la fin des études est de plus en plus tardive au fil des générations. En outre, l'âge d'entrée dans les cas types semblait en décalage avec les âges d'entrée dans le régime de la fonction publique de l'État (FPE), beaucoup plus tardifs selon les données du régime.

En 2018, les données de l'échantillon inter-régimes de cotisants (EIC) 2013 de la DREES et des comptes individuels retraite (CIR) du SRE permettent de mieux observer le début de carrière des fonctionnaires, en distinguant les trimestres cotisés dans le régime de la FPE et dans d'autres régimes.

Ce document propose, pour chacun des quatre cas types de fonctionnaires de l'État, une chronique d'âge d'entrée dans la vie active au fil des générations, fondée sur les observations de l'EIC et des CIR.

1. Méthodologie

L'âge d'entrée dans chaque cas type est déduit du nombre moyen de trimestres cotisés avant 30 ans, selon une méthodologie analogue à celle utilisée en 2013 pour définir les âges d'entrée dans les cas types de salariés du secteur privé. Plus précisément, le début de carrière est calculé comme la durée moyenne validée avant 30 ans, que l'on retranche à cet âge¹.

¹ En toute rigueur, les durées validées moyennes sont calculées jusqu'à la fin de l'année civile des 30 ans et sont retranchées à l'âge exact de 30,5 ans, atteint en moyenne en fin d'année civile par les individus ayant eu 30 ans au cours de l'année. L'échantillon de l'EIC 2013 comprend des individus nés en janvier, avril, juillet et octobre ; les CIR comprennent les individus nés tous au long de l'année.

Pour chaque cas type, on définit une « contrepartie empirique », qui correspond aux individus dont on juge les caractéristiques proches de celles du profil type. C'est ensuite parmi ces individus que sont estimées les durées validées moyennes avant 30 ans.

Les cas types sont définis en théorie comme des carrières continues de monopensionnés de la FPE, où l'agent cotise continuellement à la FPE depuis la fin des études jusqu'à la liquidation de la retraite. Cependant, comme beaucoup de fonctionnaires ont validé quelques trimestres dans le secteur privé avant d'entrer dans la fonction publique, la contrepartie empirique inclut en pratique des polypensionnés. On estime alors sur cette population la durée moyenne validée avant 30 ans dans l'ensemble des régimes (FPE + autres régimes). Les agents entrent dans la vie active en moyenne un à trois ans avant d'entrer dans le régime de la FPE, ce qui explique les âges d'entrée relativement tardifs dans la FPE. Le critère de carrière continue est traduit en sélectionnant des individus ayant cotisé continuellement entre 26 et 30 ans dans un régime (FPE ou autre régime).

Deux sources sont mobilisées pour estimer la durée validée moyenne avant 30 ans : l'échantillon inter-régimes de cotisants (EIC) 2013 de la DREES et les comptes individuels retraite (CIR) du SRE arrêtés à l'année 2016. Ces deux sources sont complémentaires, chacune ayant ses avantages et ses limites. Les CIR sont exhaustifs alors que l'EIC est un échantillon au 1/20^e, d'où un échantillon parfois trop petit pour produire des estimations fiables à moins d'élargir la contrepartie empirique à des individus dont les caractéristiques sont plus éloignées du profil type théorique². L'EIC présente l'avantage de bien mesurer les trimestres validés quelque soit le régime, tandis que les CIR mesurent bien les trimestres dans la FPE mais sont plus fragiles sur les trimestres validés dans d'autres régimes³. L'EIC observe toutes les générations, en étant plus fragiles sur les générations récentes, tandis que les CIR n'observent que quelques générations proches de la retraite mais n'ayant pas encore liquidé leur pension en 2016 (autour de la génération 1954 pour les trois cas types de sédentaires et de la génération 1965 pour le cas type n°8 de policier en catégorie active).

Ainsi on a pu estimer à partir de l'EIR le nombre moyen de trimestres cotisés avant 30 ans pour les trois cas types de fonctionnaires sédentaires (n° 5 à n° 7), pour une génération de référence (1954) ainsi que l'évolution au fil des générations allant de 1942 à 1982 (**document n° 6**), tandis que les CIR ont permis d'estimer le nombre moyen de trimestres cotisés avant 30 ans pour les trois cas types de fonctionnaires sédentaires (n° 5 à n° 7) de la génération 1954, et pour le cas type de policier en catégorie active (n°8) de la génération 1965.

Pour estimer le nombre moyen de trimestres cotisés avant 30 ans, on se base principalement :

- sur les données de l'EIR pour les trois cas types de fonctionnaires sédentaires (n° 5 à n° 7), en apportant éventuellement une correction d'après les résultats des CIR ;
- sur les données des CIR pour le cas type de policier (n° 8).

² Ainsi la contrepartie empirique inclut comme condition 15 ans de présence dans la FPE dans les CIR, contre seulement un an de présence dans la FPE avant 30 ans dans l'EIC.

³ Ces derniers sont connus par les échanges d'informations entre régimes dans le cadre du droit à l'information.

2. Résultats

En appliquant la méthodologie précédente à partir des données de l'EIC (**document n° 6**), pour les trois cas types de fonctionnaires sédentaires (n° 5 à n° 7), on obtient une chronique d'âge d'entrée dans la vie active au fil des générations, que l'on lisse et que l'on stylise.

La comparaison des résultats de l'EIC et des CIR pour la génération 1954 peut inviter à opérer quelques corrections :

- pour le cas type n° 6 (enseignants), le nombre médian⁴ de trimestres cotisés à la FPE avant 30 ans coïncide assez bien dans les deux sources (29,2 dans l'EIC contre 29,7 dans les CIR), il n'y a donc pas lieu d'opérer une correction ;
- pour le cas type n° 7 (cadres A+), le nombre médian de trimestres cotisés à la FPE avant 30 ans est sensiblement plus élevé dans l'EIC que dans les CIR (33,2 dans l'EIC contre 25,6 dans les CIR), tandis que le nombre médian de trimestres cotisés hors FPE est à l'inverse plus faible (4,0 dans l'EIC contre 9,0 dans les CIR), ce qui s'explique par le fait que la contrepartie empirique dans l'EIC est moins précise et a été élargie à certains cadres A non A+ ayant fait des études moins longues⁵. Comme il y a au total 2,6 trimestres (soit 0,7 an) de moins cotisés avant 30 ans dans les CIR que dans l'EIR, on a relevé de +0,7 an la chronique des âges d'entrée issue de l'EIC ;
- pour le cas type n° 5 (B sédentaire), le nombre médian de trimestres cotisés à la FPE avant 30 ans est plus élevé dans l'EIC que dans les CIR, ce qui pourrait s'expliquer par l'introduction dans les CIR mais pas dans l'EIC⁶ du filtre de « 15 ans de présence comme B sédentaire », qui exclut des individus peu diplômés ayant débuté leur carrière en catégorie C avant de passer en catégorie B. Comme ce filtre est proche de la définition théorique du cas type (agent ayant effectué toute sa carrière en B sédentaire), des travaux complémentaires devront être menés avec le SRE pour mieux évaluer l'impact de filtre et relever éventuellement la chronique des âges d'entrée issue de l'EIC. Aucune correction n'a été opérée dans la série présentée ici.

Enfin, pour le cas type de policier (n° 8), on retient la valeur issue des CIR pour la génération de référence (1965), et l'on fait évoluer l'âge d'entrée au fil des générations comme pour le cas type B sédentaire (n° 5). Ainsi les chroniques des cas types n° 5 et n° 8 sont parallèles.

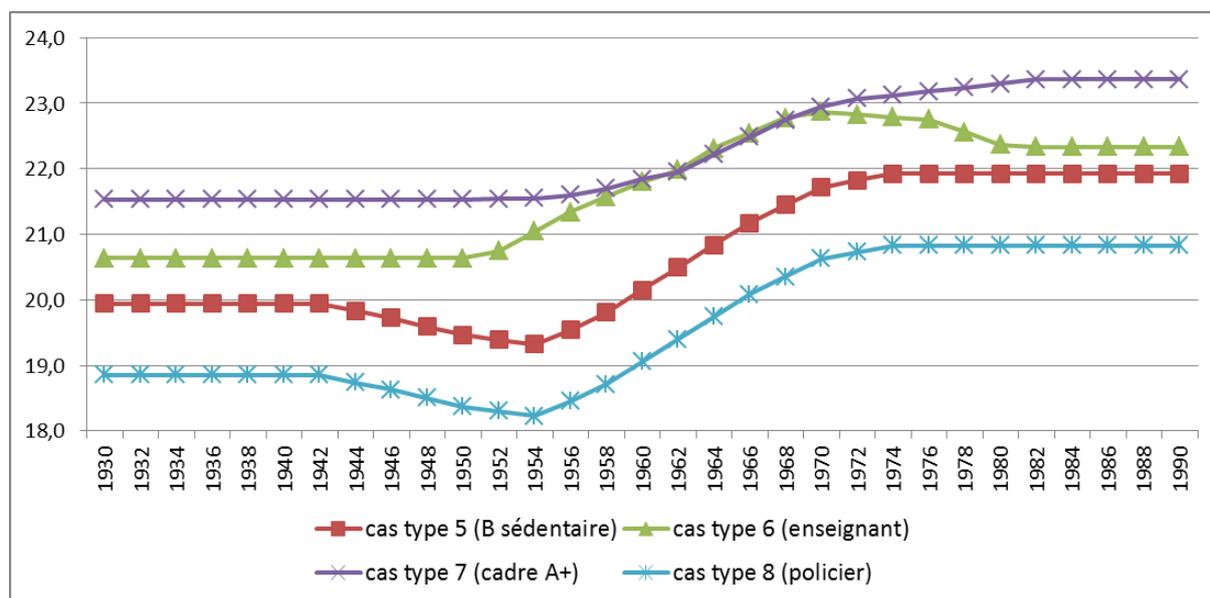
Les chroniques d'âge d'entrée ainsi obtenues présentent un profil analogue à celles construites en 2013 pour les cas types de salariés du secteur privé, avec un relèvement d'environ deux ans de l'âge d'entrée entre les générations nées avant 1950 et les générations nées après le début des années 1970. Les âges d'entrée pour les générations nées après 1970 s'échelonnent entre 21 ans (cas type n° 8, policiers) et 23 ½ ans (cas type n° 7, cadres A+). Comparés aux salariés du secteur privé, ils sont assez proches du cas type n° 1 (cadre) et supérieurs à ceux du cas type n° 2 (non cadre).

⁴ On compare les médianes plutôt que les moyennes car la médiane est plus robuste à la définition de la contrepartie empirique (un an de présence FPE avant 30 ans dans l'EIC, 15 ans de présence FPE dans les CIR).

⁵ Le grade et donc l'appartenance à la catégorie A+ n'est pas observée dans l'EIC ; à défaut la DREES a sélectionné des cadres A avec un fort taux de primes (voir **document n° 6**).

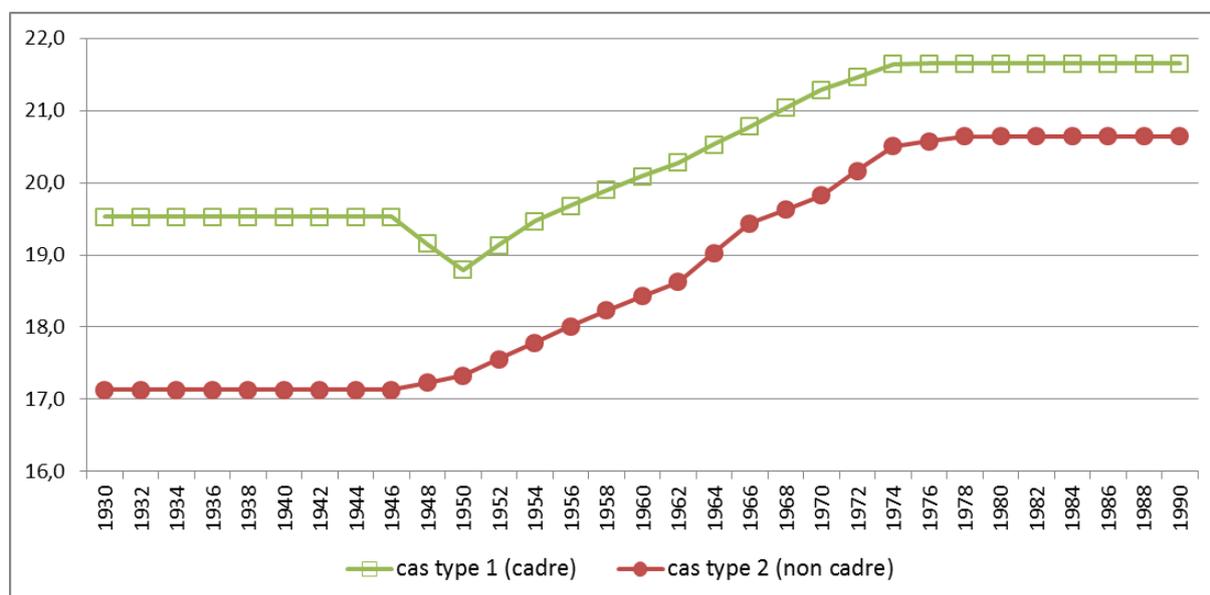
⁶ Ce filtre ne peut être appliqué dans l'EIC, qui n'observe la catégorie qu'en fin de carrière.

Âge moyen d'entrée dans la vie active dans les quatre cas types de fonctionnaires civils de l'État



Source : calculs SG-COR, cas types du COR rénovés en 2018.

Âge moyen d'entrée dans la vie active dans les deux quatre cas types de carrière continue de salariés du secteur privé (rappel)



Source : calculs SG-COR, cas types du COR définis en 2013.