

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Groupe de travail du 24 novembre 2022 à 14h30
« Rémunérations, effectifs et retraite dans la fonction publique »

Document n° 7
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Comparaison public/privé : une approche par cas type

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Comparaison public/privé : une approche par cas type

Le système français est caractérisé par une multiplicité des régimes de retraite obligatoires et par une diversité des règles d'acquisition des droits à la retraite et de calcul des pensions en découlant. Cette diversité pose fréquemment la question de l'équité des droits entre les affiliés de ces différents régimes et tout particulièrement entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires. Si la réforme des retraites de 2003 a permis d'amorcer un rapprochement des règles entre ces deux régimes, certaines différences persistent et soulèvent de nombreux débats.

Ce document cherche à éclairer l'effet des différences de règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions sur le taux de remplacement en simulant l'application des règles du privé à plusieurs carrières types de fonctionnaires de l'État. Après avoir présenté les carrières types retenues, les résultats des simulations sont analysés dans une deuxième partie. Enfin, dans une troisième partie, les simulations sont étendues à des cas types bénéficiant de dispositifs de solidarité (minima de pension et majoration de durée d'assurance pour enfants).

Cette approche, fondée sur des carrières types, ne donne toutefois pas une vision globale des effets de l'application des règles du privé à l'ensemble des fonctionnaires, elle permet juste d'éclairer les mécanismes sous-jacents à l'aide de carrières simples. Une simulation plus globale sur un échantillon représentatif, prenant en compte la diversité des profils de carrière dans la fonction publique, permet de compléter cette analyse¹.

1. Description des carrières types mobilisées

Dans le cadre de sa mission de suivi d'indicateurs relatifs à l'avenir et à la justice du système de retraite, le COR suit les taux de remplacement de onze carrières types : quatre salariés du secteur privé, quatre fonctionnaires civils de l'État et trois fonctionnaires territoriaux et hospitaliers². L'analyse présentée dans ce document porte sur les trois premiers cas types de fonctionnaires de l'État³ et est déclinée pour les générations 1960 et 2000.

Ces trois cas types sont des fonctionnaires sédentaires⁴ relevant de différentes catégories de la fonction publique d'État⁵ :

¹ Voir le document n° 8 de la séance.

² Voir le [document n° 7](#) de la séance du COR du 21 avril 2022.

³ L'ensemble de ces cas types a été élaboré à partir de travaux du SRE, voir le [document](#) n° 16 de la séance du COR du 21 novembre 2012 et les documents n° 1 à 6 de la [séance](#) du COR du 12 avril 2018.

⁴ Dans la fonction publique, sont qualifiés de sédentaires les emplois ne présentant pas de risque particulier ou de fatigue exceptionnelle. Les fonctionnaires relevant de ces emplois ont un âge d'ouverture des droits identique à celui des salariés du secteur privé.

⁵ Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés en trois catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B et C. La catégorie A regroupe les grades et emplois supérieurs et les métiers de l'enseignement, la catégorie B, les postes intermédiaires et la catégorie C, les postes d'exécution.

- **un agent sédentaire de catégorie B** (cas type n°5 du COR), regroupant pour l'essentiel des secrétaires administratifs, contrôleurs, greffiers et techniciens supérieurs ;
- **un agent sédentaire de catégorie A à faible part de prime** (cas type n°6 du COR), il correspond aux professeurs certifiés ou agrégés ;
- **un agent de catégorie A+ à part de prime élevée** (cas type n°7 du COR), il regroupe l'ensemble des grades correspondant à des catégories A+, hors enseignement supérieur, recherche et assimilés, à savoir pour l'essentiel des magistrats, des commissaires de police, des cadres dirigeants d'administration centrale et des services déconcentrés, des ingénieurs, des administrateurs civils, etc.

Ces cas types ont une carrière complète dans la fonction publique de l'État, sans interruption et partent à la retraite à taux plein. Ils n'ont pas d'enfants et sont considérés de « sexe neutre » (ce qui signifie que leur espérance de vie est la moyenne de celle d'un homme et d'une femme). Ils diffèrent par leur âge de début d'activité (et donc leur âge de liquidation est d'autant plus tardif que leur niveau de qualification est élevé) et par leurs profils salariaux⁶ (Tableau 1 et Figure 1).

Tableau 1 – Synthèse des paramètres sur les cas types

Cas type	Agent de catégorie B		Agent de catégorie A faible part de prime		Agent de catégorie A+ forte part de prime	
	1960	2000	1960	2000	1960	2000
Génération	1960	2000	1960	2000	1960	2000
Paramètres identiques						
Sexe	neutre					
Nombre d'enfants	0					
Carrière	complète, monopensionnés					
Paramètres différents						
Âge de début de carrière	20,1 ans	21,9 ans	21,8 ans	22,3 ans	21,8 ans	23,4 ans
Durée de carrière pour le taux plein	167 trimestres	172 trimestres	167 trimestres	172 trimestres	167 trimestres	172 trimestres
Âge de départ au taux plein	62 ans	65 ans	63,75 ans	65,50 ans	63,75 ans	66,50 ans

Source : SG-COR (d'après les données de l'EIC 2013 de la DREES et les CIR du SRE).

Note : les âges de début d'activité sont définis à partir des durées moyennes validées avant l'âge de 30 ans, observées jusqu'aux générations récentes à l'aide de l'échantillon inter-régime de cotisants (EIC) de la DREES et des comptes individuels retraités (CIR) du SRE. Voir le [document n°5](#) de la séance du 12 avril 2018.

⁶ La rémunération des fonctionnaires est composée d'un traitement indiciaire, qui dépend du grade et de l'échelon, ainsi que de primes et d'indemnités. Voir le document n°4 de la séance.

Figure 1 - Rémunération totale relative au SMPT de l'année et part des primes dans la rémunération totale des cas types de fonctionnaires civils de l'État

Figure 1.a Rémunération totale relative au SMPT de l'ensemble de l'économie de l'année

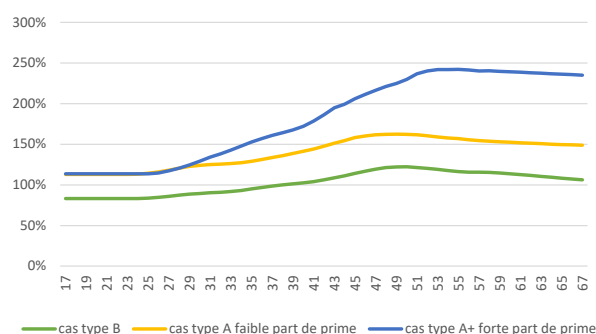
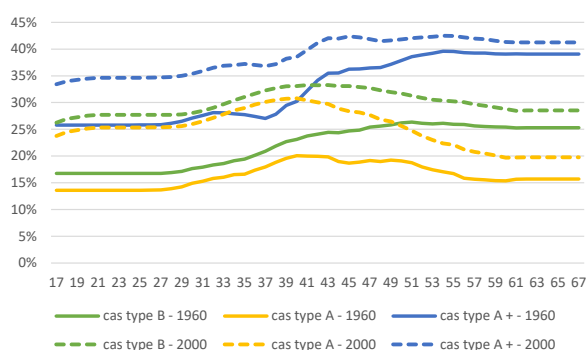


Figure 1.b Part des primes dans la rémunération totale par génération



Lecture : à 62 ans, le cas type B reçoit un salaire total représentant 112 % du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie (cette proportion est supposée constante au fil des générations). À 17 ans, les primes du cas type B né en 1960 représentent 17 % de son salaire (cette part évolue au fil des générations).
Source : SG-COR (d'après les données du panel État de l'INSEE et les exploitations DGAFP).

2. L'impact de l'application des règles du privé sur le taux de remplacement des cas types de fonctionnaires de l'État

Si depuis 2003 les réformes des retraites ont amorcé un rapprochement des règles entre les régimes des secteurs public et privé, des différences subsistent (Encadré 1). En particulier, certaines règles peuvent paraître plus favorables pour les fonctionnaires, notamment celle du calcul du salaire de référence, qui repose sur la moyenne des 6 derniers mois⁷ contre la moyenne des 25 meilleures années pour les salariés du secteur public, et celle du taux de liquidation de la pension qui est de 75 % dans la fonction publique contre 50 % dans le régime de base des salariés du secteur privé. Cependant, ces différences doivent être reliées aux spécificités de ces deux populations. En premier lieu, la pension d'un fonctionnaire est quasi exclusivement composée de la pension versée par le régime de la fonction publique de l'État alors que la pension d'un salarié du secteur privé est composée d'une pension de base (qui représente environ 75 % de sa pension totale pour un salarié non-cadre) et d'une pension complémentaire. En second lieu, la rémunération des fonctionnaires est composée d'un traitement indiciaire, qui dépend de l'emploi, du grade, de la classe et de l'échelon détenus par ce dernier, et de primes. Or le calcul de la pension du régime intégré de la fonction publique de l'État, ne s'appuie que sur ce traitement indiciaire. Les primes ouvrent partiellement droit à retraite depuis 2005 (elles sont cotisées à hauteur de 5 % dans la limite de 20 % du traitement indiciaire), mais dans une proportion significativement moindre. Ainsi, plus la part des primes dans la rémunération du fonctionnaire est élevée plus le taux de remplacement sera faible. Pour les salariés du secteur privé, c'est l'ensemble de la rémunération qui est prise en compte⁸.

⁷ Traitement soumis à retenue afférents à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins par le fonctionnaire.

⁸ Dans limite de 8 fois le plafond de la sécurité sociale pour le régime complémentaire. Voir l'encadré 1.

La simulation proposée consiste à appliquer les règles du privé à l'ensemble de la rémunération des fonctionnaires. Cela revient à comparer une situation où l'assuré perçoit une pension de retraite principalement calculée sur les 75 % de son traitement indiciaire des « 6 derniers mois »⁹ à une situation où il percevrait, non seulement, une pension calculée sur les 50 % de ses 25 meilleures rémunérations (traitement intégré et primes) mais aussi une pension complémentaire dont l'assiette, contrairement au RAFP, ne repose pas uniquement sur les primes mais sur l'ensemble de sa rémunération¹⁰. Cette simulation est réalisée à l'aide d'une maquette développée par le SG-COR¹¹. Le coefficient temporaire AGIRC-ARRCO, minorant la pension complémentaire de 10 % pendant 3 ans, n'est pas pris en compte dans la simulation¹².

Les hypothèses reposent sur celles du rapport annuel du COR de septembre 2022. Les hypothèses économiques retenues sont celles d'une progression de 1,3 % par an en réel de la productivité horaire du travail. Les départs sont considérés dès l'obtention du taux plein¹³.

⁹ La pension du régime intégré (SRE) représente respectivement 98 % et 97 % de la pension totale des trois cas types considérés pour les générations 1960 et 2000.

¹⁰ Une deuxième simulation est effectuée, et présentée en annexe, à assiette identique, dans laquelle le traitement indiciaire est donc seul considéré. Seront alors comparées une situation où l'assuré perçoit une pension équivalant à 75 % de son traitement indiciaire des 6 derniers mois à une situation où il percevrait une pension équivalant à 50 % des 25 meilleurs traitements indiciaires et une pension complémentaire se basant exclusivement sur ce dernier.

¹¹ Cette maquette, présentée lors de la [séance](#) du COR du 14 octobre 2021, a été adaptée pour ces simulations. De légers écarts peuvent être observés par rapport aux résultats présentés pour le rapport annuel mais ils ne changent pas le constat.

¹² L'accord du 30 octobre 2015 instaure, à compter du 1er janvier 2019 et pour les générations nées à partir de 1957, des coefficients de solidarité et majorant temporaires. Pour ne pas subir les coefficients de solidarité (qui minorent la retraite complémentaire de 10 % durant trois ans), l'assuré doit décaler la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins un an par rapport à celle lui permettant de liquider au taux plein au régime de base. S'il diffère la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins deux ans, cette dernière sera majorée durant un an (de 10 %, 20 % ou 30 % selon l'ampleur du report).

¹³ Les résultats pourraient changer en considérant divers âges de départ, voir le [document n°7](#) de la séance du COR du 31 mai 2017.

Encadré 1 : règles du public, règles du privé¹⁴

Régimes d'affiliation :

Les salariés du secteur privé sont affiliés à deux régimes obligatoires : le régime général (géré par la CNAV) qui verse une pension de base et l'AGIRC-ARRCO qui verse une retraite complémentaire. Les fonctionnaires relèvent quant à eux d'un régime intégré qui verse des pensions correspondant à la fois à une retraite de base et à une retraite complémentaire (Régime de retraite des pensions civiles et militaires géré par le service des retraites de l'Etat (SRE) pour la FPE et la direction des politiques sociales (DPS) de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) gérée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour les FPT et FPH). Depuis le 1^{er} janvier 2005, les fonctionnaires sont également obligatoirement affiliés au régime additionnel de la fonction publique (RAFP) dont les cotisations sont assises sur les primes et compléments de rémunération.

Assiette de cotisation et de calcul des droits :

La pension de base des salariés du secteur privé est calculée sur le salaire sous le plafond de la sécurité socialeⁱ même s'ils cotisent au régime de base (CNAV) sur l'ensemble de leur rémunération tandis que pour leur pension complémentaire (AGIRC-ARRCO), l'assiette de cotisation et de calcul des droits est égale au salaire dans la limite de 8 fois le plafond de la sécurité sociale. Les fonctionnaires, quant à eux, cotisent uniquement sur leur traitement indiciaire pour leur pension intégrée et sur les primes pour leur pension additionnelle (RAFP) dans la limite de 20 % du traitement indiciaireⁱⁱ.

Taux de cotisation salarial :

En 2022, le taux de cotisation des salariés du secteur privé diffère selon le niveau des salaires : pour le régime de base, il est de 7,30 % pour la partie du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale et de 0,40 % pour la partie supérieure. Pour le régime complémentaire, le taux de cotisation ouvrant des droits est de 3,15 % pour la partie du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale et 8,64 % pour la partie comprise entre ce plafond et 8 fois le plafond. Une contribution d'équilibre généralisée (CEG) est également prélevée, n'ouvrant pas de droits à la retraite. Elle s'élève à 0,86 % pour la partie du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale et à 1,08 % pour celle comprise entre ce plafond et 8 fois ce dernier. Une contribution d'équilibre technique (CET), toujours non-génératrice de droits, de 0,14 % sur l'ensemble du salaire limité à 8 fois le plafond est également prélevée si la rémunération du salarié est supérieure au plafond.

Au total, le taux de cotisation d'un salarié sous le plafond, pour le secteur privé, s'élève à 11,31 %. Pour les fonctionnaires, le taux de cotisation s'élève à 11,10 % du traitement indiciaire et 5 % des primes pour le régime additionnel (RAFP) dans la limite de 20 % du traitement indiciaire.

Âge d'ouverture des droits :

Depuis 2010, l'âge d'ouverture des droits des salariés du secteur privé et des fonctionnaires sédentairesⁱⁱⁱ est de 62 ans.

Calcul des pensions

Le salaire de référence pour le calcul de la pension des salariés du secteur privé est égal à la moyenne des 25 meilleures années revalorisées sur les prix pour la pension de base ; il est égal au traitement indiciaire correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon détenu depuis au moins 6 mois pour les fonctionnaires. Le taux de liquidation est de 50 % pour la retraite de base des salariés du privé (à laquelle s'ajoute la retraite complémentaire) et de 75 % pour les fonctionnaires. Des décotes et des surcotes de 1,25 % par trimestre manquant ou supplémentaire peuvent s'ajouter.

La pension complémentaire AGIRC-ARRCO des salariés du privé est égale au total des points accumulés pendant la carrière multiplié par la valeur du point à la liquidation. Une décote éventuelle s'applique mais il n'y a pas de surcote.

Durée d'assurance :

Dans le secteur privé, la durée d'assurance est calculée sur la base des salaires : 150 heures rémunérées au SMIC permettent de valider un trimestre de cotisation^{iv}. Elle sert au calcul du

coefficient de proratisation et à déterminer si l'assuré peut partir au taux plein (dans ce cas s'ajoutent les durées validées dans les autres régimes en cas de polyaffiliation).

Dans le secteur public, deux durées d'assurance sont retenues : la durée de service, qui sert au calcul du coefficient de proratisation, et la durée d'assurance permettant de déterminer si l'assuré peut partir au taux plein. La durée de service est égale à la durée effective de présence (de date à date) proratisée par la quotité de travail^v. La durée d'assurance est égale à la durée de présence dans la fonction publique quelle que soit la quotité de travail, à laquelle s'ajoutent les périodes validées dans les autres régimes en cas de polyaffiliation.

La durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein est identique pour les salariés du secteur privé et pour les fonctionnaires civils sédentaires. Elle varie en fonction des générations.

ⁱ Le plafond de la sécurité sociale est un montant de référence pris en compte pour le calcul de certaines prestations sociales. En 2022, il s'élève à 3 428 euros mensuels.

ⁱⁱ Ce régime additionnel n'est donc pas assimilable au régime complémentaire des salariés du secteur privé qui est assis sur l'ensemble du salaire (dans la limite de 8 fois le plafond de la sécurité sociale).

ⁱⁱⁱ Pour les catégories actives, il est soumis à des bornes d'âge spécifiques.

^{iv} Des trimestres validés au titre des périodes hors de l'emploi et des majorations de durée d'assurance peuvent s'ajouter à ces trimestres cotisés.

^v Le service militaire et des bonifications peuvent être ajoutés à cette durée.

2.1 Un âge de départ à la retraite plus précoce avec les règles du privé

L'application des règles du privé aux fonctionnaires, dans les deux simulations, génère une baisse de l'âge de départ à la retraite d'importance variable selon les cas types considérés (Tableau 2). Ceci est lié aux différences de règles de calcul de la durée validée. Dans le régime des fonctionnaires, la durée validée est calculée à partir de la durée calendaire alors que dans le régime des salariés du privé elle est définie à partir du revenu annuel (Encadré 1). La durée requise pour le taux plein, pour deux individus nés la même année, à carrière complète, ayant un âge d'entrée dans la vie active identique, sera donc acquise à des âges différents selon qu'ils relèvent du régime de la Fonction publique ou du régime de base des salariés du secteur privé. Ceci est particulièrement le cas pour les cas types entrés sur le marché du travail en fin d'année avec des rémunérations élevées leur permettant de valider une année dans le régime des salariés du privé et de partir ainsi à la retraite jusqu'à une année plus tôt qu'avec le système public (cas types A et A+ nés en 1960). Ces résultats sont donc très dépendants de la date d'entrée dans la vie professionnelle.

¹⁴ D'autres différences subsistent et ne sont pas détaillées dans l'encadré car elles ne concernent pas les cas types considérés. Les dispositifs de solidarité et les droits familiaux sont analysés dans la troisième partie du document. Pour les droits conjugaux et les départs précoces, voir le document n° 2 de la séance.

Tableau 2 – Âge de départ des cas types de fonctionnaires de l'État respectivement selon les règles de calcul des retraites du public et du privé

Cas type	Agent de catégorie B		Agent de catégorie A faible part de prime		Agent de catégorie A+ forte part de prime	
	1960	2000	1960	2000	1960	2000
Génération	1960	2000	1960	2000	1960	2000
Règles du public	62 ans	65 ans	63,75 ans	65,50 ans	63,75 ans	66,50 ans
Règles du privé	62 ans	64,75 ans	62,75 ans	65 ans	62,75 ans	66 ans
Différence	=	↘	↘	↘	↘	↘

Source : maquette SG-COR

2.2 Un impact dépendant du cas type considéré

La Figure 2 présente les résultats de la simulation. Elle analyse l'évolution des taux de remplacement¹⁵ des fonctionnaires de catégorie B, A et A+ suite à l'application des règles du privé à l'ensemble de la rémunération, traitement indiciaire et primes.

Quelle que soit la génération considérée, les taux de remplacement dans le secteur public sont plus élevés pour les fonctionnaires de catégorie A, à faible taux de prime, et B que pour celui de catégorie A+ (respectivement 72 % et 62 % pour les catégories A et B nés en 1960 contre 50 % pour la catégorie A+). En effet, les taux de remplacement sont d'autant plus faibles que la part des primes est élevée¹⁶. Ils baissent au fil des générations en raison de l'augmentation de la part des primes : -1 point entre la génération 1960 et 2000 pour le fonctionnaire de catégorie B, -3 points pour celui de catégorie A et -1 point pour celui de catégorie A+.

L'impact de l'application des règles du privé à la fonction publique varie selon la catégorie considérée (Figure 2).

Elle serait favorable au fonctionnaire de catégorie B : son taux de remplacement serait plus élevé de 5 points pour la génération 1960 et 3 points pour la génération 2000 sous les règles du privé. En effet, si l'application de la règle des 25 meilleures années sur l'ensemble de la carrière, dans le régime de base du privé, lui est défavorable, la prise en compte de l'intégralité de sa rémunération (traitement indiciaire et primes) pour le calcul de sa pension complémentaire surcompense cet impact négatif. La baisse du taux de remplacement, avec les règles du privé, entre la génération 1960 et 2000 est liée à la baisse du rendement de l'AGIRC-ARRCO¹⁷ : le

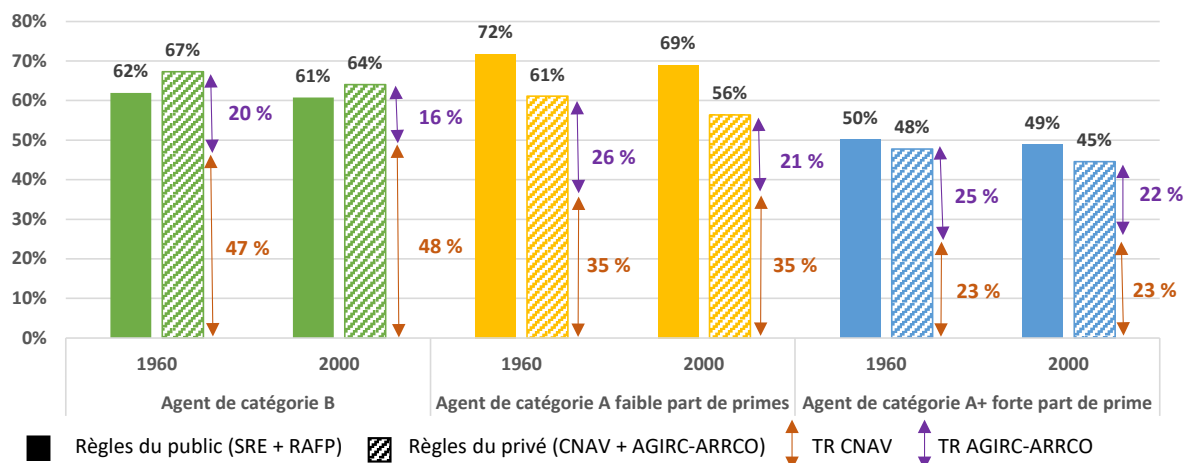
¹⁵ Les taux de remplacement sont calculés comme le rapport de la pension à la liquidation, nette de prélèvements, relative au SMPT de l'année du départ à la retraite sur le salaire de l'année précédant le départ à la retraite, net de cotisations sociales, relatif au SMPT de l'année considérée. Ils expriment la variation des revenus au moment du départ à la retraite.

¹⁶ Les pensions du régime intégré (SRE), qui représentent une part essentielle de la pension de retraite, sont calculées exclusivement sur le traitement indiciaire. Plus la part des primes est élevée, plus le taux de remplacement, qui rapporte la pension à la rémunération totale (traitement indiciaire et primes), est faible.

¹⁷ Les valeurs d'achat et de service du point AGIRC-ARRCO évoluent à un rythme différent dégradant le rendement instantané du régime. Voir le chapitre 1 de la partie 1 du [rapport annuel](#) de septembre 2022.

taux de remplacement de la pension du régime complémentaire chuterait de 20 % à 16 % alors qu'il resterait quasiment stable pour le régime de base.

Figure 2 – Taux de remplacement net à la liquidation pour les cas types de fonctionnaires de l'État respectivement selon les règles de calcul des retraites du public et du privé



Source : maquette SG-COR

Le fonctionnaire de catégorie A, caractérisé par un faible taux de prime (Figure 1.b) et un revenu supérieur au plafond de la sécurité sociale, se voit également fortement pénalisé par l'application de la règle des 25 meilleures années et par le plafonnement des salaires portés au compte pour le calcul de sa pension de base, et son gain en termes de pension complémentaire ne compense pas la baisse de sa pension de base. Au global, il serait perdant suite à l'application des règles du privé : son taux de remplacement passerait de 72 % à 61 % pour la génération 1960 et de 69 % à 56 % pour celle née en 2000. De même que pour le cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B, son taux de remplacement avec les règles du privé chuterait entre les générations 1960 et 2000 en raison de la baisse du rendement de l'AGIRC-ARRCO¹⁶ : le taux de remplacement de la pension complémentaire baisserait de 5 points alors que celui de la pension de base resterait constant.

Le fonctionnaire de catégorie A+ est également pénalisé par l'application des règles du privé. En effet, ce cas type possède les caractéristiques associées à un faible taux de remplacement dans le secteur privé : pente de carrière ascendante et salaire au-dessus du plafond de la sécurité sociale (Figure 1.a). Il est le plus défavorisé des 3 cas types considérés par la prise en compte de ses 25 meilleures années et par le plafonnement des salaires portés au compte pour le calcul de sa pension de base. En revanche, ayant un fort taux de prime, la prise en compte de l'intégralité de sa rémunération (dans la limite de 8 fois le plafond de la sécurité sociale) pour le calcul de sa pension complémentaire compense beaucoup plus la baisse de sa pension de base que le cas type A. Cependant, cet effet n'est pas suffisant pour que les règles du privé lui soient plus favorables que celles du public. Au global, son taux de remplacement serait donc légèrement moins impacté par le passage aux règles du privé que le cas type de catégorie A : il chuterait de 2 points pour la génération 1960 et de 4 points pour celle née en 2000. Entre ces générations, la baisse du taux de remplacement avec les règles du privé est liée à la baisse du

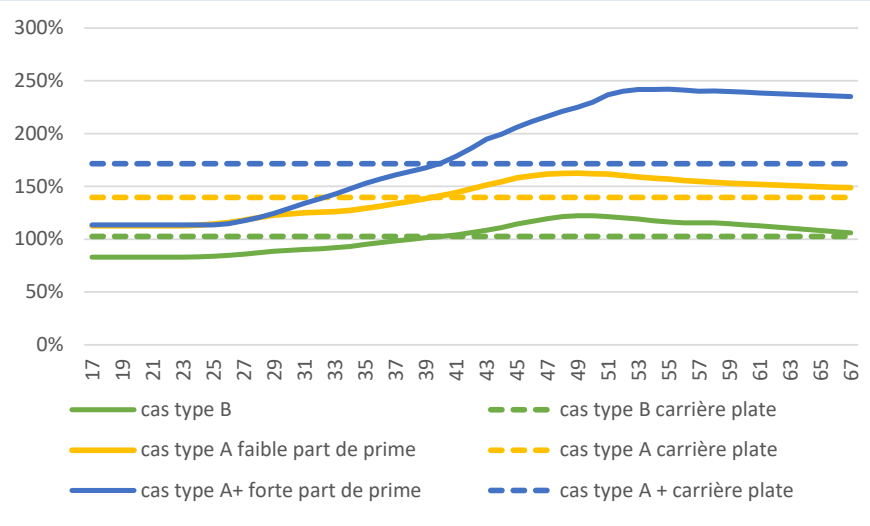
rendement de l'AGIRC-ARRCO¹⁶, provoquant une réduction du taux de remplacement de la pension complémentaire de 25 % à 22 %.

L'impact de l'application des règles du privé sur les taux de remplacement des fonctionnaires varie donc selon le cas type considéré. Il est fortement dépendant du niveau des primes, les cas types ayant les taux de primes les plus faibles se voyant plus fortement pénalisés par les règles du privé. La différence d'assiette entre le régime complémentaire du privé (AGIRC-ARRCO) et celle du RAFP génère des pensions plus élevées qui viennent compenser la baisse de la pension de base suite à l'application de la règle des 25 meilleures années pour le cas type B. Pour les cas types A et A+ elle n'est pas suffisante et provoque une chute du taux de remplacement. L'impact de l'application des règles du privé aux fonctionnaires est également fortement dépendant des trajectoires de carrière (Encadré 2).

Encadré 2 : un impact de l'application des règles du privé dépendant des trajectoires de carrière

L'impact de l'application des règles du privé aux cas types de fonctionnaires de l'État est fortement dépendant de la pente de carrière de ces derniers. En effet, la pension dans le régime des salariés du secteur privé étant calculée sur les 25 meilleures années, contre les 6 derniers mois pour le régime de retraite des fonctionnaires, plus la carrière est dynamique et plus les rémunérations de fin de carrière sont élevées, plus le passage aux règles du privé sera pénalisant et inversement. Pour tester la sensibilité de l'impact des règles du privé sur le taux de remplacement des fonctionnaires, une simulation alternative est effectuée dans laquelle la rémunération totale relative au SMPT de chacun des 3 cas types étudiés est considérée égale, à chaque âge, à la moyenne de la rémunération totale respective de chacun de ces cas types sur l'ensemble de la carrière (Figure a). La part des primes dans la rémunération totale est supposée inchangée (Figure 1.b). Cette simulation représente bien évidemment un cas extrême et a une visée exclusivement illustrative et pédagogique.

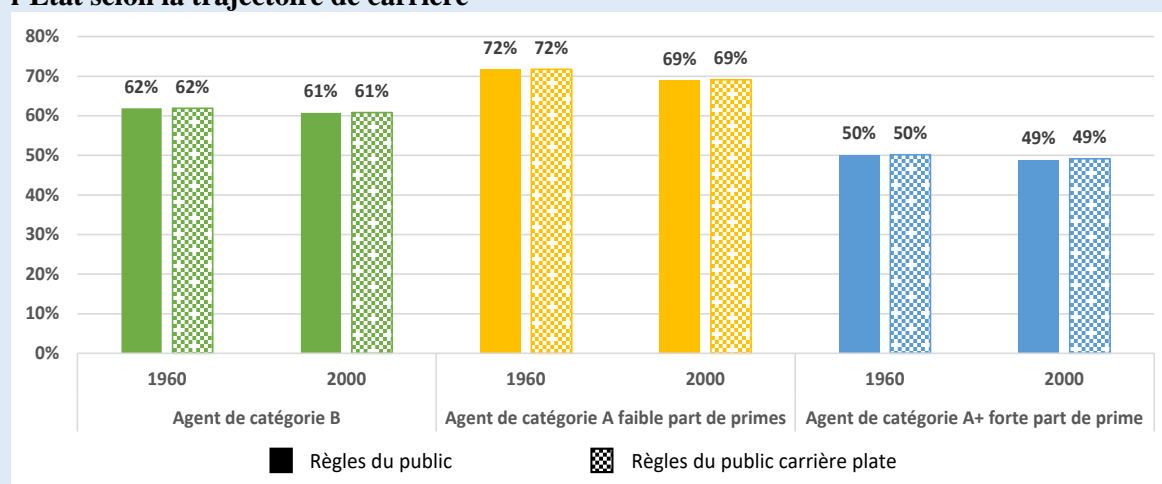
Figure a - Rémunération totale relative au SMPT de l'ensemble de l'économie de l'année



Source : SG-COR (d'après les données du panel État de l'INSEE et les exploitations DGAFP).

Le taux de prime restant inchangé entre la simulation à carrière plate et celle reposant sur les trajectoires de carrière des cas types du COR, les taux de remplacement, avec les règles du public, de chaque cas type considéré sont donc quasiment identiques entre les deux simulations¹ (Figure b).

Figure b - Taux de remplacement net à la liquidation pour les cas types de fonctionnaires de l'État selon la trajectoire de carrière

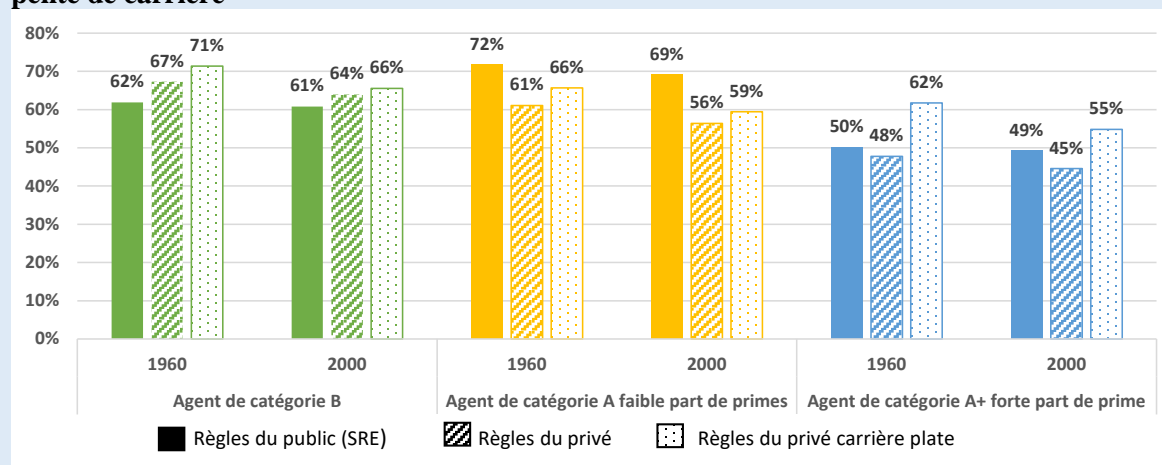


Source : maquette SG-COR

Pour l'ensemble des cas types, et pour chaque génération considérée, la simulation effectuée sous l'hypothèse d'une carrière complètement plate améliore le taux de remplacement avec les règles du privé (Figure c). Le cas type de fonctionnaire de catégorie A se retrouve légèrement moins pénalisé par les règles du privé et l'application de ces dernières au cas type de catégorie A + lui devient très fortement favorable.

L'impact de l'application des règles du privé sur le taux de remplacement des cas types de fonctionnaires de l'État est donc fortement sensible aux hypothèses retenues d'évolution de leur rémunération.

Figure c - Taux de remplacement net à la liquidation pour les cas types de fonctionnaires de l'État respectivement selon les règles de calcul des retraites du public et du privé et selon la pente de carrière



Source : maquette SG-COR

ⁱ Seul le traitement indiciaire est pris en compte pour le calcul du montant de retraite dans le régime intégré des fonctionnaires, le taux de remplacement qui rapporte la première pension à la dernière rémunération totale est donc essentiellement déterminé par la part des primes.

2.3 Des fonctionnaires globalement perdants sur cycle de vie

Le résultat positif, sur le taux de remplacement du cas type B, doit cependant être nuancé en raisonnant sur cycle de vie. En effet, l'application des règles du privé impacte les pensions perçues, et cela s'illustre bien à travers l'indicateur du taux de remplacement, mais il impacte également les cotisations salariales versées. Ce cas type, né en 1960 a la même durée de carrière et de retraite dans le système public et privé et touchera une pension supérieure en lui appliquant les règles du privé. Cependant, en raison de taux de cotisations et d'assiette différents entre les deux régimes (Encadré 1), ses cotisations versées sur l'ensemble de sa carrière sont plus élevées que le supplément de pension de retraite perçu (Tableaux 3 et 4). Ce constat est similaire pour le cas type né en 2000 : en dépit d'un départ à la retraite légèrement plus précoce (1 trimestre plus tôt – Tableau 2), son supplément de pension lié à l'application des règles du privé et sa durée de retraite légèrement supérieure ne compensent pas l'augmentation des cotisations versées. En prenant en compte l'intégralité des pensions et des cotisations versées sur cycle de vie, l'application des règles du privé serait donc défavorable au cas type de catégorie B : son taux de récupération, se définissant comme le rapport entre la somme des pensions perçues au cours de la retraite et la somme des cotisations versées au cours de la carrière, est plus faible sous les règles du secteur privé (Tableau 5).

Ce constat s'applique également pour les deux autres cas types, catégories A et A+, qui sont, doublement pénalisés par l'application des règles du privé : ils perçoivent un montant total de pension inférieur¹⁸ pour un montant de cotisations totales plus élevé.

Tableau 3 – Taux de prestation rapportant l'ensemble des pensions versées¹⁹ à l'ensemble des salaires perçus

Cas type	Agent de catégorie B		Agent de catégorie A faible part de prime		Agent de catégorie A+ forte part de prime	
	1960	2000	1960	2000	1960	2000
Règles du public	30,6%	30,5%	32,8%	34,0%	28,6%	28,5%
Règles du privé	33,4%	31,3%	30,3%	27,8%	29,0%	25,1%
Différence	+ 2,8 points	+ 0,8 point	- 2,5 points	- 6,2 points	+ 0,4 point	- 3,3 points

Source : maquette SG-COR

¹⁸ Le cas type de catégorie A+ né en 1960 perçoit une somme de pensions sur l'ensemble de sa durée de retraite légèrement plus élevée avec l'application des règles du privé en raison d'une durée de perception de la pension plus élevée (1 année).

¹⁹ Les grandeurs monétaires sont ici actualisées par l'évolution du salaire moyen.

Tableau 4 – Taux de prélèvement rapportant l'ensemble des cotisations versées¹⁸ à l'ensemble des salaires perçus

Cas type	Agent de catégorie B		Agent de catégorie A faible part de prime		Agent de catégorie A+ forte part de prime	
	1960	2000	1960	2000	1960	2000
Génération						
Règles du public	7,1%	9,1%	7,8%	9,7%	6,3%	7,8%
Règles du privé	10,0%	11,5%	10,0%	11,3%	9,7%	11,0%
Différence	+ 2,9 points	+ 2,4 points	+ 2,2 points	+ 1,6 points	+ 3,5 points	+ 3,3 points

Source : maquette SG-COR

Tableau 5 – Taux de récupération rapportant le taux de prestation au taux de prélèvement

Cas type	Agent de catégorie B		Agent de catégorie A faible part de prime		Agent de catégorie A+ forte part de prime	
	1960	2000	1960	2000	1960	2000
Génération						
Règles du public	431,1%	334,6%	421,3%	351,2%	455,7%	366,7%
Règles du privé	334,6%	271,1%	303,5%	246,0%	297,7%	227,9%
Différence	- 96,5 points	- 63,5 points	- 117,8 points	- 105,3 points	- 158 points	- 138,8 points

Source : maquette SG-COR

3. Les dispositifs de solidarité

Cette troisième partie présente l'impact de l'application des règles du privé à des cas types bénéficiant de dispositifs de solidarité : trois cas types au SMIC différant selon la quotité de travail et la complétude de leur carrière. Ces cas types peuvent bénéficier des minima de pension. L'effet des droits liés aux enfants sont, quant à eux, étudiés sur le cas type n°6 du COR (fonctionnaire de catégorie A à faible part de prime) pour une femme ayant un enfant et bénéficiant donc de la majoration de la durée d'assurance. Ces dispositifs sont brièvement présentés dans l'encadré 3²⁰.

Encadré 3 : les dispositifs de solidaritéⁱ

Les minima de pension : les régimes intégrés de la fonction publique et le régime de base des salariés du privé possèdent chacun leur propre dispositif de minima de pension : le MIGA pour le public et le MICO pour le privé. Ils ont pour objectif de garantir une pension de base minimale aux personnes remplissant les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Le MICO concerne les assurés du secteur privé ayant liquidé l'ensemble de leurs pensions. Il s'élève à 679 euros au 1^{er} juillet 2022 pour les assurés ayant validé la durée requise pour le taux plein, sinon

²⁰ Pour plus de détail, voir le document 2 de la séance.

il est proratisé en fonction du nombre trimestres manquants. Il peut être majoré de 60 euros pour les assurés ayant une durée cotisée au moins égale à 120 trimestres, et cette majoration est perçue entière si la durée cotisée est supérieure ou égale à la durée d'assurance requise pour le taux plein, proratisée dans le cas contraire. S'y ajoutent les droits acquis dans les régimes complémentaires. Enfin, l'ensemble de la pension (y compris MICO), ne doit pas excéder un plafond (1 299 euros bruts par mois), le cas échéant, le montant du MICO est écrêté.

Le MIGA concerne les fonctionnaires, sans condition de liquidation de l'ensemble de leurs pensionsⁱⁱ. Contrairement au MICO, il n'est pas strictement proportionnel à la durée de service. Il s'élève à 1 248 euros en 2022 pour les fonctionnaires ayant une durée de services effectifs (c'est-à-dire proratisée du temps de travail) supérieure ou égale à 40 ans. Les fonctionnaires ayant une durée comprise entre 15 et 39 ans, perçoivent 57,5 % du MIGA s'ils ont atteint 15 années et 2,5 points en plus par année supplémentaire entre 15 et 30 ans puis 0,5 point par année entre 30 et 39 ans. Pour ceux ayant une durée inférieure à 15 ans le MIGA est proratisé par la durée de service divisée par la DAR. Contrairement au MICO il n'est pas écrêtéⁱⁱ.

Les montants du MIGA et MICO ne sont pas directement comparables. En effet, les fonctionnaires ne perçoivent pas de retraite complémentaire alors que les salariés du privé perçoivent une pension de l'AGIRC-ARRCO qui vient s'ajouter à la pension de base y compris MICO.

La majoration de durée d'assurance pour enfants : les régimes de retraite public et privé accordent des trimestres supplémentaires pour la naissance et l'éducation des enfants. Le nombre de trimestres attribués diffère entre les régimes. Pour les salariés du secteur privé, chaque enfant donne droit à 4 trimestres au titre de la naissance et 4 trimestres au titre de l'éducation (ces 4 trimestres peuvent être répartis entre les deux parents depuis 2010). Pour les fonctionnaires, chaque enfant donne droit à 2 trimestres et ces trimestres ne comptent que pour la durée d'assurance tous régimes, pas pour la durée de service qui est retenue pour le coefficient de proratisationⁱⁱⁱ.

ⁱ Pour plus de détails, voir le document n° 2 de la séance.

ⁱⁱ La condition de subsidiarité (liquidation de l'intégralité des pensions) et l'écrêtement du MIGA étaient prévues par la loi de 2010 mais le décret d'application n'est pas à ce jour paru.

ⁱⁱⁱ Pour les enfants nés avant janvier 2004, la bonification était de 4 trimestres par enfants et elle majorait les durées d'assurance et de service de la mère.

3.1 Impact de l'application des règles du privé sur le cas type au SMIC

Trois carrières de cas types au SMIC sont mobilisées pour étudier l'impact de l'application des règles du privé sur les taux de remplacement. Ces trois cas types, nés en 1960, sont monopensionnés de la fonction publique de l'État, avec une faible part de prime²¹, et partent à la retraite au taux plein (Tableau 6). Ils n'ont pas d'enfants et sont considérés de « sexe neutre » (ce qui signifie que leur espérance de vie est la moyenne de celle d'un homme et d'une femme). Ils diffèrent par leur âge d'entrée dans la vie active et par leur quotité de travail. Les deux premiers sont rentrés sur le marché du travail à 20 ans et ils ont une carrière complète. Ils diffèrent par leur quotité de travail : le premier travaille à temps plein (cas type « 100 % SMIC carrière complète ») et le deuxième à mi-temps (cas type « 50 % SMIC carrière complète »). Ils partent tous les deux à la retraite à 62 ans et bénéficient du MIGA, non proratisé pour le premier en raison de sa carrière complète à temps plein et proratisé pour le second en raison de son mi-temps (72,5 %).

²¹ Leur part de prime est considérée identique à celle du cas type n° 6 du COR – fonctionnaire de catégorie A (voir graphique 1.b).

Le troisième travaille à temps complet mais ne valide pas une carrière complète puisqu'il n'est rentré sur le marché du travail qu'à l'âge de 46 ans. Il part donc au taux plein à 67 ans et perçoit le MIGA proratisé en raison de sa carrière incomplète (72,5 %).

Si les règles du privé leurs étaient appliquées, le premier cas type (« 100 % SMIC carrière complète ») ne percevrait pas le MICO, sa pension de base dépassant le montant du MICO. Le troisième cas type (« 100 % SMIC carrière incomplète »), ne le percevrait pas non plus, son montant de pension dépassant le montant du MICO proratisé par sa durée validée. Enfin, le deuxième (« 50 % SMIC carrière complète ») le percevrait en entier et son montant serait majoré puisque sa durée cotisée est supérieure à 120 trimestres.

Ainsi, la règle de calcul de la durée de service, proratisée du temps de travail serait défavorable au cas type « 50 % SMIC carrière complète » mais la non linéarité du MIGA (voir encadré 3) rend les règles du privé moins favorables au cas type à carrière incomplète.

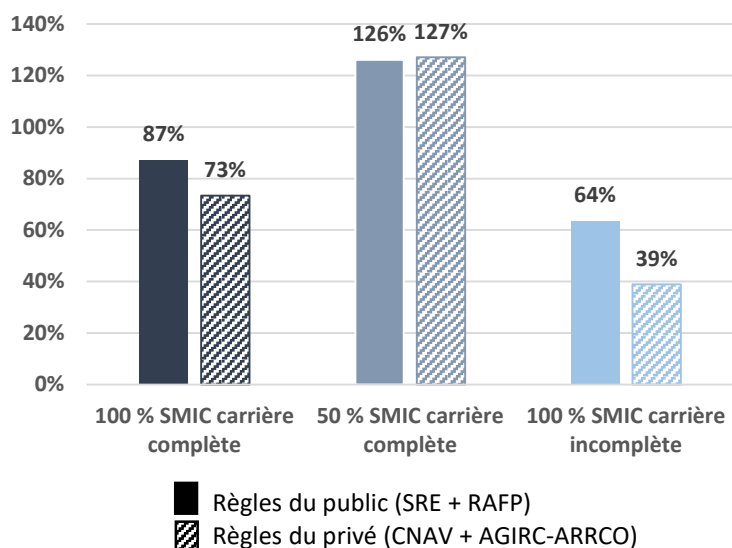
Tableau 6 – Synthèse des caractéristiques des cas au SMIC

Cas type	100 % SMIC carrière complète		50 % SMIC carrière complète		100 % SMIC carrière incomplète	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
Régime						
Génération	1960					
Sexe	neutre					
Nombre d'enfants	0					
Carrière	complète temps plein monopensionné		complète mi-temps monopensionné		incomplète travaille de 46 à 66 ans temps plein	
Âge de début de carrière	20 ans				46 ans	
Durée d'assurance requise pour le taux plein	167 trimestres					
Âge de départ pour le taux plein	62 ans				67 ans	
Durée d'assurance validée pour le taux plein	168 trimestres				84	84
Durée de service	168		84		trimestres	
Coefficient de proratisation du MIGA/MICO	100%		72,5%	100%	72,5%	50%
Minima de pension	MIGA	MICO	MIGA	MICO	MIGA	MICO

Source : SG-COR

En termes de taux de remplacement de la pension, les cas types de fonctionnaires « 100 % SMIC carrière complète » et « 100 % SMIC carrière incomplète » seraient donc pénalisés par l'application des règles du privé contrairement au cas type « 50 % SMIC à carrière complète » dont les règles lui seraient légèrement favorables (Figure 3).

Figure 3 – Taux de remplacement net à la liquidation selon les règles de calcul des retraites du public et du privé



Source : maquette SG-COR

3.2 Impact de l'application des règles du privé sur le cas type de femme avec enfant

L'effet des droits liés aux enfants est étudié à l'aide d'un cas type de femme, fonctionnaire de catégorie A, dont les caractéristiques de carrière ont été présentées dans la partie 1. Cette femme, née en 1960, est monopensionnée de la fonction publique de l'État (Tableau 7). Elle est entrée sur le marché du travail à 21,8 ans, effectue une carrière complète sans interruption et part à la retraite au taux plein. Elle a un enfant, né en 2004, qui lui donne droit à une majoration de durée d'assurance de 2 trimestres, qui n'est pas prise en compte dans la durée de service et donc dans le coefficient de proratisation²².

Ce dispositif lui permet de partir une demi-année plus tôt à la retraite qu'en son absence (situation fictive présentée dans le Tableau 7) mais avec un coefficient de proratisation légèrement plus faible, ce qui engendre une baisse de son taux de remplacement de 1 point (Figure 4).

L'application des règles du privé lui seraient favorables puisqu'elles lui permettraient d'obtenir une majoration de durée d'assurance de 8 trimestres²³. Elle pourrait ainsi partir plus précocement à la retraite dans le privé, d'un peu plus d'une année (Tableau 7). De plus, son taux de remplacement serait amélioré en raison de la prise en compte de ces trimestres dans le coefficient de proratisation dans le secteur privé (Figure 4).

²² Si cet enfant était né avant 2004, la bonification s'élèverait à 4 trimestres et serait prise en compte dans la durée de service. Voir l'encadré 3.

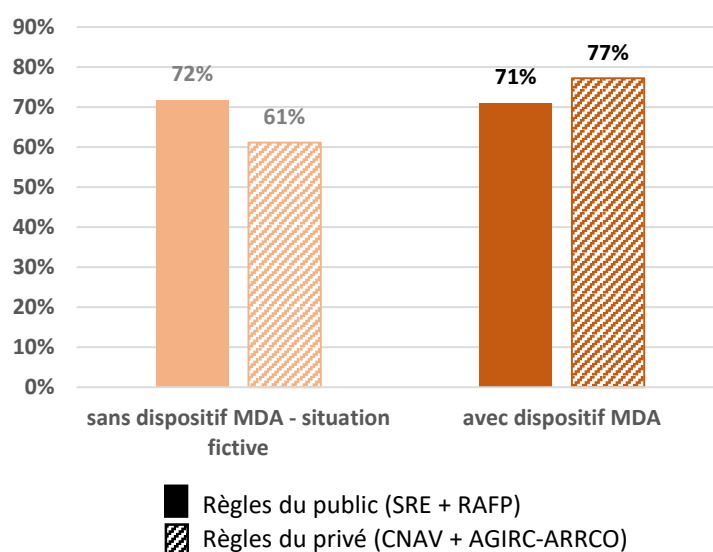
²³ Il est supposé, dans cette simulation, que les 4 trimestres accordés au titre de l'éducation de l'enfant ne sont pas partagés avec le père.

Tableau 7 – Synthèse des caractéristiques du cas type « femme avec enfants »

Cas type	Femme Catégorie A avec enfants SANS MDA - situation fictive		Femme Catégorie A avec enfants AVEC MDA	
	Public	Privé	Public	Privé
Régime	Public	Privé	Public	Privé
Génération	1960			
Sexe	femme			
Nombre d'enfants	1 enfant né en 2004			
Carrière	carrière complète temps plein monopensionnée			
Âge de début de carrière	21,81 ans			
Durée d'assurance requise pour le taux plein	167 trimestres			
Âge de départ pour le taux plein	63,75 ans	62,75 ans	63,25 ans	62 ans
MDA			2 trimestres par enfant	8 trimestres par enfant
AVPF			non	
congé parental			non	
Durée d'assurance validée pour le taux plein	167 trimestres	167 trimestres	167 trimestres	172 trimestres
Durée de service			165 trimestres	
Coefficient de proratisation de la pension	100%	100%	99%	100%

Source : SG-COR

Figure 4 – Taux de remplacement net à la liquidation de la femme avec enfant selon les règles de calcul des retraites du public et du privé



Source : maquette SG-COR

4. Conclusion

Cette approche, basée sur des carrières types, ne donne pas une vision globale des effets de l'application des règles du privé à l'ensemble des fonctionnaires, elle permet juste d'éclairer les mécanismes sous-jacents à l'aide de carrières simples et ne permet pas de conclure sur la plus grande générosité du régime de la Fonction publique par rapport à celui du secteur privé. Une simulation plus globale sur un échantillon représentatif, prenant en compte la diversité des profils de carrière dans la fonction publique, permet de compléter cette analyse²⁴.

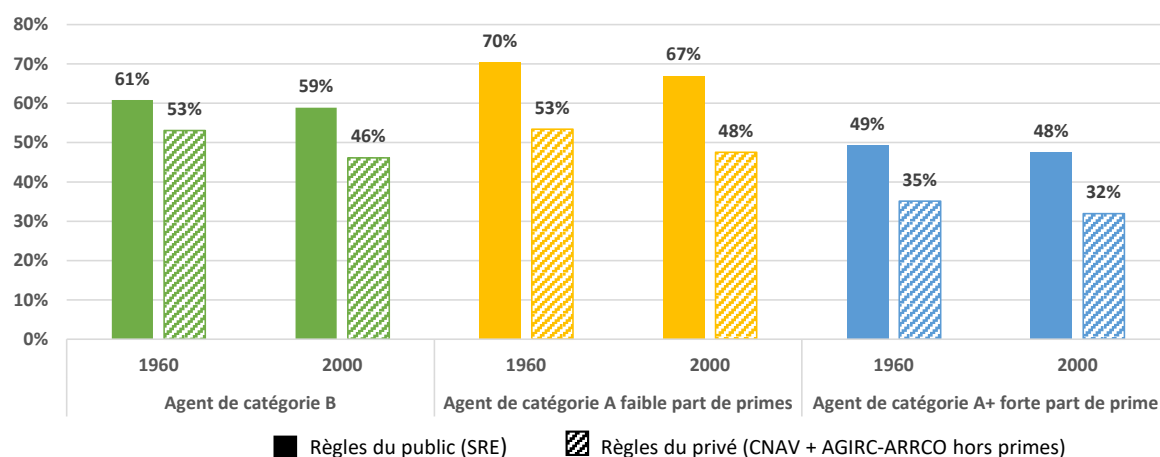
²⁴ Voir le document n°8 de la séance.

Annexe - Simulation d'application des règles du privé à assiette identique

Une troisième simulation est effectuée dans laquelle le traitement indiciaire est seul considéré. Les règles du privé (régime de base et complémentaire) sont appliquées au seul traitement indiciaire afin de comparer les gains ou pertes en termes de taux de remplacement à assiette identique. Sont alors comparées une situation où l'assuré perçoit une pension équivalant à 75 % de son traitement indiciaire des 6 derniers mois à une situation où il percevrait une pension équivalant à 50 % des 25 meilleurs traitements indiciaires et une pension complémentaire se basant exclusivement sur ce dernier.

La Figure A présente les résultats de cette troisième simulation.

Figure A – Taux de remplacement net à la liquidation pour les cas types de fonctionnaires de l'État respectivement selon les règles de calcul des retraites du public et du privé – hors primes (à assiette identique)



Source : maquette SG-COR

Les taux de remplacement du secteur public de cette simulation sont proches de ceux portant sur la rémunération totale (Figure 2), les primes jouant peu sur le taux de remplacement dans le secteur public en raison du mode de calcul de la pension du RAFP. Si l'application des règles du privé à l'ensemble de la rémunération variait selon le cas type considéré (Figure 2), l'exercice à assiette identique (traitement indiciaire seul), est défavorable aux trois cas types considérés : le taux de remplacement rapportant la première pension perçue à l'ensemble de la rémunération (traitement indiciaire et primes) est plus faible avec les règles du privé qu'avec celles du public. En effet, la pension totale perçue suite à l'application de la règle des 25 meilleures années, conjuguée à la pension complémentaire (AGIRC-ARRCO), est inférieure à celle perçue avec la règle des 6 derniers mois quel que soit le cas type considéré. L'absence de la prise en compte des primes provoque donc une baisse importante des taux de remplacement avec les règles du privé. Cette baisse est encore plus importante pour la génération 2000 en lien avec l'augmentation de la part des primes au fil des générations (Figure 1.b).

En raisonnant à assiette identique, l'ensemble des cas types se retrouvent donc pénalisés par l'application des règles du privé.