

Les retraités qui sont passés par différents secteurs d'activité au cours de leur vie professionnelle perçoivent des pensions de plusieurs régimes de base. En 2001, ces retraités « polypensionnés » représentaient 36 % des retraités de droit direct de 60 ans et plus. Les conditions d'acquisition des droits à la retraite de ces polypensionnés sont complexes et l'impact de ces parcours professionnels mixtes sur les montants de retraite obtenus par les assurés variable selon la carrière. Cette étude, réalisée à l'aide de l'outil de calcul des retraites par cas-types « Oscarie », s'intéresse au cas des retraités qui ont travaillé successivement dans le secteur de la Fonction publique et celui du privé. Trois carrières « types » ont été construites et appliquées à la génération 1948, première pour laquelle s'applique l'intégralité de la réforme du Régime général de 1993. Globalement, on constate que le passage du privé à la Fonction publique représente un choix souvent favorable en termes de retraite, comparé à une carrière identique sur le plan salarial et entièrement passée dans le secteur privé. Le passage de la Fonction publique au secteur privé doit quant à lui généralement s'accompagner de hausses de salaire, parfois substantielles, pour aboutir à une neutralité du seul point de vue des montants de pension perçus. Au total, l'incidence de parcours de carrière, alliant des passages par le public et par le privé, sur le montant de la retraite apparaît variable, compte tenu de la prise en compte différente dans chacun des secteurs des salaires versés pour le calcul de la pension.

Émilie RAYNAUD

Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité
Ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées
DREES

Les retraités polypensionnés des secteurs public et privé : une analyse par cas types

Les retraités polypensionnés sont des assurés ayant changé de statut au cours de leur vie professionnelle. Ils relèvent alors de plusieurs régimes de base de retraite. Ces polypensionnés sont nombreux : en 2001, ils représentent plus d'un tiers (36 %) des retraités de droit direct âgés de 60 ans et plus (51 % pour les hommes et 26 % pour les femmes) [4]. Les conditions d'acquisition des droits à la retraite de ces assurés sont complexes, notamment dans le cas d'individus ayant cotisé à des régimes dont les règles sont distinctes. C'est fréquemment le cas des polypensionnés des secteurs public et privé. En 2001, un tiers des retraités de la Fonction publique civile d'État avaient travaillé dans le secteur privé au cours de leur vie active et parmi les anciens militaires ou les retraités des collectivités locales et des hôpitaux, les deux tiers avaient effectué une partie de leur carrière dans le secteur privé.

Afin d'étudier plus précisément les conséquences sur les retraites de parcours professionnels mixtes, avec une succession de périodes de travail dans les secteurs public et privé, des carrières théoriques « types » ont été construites et examinées pour la génération 1948, la première à connaître l'intégralité des effets de la réforme du Régime général de 1993. Pour cette génération, le nombre de trimestres d'assurance tous régimes requis pour avoir droit au taux plein au Régime général est de 160 et le salaire moyen de carrière qui sera pris en compte pour la détermination de la pension sera calculé à partir des 25 meilleures années. Les retraites de la Fonction publique dépendent quant à elles uniquement du dernier traitement perçu par les individus ainsi que du laps de temps passé dans le secteur, comptabilisé en annuités (encadré 1).



L'étude des carrières théoriques stylisées permet de mieux appréhender les modalités de calcul des retraites dans chaque régime et les résultats de leur interaction sur les retraites des polypensionnés. Elle a été réalisée à l'aide de l'outil de calcul des montants de retraites par cas-types, Oscarie [7].

Trois types de profils de salaire ont été envisagés pour les exercices de simulations :

- un parcours correspondant à des salaires peu élevés, la rémunération équivalant systématiquement à 1,4 fois le

SMIC de l'année considérée (carrière « 1,4 SMIC »)¹ ;

- une carrière de non-cadre croissante, qualifiée d'« intermédiaire » en termes de niveau de salaires, qui part de la moitié du plafond (P) de la Sécurité sociale en début de carrière pour parvenir au plafond en vigueur lors de l'année de liquidation (carrière « 0,5P1P ») ;

- une carrière croissante « à hauts salaires », de cadre, qui part du plafond en vigueur en début de carrière et finit au double de celui ayant cours à son terme (carrière « 1P2P »).

Par hypothèse, lors de leur passage dans la Fonction publique, les salariés ont un statut de fonctionnaire titulaire. Les polypensionnés des secteurs public et privé reçoivent donc une pension de fonctionnaire versée par le Service des pensions ou la CNRACL, dès lors qu'ils ont accompli quinze ans de services effectifs dans la Fonction publique (ce qui est le cas dans cette étude), une pension de base du régime général (CNAV) et des pensions complémentaires de l'ARRCO et / ou de l'AGIRC² (voir glossaire).

E•1

Les hypothèses prises en compte dans les simulations

Législation

L'étude a été réalisée à l'aide de l'outil de calcul des montants de retraites par cas-types, Oscarie¹. La législation actuelle (montée en puissance progressive des dispositions de la réforme de 1993) est retenue comme hypothèse de travail. Les modes d'indexation des différents barèmes employés dans les calculs de pension sont les suivants : à partir de 2003, le plafond de la Sécurité sociale est indexé sur le salaire moyen, celui-ci ayant un taux de croissance de 3,6 % (1,6 % en réel) pour les années futures. Les coefficients de revalorisation des salaires portés au compte pour la CNAV, le salaire de référence et la valeur du point des régimes complémentaires ainsi que la valeur du point fonctionnaire sont indexés sur les prix, le taux d'inflation utilisé en projection étant de 2 %². Les taux de cotisation des différents régimes complémentaires (ARRCO, AGIRC, IRCANTEC) sont supposés stables, à leur valeur actuelle.

Calcul des pensions

La pension du Régime général est obtenue par : $P = \tau \times \text{SAM} \times \min\left(1, \frac{D}{150}\right)$, où τ est le taux de pension et D la durée d'affiliation au régime. À partir de 65 ans, le taux de pension est automatiquement fixé à son maximum (50 %). En deçà, il est fonction de l'âge ou de la durée d'assurance de l'individu, selon le paramètre le plus favorable $\tau = 50 - 1.25 * \min\left[4(65 - a), \max(0; T - D_{\text{tot}})\right]$ avec a l'âge du retraité, D_{tot} la durée validée " tous régimes " et T le nombre de trimestres requis pour avoir droit à une retraite au taux plein. T est passé avec la réforme de 1993 de 150 à 160 trimestres, le nombre de trimestres nécessaires augmentant progressivement de génération en génération (150 trimestres pour la génération 1933, 151 pour la génération 1934, etc.). Depuis le 1^{er} janvier 2003, pour toutes les pensions liquidées après cette date et quelle que soit la génération des individus concernés, T est fixé à 160. Le Salaire Annuel Moyen ou SAM a lui aussi été modifié par la réforme de 1993. Il représente désormais la moyenne des 25 meilleurs salaires annuels bruts tronqués par le plafond de la Sécurité sociale, revalorisés, contre les 10 meilleurs auparavant. La montée en charge de la réforme s'effectue à raison d'une année supplémentaire par génération. La réforme sera ainsi appliquée dans sa globalité pour la génération 1948.

En cas de pluriactivité, le taux de pension est calculé à partir de la durée d'assurance " tous régimes " qui prend en compte l'ensemble de la carrière, y compris les périodes passées dans la Fonction publique.

La pension fonctionnaire est égale à $0,02 \times \min(\text{annuités}, 37,5) \times \text{traitement}_T$. Le temps passé dans le régime fonctionnaire est comptabilisé sous forme d'annuités avec un maximum de 37,5 ans de services effectifs. Ce maximum peut être élevé jusqu'à 40 ans en ajoutant les bonifications (pour enfants, campagnes militaires). traitement_T représente le traitement brut des derniers mois d'activité (avec un minimum requis de 6 mois à cette rémunération), hors primes.

Les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC sont des régimes en points. Ils calculent la pension de leurs assurés à partir des points accumulés, évalués chaque année en fonction des cotisations prélevées sur le salaire des individus et de la valeur d'achat du point ou salaire de référence. L'âge de liquidation légal est fixé à 65 ans. En deçà, des coefficients d'abattement sont appliqués à la pension. Entre 60 et 65 ans, cependant, la retraite peut être liquidée sans abattement si l'individu dispose du nombre de trimestres requis pour atteindre le taux plein au Régime général et si au moment de la liquidation il est salarié en activité, chômeur inscrit à l'ANPE, artisan ou commerçant. Les coefficients d'abattements sont calculés en fonction de l'âge ou de la durée d'assurance, selon le résultat le plus favorable pour l'assuré.

Carrières testées

Différentes durées d'emploi dans le secteur privé et la Fonction publique ont été testées de manière systématique pour chaque profil de carrière, en faisant débiter la période d'activité des salariés respectivement dans l'un puis dans l'autre secteur. Les configurations de carrière qui ont été simulées sont les suivantes : 40 ans de public, 40 ans de privé, puis 10 ans de privé-30 ans de public, 15 ans de privé-25 ans de public, 20 ans de privé-20 ans de public, 25 ans de privé-15 ans de public et vice-versa, les périodes de salariat et de fonctionariat étant inversées. En 2001, parmi les retraités de la Fonction publique d'État (civile ou militaire), des collectivités locales et des hôpitaux, qui ont travaillé dans le secteur privé au cours de leur vie active, 40% environ ont validé entre 10 et 25 ans au Régime général.

Le taux de prime appliqué aux traitements perçus pendant les périodes fonctionnaires, défini comme la part de la rémunération totale que représentent les primes, varie également, les pensions de la Fonction publique étant calculées à partir des traitements hors primes. Trois valeurs lui ont initialement été données pour chaque carrière : 0, 10 et 20 %. En moyenne, les primes représentent environ 14 % de la rémunération moyenne des fonctionnaires. Un taux de 20 % attribué comme primes l'équivalent de 3 mois de salaire supplémentaires environ. Le taux de 10 % équivalait quant à lui environ à 1 mois et 10 jours de salaire supplémentaire.

1. Oscarie a initialement été conçu dans le cadre d'une convention entre l'Université de Caen et la Drees par Claire El Moudden et Jean-Marc Dupuis. Il a ensuite été complété à la Drees.

2. Les taux de croissance des salaires et des prix suivent les hypothèses du Conseil d'orientation des retraites (COR).

1. Ce type de profil est plus fréquent dans le secteur privé que dans la Fonction publique. Au niveau le plus bas de la grille de la Fonction publique, il existe cependant des profils de rémunération équivalents (agents administratifs et agents de services techniques, adjoints administratifs par exemple) faibles et assez peu croissants.

2. Les anciens salariés non cadres reçoivent une pension de l'ARRCO uniquement ; les anciens cadres de l'ARRCO et l'AGIRC à la fois.

Les parcours simulés dans cette étude sont des carrières théoriques qui se déroulent entre 1968 et 2007. Les individus étudiés sont supposés prendre leur retraite à cette date en liquidant la totalité de leurs droits, après avoir cotisé quarante ans tous régimes confondus, ce qui dans le cadre de la réforme de 1993 leur assure le droit à une retraite à taux plein (50 %) au Régime général. Aucun coefficient d'abattement n'est en outre appliqué aux pensions complémentaires du secteur privé (encadré 1). Il s'agit donc bien ici d'envisager des cas types théoriques, qui permettent, de façon un peu artificielle, de simplifier les comparaisons : un an d'assurance en moins aurait en effet un impact très différent dans les deux régimes.

Ces carrières types permettent ainsi d'apprécier l'impact des différences de réglementations entre les régimes concernés, sans toutefois rendre possible des conclusions sur les situations effectives, compte tenu des différences de carrière et de parcours professionnel qui caractérisent par ailleurs les secteurs public et privé. L'application des conclusions de l'étude aux situations effectives reste en effet limitée par les hypothèses de travail employées³ : les carrières se déroulent de manière linéaire, sans qu'aucun aléa (période de chômage, retrait temporaire du marché du travail) ne vienne en interrompre le cours, afin de concentrer l'analyse sur les conséquences pour les polypensionnés de la combinaison de règles de calcul des retraites différenciées. En outre, les passages d'un secteur à l'autre sont *a priori* supposés se faire à carrière salariale « continue », le changement de secteur n'occasionnant pas de modification des profils de rémunération. Or la structure des emplois et des salaires est dans les faits très différente dans le public et le privé, avec une plus forte dispersion des rémunérations dans ce dernier secteur. Les métiers ne se recoupant pas nécessairement, un employé passant d'un secteur à l'autre risque d'occuper une fonction différente, avec une rémunération distincte, et avec une prise en compte différente de l'ancienneté [6].

Des taux de remplacement supérieurs pour les unipensionnés de la Fonction publique

L'analyse veut d'abord porter sur les taux de remplacement bruts des salaires par la retraite (encadré 2), pour des niveaux

de salaires bruts totaux égaux pendant les périodes de travail privées et publiques (primes comprises). Les taux de remplacement nets à salaires nets totaux égaux peuvent également être comparés.

Dans le cas de personnes qui effectuent toute leur carrière dans un seul secteur (les retraités unipensionnés), on retrouve des résultats déjà largement connus : dans le privé, plus les salaires moyens de carrière sont faibles, plus le taux de remplacement est élevé. Un unipensionné du secteur privé ayant eu une carrière à faible rémunération (1,4 SMIC) a ainsi un taux de remplacement brut de 60 %, contre 42,2 % pour celui ayant effectué une carrière croissante au niveau « cadre » (en net 72 % contre 48,3 %) [tableau 1].

Par ailleurs, dans la Fonction publique, plus la part des primes dans la rémunéra-

tion totale est élevée, moins le taux de remplacement est important, à carrière identique. Un taux de prime accru à rémunération totale donnée revient en effet à minorer les traitements bruts, à partir desquels sont calculées les pensions de retraite de la Fonction publique (encadré 1).

Ces taux de prime ne sont toutefois, il faut le noter, pas indépendants des carrières étudiées : la part des primes dans les salaires de fonctionnaires est en effet d'autant plus forte que les traitements sont élevés (excepté pour certaines catégories de fonctionnaires, au statut particulier⁴). Pour tenir compte de ce phénomène, les carrières privées et publiques à 1,4 SMIC ont été comparées sur la base d'une part des primes de 10 % dans la rémunération totale du fonctionnaire et les carrières élevées (1P2P) avec une part des primes de 20 %⁵.

E•2

Les taux de remplacement, un indicateur de comparaison des niveaux de revenu avant et après la retraite

Les résultats issus des simulations sont présentés sous la forme de comparaisons de taux de remplacement, et non de montants de pension. Le taux de remplacement a d'abord été calculé brut des prélèvements sociaux : il représente le rapport de la première pension de retraite brute et du dernier revenu professionnel brut perçus par l'individu. Celui-ci équivaut au dernier salaire pour les agents du privé et au dernier traitement incluant les primes pour les fonctionnaires.

Les taux de remplacement doivent être compris comme un outil de comparaison de niveaux de revenu et de vie avant et après liquidation des droits à pension. Ils sont exempts de toute considération de contributivité, la rémunération offrant une information seulement fragmentaire sur l'effort cotisant effectivement fourni (voir [1] ou [2] pour une analyse de ce type).

Le taux de remplacement brut donne à la fois des indications sur le montant des pensions à la date de liquidation et sur la variation "instantanée" de niveau de revenu induite par le passage de la vie active à la retraite. Les niveaux de vie relatifs de l'actif et du retraité sont cependant mieux mesurés par l'emploi de taux nets de prélèvements sociaux, les cotisations sociales, la CSG et la CRDS représentant un part plus importante des salaires que des pensions brutes. Des taux de remplacement nets de prélèvements sociaux ont donc également été calculés pour cette étude.

Les taux de remplacement bruts sont calculés à partir d'une comparaison effectuée sur la base de salaires bruts totaux égaux dans le public et dans le privé, alors que les taux de remplacement nets le sont à partir d'une comparaison à salaires nets totaux égaux, afin d'avoir une base de calcul identique entre périodes de travail privées et publiques. En effet, le passage du salaire brut au salaire net imposable se fait de manière bien distincte dans les secteurs public et privé. Les fonctionnaires titulaires et les salariés du privé ne sont pas nécessairement soumis aux mêmes cotisations. L'assiette des prélèvements est différente : pour les salariés du privé, c'est en effet l'ensemble de la rémunération qui est retenu pour le calcul des cotisations sociales, de la CSG et de la CRDS, alors que seul le traitement hors primes sert pour les calculs de cotisations sociales des fonctionnaires, les primes n'étant cependant pas exonérées de la CSG ou la CRDS. Les taux de cotisation sont en outre différents, ainsi que les plafonds de revenu délimitant l'application de ces taux. Un salarié cadre du privé subit ainsi en 2002 un prélèvement global sur sa rémunération d'environ 21 % sur la partie inférieure au plafond de la Sécurité sociale, 19 % sur la tranche 1P4P, 16 % sur la tranche 4P8P et 8,45 % au-delà. Le retraité de la même catégorie voit sa pension brute de base diminuée en 2002 de 6,7 % et ses pensions complémentaires de 7,7 %.

Un fonctionnaire de niveau équivalent subit en 2002 un prélèvement de près de 16,4 % sur l'intégralité de son traitement de base et de 8,6 % sur les primes. Les prélèvements sur les retraites des anciens fonctionnaires sont quant à eux de 6,7 %.

Une même rémunération brute aboutit ainsi à un salaire net différent selon que l'on est fonctionnaire ou employé dans le secteur privé.

3. Voir encadré 4 pour une variante sur la forme des profils de salaires.

4. Les professeurs ont ainsi des taux de prime faibles, le personnel travaillant dans la police et les prisons, des taux de prime forts.

5. Le cas du parcours intermédiaire 0,5PIP reste plus ambigu (pour des rémunérations totales sensiblement équivalentes, un instituteur et un secrétaire administratif ont des taux de primes très éloignés).

T 01 taux de remplacement des unipensionnés
(retraités ayant effectué toute leur carrière dans un seul secteur)

En %

Parcours de carrière	40 ans secteur privé		40 ans Fonction publique (taux prime 20 %)		40 ans Fonction publique (taux prime 10 %)	
	brut	net	brut	net	brut	net
Carrière à 1,4 SMIC	60,0	72,0	60,0	65,7	67,5	74,6
Carrière allant de 0,5 à 1 plafond de la Sécurité sociale	50,7	58,3	60,0	65,7	67,5	74,6
Carrière allant de 1 à 2 plafonds de la Sécurité sociale	42,2	48,3	60,0	65,7	67,5	74,6

Source : calculs DREES.

La comparaison des carrières unipensionnées (tableau 1) montre que les taux de remplacement bruts issus d'une carrière effectuée entièrement dans la Fonction publique sont quasi systématiquement supérieurs à ceux découlant d'un parcours intégralement effectué dans le secteur privé. À parcours et rémunération totale identique, il existe à cet égard et sur la base de la législation découlant de la réforme de 1993, un écart en faveur de l'unipensionné de la Fonction publique.

Ces conclusions restent vraies pour les taux de remplacement nets, seuls les niveaux des taux étant modifiés⁶ : pour le profil de carrière à faible rémunération par exemple, un unipensionné a dans la Fonction publique un taux de remplacement net de 74,6 % (avec une part des primes de 10 % dans sa rémunération totale) contre 72 % pour un unipensionné du secteur privé.

Par la suite, deux types de carrières stylisées ont été construites pour étudier les polypensionnés : les unes décrivent les passages du secteur privé à la Fonction publique et les autres les passages du statut de fonctionnaire à celui de salarié du privé, les profils salariaux restant dans un premier temps identiques quelle que soit la nature du changement. Ces parcours reflètent des cheminements professionnels très différenciés : dans un cas, les individus ont passé un concours administratif afin de devenir fonctionnaire, dans l'autre ils ont quitté définitivement la Fonction publique, secteur dans lequel ils ont débuté, pour bénéficier d'opportunités dans le secteur privé. On étudie alors l'impact de ces changements sur les montants de retraite obtenus, en les comparant à ceux dont bénéficient les retraités ayant effectué l'intégralité de leur carrière dans le secteur privé ou dans la Fonction publique (les unipensionnés étudiés plus haut). L'objectif est ainsi d'analyser les consé-

quences, du point de vue du seul calcul des retraites, des changements de statut entre salarié du privé et fonctionnaire, le maintien du statut initial tout au long de la carrière étant considéré comme la situation de référence.

Les passages du secteur privé à la Fonction publique

Les parcours professionnels qui vont du secteur privé au public correspondent à ceux des agents qui, ayant débuté dans le secteur privé, passent un concours administratif pour poursuivre leur carrière dans la Fonction publique. Ces parcours sont des situations assez fréquentes, les possibilités de concours correspondant à une large palette de compétences et qualifications. La décision d'intégrer la Fonction publique se fait toutefois tardivement dans certaines des combinaisons théoriques étudiées ici, ce qui reste du domaine du possible⁷ mais ne reflète probablement pas les comportements les plus usuels en la matière.

Le passage du privé au public représente un choix souvent favorable en termes de retraite, comparé à une carrière identique entièrement passée dans le privé

Dans la plupart des cas, et toujours à niveau de rémunération et profil de carrière donnés, les polypensionnés passés du secteur privé au secteur public obtiennent un taux de remplacement supérieur à celui des unipensionnés du secteur privé et inférieur à celui des fonctionnaires unipensionnés (graphique 1).

Par exemple, pour le profil croissant de carrière de cadre (1P2P) et une part des primes dans la rémunération des fonctionnaires de 20 %, les taux de remplacement simulés pour les polypensionnés sont inférieurs à ceux des unipensionnés du secteur public et supérieurs à ceux des

unipensionnés du privé. Plus le temps passé dans le secteur public s'accroît, plus cet avantage s'amplifie, le taux de remplacement augmentant concurremment avec la durée de la période passée dans la Fonction publique. Ainsi, à carrière identique, un polypensionné passé du secteur privé au secteur public est généralement avantagé en termes de retraite par rapport à son homologue resté dans le privé. La perte des droits à pension du secteur privé, liée à un tel changement de statut, est en général plus que compensée par l'apport de la pension de fonctionnaire.

La conjonction des modes de calcul des pensions dans des régimes aussi différents que ceux du secteur privé et de la Fonction publique crée toutefois de nombreuses non-linéarités. Les mécanismes de constitution des pensions sont ainsi assez complexes pour que la retraite d'un polypensionné passé du secteur privé à la Fonction publique ne soit pas systématiquement équivalente à une moyenne de celles des unipensionnés.

Passer du privé au public à profil salarial égal n'assure cependant pas dans tous les cas une retraite supérieure

Passer du privé au public n'assure ainsi pas systématiquement une retraite plus avantageuse. À carrière identique, un salarié non cadre à rémunération moyenne ayant quitté le secteur privé pour la Fonction publique se trouve ainsi assez souvent désavantagé, une fois à la retraite, par rapport à son homologue unipensionné du privé. Par exemple, pour un taux de prime de 20 %, et une progression salariale de type 0,5P1P, seule la carrière comportant 10 ans de travail dans le privé et 30 ans dans le public permet à un polypensionné d'obtenir un taux de remplacement net (60,2 %) supérieur à celui de l'unipensionné du privé (58,4 %) [graphique 2]. Pour une part des primes de 10 %, ce sont les configurations de carrière avec 15 ans dans le privé-25 ans dans le public et 10 ans dans le privé-30 ans dans le public qui aboutissent à un tel résultat, avec des taux de remplacement nets respectivement de 61,6 % et 67,3 %, supérieurs aux 58,3 % obtenus par l'unipensionné du privé.

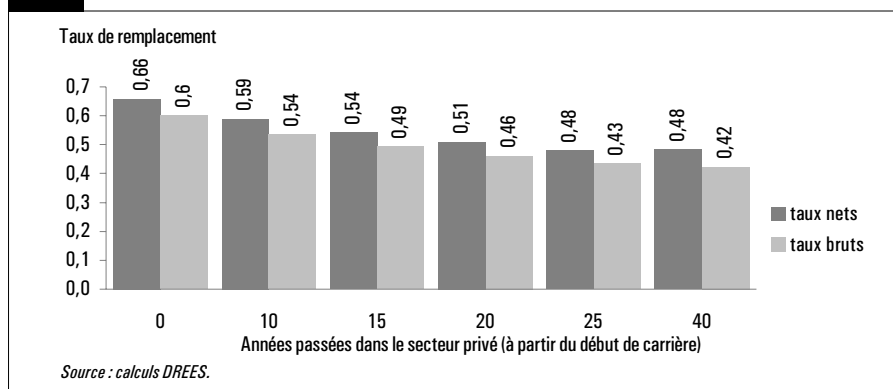
Les parcours mixtes induisent en effet une diminution conséquente des pensions du secteur privé. Amputées

6. À carrière identique, les taux de remplacement nets sont supérieurs aux taux de remplacement bruts car le poids des prélèvements sociaux est plus important pour les salaires que pour les pensions.

7. Certains concours sont ouverts sans conditions d'âge (concours de l'enseignement notamment), mais la plupart des concours de catégorie A ont des limites d'âge allant de 28 à 40 ans et celle des concours de catégorie B ou C est en général fixée à 45 ans. Il existe en outre un certain nombre de dérogations possibles (enfants à charge, handicap, services militaires).

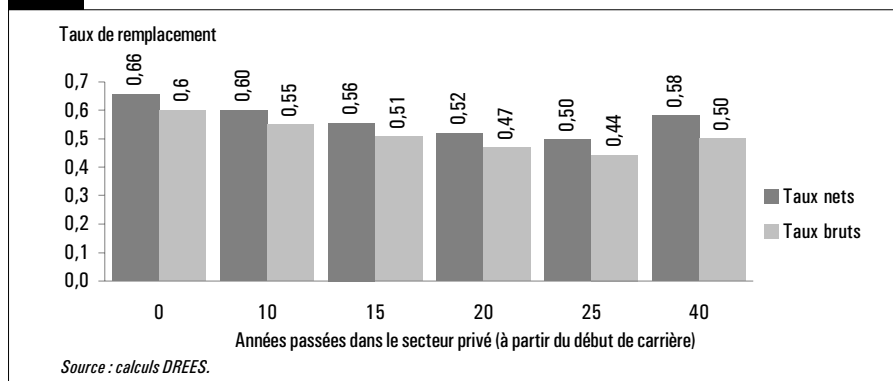
G.01

taux de remplacement pour les polypensionnés privé-public avec un taux de prime de 20 % pour la période dans la Fonction publique. Profil de carrière allant de 1 à 2 plafonds de la Sécurité sociale



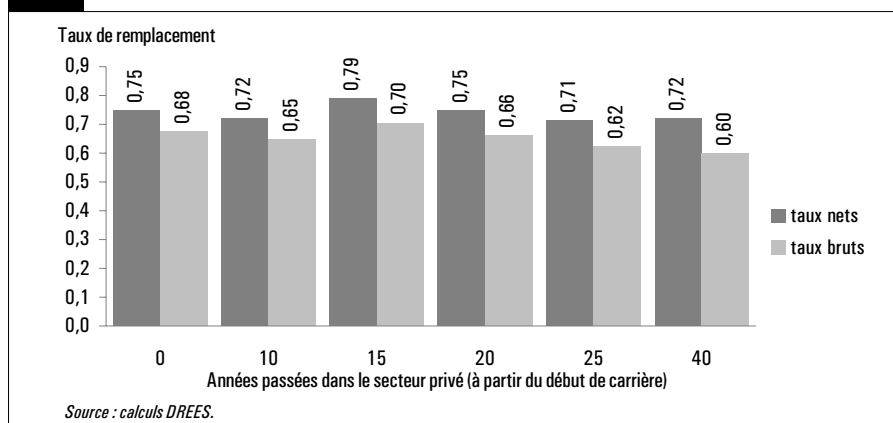
G.02

taux de remplacement pour les polypensionnés privé-public avec un taux de prime de 20 % pour la période dans la Fonction publique. Profil de carrière allant de 0,5 à 1 plafond de la Sécurité sociale



G.03

taux de remplacement pour les polypensionnés privé-public avec un taux de prime de 10 % pour la période dans la Fonction publique. Profil de carrière à 1,4 SMIC



des points acquis sur les salaires de fin de carrière, les pensions complémentaires diminuent fortement. Par ailleurs, si le parcours d'un unipensionné du privé lui permet de porter 40 ans de salaires à son compte au régime général, au sein desquelles il est possible de choisir les

25 meilleures années pour le calcul du salaire annuel moyen (SAM) de référence, la carrière polypensionnée ne comporte qu'une période de salariat tronquée. Le SAM perd alors son rôle de lissage. Ce ne sont plus les meilleurs salaires qui sont pris en compte, mais la

totalité des salaires acquis, dès lors que la période de travail dans le secteur privé est inférieure à 25 ans. Ce mécanisme affecte ainsi particulièrement les retraités des polypensionnés de la génération 1948 [3].

Cette diminution des pensions au titre des années de travail dans le secteur privé n'est plus, dans le cas du parcours de non-cadre, systématiquement contrebalancée par l'apport de la pension de la Fonction publique (cas illustré par le graphique 3). La diminution de la pension du régime général est en effet un peu plus forte, compte tenu du jeu du plafond de la Sécurité sociale, pour les carrières de non-cadres (0,5P1P) que pour celles de cadres (1P2P)⁸. La prise en compte des 25 premiers (au lieu des 25 derniers) salaires dans le cas du parcours d'un polypensionné ayant passé 25 ans dans le privé et 15 ans dans la Fonction publique occasionne à cet égard un saut plus marqué pour le parcours de non-cadre que pour celui de cadre.

Il est donc préférable pour le parcours à rémunération moyenne, et toujours sous l'hypothèse d'identité des carrières dans les deux secteurs choisis, de passer du privé à la Fonction publique relativement tôt, le montant de la retraite étant réduit par un tel changement de statut au-delà de 10 à 15 ans passés dans le secteur privé (graphique 2).

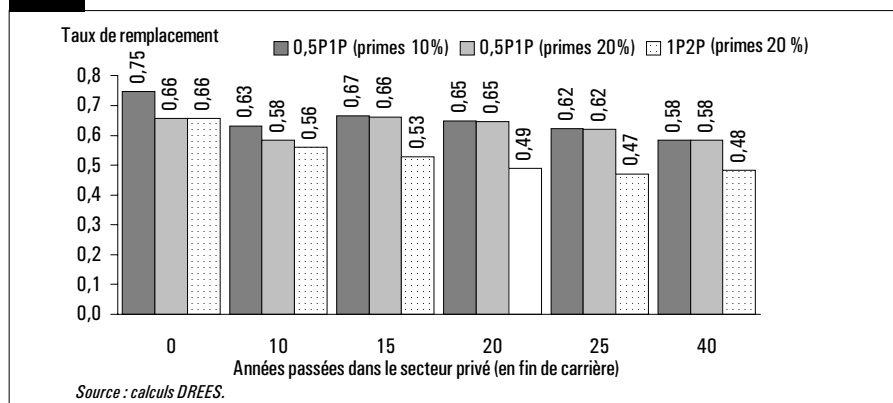
Le rôle important du minimum garanti pour les carrières à faible rémunération

Pour les carrières à faible rémunération (1,4 SMIC), les polypensionnés ont en général à carrière identique des taux de remplacement supérieurs à ceux des unipensionnés du secteur privé. Ils sont même parfois avantagés par rapport aux unipensionnés de la Fonction publique (graphique 3). Ces polypensionnés reçoivent en effet, tous, le minimum garanti de la Fonction publique (encadré 3), qui conjugué aux pensions du privé leur permet d'obtenir une retraite globale particulièrement intéressante, même lorsque leur durée de passage dans la Fonction publique (en deçà de 25 ans) ne leur a donné droit qu'à un minimum proratisé. La configuration offrant le taux de remplacement net le plus élevé (78,8% contre 74,6% pour l'unipensionné du public) est celle où l'assuré a passé dans la Fonction publique le temps juste nécessaire pour avoir droit au minimum garanti à taux plein (25

8. La CNAV ne prenant en compte les salaires que dans la limite du plafond de la Sécurité sociale, la carrière revalorisée portée au compte des cadres du profil à 1P2P correspond en réalité à l'évolution de ce plafond après revalorisation.

G
04

taux de remplacement nets pour les polypensionnés Fonction publique - secteur privé



avant l'âge légal de départ en retraite pour occuper des postes de niveaux équivalents dans le privé (carrière croissante de non-cadre)⁹. La question qui se pose est celle de l'impact d'un tel choix sur les pensions de retraite : est-il plus avantageux, du seul point de vue de la retraite, de rester dans la Fonction publique toute sa vie professionnelle ou de la quitter, au vu des taux de remplacement obtenus par les polypensionnés passés du public au privé, sachant que ces choix impliquent par ailleurs des changements de statut ou de conditions d'emploi qui sont bien sûr des critères déterminants ?

Les différents moments possibles de changement de carrière sont ici envisagés de manière systématique, ce qui conduit à simuler des départs de la Fonction publique à un stade parfois avancé de la carrière (parcours 30 ans de public-10 ans de privé), qui ont une faible probabilité, dans la mesure où les changements de statut s'effectuent habituellement plutôt en début de carrière.

A carrière identique, passer de la Fonction publique au secteur privé aboutit généralement à un montant de retraite moins élevé

Si l'on considère dans un premier temps, de façon volontairement peu réaliste et pour analyser « toutes choses égales d'ailleurs » le fonctionnement des régimes, que le passage du public dans le privé s'effectue sans variation de salaire, il s'avère qu'il est toujours plus avantageux en termes de niveau de retraite, de passer sa carrière entière dans la Fonction publique plutôt que de passer dans le secteur privé (graphique 4). L'apport des pensions du secteur privé ne suffit en général pas à compenser complètement la réduction de la pension de fonctionnaire, induite par la diminution de la durée d'assurance et surtout par la prise en compte d'un salaire « lissé », au lieu du salaire effectif des six derniers mois de la carrière. Il existe une seule exception à ce résultat général : avec un taux de prime de 20 %, 25 ans de travail dans la Fonction publique (contre 15 ans dans le privé), un des polypensionnés non cadre à rémunération moyenne (0,5P1P) peut avoir un taux de remplacement net légèrement supérieur à l'unipensionné du public (66,1 % contre 65,7 %).

Le taux de remplacement obtenu par les polypensionnés non cadres décroît

E•3

Les minima de pensions

Le Régime général comme le régime fonctionnaire prévoient un montant de pension minimal en deçà duquel les pensions ne peuvent descendre. Dans les deux cas, la pension est d'abord calculée à partir des droits acquis par l'individu au cours de sa carrière en contrepartie des cotisations versées. Si cette pension calculée est inférieure au minimum du régime, ce dernier se substitue à elle.

Les montants et modalités d'application de ces minima sont à cet égard distincts. Le minimum garanti s'applique à tous les fonctionnaires. Il est égal au montant du traitement correspondant à l'indice 100 (indice majoré 216 en 2002), dont le montant mensuel est au 1^{er} janvier 2002 de 932,71€ (soit 6 120 F environ). Il est nécessaire d'avoir effectué au moins 25 ans de services effectifs pour bénéficier de ce montant plein. En deçà le montant servi est proratisé, à raison de 4 % du minimum garanti plein par annuité liquidable (services effectifs et bonifications).

Les conditions d'obtention du minimum contributif du Régime général sont plus restrictives : seuls les assurés ayant droit à une pension à taux plein (liquidation à partir de 65 ans ou avant 65 ans avec le nombre de trimestres requis) peuvent en bénéficier. Le minimum contributif est égal à 525,63€ par mois au 1^{er} janvier 2002 (soit 3 448 F environ). Ce montant est valable pour une durée d'assurance de 150 trimestres. Pour les individus liquidant à 65 ans, donc ayant droit au taux plein, mais ne comptabilisant pas 150 trimestres d'assurance, le minimum est réduit à autant de 150^e que les intéressés justifient de trimestres de cotisations à la CNAV.

Pour les polypensionnés, en cas de cumul des droits aux différents minima de pension, priorité est donnée au régime le plus favorable, ici le régime fonctionnaire. Ce dernier verse donc le montant de minimum garanti correspondant à la situation de l'assuré (fonction de sa durée d'assurance), auquel s'ajoute un complément différentiel de la part du Régime général, élevant au maximum la pension globale à la valeur intégrale du minimum garanti. Ce complément ne peut en aucun cas être supérieur au montant du minimum contributif qui serait versé par le Régime général en l'absence de cumul des minima, ni inférieur à la pension due au titre du Régime général.

ans) et où le temps qu'il a passé dans le privé (15 ans) lui permet de bénéficier de pensions CNAV et ARRCO par ailleurs assez élevées.

Le parcours à 1,4 SMIC n'épuisant pas l'éventail des cas réels, la mise en œuvre du minimum garanti ne joue probablement pas un rôle aussi conséquent pour tous les polypensionnés ayant perçu des salaires peu élevés. Cet exemple permet toutefois de souligner le rôle potentiel important de ce minimum garanti dans le calcul des pensions.

Les passages du secteur privé au secteur public ont ainsi des impacts différenciés sur la retraite, selon le profil et

les durées de carrière considérés. Qu'en est-il des passages de la Fonction publique au secteur privé ?

Les passages de la Fonction publique au secteur privé

Le passage du secteur public au secteur privé peut correspondre à divers types de choix de carrière : d'une part celui de personnes très qualifiées (carrière croissante de cadre) susceptibles de bénéficier d'opportunités intéressantes dans le secteur privé et d'autre part ceux de militaires ou de professeurs, par exemple, qui peuvent quitter leurs fonctions

9. Dans les cas types considérés ici, les individus liquident tous leurs droits à la même date, l'année de leurs 60 ans : il n'existe pas de cas de cumul emploi-retraite, pourtant envisageables pour les militaires, par exemple, qui peuvent bénéficier de leur retraite de la Fonction publique avant 60 ans. Ces derniers ont en outre souvent un nombre important de trimestres gratuits, acquis sans contrepartie de cotisations, cas inconciliable avec les hypothèses de travail de cette étude.

en outre moins fortement quand ils passent dans le privé que lorsqu'il s'agit de cadres (profil à 1P2P) [graphique 4].

Ces résultats sont une nouvelle fois liés à l'application du minimum garanti (encadré 3). Pour une part des primes dans leur rémunération totale de 20 %, tous les polypensionnés non cadres à rémunération moyenne obtiennent le minimum garanti de la Fonction publique, dont le montant est suffisamment élevé pour que leurs pensions atteignent des niveaux proches de celle de l'unipensionné du public. Le minimum garanti joue donc un rôle de frein à la diminution de la pension de fonctionnaire provoquée par un changement de statut. Ainsi, la pension perçue en contrepartie de la période de travail dans la Fonction publique est identique pour les parcours professionnels alliant 30 ans de public et 10 ans de privé ou 25 ans de public et 15 ans de privé, alors que dans ce dernier cas les pensions du secteur privé sont plus élevées. C'est cette configuration qui permet d'aboutir à la situation particulière où un polypensionné non

cadre a une pension supérieure à l'unipensionné du public.

De quelle hausse de salaire devrait s'accompagner le passage du secteur public vers le secteur privé pour être neutre en termes de montants de retraite ?

À carrière salariale égale, les polypensionnés bénéficient donc en général de montants de pension et de taux de remplacement inférieurs à ceux obtenus par les fonctionnaires unipensionnés, ce déficit étant plus important dans le cas d'une carrière de cadre, à rémunération forte. Or l'incitation financière influe probablement beaucoup sur les décisions de départ de la Fonction publique, notamment chez les cadres. On a donc cherché à estimer les montants nets de rémunération qui, dans le secteur privé, permettent d'amener le montant net de retraite perçu par les polypensionnés passant du public au privé au niveau de celui des unipensionnés du public.

Une hypothèse simple consiste à supposer que le changement de secteur occasionne pour les salariés arrivant dans le privé une augmentation instantanée de salaires bruts, ceux-ci continuant ensuite à croître au même rythme qu'avant leur changement de statut¹⁰.

Les hausses de salaires nets nécessaires pour aligner les pensions nettes des unipensionnés du public et des polypensionnés passés du public au privé varient alors fortement selon le type de carrière considéré : elles se situent dans un éventail très large allant de 3 % à 110 %. Elles dépendent des écarts initiaux entre les retraites des polypensionnés et des unipensionnés du public concernés, des temps de carrière effectués dans chacun des deux secteurs et de l'application de règles particulières comme le minimum garanti.

Pour les parcours professionnels de cadre (à 1P2P), les suppléments de salaire permettant de garantir aux polypensionnés un montant de retraite identique à celui du fonctionnaire unipensionné sont tout à fait conséquents : ils varient entre 61 % et 68 % (tableau 2).

Les hausses nécessaires en termes de rémunération annuelle sont à cet égard d'autant plus élevées que la durée de travail dans le secteur privé est

courte. De plus, pour les cadres, dont les salaires sont supérieurs au plafond de la Sécurité sociale, une augmentation supplémentaire n'a d'incidence que sur la pension complémentaire perçue au titre de l'AGIRC (et non sur les pensions CNAV ou ARRCO).

Pour un parcours de non-cadre, à rémunération moyenne (tableau 3), les hausses virtuelles de salaire correspondant à une égalisation des niveaux de retraite sont au contraire souvent beaucoup plus faibles. Les écarts de pensions et donc de taux de remplacement entre unipensionné du public et polypensionnés sont en effet moindres¹¹, notamment à cause de l'application du minimum garanti. Plus la part des primes dans la rémunération totale est faible, plus les différences initiales entre polypensionnés et unipensionné de la Fonction publique sont toutefois importantes, et par conséquent plus les hausses de salaire nécessaires sont élevées et proches de celles observées pour le profil de cadre.

L'incidence des passages entre secteurs privé et public apparaît finalement variable, compte tenu de la prise en compte des salaires dans le calcul des retraites

La différence primordiale entre les règles de calcul des retraites du secteur privé et celles de la Fonction publique réside dans l'utilisation, d'une part de chroniques de salaires relativement longues et d'autre part de celle du seul dernier salaire (hors primes). Les conséquences sur la retraite des passages d'un secteur à l'autre, qui constituent le cadre de cette étude, découlent essentiellement, à carrière salariale identique, de cette divergence.

Ainsi, pour les carrières types étudiées, en comparaison d'une carrière identique et continue dans le secteur privé, les passages du secteur privé à la Fonction publique peuvent toujours s'effectuer avec des conséquences positives sur le montant de retraite obtenu. Le caractère favorable ou non de ce changement de statut dépend cependant fortement du moment auquel il s'opère, avec des différences importantes selon les profils de salaire (encadré 4).

Pour le second éventail de carrières théoriques étudié, les passages du secteur public au privé ont, comparés à une

T 02 variations de salaires impliquant une neutralité sur le montant de retraite pour une carrière allant de 1 à 2 plafonds de la Sécurité sociale

Carrière 1P2P (prime fonctionnaire : 20 %)	Variation dans la série de salaire (pendant toute la durée de la période privée)
30 ans public-10 ans privé	68 %
25 ans public-15 ans privé	62 %
20 ans public-20 ans privé	63 %
15 ans public-25 ans privé	61 %

Lecture : Pour obtenir une pension nette équivalente à celle d'un unipensionné fonctionnaire, un polypensionné cadre effectuant 30 ans dans le public et 10 ans dans le privé devrait percevoir pendant ses 10 ans de privé 168 % du salaire net reçu par l'unipensionné public pendant la même période.

Source : calculs DREES.

T 03 variations de salaires impliquant une neutralité sur le montant de retraite pour une carrière allant de 0,5 à 1 plafond de la Sécurité sociale

Carrière 0,5P1P	Variation dans la série de salaires (pendant toute la durée de la période privée)	
	prime fonctionnaire : 10 %	prime fonctionnaire : 20 %
30 ans public 10 ans privé	110 %	73 %
25 ans public 15 ans privé	59 %	-
20 ans public 20 ans privé	59 %	3%
15 ans public 25 ans privé	62 %	12 %

Lecture : Pour obtenir une pension nette équivalente à celle d'un unipensionné fonctionnaire ayant un taux de prime de 20%, un polypensionné effectuant 30 ans dans le public et 10 ans dans le privé devrait percevoir pendant ses 10 ans de privé 173% du salaire net reçu par l'unipensionné public pendant la même période.

Source : calculs DREES.

10. L'écart relatif entre le salaire perçu et le traitement qui aurait été versé par la Fonction publique restant à peu près identique jusqu'au terme de la carrière.

11. Voire inexistant, comme pour la configuration 25 ans de public à un taux de prime de 20% et 15 ans de privé.

carrière intégralement réalisée dans la Fonction publique, une incidence *a priori* indéterminée sur les montants de retraite obtenus, qui dépend des conditions dans lesquelles s'effectue le changement de secteur en termes de progression salariale. L'hypothèse d'un profil de salaires invariant reste en effet très formelle.

Si l'on considère que ce changement de secteur s'accompagne systématiquement d'une hausse de salaires, les majorations de salaires nets qui permettent de rendre ce changement neutre du seul point de vue des montants de retraite perçus sont d'amplitude extrêmement variable. Elles dépendent des règles de calcul dans les différents régimes, plus ou moins favorables compte tenu de l'impact du minimum garanti selon les profils de carrière étudiés et du moment où est effectué le passage, qui détermine le laps de temps pendant lequel sont perçus les salaires majorés.

Bibliographie

[1] Aubert J.-M., « Comparaison du rendement des régimes de retraite : une approche par cas types », Économie et Statistique n°328, INSEE, août 1999.

[2] Colin C., Legros F., Mahieu R., « Le rendement des régimes de retraite : une comparaison entre Fonction publique d'État et secteur privé », Économie et Statistique n°328, INSEE, août 1999.

[3] Coëffic N., Colin C. et Ralle P., « Pluri-activité, temps partiel et retraites », Dossiers solidarité et santé n°3-2001, DREES, juillet-septembre 2001.

[4] Coëffic N., « Les montants des retraites perçues en 2001 », Études et Résultats n°183, DREES, juillet 2002.

[5] COR, Conseil d'orientation des retraites, Premier rapport : Retraites, renouveler le contrat social entre les générations, Orientations et débats, La documentation française, 2001

[6] Fournier J.-Y., « Comparaison des salaires des secteurs public et privé », Document de travail de l'INSEE n°G2001/11, juillet 2001.

[7] Raynaud E., « Les retraités polypensionnés des secteurs public et privé : une analyse par cas types », Dossiers solidarité et santé, Les revenus sociaux en 2001 n°4-2002, DREES, octobre-décembre 2002.

L'incidence de profils de carrière non linéaires

Les hypothèses retenues dans l'étude pour simuler les carrières types influent sur les résultats obtenus. Ceux-ci sont notamment sensibles à la forme des profils de progression salariale prise en compte. Une variante aux parcours de carrière croissants linéaires simulés ici a donc également été envisagée : les points de départ et d'arrivée restant les mêmes, les salaires connaissent cette fois une croissance logarithmique, plus proche des évolutions de carrière observées dans le secteur privé [2] (graphique).

L'emploi de profils logarithmiques de progression salariale a d'abord un effet direct sur le niveau des taux de remplacement.

Les taux de remplacement nets et bruts des polypensionnés et des unipensionnés du privé sont systématiquement supérieurs à ceux observés dans le cas d'une progression de salaire linéaire. Les salaires moyens de carrière deviennent en effet plus élevés, ce qui a un effet positif sur les pensions obtenues. Seuls les unipensionnés du public gardent les mêmes taux de remplacement, dans la mesure où leur dernier salaire, leur taux de prime et leur nombre d'années restent identiques d'un profil à l'autre. Les écarts entre profils de carrières linéaire et logarithmique restent toutefois limités : les taux de remplacement nets correspondants ne diffèrent que dans une fourchette de 0 à 5 points.

Par ailleurs, l'utilisation dans les simulations de profils de carrière logarithmiques modifie à la marge les résultats obtenus avec des profils linéaires sur la situation relative, en termes de retraite, des polypensionnés et des unipensionnés des secteurs public et privé.

Ainsi, pour les salariés ayant eu une progression de salaires logarithmique, le fait d'être passé du secteur privé à la Fonction publique n'est pas aussi souvent un avantage en termes de retraite, par rapport à la situation d'unipensionné du secteur privé, que pour les salariés ayant eu une progression salariale linéaire. Un polypensionné avec un parcours à 1P2P et 25 ans de privé et 15 ans de public a, par exemple dans ce cas, un taux de remplacement net de 50,7%, inférieur aux 52,1% obtenus par l'unipensionné du privé.

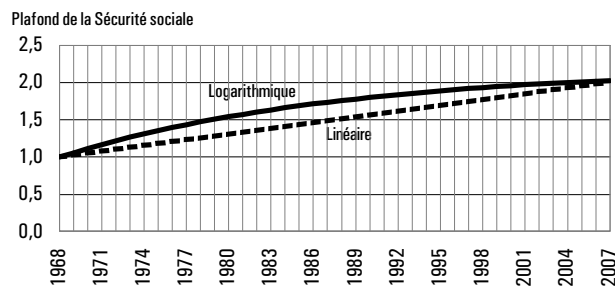
Pour des agents qui sont passés de la Fonction publique au secteur privé au cours de leur vie professionnelle, les conclusions sont identiques pour les profils de carrière linéaire et logarithmique à 1P2P : à carrière égale, il n'est pas intéressant, du point de vue de la seule retraite, de quitter la Fonction publique pour le privé. Les hausses de salaire nécessaires pour rendre ce changement favorable en termes de retraite sont cependant moindres dans le cas d'un profil de carrière logarithmique que dans celui d'un profil linéaire : la pension issue de la période de travail dans la Fonction publique est d'abord plus forte, ce qui laisse un écart de pension entre polypensionnés et unipensionné du public moins élevé à combler par les pensions issues du passage dans le secteur privé. Ensuite, la pension AGIRC, qui permet de faire augmenter la retraite globale, est également plus élevée.

Pour le parcours à salaires moyens (0,5P1P), avoir eu une progression salariale logarithmique plutôt que linéaire rend le passage du secteur public au secteur privé plus souvent avantageux en termes de retraite. Avec un taux de prime de 20 % dans la Fonction publique, les polypensionnés qui ont eu un parcours professionnel

comportant 25 ans de public et 15 ans de privé et 20 ans dans chaque secteur obtiennent respectivement des taux de remplacement nets de 66,8 % et 66,3 %, supérieurs aux 65,8 % de l'unipensionné du public.

Les écarts demeurent toutefois très faibles et ne changent pas les conclusions générales de l'étude.

profils de 1 à 2 plafonds bruts de la Sécurité sociale linéaire et logarithmique



Source : calculs DREES.

GLOSSAIRE

Un **unipensionné** est un retraité n'ayant cotisé qu'à un seul régime de base de retraite au cours de sa carrière tandis qu'un **polypensionné** a cotisé à plusieurs régimes de base.

CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse. La caisse gère les retraites du Régime général de la Sécurité sociale, régime de base obligatoire pour les salariés du secteur privé et les non-titulaires du secteur public.

ARRCO : Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

AGIRC : Association générale des institutions de retraite des cadres.

CNRACL : Caisse nationale de retraite des collectivités locales.

IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.