

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

Document n° 3

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

**Évolutions des rémunérations indiciaires et indemnitaires des agents
correspondants aux quatre types de fonctionnaires de l'État du COR**

*Yohann Vaslin,
note de la DGAFP pour le COR*



Paris, le 02 mars 2018

Service du pilotage
et des politiques
transversales

Département des
études et des
statistiques

Note à l'attention du COR

Dossier suivi par :
Yohann VASLIN

Téléphone
01 53 18 04 96

Mél :
yohann.vaslin
@finances.gouv.fr

Objet : Évolutions des rémunérations indiciaires et indemnitaires des agents correspondant aux quatre cas types de fonctionnaires de l'État du COR

Adresse
139, rue de Bercy
Paris 12^{ème}

Références dossier
3BES/2018/03/494

Références :
DESSI-18-11

1. Le contexte

Le taux de remplacement est un indicateur permettant d'apprécier en termes de revenu le passage de l'emploi à la retraite. Dans la fonction publique, le montant des pensions des fonctionnaires est essentiellement assis sur le traitement indiciaire, tandis que la rémunération totale des agents encore en activité comprend en outre des primes et indemnités diverses, servies dans des proportions variables (selon la catégorie hiérarchique atteinte ou encore l'employeur par exemple). Par conséquent, le taux de remplacement pour les agents de la fonction publique dépend sensiblement de la part des primes perçues dans la rémunération totale au moment de la liquidation.

Dans les faits, le niveau de la pension de base des fonctionnaires est fonction de leur niveau de rémunération brute indiciaire¹ sur lequel ils cotisent au régime intégré de la fonction publique. Par ailleurs, le niveau de la pension additionnelle, mise en place depuis l'année 2005, est fonction de leur niveau de rémunération brute non indiciaire² sur lequel ils cotisent au régime additionnel de la fonction publique (RAFP), dans la limite, toutefois, d'un plafond égal à 20 % de leur traitement indiciaire.

¹ Entendu ici par l'addition du traitement brut indiciaire (TBI) et de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

² Entendu ici par la rémunération brute hors traitement brut indiciaire (TBI) et nouvelle bonification indiciaire (NBI), donc essentiellement les primes, l'indemnité de résidence (IR) et le supplément familial de traitement (SFT).

Dans le cadre des projections financières sur cas types, le COR a demandé à la DGAFP de disposer d'éléments relatifs à l'évolution de la part des primes de certaines catégories de fonctionnaires de la fonction publique d'État (FPE) au cours de leur carrière actualisant les travaux déjà menés en 2013 par la DGAFP sur les agents de la génération 1950.

En 2016 la DGAFP avait produit des statistiques qui portaient sur des populations relativement proches des cas types retenus en 2013 et avec des concepts différents, pour pallier le faible nombre d'observations exploitables dans le nouveau panel mobilisé. L'enjeu de ces travaux était de tester l'hypothèse de constance de la part des primes à travers les générations et d'apporter des éléments d'ajustement le cas échéant afin que les cas types reflètent le plus fidèlement possible l'évolution effective de la part des primes et donc du taux de remplacement des quatre cas types relatifs à la FPE.

Suite à des échanges avec le COR, la DGAFP a affiné en 2017 le périmètre des populations retenues et a produit des statistiques sur le champ du cas type des « B sédentaires ». Les statistiques de la présente note ont été produites en s'appuyant sur ce travail. Cependant, elles sont issues d'un panel corrigé et complété par l'Insee. Le traitement des données a également été amélioré à la marge. Ainsi, les données communiquées au COR en 2017 sur les « B sédentaires » ont été révisées mais conservent les mêmes ordres de grandeur.

2. La méthodologie

a. Le champ

Les données produites correspondent au champ des titulaires civils de la FPE travaillant à temps plein, présents et exploitables³ dans le panel tous salariés (cf. encadré).

Le panel tous salariés

Le panel tous salariés permet de suivre les agents de la fonction publique depuis 1988. Il correspond jusqu'en 2001 inclus à un échantillon d'environ 1/24ème obtenu en gardant les individus nés en octobre d'une année paire. À partir de 2002, l'échantillon a été doublé en intégrant en plus les individus nés en octobre les années impaires. 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 de l'État, 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 2015) de celles, plus générales, du panel tous salariés. C'est cette base de données qui a été mobilisée pour la présente étude.

³ Pour être exploitable, les données relatives à l'individu doivent notamment comporter une année de naissance, un sexe, un grade valides et des montants de traitement brut indiciaire (TBI) et de primes connus et ne pas correspondre à un poste annexe.

Au sein de ce champ, quatre populations types d'agents sont étudiées pour cet exercice correspondant aux 4 cas types finalement retenus par le COR en 2013 pour la fonction publique de l'État :

➤ *Cas type 5 : agent sédentaire de catégorie B :*

Ce cas type regroupe pour beaucoup des secrétaires administratifs, contrôleurs, greffiers et techniciens supérieurs.

➤ *Cas type 6 : agent sédentaire de catégorie A à faible taux de prime :*

Ce cas type regroupe les professeurs agrégés ou certifiés.

➤ *Cas type 7 : agent de catégorie A+ à taux de prime élevé*

Ce cas type regroupe l'ensemble des grades correspondant à des catégories A+ à l'exception des ministères de l'éducation (enseignement scolaire et enseignement supérieur), de l'agriculture et de la culture, dans lesquels les taux de primes sont relativement plus faibles. Il s'agit 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.

➤ *Cas type 8 : agent actif avec départ possible à 50⁴ ans et 5 années de bonifications du cinquième*

Ce cas type correspond au corps d'encadrement et d'application de la police nationale, classé C puis B à partir de 2006.

L'étude réalisée par la DGAFP en 2013

La présente étude n'est pas une simple actualisation de celle portant sur l'évolution de la part des primes produite en 2013 par la DGAFP. En effet, ces deux études diffèrent à la fois par leur source et par leur méthodologie.

L'étude réalisée en 2013 s'appuyait sur le panel des agents de l'État produit par l'INSEE. Celui-ci ne comportait que des agents de la FPE, de nombreuses variables propres à la fonction publique et portait sur la période allant de 1988 à 2006 avec un **taux de sondage** constant égal à 1/12^{ème}. Sa production s'étant arrêtée en 2006, la présente étude s'appuie désormais sur le panel tous salariés, enrichi pour l'occasion de notions propres à la FPE. Celui-ci porte sur les années 1988 à 2015 avec un taux de sondage égal à 1/24^{ème} jusqu'en 2001 puis à 1/12^{ème} depuis.

Dans les faits, l'étude porte toujours sur 1/24 puisque les populations nées les années impaires n'apparaissant qu'à partir de 2002, les personnes suivies n'ont pas encore les 15 années d'ancienneté requises pour cette étude.

Par ailleurs, les variables disponibles n'étant pas nécessairement les mêmes, la présente étude n'est pas réalisée sur le même champ : l'étude de 2013 mesurait les rémunérations des agents de la FPE en équivalent temps plein, quelle que soit leur quotité de travail, tandis que celle-ci se limite aux rémunérations des **agents à temps plein**, faute d'information sur la durée de travail au cours de l'année.

Le périmètre des populations types ne sont enfin pas exactement les mêmes. En 2013, le choix avait été fait de ne retenir que les fonctionnaires correspondant à des fourchettes de taux de prime définis ex ante pour chaque population type. Cette fois ci, **aucun filtre sur le niveau des primes** n'est appliqué a priori.

La ventilation des individus par cas type a été réalisée en s'appuyant sur la catégorisation découlant de la nomenclature des grades INSEE (ou nomenclature pré NNE⁵) en usage en 2009. Les individus présents dans le panel à partir de l'année 2009 n'ayant pas de code grade INSEE (sur 8 position) mais un grade DGFIP (ou NNE, sur 10 positions) ont été reclassés dans le grade INSEE le plus fréquent parmi les individus de même grade DGFIP.

⁴ Suite à la réforme de 2010, l'âge de départ est passé progressivement de 50 à 52 ans.

⁵ NNE : Nouvelle Nomenclature des Emplois, mise en place par la DGFIP à partir de 1991.

Deux groupes de statistiques ont été produits à partir de deux critères de sélection de la population étudiée :

Critère 1 :

(i) Les cas type sont définis d'après la situation professionnelle finale des agents (le grade de la dernière année de présence dans l'échantillon au sein de la FPE, ainsi que le ministère pour le cas type des A+ à taux de prime élevé).

(ii) A cela s'ajoute une condition de présence minimale pour qu'un agent puisse intégrer l'un des quatre cas types : 15 ans comme fonctionnaire titulaire dans la FPE pour les cas types N°6 à N°8 et 15 ans en tant que B sédentaire dans la FPE pour le cas type N°5.

(iii) Les statistiques sont produites pour les agents nés en 1950 à l'exception du cas type N°8 des agents de police pour lesquels la génération 1960 a été retenue en concertation avec le COR. En effet, les agents de police du cas type N°8 peuvent partir en retraite à partir de 50 ans. Ainsi, en retenant la génération 50 et puisque le panel débute en 1988, tous les policiers partant avant 53 ans ne seraient pas étudiés puisqu'ils ne rempliraient pas la condition de 15 ans de présence dans la fonction publique.

Critère 2 :

(i) Les cas types sont définis d'après la situation professionnelle à 45 ans des agents.

(ii) La condition de présence est identique pour tous les cas types : 15 ans de présence dans la FPE

(iii) Les statistiques sont produites pour toutes les générations.

b. Les grandeurs mesurées

Trois composantes des rémunérations des fonctionnaires entrant dans le champ sont mesurées :

- La « **rémunération brute indiciaire** » est composée du traitement brut indiciaire (TBI) et de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et constitue dans la très grande majorité des cas⁶ l'assiette de cotisations au régime des pensions civiles de l'État. Elle est fonction du corps, du grade dans le corps et de l'échelon dans le grade de l'individu concerné et, pour la NBI, de l'emploi occupé. Elle est par ailleurs indexée sur la valeur du point d'indice fonction publique.
- La « **rémunération brute non indiciaire** » est composée de la rémunération brute totale, hors TBI et NBI, c'est à dire des primes, de l'indemnité de résidence (IR), du supplément familial de traitement (SFT), des rémunérations liées aux heures supplémentaires ainsi que des avantages en nature. Ceux-ci sont essentiellement fonction des caractéristiques de l'emploi occupé, des sujétions particulières ainsi que de la situation familiale de l'individu. Une part importante de ces éléments est indexée sur la valeur du point d'indice fonction publique, mais tous ne le sont pas.
- L'**assiette de cotisation au régime additionnel** du RAFP correspond à la « rémunération brute non indiciaire » dans la limite de 20% du traitement brut indiciaire. Ce montant, recalculé sur l'ensemble de la période (donc y compris avant 2005 même si le régime n'a été introduit qu'à cette date) afin de ne pas nuire au calcul de sa valeur moyenne sur des populations de générations différentes, permet donc de mesurer spécifiquement la part « cotisable » au titre du RAFP des éléments de rémunération non soumis à cotisation au titre du régime intégré de la FPE.

La **part de rémunération non indiciaire dans la rémunération brute totale** est le rapport de la rémunération brute non indiciaire sur la somme de la rémunération brute indiciaire et de la rémunération brute non indiciaire. Elle constitue un 4^{ème} indicateur présenté dans la note.

⁶ Ce n'est notamment pas le cas des policiers dont l'indemnité de sujétion spéciale (ISS) entre dans l'assiette de cotisations au régime des pensions civiles de l'État. Cependant, cette indemnité ne peut pas être isolée dans le panel mobilisé pour la présente analyse. Elle est donc comprise dans la rémunération brute non indiciaire.

Carrières salariales

Les statistiques ne portent que sur les agents à temps plein et présents toute l'année (voir encadré précédent) dont les rémunérations sont renseignées. Les montants présentés ici sont des montants mensualisés (à partir des rémunérations annuelles) et sont exprimés en euros constants (base 2015).

Toutes les années dans la FPE sont utilisées dans le calcul de la carrière salariale et pas seulement les années dans le cas type, à l'exception du cas type N°5 où uniquement les années en tant que B sédentaire dans la FPE sont conservées.

Les calculs sont effectués sur les données brutes, à l'exception de l'année 1990 pour laquelle les données sont manquantes dans le panel pour cause de recensement cette année-là. Les séries ont été complétées en réalisant une moyenne des années 1989 et 1991.

Les résultats portent sur les rémunérations perçues sur les années 1988 à 2015. Les analyses graphiques sont tronquées à 60 ans, car elles portent, au-delà sur des effectifs trop restreints et sont sujettes à des biais de sélection importants induisant des variations difficiles à expliquer et perturbant la généralité de l'étude au regard des carrières types.

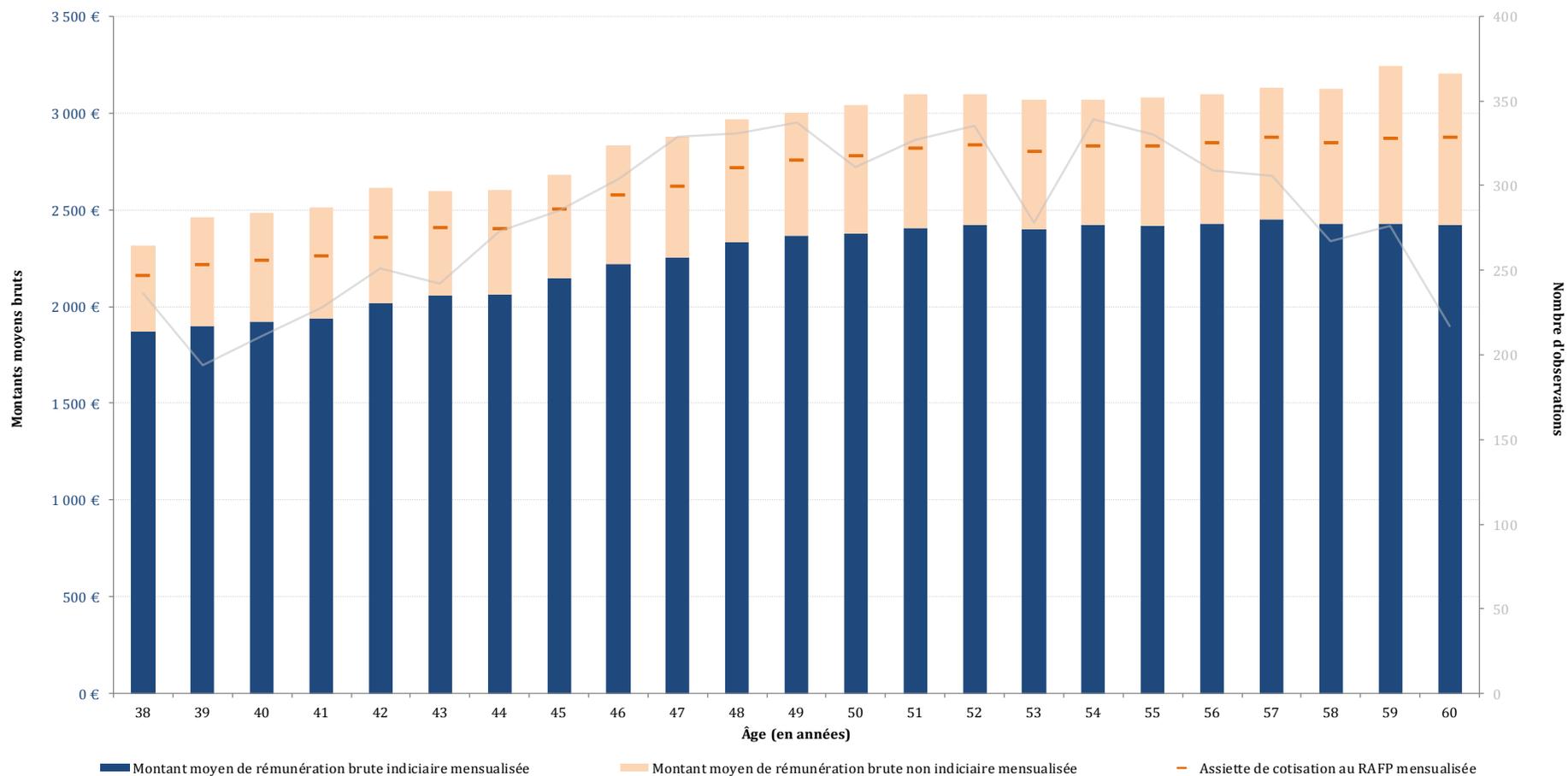
3. Les résultats pour la génération née en 1950 et 1960 pour les policiers d'encadrement (critère 1)

Les graphiques *infra* présentent les trajectoires de rémunérations (et de part de prime) des fonctionnaires civils de l'État de la génération née en 1950 (critère 1 pour la sélection).

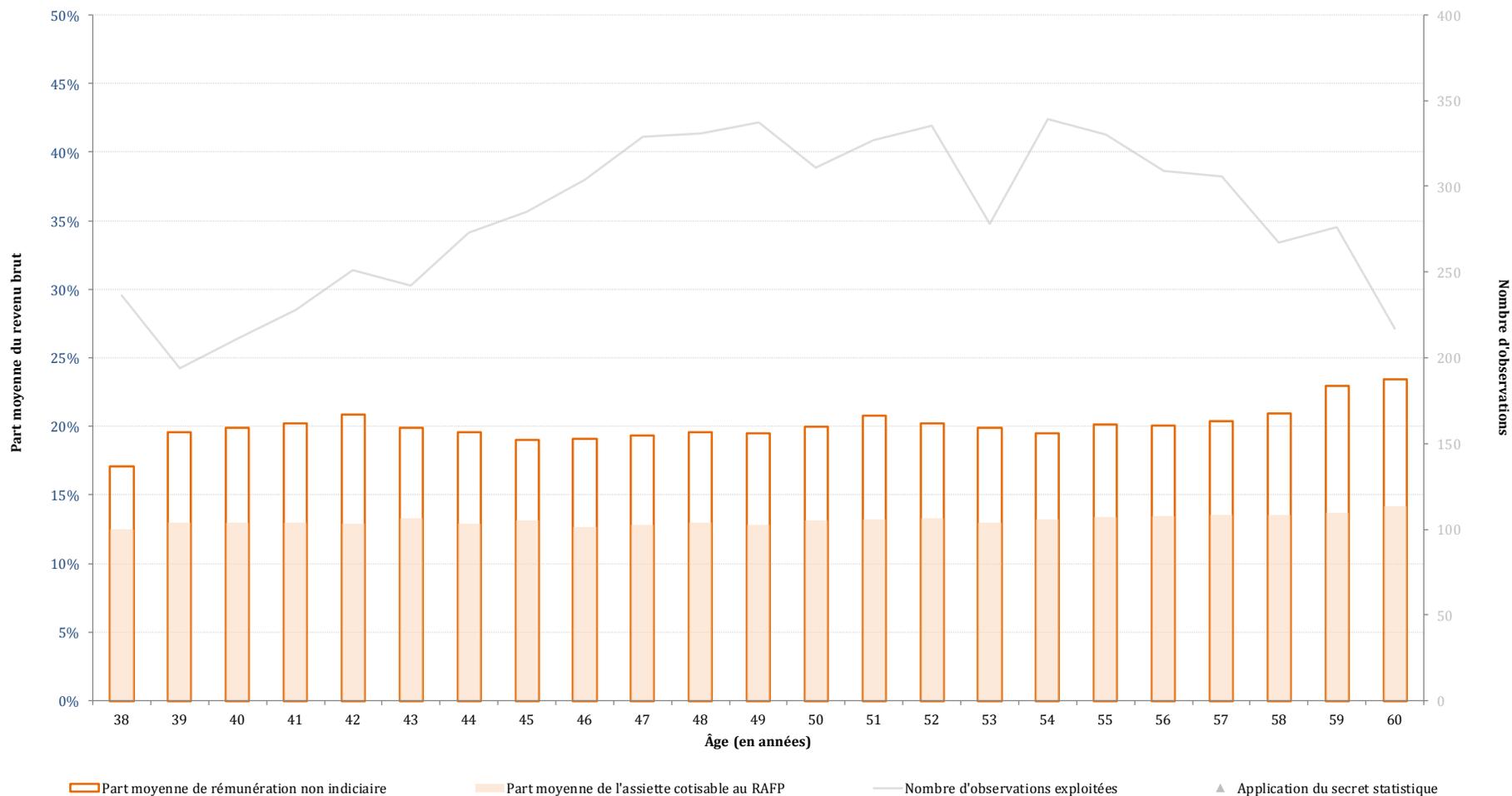
Ils mettent en évidence les fortes disparités du poids des rémunérations indemnitaires selon la population considérée. En fin de carrière, la part moyenne des rémunérations non indiciaires va ainsi de moins de 15% pour les A enseignants à plus d'1/3 pour les policiers d'encadrement et les A+. Si cette part a tendance à progresser au cours de la carrière pour les A+ à taux de prime élevé et les policiers d'encadrement, ce n'est pas le cas pour la population type des professeurs de catégorie A qui est la seule à voir baisser la proportion moyenne de primes autour de 45 ans. Par ailleurs, celle des B sédentaires est relativement stable.

a. La population type « B sédentaires » (cas type n°5)

Graphique 1 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute indiciaire et indemnitaire en fonction de l'âge des « B sédentaires » pour la génération 1950 (euros constant base 2015)

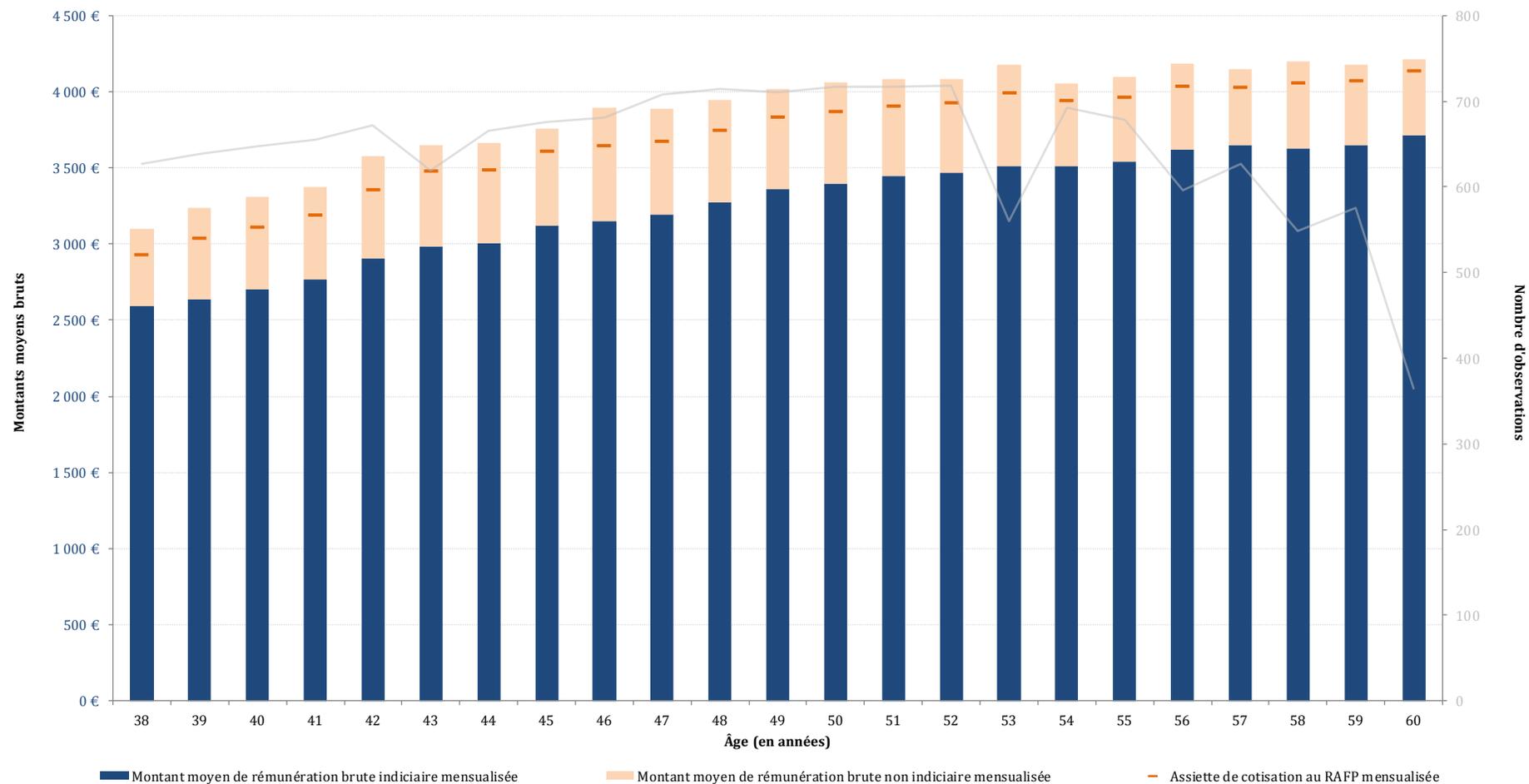


Graphique 2 • Estimation de la part moyenne de « primes » dans la rémunération brute en fonction de l'âge des « B sédentaires » pour la génération 1950

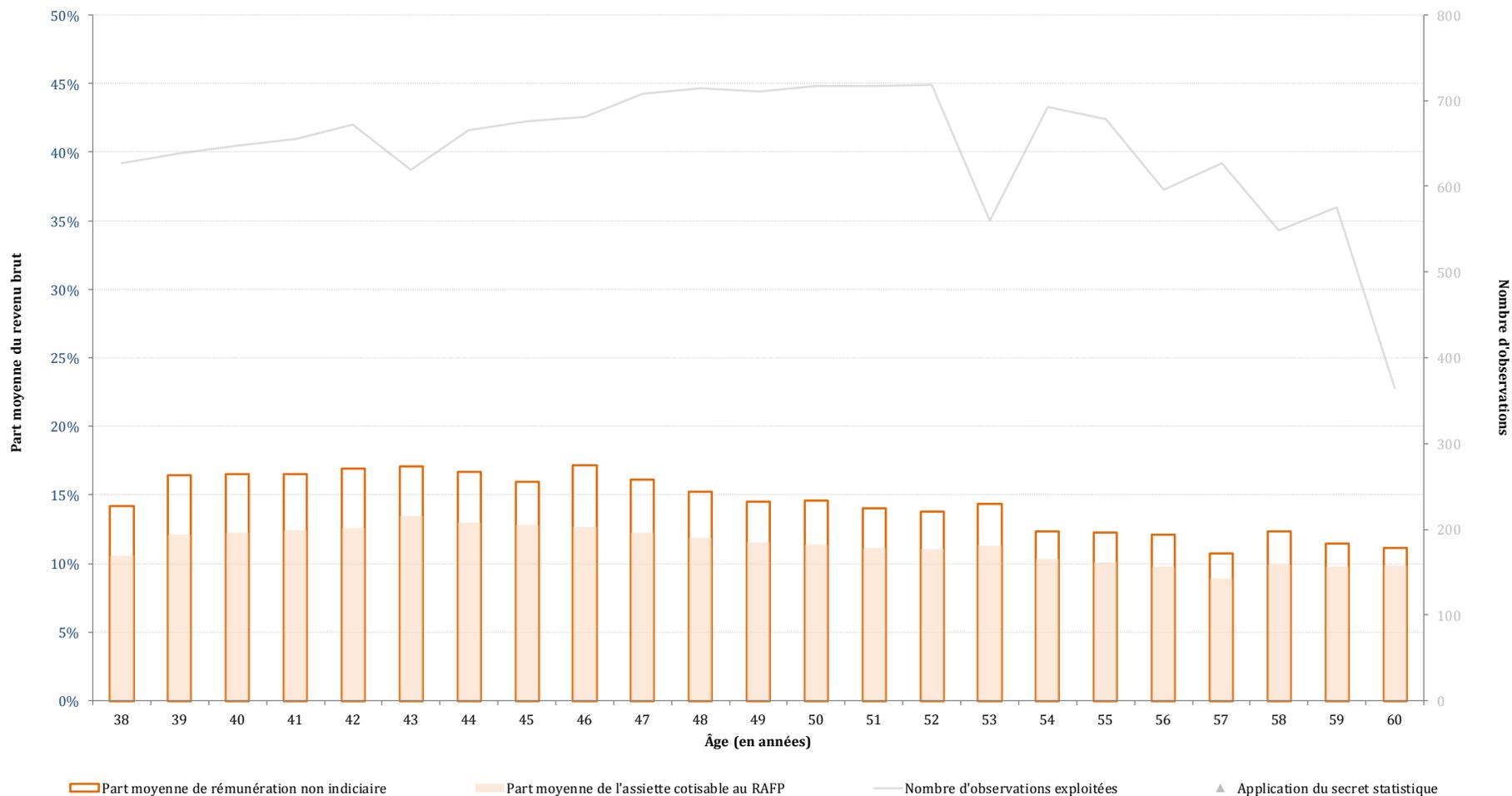


b. La population type « professeurs certifiés ou agrégés » (cas type n°6)

Graphique 3 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute indiciaire et indemnitaire en fonction de l'âge des « professeurs certifiés ou agrégés » pour la génération 1950 (euros constant base 2015)

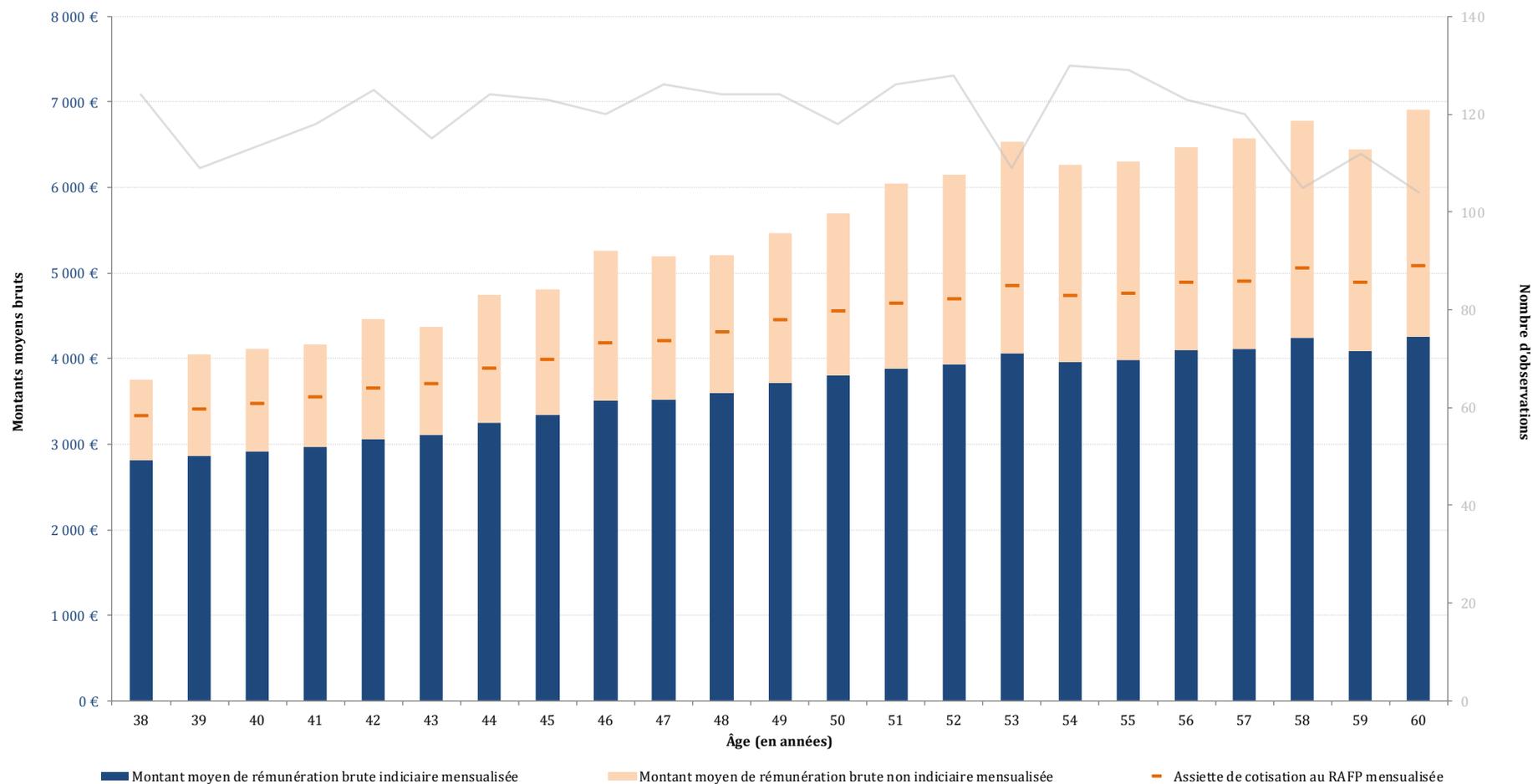


Graphique 4 • Estimation de la part moyenne de « primes » dans la rémunération brute en fonction de l'âge des « professeurs certifiés ou agrégés » pour la génération 1950

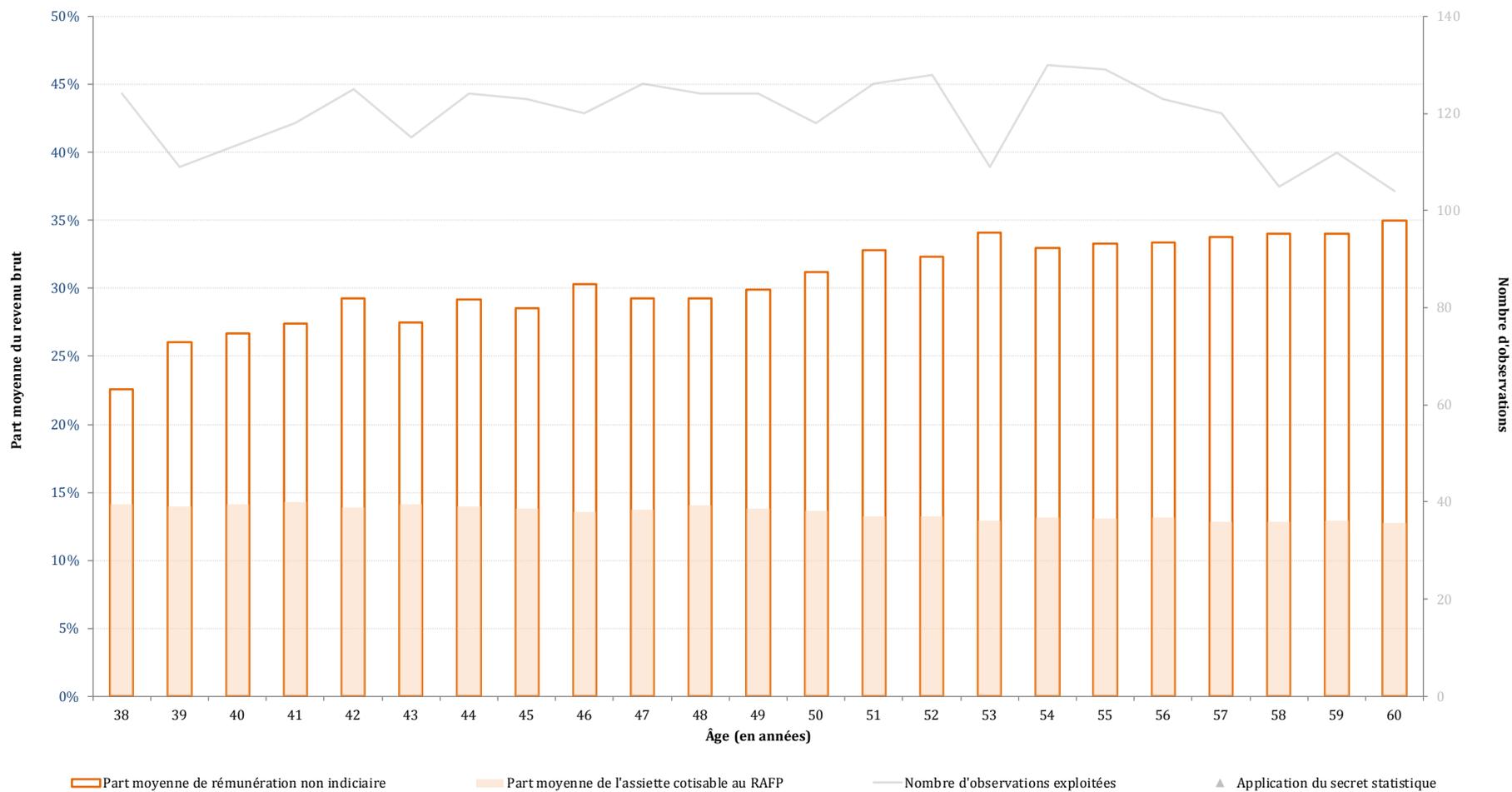


c. La population type « A+ à taux de prime élevé » (cas type n°7)

Graphique 5 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute indiciaire et indemnitaire en fonction de l'âge des « A+ à taux de prime élevé » pour la génération 1950 (euros constant base 2015)

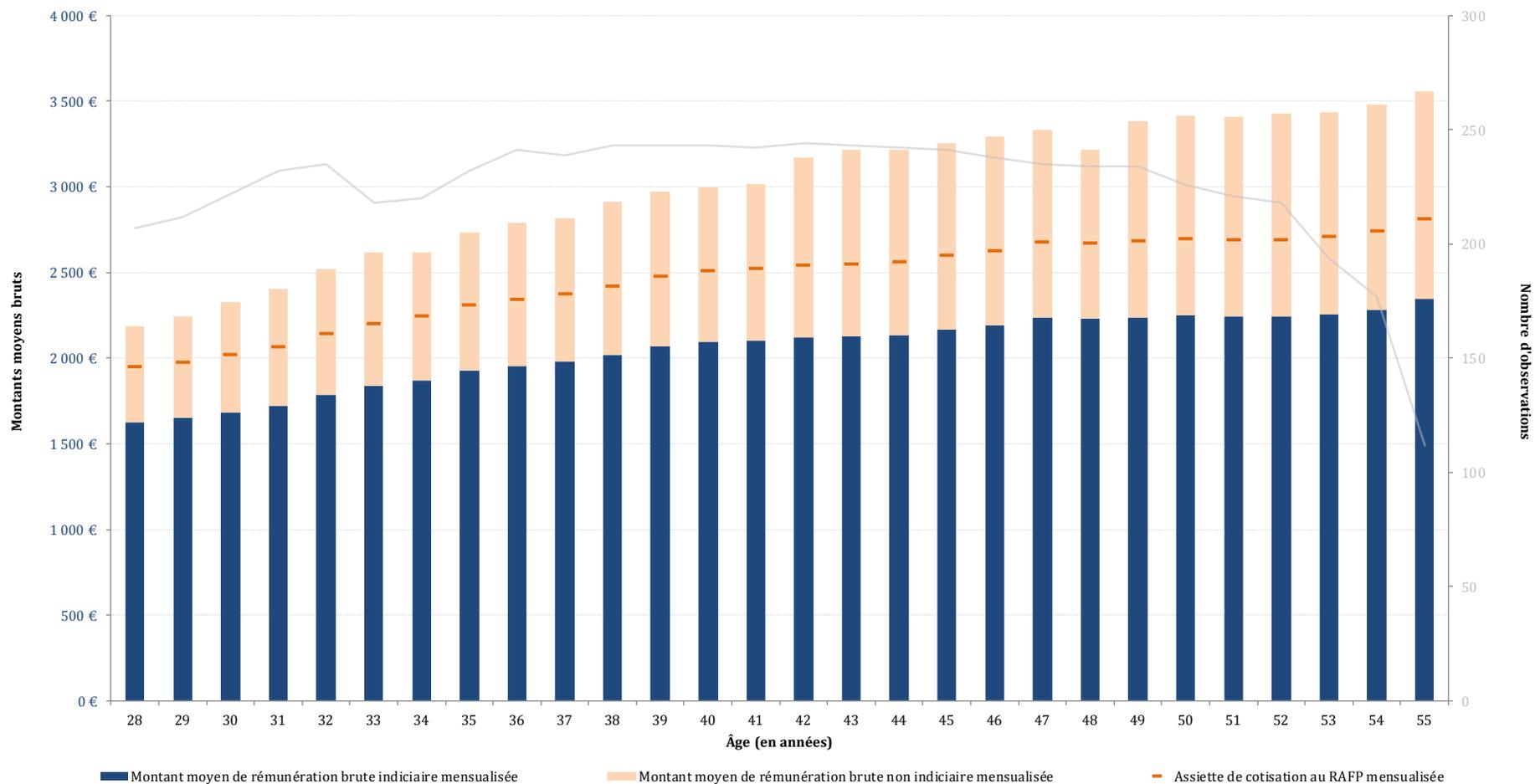


Graphique 6 • Estimation de la part moyenne de « primes » dans la rémunération brute en fonction de l'âge des « A+ à taux de prime élevé » pour la génération 1950

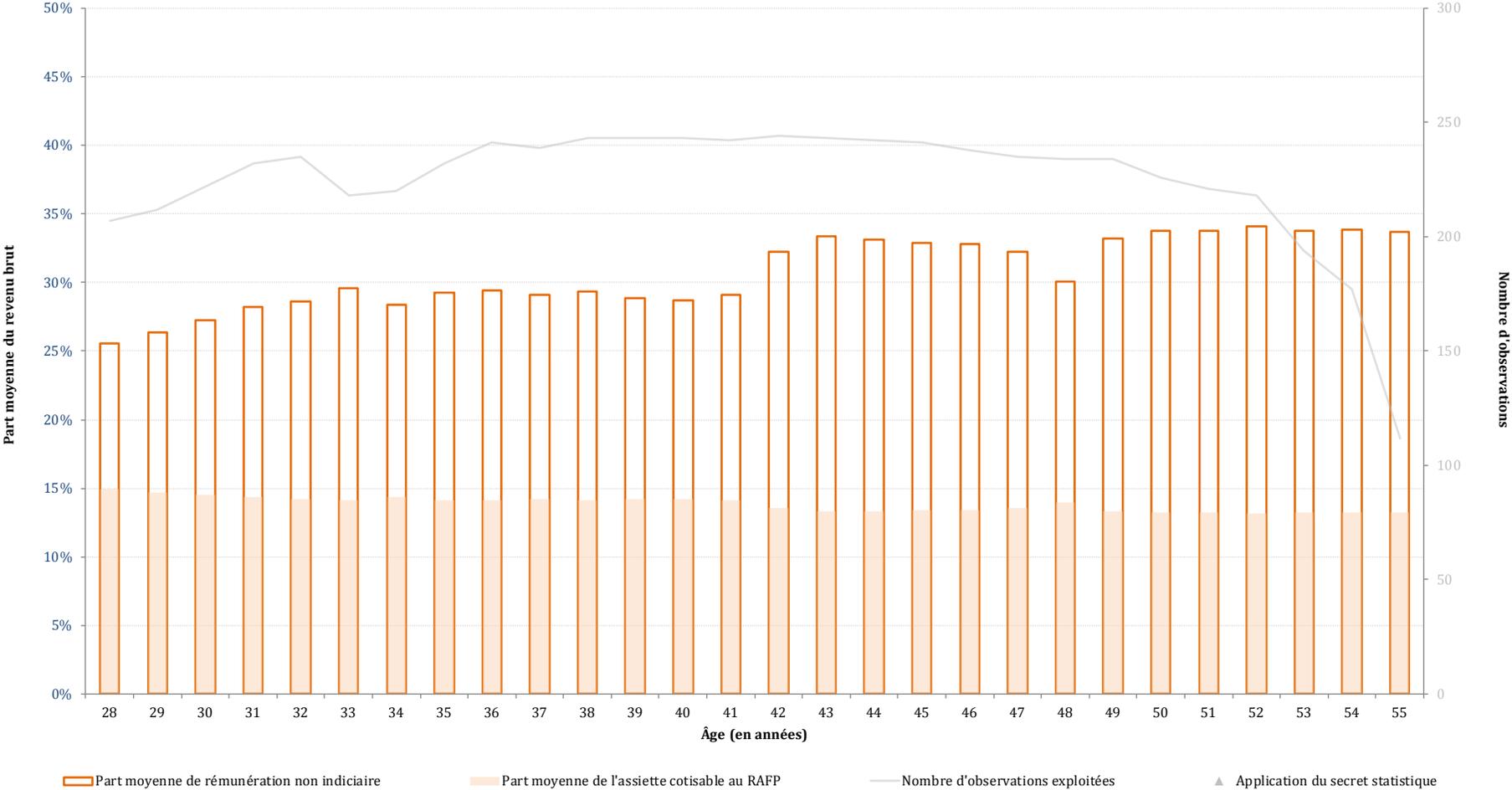


d. La population type « policiers d'encadrement » (cas type n°8)

Graphique 7 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute indiciaire et indemnitare en fonction de l'âge des « policiers d'encadrement » pour la génération 1960 (euros constant base 2015)



Graphique 8 • Estimation de la part moyenne de « primes » dans la rémunération brute en fonction de l'âge des « policiers d'encadrement » pour la génération 1950



1. La comparaison des résultats pour six générations (critère 2)

Les graphiques présentés *infra* comparent les trajectoires de rémunérations de six générations distinctes nées entre 1948 et 1968⁷.

Cette étude permet de mieux saisir un éventuel effet générationnel dans l'évolution des éléments de rémunération au cours de la carrière. Elle met en particulier en exergue les différentes dynamiques à l'œuvre dans l'évolution des deux composantes de la rémunération des fonctionnaires au cours des générations.

Les différences d'une génération à l'autre peuvent s'expliquer par plusieurs événements qu'ont vécus les agents de telle ou telle génération. Il s'agit notamment des modifications de grilles, des revalorisations du point d'indice fonction publique⁸, des opportunités de promotions (ratio promus/promouvables) et plus spécifiquement pour la composante indemnitaire, de mesures catégorielles touchant les primes. Identifier précisément les modifications qui relèvent d'un événement en particulier demanderait une étude beaucoup plus complexe.

Globalement les trajectoires générationnelles des salaires bruts indiciaires sont assez linéaires et proches par cas type. On observe une diminution des pentes des cas types N°5 et N°6 au fur et à mesure des générations les plus récentes. Les trajectoires de salaire sont un peu moins rapides dans le temps du fait d'une inflation partiellement compensée par les revalorisations salariales. On remarque une chute du traitement indiciaire du cas types N°7 pour la génération 1968, qui est notamment causé par un changement de la structure de la population. La proportion de cadres de la direction générale des finances publiques augmente fortement alors que leurs niveaux de rémunération sont en moyenne plus faibles que ceux des magistrats dont la proportion diminue. Ce changement de structure se maintient sur la dernière génération observée (1970).

A noter qu'il y a un décrochage plus ou moins marqué des séries en 2009 qui correspond à la création de Siasp. Il s'agit donc d'un biais lié à une modification de source et de traitements statistiques, les évolutions autour de ces années sont donc à interpréter avec précaution.

La composante non indiciaire est bien plus chahutée et son évolution encore plus délicate à interpréter. Elle ressort toutefois clairement plus élevée pour les générations récentes que pour les générations les plus anciennes. L'augmentation se matérialise de manière uniforme au niveau des primes, ce qui se traduit par une hausse de la part de prime au fur et à mesure des générations. Cette tendance à la hausse de la part des primes semble toutefois s'interrompre sur les générations les plus récentes avec des parts de primes (hors décalage conjoncturel) qui se rapprochent entre les générations 1964 et 1968.

La tendance des trajectoires indemnitaires des cas types est assez corrélé, à l'exception des professeurs certifiés ou agrégés qui ont une forte augmentation des primes jusqu'au début des années 1990, puis une stagnation en dent de scie. On observe également une forte augmentation des niveaux de prime des policiers d'encadrement au début des années 2000.

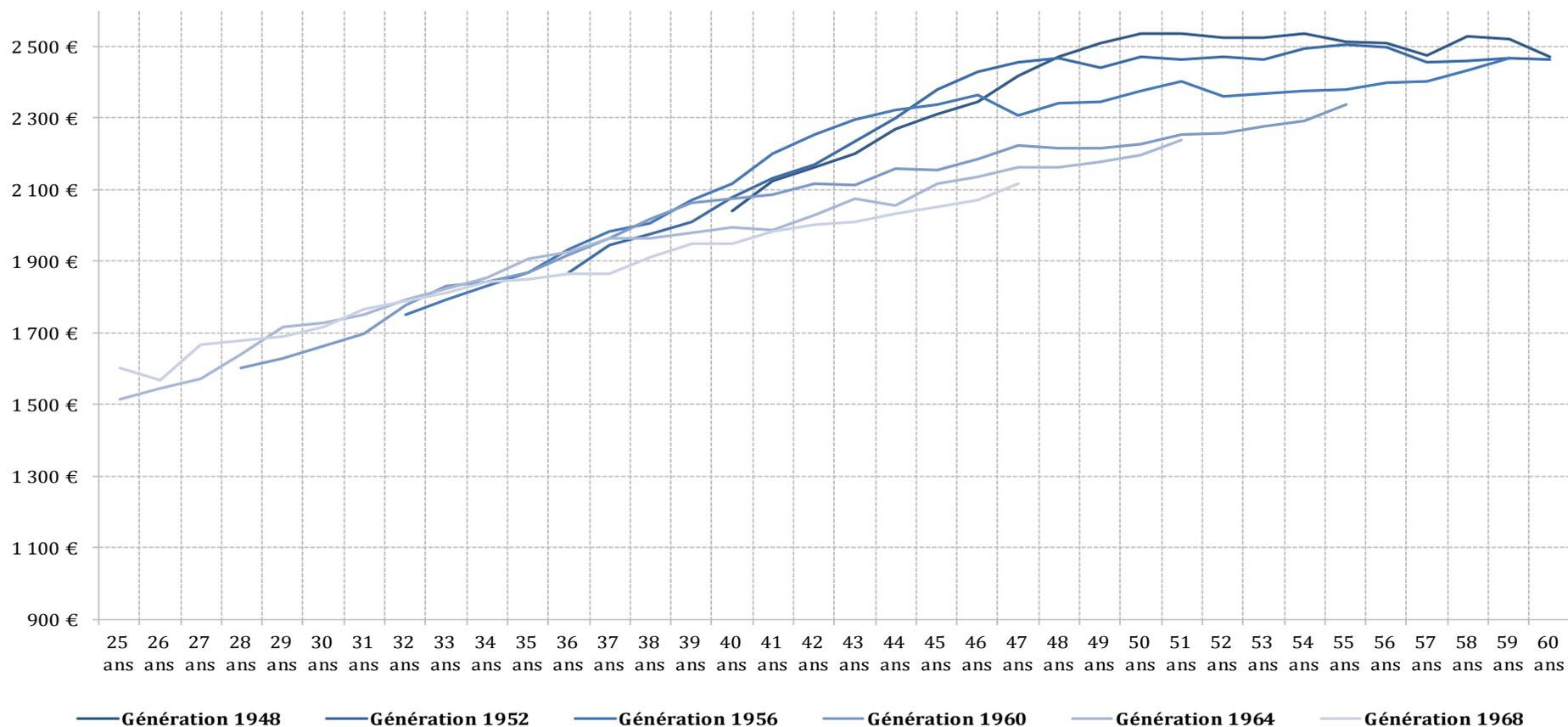
⁷ Les générations concernées sont celles de 1948, 1952, 1956, 1960, 1964 et 1968 dans la mesure où seules les générations paires sont disponibles en intégralité dans le panel tous salariés depuis 1988 (les générations impaires n'ayant été intégrées au panel qu'à compter de l'année de 2002).

⁸ Le point fonction publique a notamment évolué plus rapidement que l'indice des prix de 1970 à 1983, puis en deçà de 1984 à 1991, un peu plus vite entre 1992 et 1999, et enfin systématiquement moins depuis, à l'exception de l'année 2005.

a. La population type « B sédentaires » (cas type n°5)

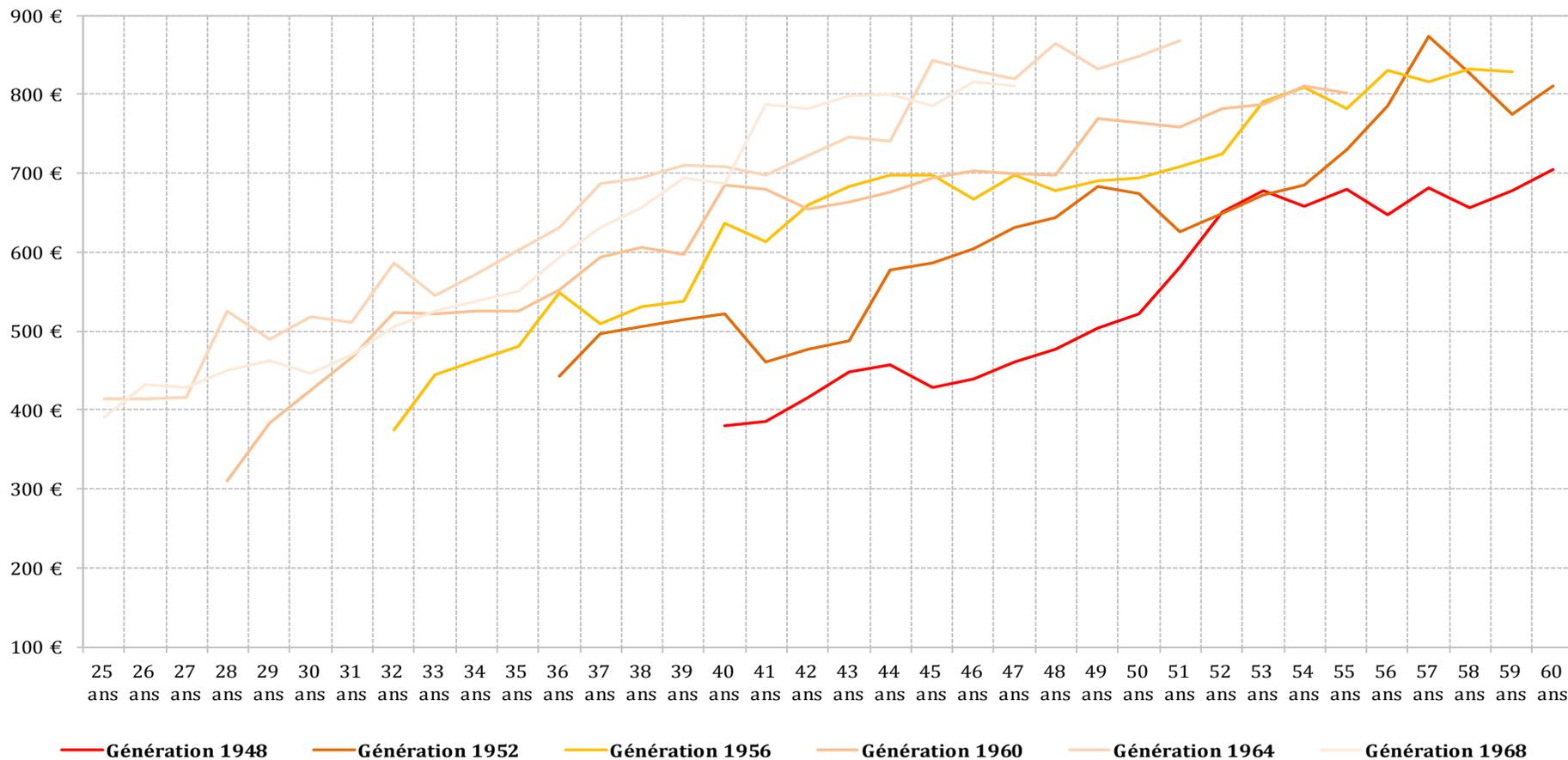
Graphique 9 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute indiciaire en fonction de l'âge des « B sédentaires » pour 6 générations (euros constant base 2015)

**Montant moyen de rémunération brute indiciaire estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "B sédentaires" (en euros constant base 2015)**



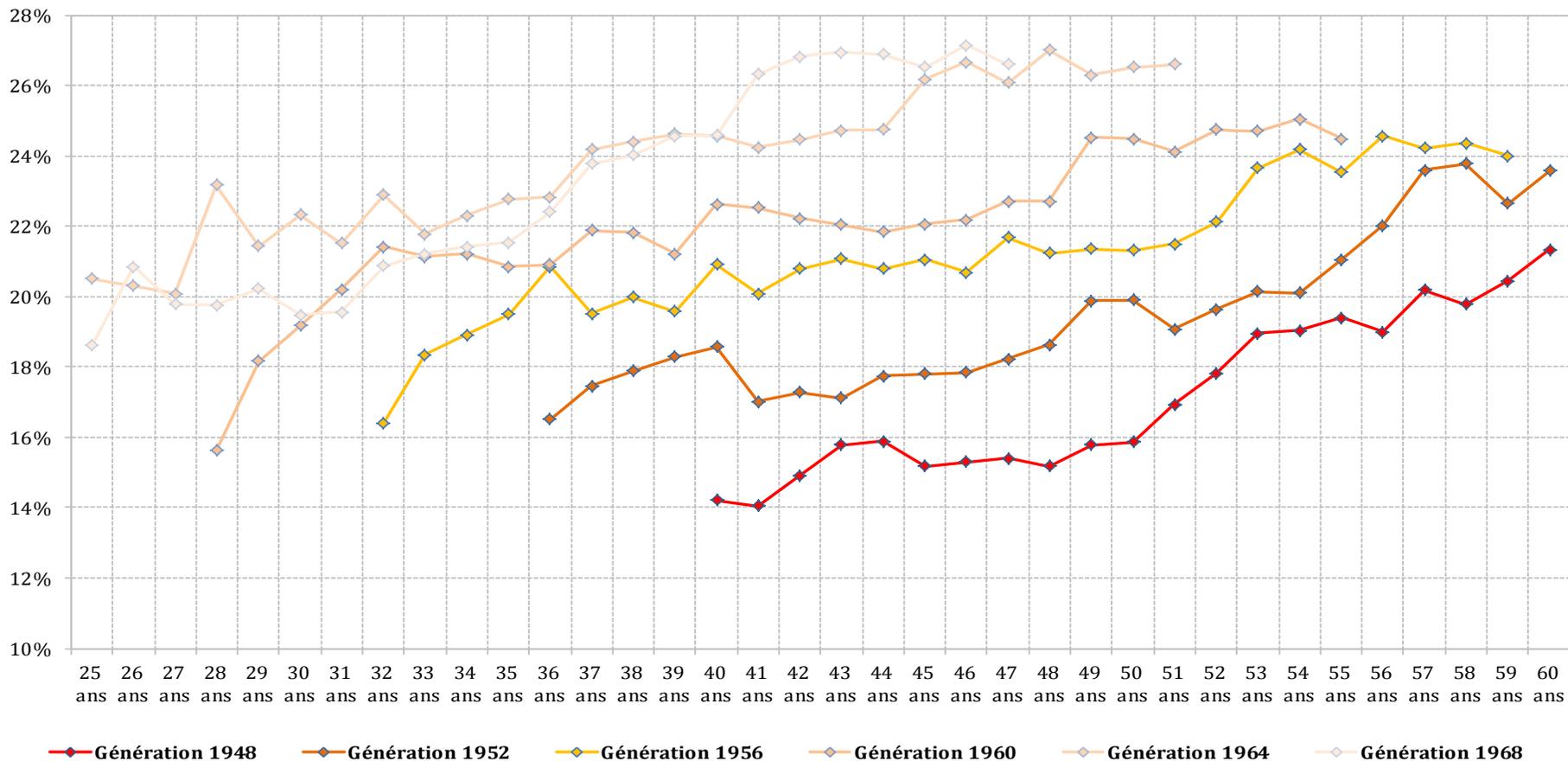
Graphique 10 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute non indiciaire en fonction de l'âge des « B sédentaires » pour 6 générations (euros constant base 2015)

**Montant moyen de rémunération brute non indiciaire estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "B sédentaires" (en euros constant base 2015)**



Graphique 11 • Estimation de la part moyenne de « primes » dans la rémunération brute en fonction de l'âge des « B sédentaires » pour 6 générations (euros constant base 2015)

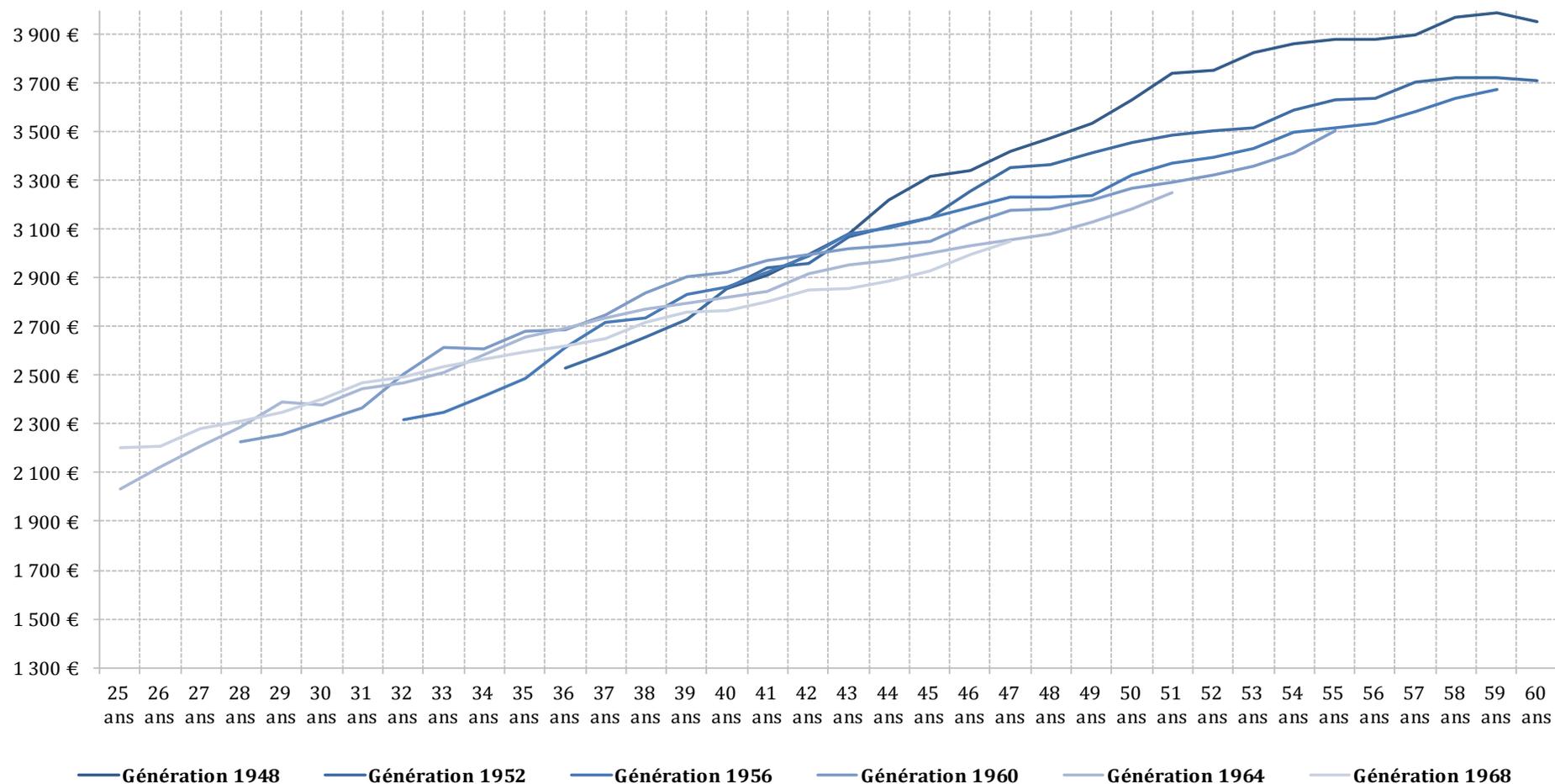
**Part moyenne des "primes" dans la rémunération brute estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "B sédentaires" (en euros constant base 2015)**



b. La population type « professeurs certifiés ou agrégés » (cas type n°6)

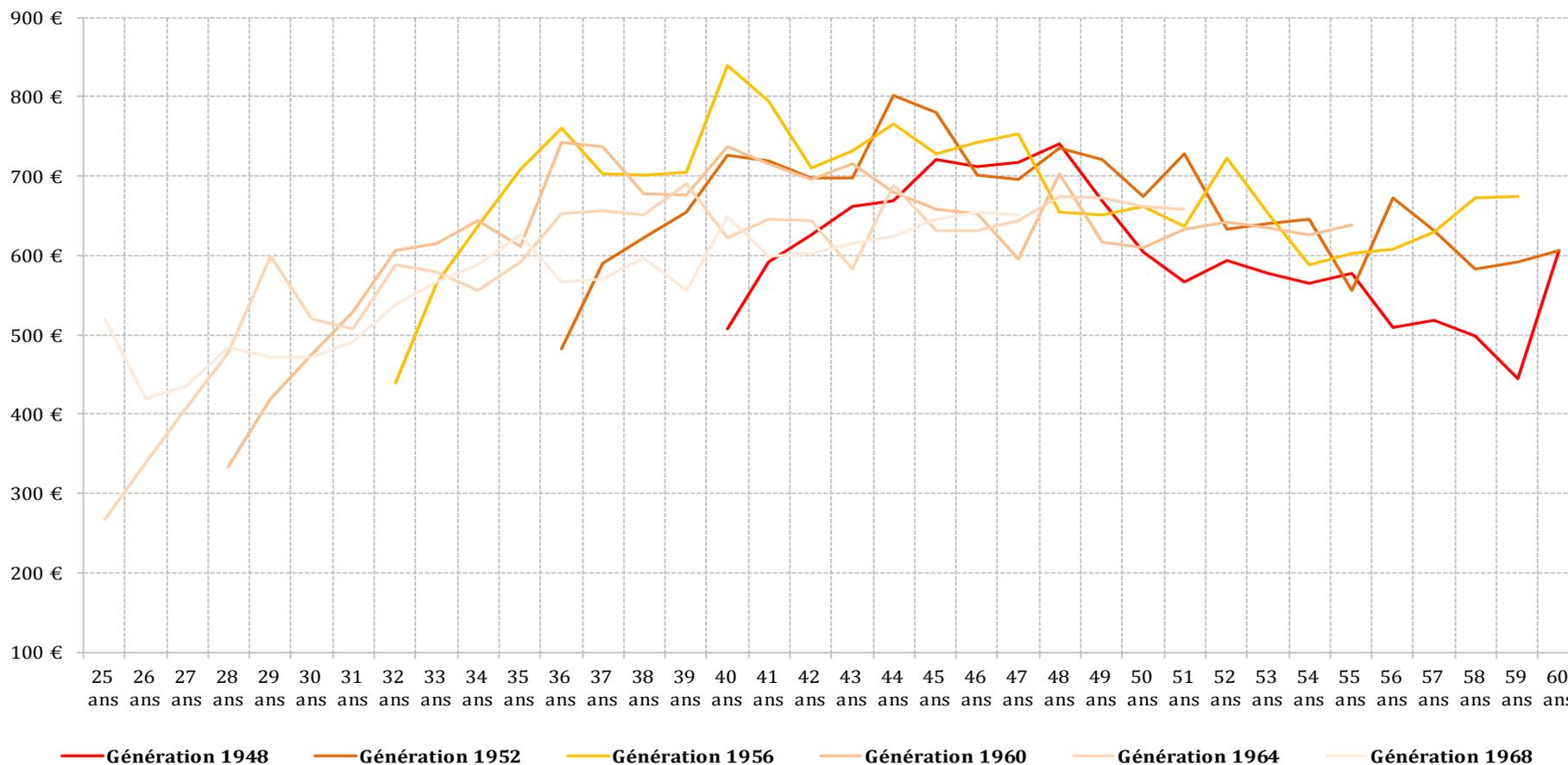
Graphique 12 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute indiciaire en fonction de l'âge des « professeurs certifiés ou agrégés » pour 6 générations (euros constant base 2015)

**Montant moyen de rémunération brute indiciaire estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "professeurs certifiés ou agrégés" (en euros constant base 2015)**



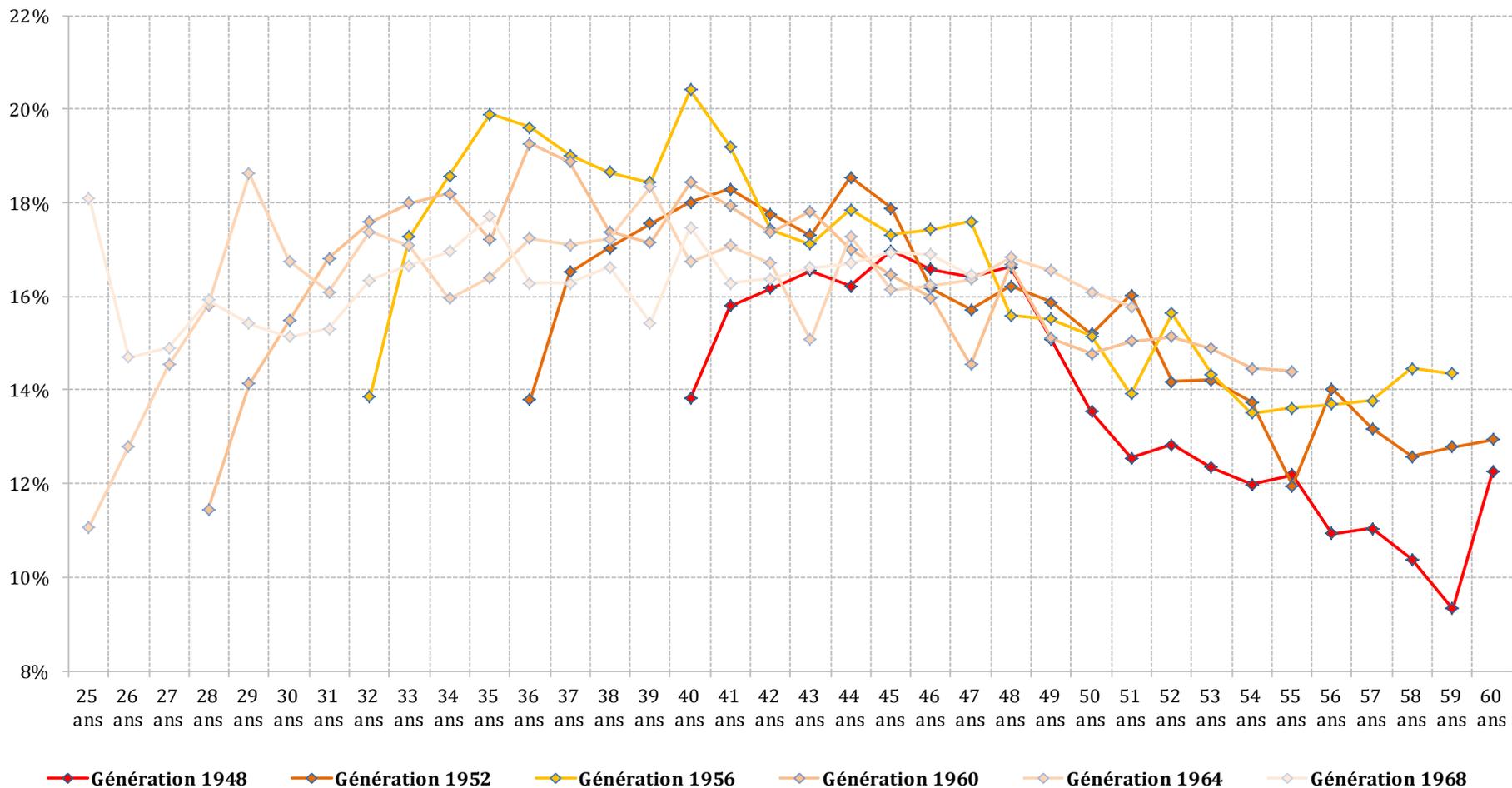
Graphique 13 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute non indiciaire en fonction de l'âge des « professeurs certifiés ou agrégés » pour 6 générations (euros constant base 2015)

**Montant moyen de rémunération brute non indiciaire estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "professeurs certifiés ou agrégés" (en euros constant base 2015)**



Graphique 14 • Estimation de la part moyenne de « primes » dans la rémunération brute en fonction de l'âge des « professeurs certifiés ou agrégés » pour 6 générations (euros constant base 2015)

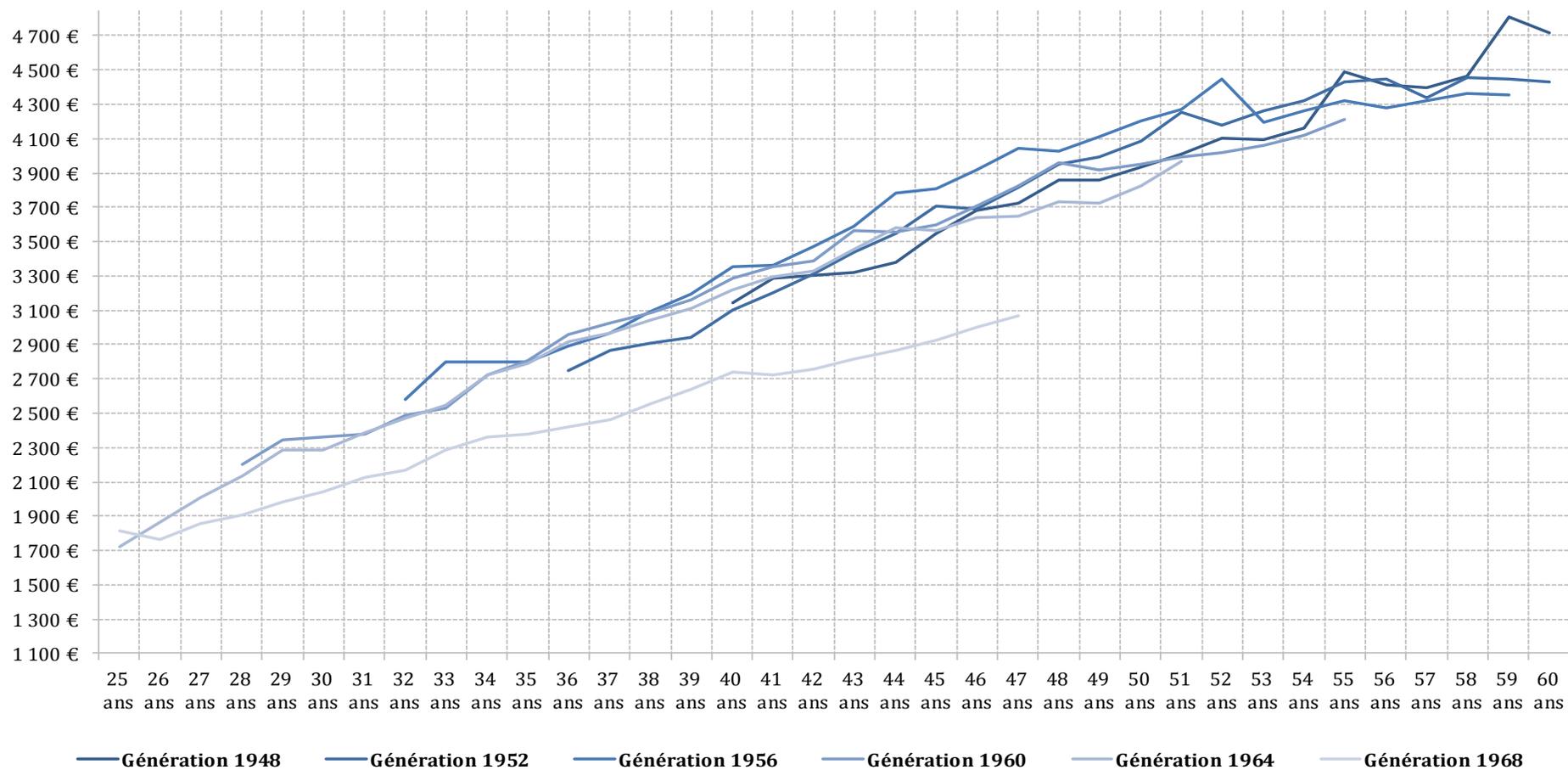
**Part moyenne des "primes" dans la rémunération brute estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "professeurs certifiés ou agrégés" (en euros constant base 2015)**



c. La population type « A+ à taux de prime élevé » (cas type n°7)

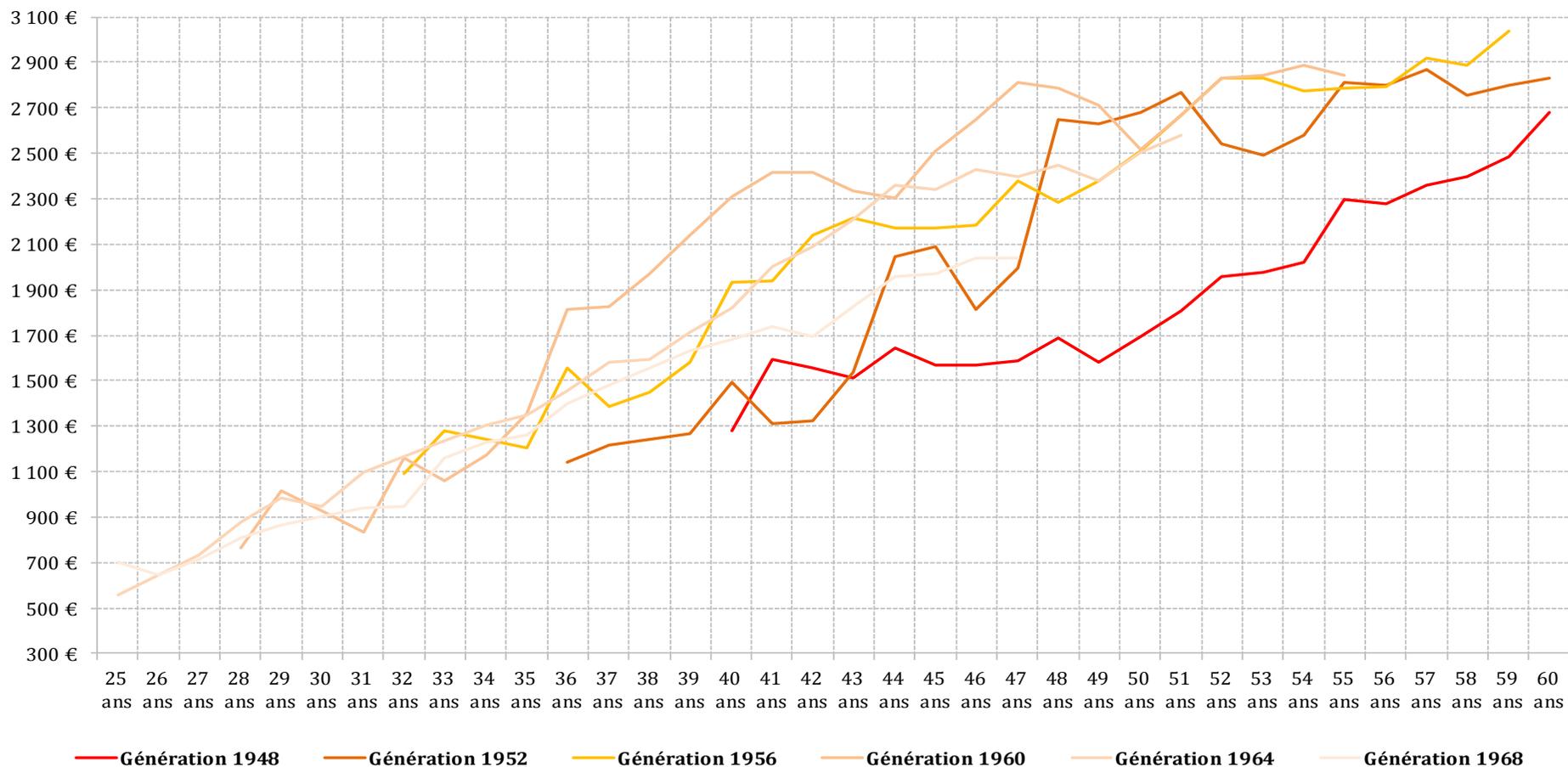
Graphique 15 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute indiciaire en fonction de l'âge des « A+ à taux de prime élevé » pour 6 générations (euros constant base 2015)

**Montant moyen de rémunération brute indiciaire estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "A+ à taux de prime élevé" (en euros constant base 2015)**



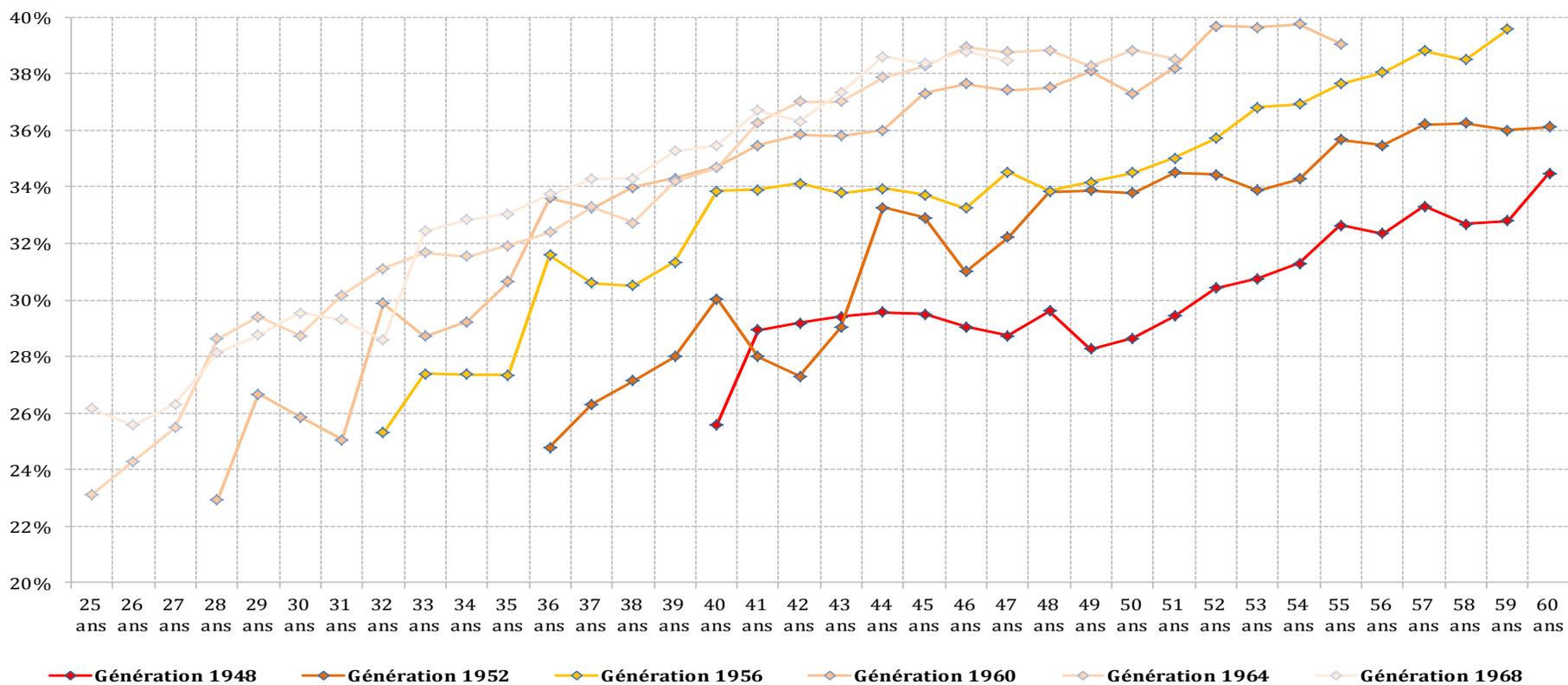
Graphique 16 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute non indiciaire en fonction de l'âge des « A+ à taux de prime élevé » pour 6 générations (euros constant base 2015)

**Montant moyen de rémunération brute non indiciaire estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "A+ à taux de prime élevé" (en euros constant base 2015)**



Graphique 17 • Estimation de la part moyenne de « primes » dans la rémunération brute en fonction de l'âge des « A+ à taux de prime élevé » pour 6 générations (euros constant base 2015)

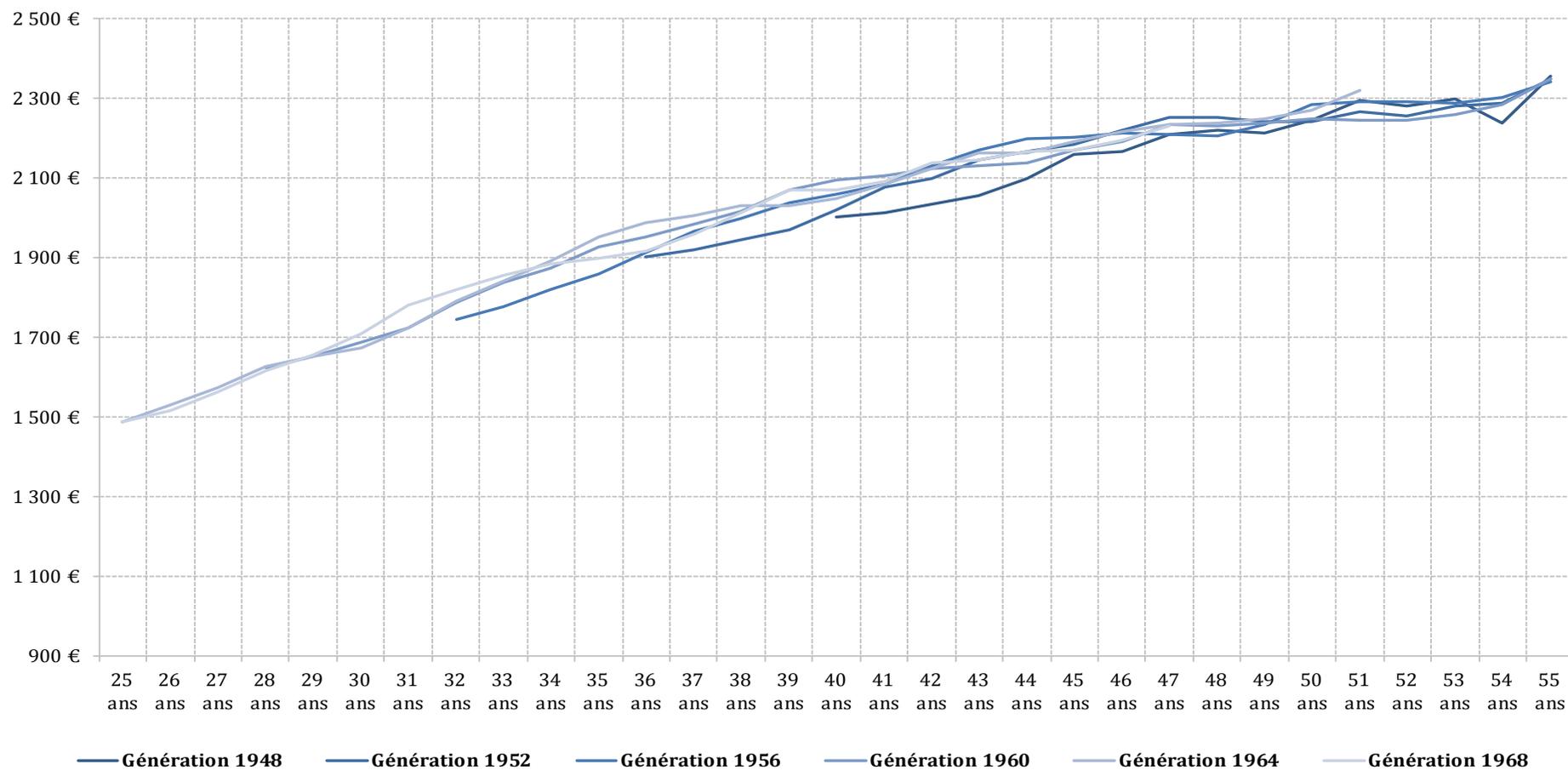
**Part moyenne des "primes" dans la rémunération brute estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "A+ à taux de prime élevé" (en euros constant base 2015)**



d. La population type « policiers d'encadrement »

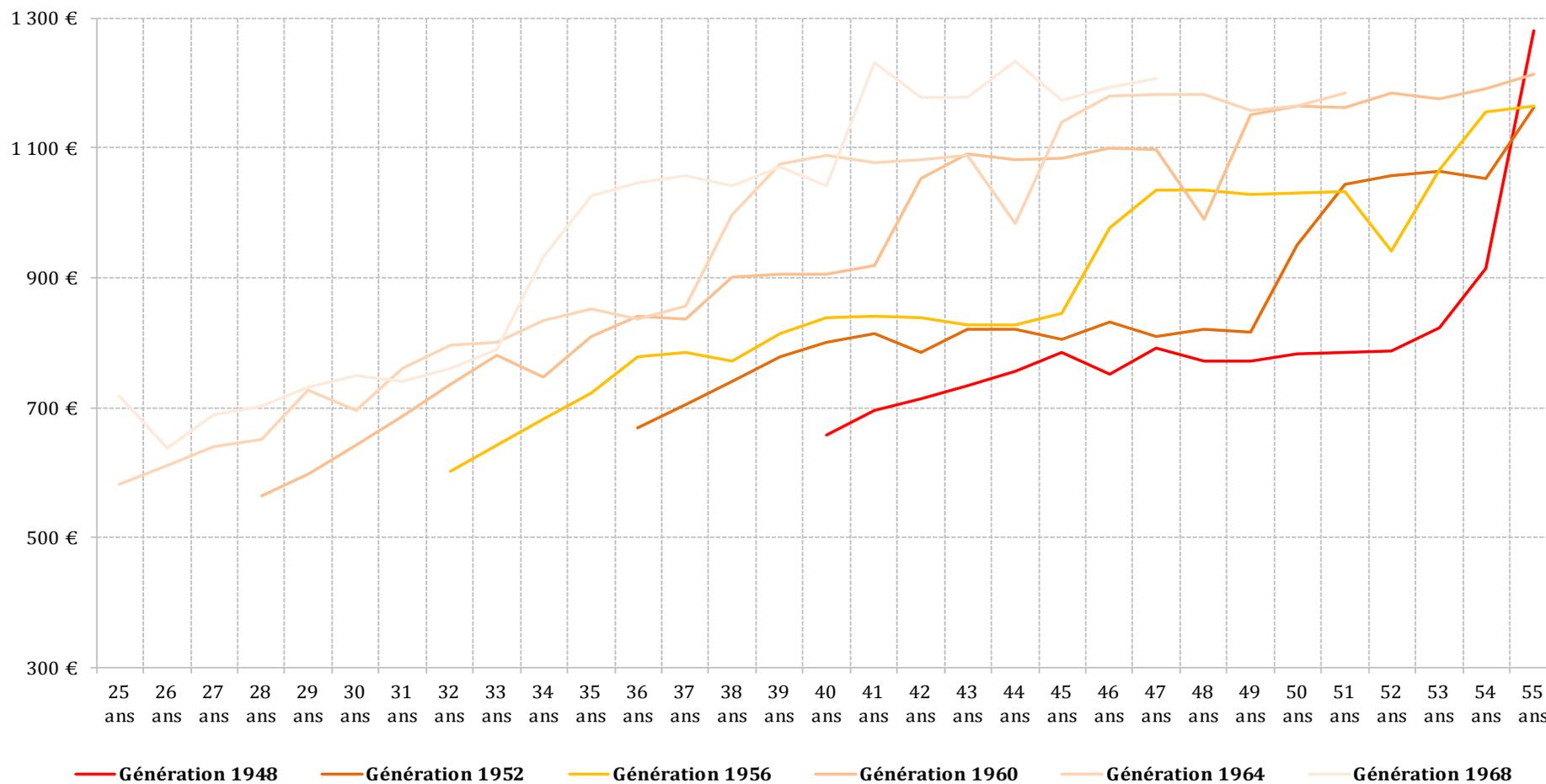
Graphique 18 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute indiciaire en fonction de l'âge des «policiers d'encadrement » pour 6 générations (euros constant base 2015)

**Montant moyen de rémunération brute indiciaire estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "policiers d'encadrement" (en euros constant base 2015)**



Graphique 19 • Estimation des montants mensualisés moyens de rémunération brute non indiciaire en fonction de l'âge des « policiers d'encadrement » pour 6 générations (euros constant base 2015)

**Montant moyen de rémunération brute non indiciaire estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "policiers d'encadrement" (en euros constant base 2015)**



Graphique 20 • Estimation de la part moyenne de « primes » dans la rémunération brute en fonction de l'âge des « policiers d'encadrement » pour 6 générations (euros constant base 2015)

**Part moyenne des "primes" dans la rémunération brute estimée par âge et pour 6 générations
Cas des "policiers d'encadrement" (en euros constant base 2015)**

