

3) Les retraites des fonctionnaires

Un « régime » de sécurité sociale est défini par une catégorie de la population et par des règles relatives aux prestations dont elle bénéficie et aux modalités de leur financement. Il existe ainsi un « régime général » pour les salariés du secteur privé hors agriculture et des régimes pour les non-salariés, les fonctionnaires, les salariés de certaines entreprises publiques comme la RATP, les salariés agricoles...

Malgré une certaine convergence depuis quelques années, il subsiste d'importantes différences entre les règles relatives aux prestations et cotisations des régimes des fonctionnaires et des salariés du secteur privé (ces dernières sont décrites dans une [fiche spécifique](#)). En particulier, les salariés du secteur privé sont obligatoirement affiliés à la fois à un « régime de base », le « régime général » qui leur verse une « retraite de base », et à un « régime complémentaire », l'Agirc-Arrco qui leur verse une « retraite complémentaire ». Les fonctionnaires ont des régimes « intégrés » qui fonctionnent aussi par répartition et leur versent des pensions qui, sans les distinguer, correspondent à fois à des retraites de base et complémentaires.

Depuis 2003, ils sont aussi obligatoirement affiliés à un régime par capitalisation de « retraite additionnelle de la fonction publique » dont les cotisations sont assises sur leurs primes (dans la limite de 20 % du traitement). Les prestations versées par ce régime étant encore très limitées (moins de 0,5 Md€), il n'est pas traité dans cette fiche.

Les principales caractéristiques des régimes de retraite des fonctionnaires sont d'abord présentées, sans tenir compte de la réforme portée par la loi du 14 avril 2023, puis leur situation financière et ses perspectives. Enfin, les effets des différences entre les règles appliquées aux fonctionnaires et aux salariés du secteur privé sont examinés.

A) Les principales caractéristiques

Il existe deux régimes de retraite dans la fonction publique¹ : le premier concerne les fonctionnaires civils et militaires de l'État et les magistrats, le deuxième les fonctionnaires des collectivités locales et des établissements hospitaliers (cf. [rapport sur les pensions](#) de la fonction publique annexé au projet de loi de finances).

1) L'organisation

Le régime de la fonction publique d'Etat (FPE) est géré par un service de la direction générale des finances publiques du ministère des finances, le « service des retraites de l'État » (SRE). Il fait l'objet d'un « compte d'affectation spéciale » (CAS) dans la comptabilité budgétaire de l'Etat qui enregistre les pensions versées aux fonctionnaires de l'Etat et les ressources qui permettent de les financer.

¹ Il existe aussi un régime spécial pour les ouvriers de l'Etat et un régime complémentaire spécifique pour les agents non titulaires (IRCANTEC).

Les retraites relevant du régime des fonctions publiques territoriale (FPT) et hospitalière (FPH) sont versées par un établissement public, la « *caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales* » (CNRACL). Elle est administrée par un conseil rassemblant notamment des représentants élus des employeurs (collectivités locales et hôpitaux) et des fonctionnaires concernés (organisations syndicales). Sa gestion est déléguée à la Caisse des dépôts et consignations qui lui en facture les frais. Ses relations avec l'État, ses compétences propres et ses règles budgétaires et comptables sont proches de celles qui régissent les autres caisses de sécurité sociale.

2) Les prestations

Le CAS des pensions de l'État a versé 57,5 Md€ à 2,5 millions de fonctionnaires retraités (y compris militaires) et la CNRACL a versé 23,9 Md€ à 1,5 million de retraités en 2022, bénéficiaires de droits directs et dérivés (pensions de réversion). Les règles de liquidation et de revalorisation des retraites sont quasiment identiques dans les trois fonctions publiques.

a) *Les règles générales*

L'âge minimal pour obtenir la liquidation de la retraite est le même que dans le privé et donc est passé progressivement de 60 à 62 ans. Les fonctionnaires ne peuvent pas rester en activité au-delà d'une « *limite d'âge* » qui a été reculée progressivement de 65 à 67 ans et ne peut être dépassée que dans certaines circonstances (s'ils n'ont pas assez cotisé pour obtenir une retraite à taux plein ou selon le nombre de leurs enfants, par exemple).

La retraite d'un fonctionnaire, lors de sa liquidation, est égale à 75 % (« *taux de liquidation de référence* ») de son « *traitement brut de base* » pendant les six mois précédents, le « *salaire de référence* ». Ce traitement brut ne comprend pas ses primes alors qu'elles en représentent plus de 30 % en moyenne. Quelques rares primes sont néanmoins prises en compte.

Le taux de liquidation de référence de 75 % n'est appliqué au salaire de référence que si le fonctionnaire et ses employeurs ont cotisé pendant une « *durée minimale d'assurance* ». Si la durée de cotisation à son régime de fonctionnaire est inférieure à cette durée minimale, quel que soit l'âge de départ, le taux de liquidation de référence est multiplié par le rapport entre le nombre de trimestres de cotisation à ce régime et cette durée minimale (c'est le « *coefficient de proratisation* »).

La durée minimale d'assurance est alignée sur celle du secteur privé (168 trimestres pour la génération née en 1961 et 172 trimestres pour les générations 1973 et suivantes).

Si le fonctionnaire prend sa retraite avant 67 ans et avec un nombre de trimestres de cotisation (tous régimes confondus) inférieur à la durée minimale d'assurance, le taux de liquidation de référence est réduit en appliquant une « *décote* » dépendant du nombre de trimestres manquants.

Si le nombre de trimestres de cotisation (tous régimes) est supérieur à la durée minimale d'assurance, le taux de liquidation de référence est majoré par l'application d'une « *surcote* » qui dépend du nombre de trimestres de cotisation allant au-delà de la durée minimale.

La durée d'assurance prise en compte peut être « *bonifiée* », par exemple en fonction du nombre d'enfants. La pension ainsi calculée peut ensuite être « *majorée* » en fonction du

nombre d'enfants. Les conditions de bonification ou de majoration sont parfois différentes de celles du régime général.

Il existe une pension minimale garantie, plus élevée que celle dont bénéficient les salariés du privé mais elle correspond à la fois à une pension de base et une retraite complémentaire.

Une fois liquidée, la retraite des fonctionnaires est indexée sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac, comme celle des salariés du secteur privé.

Au décès d'un fonctionnaire, son conjoint perçoit une pension de réversion égale à 50 % de sa retraite, sans condition d'âge ou de ressources, alors que, dans le régime général, le taux est de 54 % avec une condition d'âge (55 ans) et de ressources (inférieures à 23 442 € par an).

b) Les règles particulières

Les règles précédentes s'appliquent aux fonctionnaires civils dits « *sédentaires* ». Elles diffèrent parfois pour ce qui concerne les militaires et les catégories de fonctionnaires dites « *actives* » ou « *super-actives* ». Certaines des règles spécifiques appliquées à celles-ci ont été établies au milieu du 19^{ème} siècle.

Les fonctionnaires actifs ou super-actifs appartiennent à des « *corps* » qui ont été classés en catégorie active ou super-active parce que, selon le code des pensions civiles et militaires, les emplois concernés « *présentent un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* ».

L'âge d'ouverture des droits à la retraite est inférieur de 5 ans à celui des sédentaires pour les actifs et de 10 ans pour les super-actifs, sous réserve d'une durée minimale de services (respectivement 17 et 25 ans).

La durée minimale d'assurance requise a été augmentée comme pour les salariés du secteur privé. Le nombre de trimestres de cotisation validés est souvent « *bonifié* », par exemple à hauteur d'un cinquième pour les catégories super-actives de la fonction publique d'Etat.

Les super-actifs de la FPE (police nationale, services pénitentiaires et contrôle aérien) étaient environ 150 000 en 2020. Les actifs de la FPE (douaniers...) étaient environ 16 000 ; ceux de la FPT (pompiers, policiers municipaux...) étaient en nombre indéterminé mais pouvaient être 550 000 (surtout des adjoints techniques et agents de maîtrise mais il est impossible de les distinguer dans les statistiques) ; ceux de la FPH (aides-soignants, une partie des infirmiers, ouvriers et agents d'entretien...) pouvaient être 400 000 mais il est également impossible de les distinguer dans les statistiques.

Des règles spécifiques s'appliquent également aux militaires s'agissant de l'âge minimal pour liquider la pension et des bonifications de durée d'assurance.

3) Le financement

Les ressources du « *compte d'affectation spéciale* » des pensions de l'Etat (CAS pensions) et de la CNRACL sont constituées de cotisations sociales pour plus de 95 %.

Une « *retenue salariale* » est prélevée sur le traitement brut, hors primes, des fonctionnaires à un taux de 11,1 % en 2023 (11,4 % pour les salariés du secteur privé sur l'ensemble de la rémunération au-dessous du plafond de la sécurité sociale).

Les collectivités locales et les hôpitaux acquittent une « *contribution employeurs* » à la CNRACL égale à 30,65 % du même traitement brut. L'État et les autres employeurs de fonctionnaires de l'État, comme La Poste, versent au CAS pensions une contribution employeur assise sur le même traitement brut et dont le taux est ajusté chaque année pour que le CAS soit à l'équilibre (74,28 % en 2023 pour les civils et 126,07 % pour les militaires). Cette contribution, analogue à une subvention d'équilibre, est comptabilisée en ressource du CAS et en dépenses du budget général et des autres employeurs (50,1 Md€ en 2022). Elle est donc elle-même financée par les impôts prélevés par l'État.

B) La situation et les perspectives financières

Le CAS des pensions de l'État est quasi-équilibré par construction, le taux de la contribution employeur étant fixé et parfois modifié en cours d'année pour l'équilibrer. Il a été légèrement déficitaire en 2022 (- 0,6 Md€). Le compte de résultat de la CNRACL est déficitaire en 2022 (- 1,8 Md€).

Comme précisé dans la fiche relative aux [perspectives des régimes de retraites](#), celles-ci dépendent surtout, à législation constante, des évolutions du « *ratio de dépendance* » et du « *taux de remplacement* ». Les travaux du conseil d'orientation des retraites (COR) mettent en évidence une baisse du taux de remplacement pour l'ensemble des régimes, qui résulte pour beaucoup du décalage entre les évolutions des pensions, qui sont indexées sur les prix à la consommation, et des revenus d'activité, dont le pouvoir d'achat s'accroît.

1) Les perspectives financières du CAS des pensions de l'État

Dans les projections à l'horizon 2070 présentées dans le rapport du COR de 2022, les effectifs de la fonction publique d'Etat sont supposés stables. Les rémunérations augmentent comme prévu dans le projet de loi de programmation des finances publiques jusqu'à 2027 et comme celles du secteur privé à partir de 2032, avec un ajustement progressif entre ces deux périodes.

Les perspectives d'évolution du solde financier du CAS des pensions de l'Etat ne sont pas pertinentes car il est automatiquement équilibré en ajustant le taux de cotisation des employeurs. L'évolution du rapport des pensions versées au PIB permet de mesurer le prélèvement à opérer sur la valeur ajoutée de l'économie pour financer les retraites. Ce rapport amorcerait au milieu des années 2030 une baisse qui serait supérieure à 1 point de PIB sur l'ensemble de la période de projection (2021-2070). Elle résulte d'une progression des effectifs de la fonction publique d'Etat plus faible que celle des emplois dans le secteur privé à partir du milieu des années 2000, d'une croissance plus faible de leur rémunération du début des années 2010 au début des années 2030 avec en outre une hausse de la part des primes.

2) Les perspectives financières de la CNRACL

Dans le rapport du COR de 2022, les effectifs de la fonction publique territoriale sont stables jusqu'à 2031 puis évoluent comme la population active. Les effectifs de la fonction publique hospitalière progressent comme prévu par le Ségur de la santé puis comme la population active. Les rémunérations augmentent comme dans la fonction publique d'Etat.

Dans ces conditions, le déficit de la CNRACL atteindrait 0,3 % du PIB à la fin des années 2020 et se stabiliserait ensuite à peu près à ce niveau.

C) Les effets des différences entre les règles appliquées aux fonctionnaires et aux salariés

Les règles appliquées aux fonctionnaires présentent trois différences essentielles par rapport à celles du régime général : le salaire de référence est celui des six derniers mois au lieu de la moyenne des 25 meilleures années ; ce salaire de référence, de même que l'assiette des cotisations, exclut les primes, alors que tous les éléments de rémunération sont pris en compte dans le régime général ; les fonctionnaires « actifs » peuvent prendre leur retraite plus tôt avec des durées de cotisation souvent bonifiées.

Pour déterminer si le régime des fonctionnaires est plus avantageux pour eux, il pourrait être envisagé de comparer le bilan actualisé des cotisations versées et des prestations reçues par les fonctionnaires et les salariés du secteur privé (régime général et régimes complémentaires). Toutefois, comme le montrent [les travaux du COR](#) sur ce sujet, une telle comparaison n'a guère de sens en raison de la différence de nature entre les cotisations des employeurs privés et publics. Il est en effet possible de considérer que les cotisations patronales amputent la rémunération qu'un salarié aurait pu obtenir sur un marché du travail concurrentiel et qu'elles constituent donc un « effort contributif » pour obtenir un « salaire différé » sous forme de retraite. En revanche, les contributions des employeurs publics n'ont pas de rapport avec la rémunération que les fonctionnaires pourraient obtenir sur un marché concurrentiel et ne constituent pas nécessairement un effort contributif de leur part.

Il faudrait plutôt comparer la somme actualisée des rémunérations nettes d'activité et des pensions sur la durée de vie entre fonctionnaires et salariés, à qualification identique, mais cette comparaison n'a jamais été réalisée. A défaut, il faut se contenter d'éléments de comparaison partiels comme les niveaux des salaires et pensions, les taux de remplacement des derniers salaires ou l'âge de départ.

1) Les niveaux des salaires et pensions

La pension moyenne est de 2 280 € par mois dans la fonction publique d'Etat (civils dont l'Etat est le régime principal d'affiliation) et de 1 600 € dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière en 2021.

Pour des personnes ayant eu une carrière complète, les pensions moyennes de droit direct des fonctionnaires sont de 2 440 € pour ceux de l'Etat (civils) et 1 670 € pour ceux de la CNRACL en 2021, contre 1 840 € pour les salariés du secteur privé, mais cette comparaison doit tenir compte des niveaux de qualification et des salaires.

S'agissant des cadres, la [comparaison des salaires](#) nets moyens montre que les fonctionnaires sont plutôt moins bien payés que les salariés du secteur privé, mais leur pension moyenne est plus élevée (3 096 € contre 2 786 € dans le secteur privé pour les hommes en 2015).

S'agissant des non-cadres, les fonctionnaires en activité sont plutôt mieux payés et leurs pensions sont semblables à celles du secteur privé : 1 490 € pour les ouvriers et employés de la fonction publique d'Etat et 1 509 € pour les hommes non-cadres du secteur privé en 2015.

2) Les taux de remplacement

Le taux de remplacement du salaire net moyen de l'avant-dernière année précédant la retraite par la pension nette, après une carrière complète, est d'environ 75 % pour les générations nées

au début des années 1950, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Cette égalité des taux moyens masque toutefois d'importantes disparités, notamment entre catégories socio-professionnelles. Pour les mettre en évidence, [le COR](#) a comparé en 2017, pour des castypes de fonctionnaires, le taux de remplacement obtenu avec les règles de la fonction publique et celui qu'ils auraient en appliquant les règles du secteur privé.

Un cadre supérieur non enseignant de la génération née en 1955 obtiendrait un taux de remplacement, par rapport au dernier salaire net, de 51 % avec les règles du privé, contre 54 % avec celles du public. Son taux de remplacement serait plus élevé avec les règles du privé si seule l'inclusion des primes dans le calcul de la retraite intervenait mais cet effet est plus que compensé par celui de la règle des 25 meilleures années qui lui est moins favorable que celle des six derniers mois.

Un enseignant obtiendrait un taux de remplacement de 69 % avec les règles du privé contre 77 % avec celles du public. Il serait pénalisé par le calcul du salaire de référence sur les 25 meilleures années, sans profiter de la prise en compte des primes car il en a peu en moyenne.

Un agent d'une profession intermédiaire (catégorie B de la fonction publique) obtiendrait un taux de remplacement de 75 % dans le privé contre 69 % dans le public. Toutefois, comme les rémunérations d'activité de ces agents sont plus élevées dans le secteur public, leurs pensions y sont supérieures malgré un taux de remplacement moins favorable.

Des simulations des règles du privé sur un échantillon représentatif des fonctionnaires de la génération 1955 montraient qu'elles seraient plus favorables pour la moitié d'entre eux.

De [nouvelles simulations](#) ont été effectuées en 2022 par la DREES sur un échantillon représentatif des fonctionnaires sédentaires de la génération 1958. Elles montrent que leur pension serait en moyenne majorée de 1,5 % en appliquant les règles du privé. Les gagnants représentent 62 % de l'échantillon et les perdants 32 % (pour 6 % d'entre eux la pension varierait de moins de 1 %). Les règles du privé sont plus favorables pour cette génération parce que ses derniers salaires ont été marqués par une hausse de la part des primes, elle-même liée au gel du point de la fonction publique dans les années 2010.

L'application des règles du secteur privé aux fonctionnaires les conduirait toutefois à payer des cotisations salariales sur leurs primes. L'étude de la DREES montre que, si on en tient compte, l'application des règles du privé aux fonctionnaires entrainerait une baisse d'environ 0,7 % de leur revenu moyen sur un cycle de vie.

Il ressort donc de nouveau de ces simulations que les règles de calcul des pensions dans le privé et dans le public ne conduisent pas aujourd'hui à des résultats sensiblement différents.

Les travaux du COR et de la DREES montrent également que, à taux de primes constants et à législation inchangée à partir de 2022, l'application des règles du privé sera plus favorable aux fonctionnaires jusqu'à la génération 1970 du fait du gel du point et de la hausse de la part des primes au cours des années 2010. Ensuite, l'application des règles du privé leur sera de plus en plus défavorable car les taux de remplacement baisseront plus fortement dans le secteur privé si la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires est constante.

Comme le met en évidence la fiche sur les [perspectives des retraites](#), le taux de remplacement moyen pour l'ensemble des régimes de retraite va en effet nettement baisser d'ici à 2070,

notamment parce que la règle des 25 meilleures années dans le secteur privé induit un décalage de plus en plus fort entre le salaire moyen dans l'économie à la date de la retraite et le salaire de référence qui détermine la pension (les salaires des années passées étant corrigés en fonction de la seule hausse des prix à la consommation). La règle des six derniers mois protégera les fonctionnaires contre cet effet, à taux de prime inchangé.

3) L'âge et la durée de la retraite

L'âge moyen des personnes qui ont liquidé leur retraite en 2022 est de 63,9 ans dans la fonction publique civile d'Etat pour les « sédentaires » et de 63,1 ans dans le régime général. Cet âge moyen est nettement inférieur pour les « actifs » et « super-actifs » (60,1 ans pour les civils) et pour les militaires (44,9 ans). Ces âges moyens sont légèrement inférieurs à ceux de la fonction publique d'Etat dans les deux autres fonctions publiques. Rapportée à l'espérance de vie, la durée de la retraite des fonctionnaires est supérieure à celle des salariés du secteur privé.