

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 17 mai 2017 à 9 h 30  
« Préparation des rapports de juin et septembre 2017 »

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

**Construction d'une variante prenant en compte l'évolution de la part des  
primes dans la rémunération des fonctionnaires**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Construction d'une variante prenant en compte l'évolution de la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires

La rémunération des fonctionnaires<sup>1</sup> est constituée de deux composantes, l'une indiciaire (traitement indiciaire<sup>2</sup>), l'autre indemnitaire (appelée primes par la suite). Dans le régime de la Fonction publique d'État (FPE) et à la CNRACL, les cotisations et les pensions sont calculées sur la base du traitement indiciaire des six derniers mois, non compris les primes, de sorte que le taux de remplacement décroît en fonction de la part des primes.

Conventionnellement, les projections du COR sont habituellement réalisées sous l'hypothèse que la part des primes dans la rémunération moyenne des fonctionnaires reste stable. Dans le présent exercice de projection de 2017, cette hypothèse est notamment retenue dans les quatre scénarios économiques (1 %, 1,3 %, 1,5 % et 1,8 %)<sup>3</sup>.

Cependant, les évolutions passées ne sont pas conformes à cette hypothèse de stabilité ; la part des primes dans la rémunération moyenne des fonctionnaires civils d'État a ainsi augmenté au cours des 25 dernières années d'environ 6 points.

Dans son avis de juillet 2015, le Comité de suivi des retraites a exprimé le souhait de faire évoluer en projection la part des primes : « *Le comité renouvelle son souhait qu'en lien avec le secrétariat général du COR, des travaux puissent être menés avec les directions compétentes pour mieux connaître la répartition des primes entre fonctionnaires sédentaires, militaires et des catégories actives et pour déterminer les scénarios à retenir pour l'évolution de la part des primes, afin de pouvoir réaliser des projections des taux de remplacement dans la fonction publique* ».

C'est pourquoi, dans le cadre des projections 2017 du COR, les régimes de la fonction publique (FPE, CNRACL et régime additionnel -RAFP-) ont simulé une variante « primes », où la part des primes continue à augmenter en projection selon la tendance observée au cours des 25 dernières années.

La variante « primes » constitue une variante du scénario 1,3%<sup>4</sup> : la rémunération moyenne (traitement indiciaire + primes) évolue de façon identique au scénario 1,3 % mais, comme la part des primes tend à augmenter, le traitement indiciaire moyen progresse moins vite que dans le scénario 1,3 % tandis que les primes moyennes progressent plus vite.

Le protocole relatif aux parcours professionnels (PPCR) prévoit un basculement d'une partie de la rémunération indemnitaire en rémunération indiciaire entre 2016 et 2018, qui est pris en compte dans le scénario 1,3 % comme dans la variante « primes ».

---

<sup>1</sup> Les données présentées dans le document correspondent aux rémunérations brutes.

<sup>2</sup> Y compris nouvelle bonification indiciaire (NBI).

<sup>3</sup> Scénarios définis selon le rythme annuel de hausse de la productivité du travail à long terme. La stabilité de la part des primes s'entend hors effet du protocole relatif aux parcours professionnels (voir *infra*).

<sup>4</sup> Nous n'avons retenu qu'un seul scénario parmi les quatre pour ne pas démultiplier les simulations, sans pour autant lui conférer une place de scénario central (d'autres variantes sont réalisées sur les autres scénarios – voir le **document n° 2** du présent dossier).

Ce document présente la construction des hypothèses de la variante « primes » par le SG-COR à partir des données de la DGAFP. Les deux premières parties montrent comment la chronique de part de primes a été construite dans la Fonction publique d'État civile (partie 1) et dans les autres versants de la fonction publique (partie 2). La troisième partie présente comment cette chronique de part de primes se traduit en chronique de traitement indiciaire moyen pour les deux régimes FPE et CNRACL, et en chronique de primes moyennes entrant dans l'assiette du RAFF.

## **1. La chronique de part de primes dans la fonction publique d'État civile**

On étudie ici la part des primes dans la rémunération moyenne des fonctionnaires civils d'État, définie comme le ratio entre la prime moyenne et la rémunération moyenne (traitement indiciaire + primes). L'assiette du régime additionnel est constituée des primes dans la limite de 20 % du traitement indiciaire.

### ***1.1. La tendance observée sur le passé***

La part des primes est observée par la DGAFP à partir de deux sources :

- le Système d'Information sur les Agents des Services Publics (SIASP) est la source de référence depuis 2009, la dernière année d'observation étant l'année 2014 ;
- le panel tous salariés permet de suivre les agents de la fonction publique d'État civile de 1988 à 2013. Il correspond jusqu'en 2001 inclus à un échantillon d'environ 1/24 obtenu en gardant les individus nés en octobre d'une année paire. À partir de 2002, l'échantillon a été doublé. Ce panel résulte de la concaténation de l'ancien panel DADS (salariés du secteur privé, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale) et des données de panel sur les agents de l'État. Afin de l'enrichir avec des données spécifiques aux agents civils de l'État comme la part des primes, l'INSEE a rapproché les données individuelles du Fichier Général de l'État (FGE, sur la période 1988 à 2008) et du Système d'Information sur les Agents des services Publics (SIASP, sur la période 2009 à 2013) de celles, plus générales, du panel tous salariés.

Selon le SIASP, la part des primes dans la rémunération moyenne des fonctionnaires civils d'État s'élève à 21,7 % en 2014, dont 11,7 % pour la part des primes entrant dans l'assiette du RAFF. Ces chiffres sont stables de 2012 à 2014.

Selon le panel tous salariés, la part des primes dans la rémunération moyenne des fonctionnaires civils d'État a augmenté entre 1988 et 2013, passant de 14,7 % (10,1 % cotisables au RAFF) en 1988 à 21,8 % (11,8 % cotisables au RAFF) en 2013.

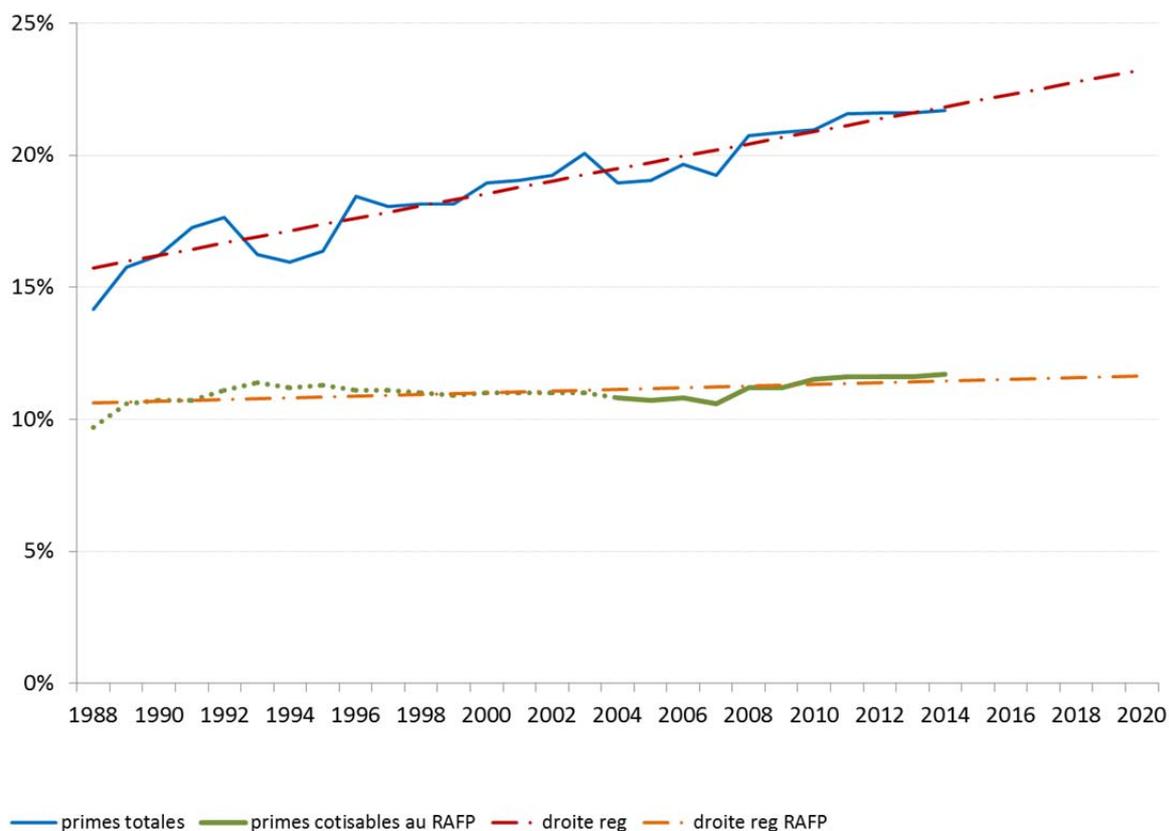
Il existe pour les années récentes un léger décalage entre les résultats issus du SIASP et ceux issus du panel, dû à des différences de champ. En recalant les résultats du panel sur ceux du SIASP, il est possible de reconstituer une série homogène 1988-2014 (voir graphique). Cette série met en évidence une augmentation de la part des primes entre 1988 et 2011 puis une stabilisation entre 2011 et 2014.

A partir de cette série, il est possible d'estimer la tendance à la hausse de la part des primes en traçant une droite de régression (voir graphique). Cette tendance est estimée sur les années 1989 à 2014, le point relatif à l'année 1988 étant exclu par prudence car ce point paraît particulièrement bas sans que l'on puisse attester qu'il y ait bien eu une hausse des primes entre 1988 et 1989 et faute de données antérieures à 1988.

Selon cette régression sur les années 1989-2014, la part des primes dans la rémunération moyenne des fonctionnaires civils d'État a eu tendance à augmenter de 0,23 point par an (+5,9 points en 25 ans).

La part des primes cotisables au RAFP dans la rémunération moyenne des fonctionnaires civils a eu tendance à augmenter de 0,03 point par an (+0,8 points en 25 ans). Cette augmentation modérée est essentiellement liée à l'augmentation de la proportion de fonctionnaires dont les primes sont plafonnées au RAFP, cette proportion étant passée d'environ 40 % en début de période à environ 50 % en fin de période. Pour ces derniers, la part des primes cotisables au RAFP est de 16,7 % (primes représentant 20 % du traitement indiciaire, soit un sixième de la rémunération totale). Pour les fonctionnaires non plafonnés, la part des primes s'échelonne entre 0 et 16,7 %, et l'on constate que la distribution de la part des primes a peu évolué entre 1989 et 2013, avec une moyenne proche de 8,7 %.

### Part des primes\* dans la rémunération moyenne des fonctionnaires civils d'État : observations entre 1988 et 2014 et tendance linéaire



\*primes totales et primes cotisables au RAFP (théoriques avant l'instauration du RAFP en 2004).  
Source : calculs SG-COR d'après exploitation du panel tous salariés et du fichier SIASP par la DGAFP

## *1.2. Construction du scénario de base et de la variante primes*

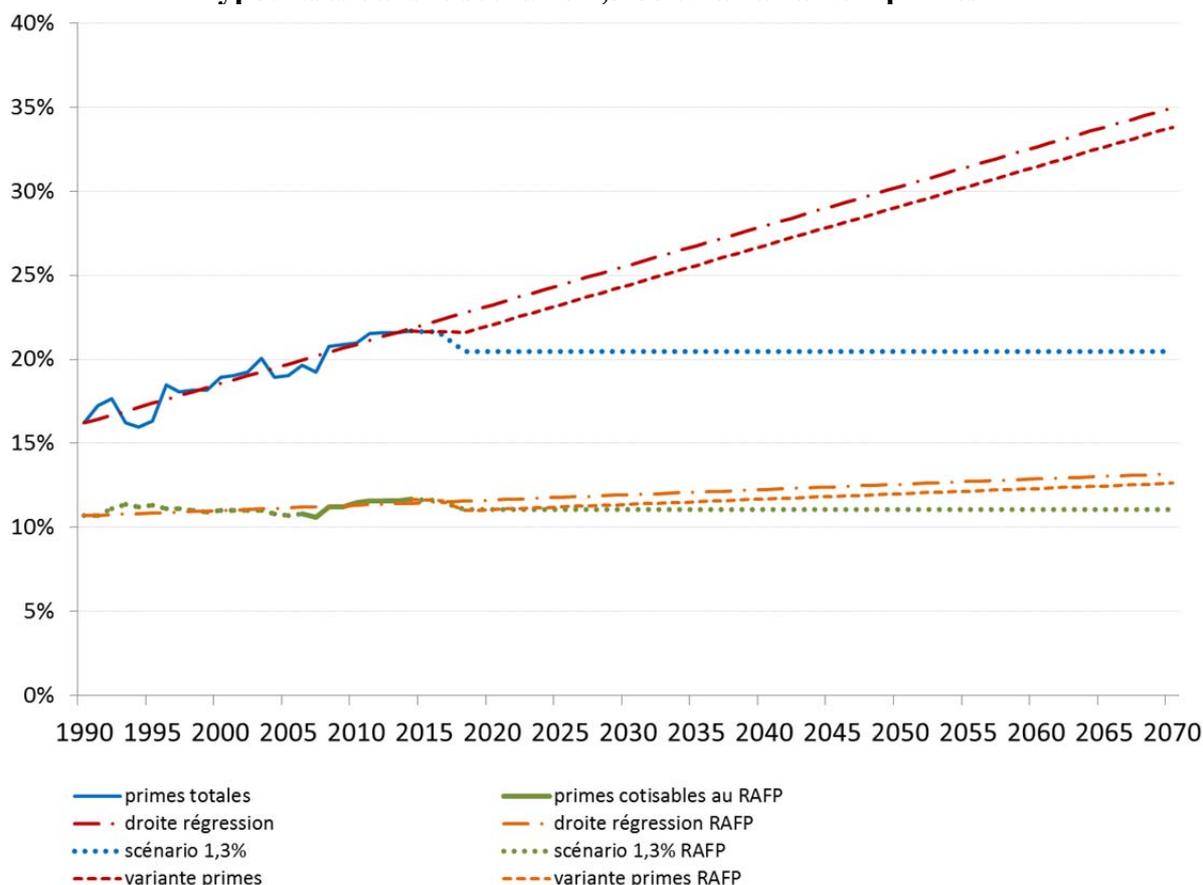
Pour le scénario 1,3 %, la part des primes est supposée stable en projection à partir de 2015, elle demeure constamment égale à la valeur observée en moyenne sur les trois années 2012-2014 (21,6 % pour la part des primes totales et 11,6 % pour la part cotisable au RAFP).

Pour la variante « primes », la part des primes est supposée augmenter en projection, sa valeur correspond à partir de 2018 à la droite de régression estimée précédemment. Sur le passé récent et à court terme, on suppose que la part des primes est restée stable jusqu'en 2016 (même valeur que dans le scénario 1,3 %), puis que l'on rejoint la droite de régression entre 2016 et 2018 (ainsi la variante diverge du scénario 1,3 % à partir de 2017).

Pour le scénario 1,3 % comme pour la variante « primes », on apporte toutefois une correction pour prendre en compte la bascule primes-points prévue dans le protocole relatif aux parcours professionnels (PPCR). La bascule primes-points se traduira par une augmentation du traitement indiciaire et une baisse des primes entre 2016 et 2018, à rémunération totale inchangée. Selon des estimations de la DGAFP pour le COR basées sur les rémunérations observées durant l'année 2014, la part des primes baisserait de 1,2 point, dont 0,6 point pour la part cotisable au RAFP.

Ainsi, pour prendre en compte la bascule primes-points, on abaisse l'hypothèse de part de primes de 1,2 point à partir de 2018 (de 0,6 point pour les primes cotisables au RAFP), dans le scénario 1,3 % comme dans la variante « primes ». Ainsi, dans le scénario 1,3 %, la part des primes baisse ponctuellement entre 2016 et 2018, puis reste stable jusqu'en 2070 (à 20,5 % pour les primes totales et 11,1 % pour la part cotisable au RAFP). Dans la variante « primes », la bascule primes-points annule à peu près la reprise de l'augmentation tendancielle entre 2016 et 2018, puis la part des primes augmente continuellement de 2018 à 2070, pour atteindre 33,8 % en 2070 (12,6 % pour la part cotisable au RAFP).

**Part des primes\* dans la rémunération moyenne des fonctionnaires civils d'État :  
hypothèses dans le scénario 1,3 % et la variante « primes »**



\*primes totales et primes cotisables au RAFF.

Source : calculs SG-COR d'après données DGAFP.

## 2. La chronique de part de primes dans les autres versants de la Fonction publique

Dans les autres versants de la Fonction publique (militaires affiliés au régime de la FPE et fonctionnaires territoriaux et hospitaliers affiliés à la CNRACL), le scénario 1,3 % comme la variante « primes » sont construits selon les mêmes principes que pour la fonction publique d'Etat civile.

Cependant, faute de disposer de données observées de 1988 à 2013 pour ces versants de la Fonction publique, on suppose que l'évolution tendancielle de la part des primes est la même que dans la Fonction publique d'État civile, soit +5,9 points en 25 ans.

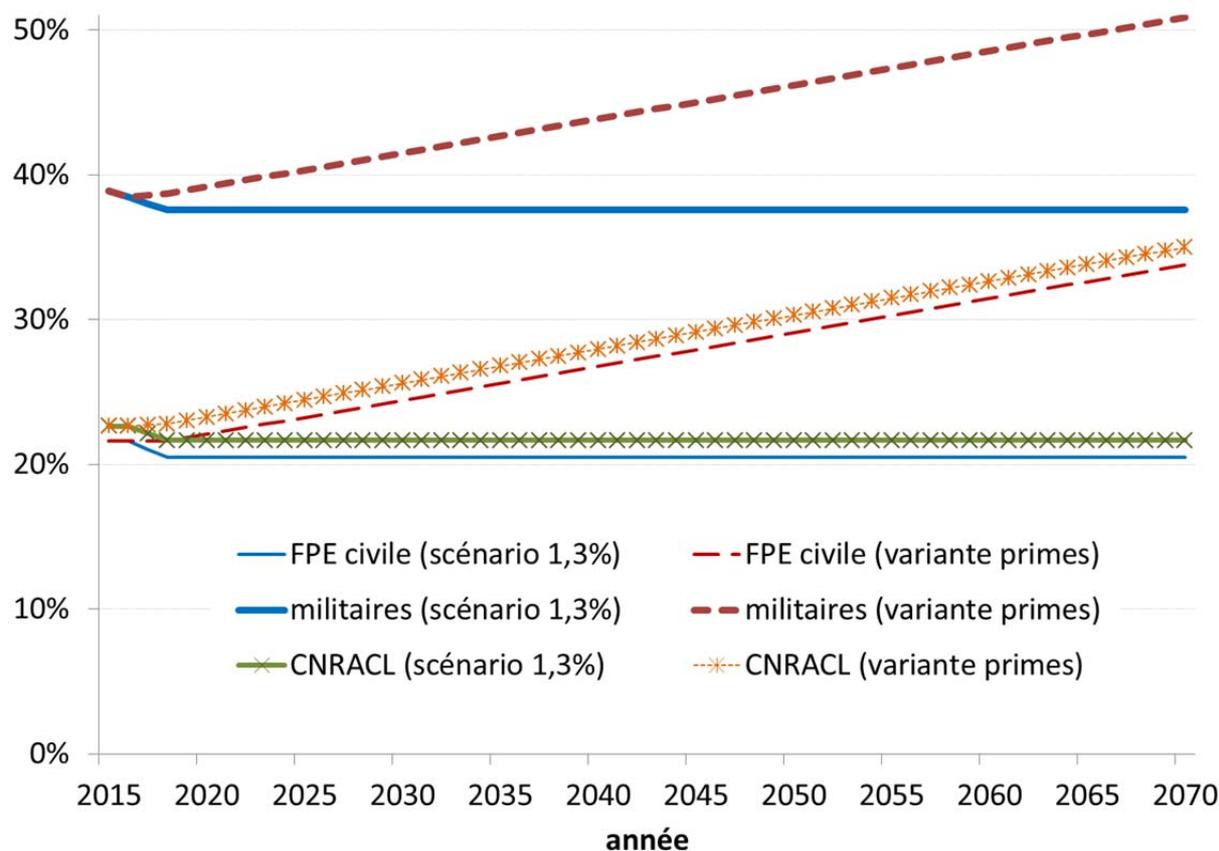
Les niveaux de départ sont en revanche différents. Pour la CNRACL, la part des primes totales dans la rémunération moyenne est estimée à 22,6 % sur les trois années 2012-2014 à partir de SIASP, soit un point de plus que la FPE civile. Pour les militaires, la part des primes totales dans la rémunération moyenne est nettement plus élevée ; elle est estimée à 38,5 % sur les deux années 2014-2015, selon les publications de l'observatoire économique de la défense<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Voir Ecodef n°73 et 81, 2015 et 2016.

La baisse de la part des primes induite par le PPCR entre 2016 et 2018 est estimée par la DGAFP<sup>6</sup>, pour les primes totales, à 1,0 point pour la CNRACL et à 0,9 point pour les militaires, soit un peu moins que pour la FPE civile.

Compte tenu de ces hypothèses, la part des primes dans la variante « primes » avoisinent 35 % à la CNRACL et 50 % chez les militaires en 2070.

**Part des primes\* dans la rémunération moyenne des fonctionnaires par versant de la Fonction publique : hypothèses dans le scénario 1,3 % et la variante « primes »**



\*primes totales.

Source : calculs SG-COR d'après données DGAFP.

**3. Hypothèses de traitement moyen et de primes moyennes communiquées aux régimes**

Les deux régimes FPE et CNRACL calculent leurs projections à partir d'une série d'hypothèses donnant la chronique du traitement indiciaire moyen, tandis que le régime

<sup>6</sup> Sur la base des rémunérations de l'année 2014.

additionnel se base sur une série d'hypothèses donnant la chronique d'évolution de la prime moyenne cotisable au RAFP.

Par construction, la chronique des rémunérations totales moyennes est la même dans la variante « primes » et dans le scénario 1,3 % ; seule change la part des primes.

Par conséquent, on peut calculer à chaque date le traitement indiciaire moyen dans la variante (noté  $TB_{var}$ ) à partir du traitement indiciaire moyen dans le scénario 1,3 % (noté  $TB_{1,3}$ ) à partir de la part des primes dans la variante et le scénario 1,3 % (notées respectivement  $PP_{var}$  et  $PP_{1,3}$ ), en appliquant la formule suivante :

$$TB_{var} = [(1-PP_{var})/(1-PP_{1,3})]*TB_{1,3}$$

La progression du traitement indiciaire moyen ainsi calculée est inférieure d'environ 0,3 à 0,4 point par an à celle du scénario 1,3 (soit environ +0,9 % par an contre +1,3 % par an en termes réels à long terme). Implicitement, ceci signifie que la revalorisation de la valeur du point de la Fonction publique est revalorisée chaque année de 0,3 à 0,4 point de moins dans la variante « primes » que dans le scénario 1,3 %, tout au long de la période de projection. La variante « primes » doit ainsi être interprétée comme un scénario conventionnel qui prolonge de 2017 à 2070 la tendance à la hausse de la part des primes observée au cours des 25 dernières années.

Pour le régime additionnel, on peut de même calculer à chaque date la prime moyenne cotisable au RAFP (notée  $PR_{var}$ ) dans la variante « primes » à partir de la prime moyenne cotisable au RAFP dans le scénario 1,3 %<sup>7</sup> (notée  $PR_{1,3}$ ), à partir de parts de primes cotisables au RAFP dans la variante et le scénario 1,3 % (notées respectivement  $PPR_{var}$  et  $PPR_{1,3}$ ), en appliquant la formule suivante :

$$PR_{var} = [PPR_{var}/PPR_{1,3}]*PR_{1,3}$$

La progression de la prime moyenne cotisable au RAFP ainsi calculée est supérieure d'environ 0,25 point par an à celle du scénario 1,3 (soit environ +1,55 % par an contre +1,3 % par an en termes réels à long terme). A l'horizon 2070, l'assiette du RAFP serait supérieure de 14 % dans la variante « primes » à celle dans le scénario 1,3.

---

<sup>7</sup> Estimée et projetée par l'établissement gestionnaire du RAFP - l'ERAFP.