

**CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES**  
**Séance plénière du 24 novembre 2022 à 10h00**  
**« Fonction publique : retraite, rémunérations et effectifs »**

<b>Document n° 1</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Note de présentation générale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Note de présentation générale

Les pensions des anciens titulaires de la fonction publique cotisant au régime de la fonction publique de l'État ou à la CNRACL représentent environ un quart des dépenses de pension versées par l'ensemble des régimes obligatoires de retraite français, auxquelles s'ajoutent celles des anciens contractuels de la fonction publique et des titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière en temps partiel, qui cotisent au régime général et à l'Ircantec. La part de ces régimes de retraite ainsi que leurs règles de calcul des droits spécifiques légitiment l'intérêt d'une analyse dédiée, qui est régulièrement reconduite par le COR. Cette séance, consacrée à la retraite des agents de la fonction publique, s'articule autour de quatre parties.

La première partie vise à établir un état des lieux de la situation des retraités de la fonction publique et de leurs régimes. Il s'agit d'introduire les spécificités des régimes de retraite concernés en termes de calcul des pensions, puis d'analyser l'évolution de la part des dépenses de retraite dans l'ensemble des dépenses et leurs composantes, à savoir la pension moyenne et les effectifs de retraités. Enfin, des données récentes portant sur les nouveaux retraités des régimes de la fonction publique permettent d'analyser les différences entre les retraités issus des trois fonctions publiques, et d'analyser l'effet des réformes successives sur le flux de nouveaux retraités des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

La deuxième partie interroge l'effet des différences de règle de calcul des retraites entre secteur public et secteur privé. Les règles spécifiques à la fonction publique alimentent régulièrement le soupçon que les fonctionnaires seraient favorisés du point de vue de la retraite, et ce malgré les nombreux travaux passés, notamment du COR<sup>1</sup>. Ces travaux doivent néanmoins être régulièrement actualisés pour tenir compte des évolutions des règles de liquidation et de la structure des générations. L'effet de l'application des règles du privé aux fonctionnaires est donc ici exploré sur les dernières données disponibles selon deux dimensions. Premièrement, des carrières types de fonctionnaires de l'État permettent d'illustrer l'effet différencié des règles sur le taux de remplacement, c'est-à-dire le ratio entre la pension touchée et la dernière rémunération, selon le profil de carrière et la part des primes. Deuxièmement, l'application des règles de liquidation du secteur privé aux fonctionnaires est analysée pour la génération 1958 à l'aide d'un modèle de microsimulation qui permet de mesurer un effet moyen à partir d'un échantillon représentatif de la population des retraités ainsi que de regarder quels seraient les gagnants et les perdants à une telle convergence des règles de calcul.

Dans une troisième partie, une analyse du taux de rendement interne permet de comparer l'ensemble des cotisations versées pendant la vie active et l'ensemble des pensions reçues sur différents cas types, pour estimer la redistribution au sein des régimes de la fonction publique.

Le dossier se conclut par des éléments de comparaison internationale, la quatrième partie visant à replacer le système français dans un contexte plus large. Les différents pays étudiés

---

<sup>1</sup> Voir notamment la [séance du 31 mai 2017](#) et la [lettre du COR n°12 de septembre 2015](#).

par le COR se distinguent en effet par un périmètre du secteur public différent, mais aussi par la manière d'appréhender la retraite des fonctionnaires. Les régimes de retraites des fonctionnaires tendent globalement à s'aligner sur ceux des régimes des salariés du secteur privé, mais certains pays comme la France conservent des régimes séparés, ou d'autres comportent un système intégré mais accompagné de retraites complémentaires spécifiques.

## **1. Les retraites dans la fonction publique**

L'existence de régimes de retraite spécifiques aux fonctionnaires, associée à une structure de rémunération particulière (traitement indiciaire et primes) a historiquement donné lieu à des règles de calcul différentes des pensions. Le **document n° 2** revient sur les spécificités de ces règles dans les régimes de la fonction publique. La première différence renvoie à l'architecture du système de retraite. Si la quasi-totalité de la pension des fonctionnaires provient du régime de la fonction publique de l'État ou de la CNRACL, la pension d'un salarié du secteur privé ou d'un contractuel de la fonction publique est composée d'une pension de base (environ 75 % de sa pension totale pour un non-cadre mais moins de 50 % pour un cadre) calculée en annuités et d'une pension complémentaire en points. Pour cette raison, une comparaison simple des règles des régimes en annuités des fonctionnaires et du régime de base des salariés du secteur privé est inopérante.

Dans les régimes de base, la pension correspond à 75 % du dernier traitement indiciaire hors primes dans la fonction publique, et à 50 % du salaire ou revenu moyen (sous plafond) calculé sur les 25 meilleures années pour les salariés du secteur privé et les contractuels de la fonction publique. Mais pour ces assurés, la pension est complétée par une pension complémentaire versée par l'Agirc-Arrco (salariés du privé) ou l'Ircantec (contractuels) dont le calcul va dépendre du taux de cotisation et du rapport entre la valeur de service du point et son prix d'acquisition.

Depuis 2003, les différentes réformes ont opéré un rapprochement des règles entre les régimes de la fonction publique et ceux de salariés, soit par des mesures spécifiques aux premiers pour les faire converger vers les seconds, soit par des mesures nouvelles prises dans les mêmes termes pour ces différents régimes. En particulier, les conditions de départ à la retraite au taux plein (âges d'ouverture des droits, âge d'annulation de la décote et durée d'assurance nécessaire pour le taux plein) sont maintenant identiques pour les salariés du secteur privé et les fonctionnaires sédentaires. Les fonctionnaires en catégories actives ou insalubres continuent cependant de bénéficier de dispositifs de départs anticipés. De plus, dans la fonction publique, les durées d'assurance sont appréciées de date à date et ne sont pas reconstituées à partir d'un montant de cotisations versées (200 heures – 150 heures depuis la réforme de 2014 – rémunérés au SMIC pour valider un trimestre au régime général).

S'agissant des dispositifs de solidarité, les régimes de la fonction publique, comme du secteur privé, valident des droits à retraite pour compenser des périodes d'interruption d'activité involontaire (notamment pour les périodes de maladie et de maternité) mais dans des conditions diverses. Par exemple, la maternité donne droit à 8 trimestres par enfant (1 an pour accouchement et 1 an pour éducation partageable entre la mère et le père) dans le secteur privé contre 2 trimestres dans la fonction publique.

Dans les régimes de base des fonctionnaires et des salariés du secteur privé, la pension est élevée à un minimum de pension (minimum garanti pour la fonction publique et minimum contributif pour le secteur privé) dont les conditions requises pour en bénéficier ont en théorie été alignées depuis la réforme de 2010. Cependant, le décret d'application mettant en œuvre cet alignement n'est à ce jour toujours pas paru dans la fonction publique. En outre, les modes de calcul entre MICO et MIGA restent différents. En particulier, le montant du MIGA par rapport au nombre de trimestres de services effectués présente une discontinuité à 15 annuités pour les personnes non invalides alors que celui du MICO est strictement proportionnel.

En outre, pour les retraités de la fonction publique, les dispositifs de départ anticipé liés à la catégorie représentent une part importante des éléments de solidarité de la pension de droit propre.

Enfin, la structure de financement de ces régimes est différente. Les régimes de la fonction publique sont ainsi principalement financés par cotisations, en partie parce qu'ils ne bénéficient pas d'apports externes pour financer leurs dispositifs de solidarité. Le taux de cotisation employeur est plus élevé à la CNRACL et surtout dans le régime de la fonction publique de l'État où il est égal à la contribution de l'État destinée à équilibrer le régime.

À cet égard, le **document n° 3** présente le fonctionnement du Compte d'affectation spéciale Pensions (CAS Pensions), outil comptable créé en 2006 pour retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires payées directement par l'État employeur au régime de la fonction publique de l'État. Il apporte une information précise sur les crédits budgétaires inscrits en loi de finances et établit un lien direct entre les recettes et les dépenses.

Les trois documents suivants analysent la situation des retraités dans la fonction publique sous différents angles. Le **document n° 4** présente un état des lieux des dépenses de retraites depuis 2000 et en projection, pour ensuite les relier aux évolutions de longue période de la rémunération et des effectifs. La part des dépenses de retraite des régimes de la fonction publique (régime de la fonction publique de l'État, CNRACL et Ircantec) dans le PIB serait en diminution à l'horizon de la projection après une période de stabilité. Cette diminution est également marquée pour la part des dépenses de retraite des fonctionnaires dans l'ensemble des dépenses de retraite. Cela s'explique par le fait que les dépenses moyennes par retraité sont nettement plus dynamiques dans le régime général (y compris SSI) que dans les régimes de la fonction publique. Le nombre de retraités des régimes de fonctionnaires, qui couvrent la plupart des titulaires de la fonction publique, demeure quant à lui un peu plus dynamique que celui des effectifs de retraités du régime général jusqu'en 2050.

Ce dynamisme des effectifs de retraités n'est pas compensé par une évolution similaire des effectifs de cotisants en raison de la stabilisation des effectifs de la fonction publique au cours des dernières années, ce qui a fragilisé la situation financière de ces régimes. Cette stabilisation se poursuivrait selon les hypothèses retenues dans le rapport du COR de septembre 2022 dans la fonction publique de l'État (hors La Poste et Orange) sur l'ensemble de l'horizon de projection. Pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les effectifs suivent à partir de 2032 le rythme de progression de la population active, ce qui implique une décroissance du nombre de cotisants à partir de 2040. Ainsi, la CNRACL et le régime de la fonction publique de l'État connaissent, respectivement entre 2000 et 2020 et entre 2005 et 2010, les baisses les plus importantes du ratio démographique, tandis que la situation de l'Ircantec est plus favorable. La dynamique du nombre de retraités pourrait aussi être affectée par un âge de départ différent dans la fonction publique. Toutefois, les conditions d'âge légal de départ et de durée de cotisation étant identiques entre les fonctionnaires de catégorie sédentaire et les affiliés au régime général, les âges moyens à la liquidation sont similaires entre fonctionnaires sédentaires affiliés à la CNRACL ou au régime de la fonction publique de l'État, et salariés du privé ou contractuels de la fonction publique affiliés au régime général.

La progression du traitement indiciaire dans la carrière des fonctionnaires est déterminant pour le calcul de la pension des fonctionnaires, qui repose sur le traitement reçu pendant les six derniers mois. Le traitement indiciaire moyen a connu des périodes de baisse en termes réels, comme entre 2010 et 2014, puis en 2018, et il progresse globalement moins vite que le revenu d'activité moyen par tête de l'ensemble de l'économie entre 2010 et 2020. L'écart entre les variations du traitement indiciaire et celles du revenu d'activité moyen par tête de l'ensemble de l'économie s'accroîtrait en prévision selon les hypothèses retenues dans le rapport du COR de septembre 2022, pendant la période allant de 2022 à 2036, notamment parce que le traitement indiciaire moyen progresserait moins que les prix de 2022 à 2030.

Les évolutions du traitement indiciaire moyen dépendent notamment de la valeur du point d'indice. Cette dernière a augmenté de 10 % en euros courants depuis 2000 mais cette progression n'a pas suffi à compenser la hausse des prix de 31 % sur la période : la valeur réelle du point d'indice a diminué de près d'un sixième (16 %) en vingt ans.

Le taux de prime augmente toutefois graduellement depuis plusieurs décennies, ce qui a permis aux fonctionnaires de connaître une augmentation de leur rémunération totale plus importante que la seule croissance de leur traitement indiciaire. L'évolution du taux de primes est ainsi marquée par une légère tendance à la hausse depuis les années 1980, qui s'accélère entre 2006 et 2011. Le taux de prime est assez stable depuis, à l'exception notable d'une légère hausse entre 2018 et 2019. En projection, la part des primes serait amenée à augmenter à partir du début des années 2030 selon les hypothèses retenues dans le cadre du rapport du COR de septembre 2022.

Individuellement, cette conjonction de l'évolution du taux de prime et d'augmentations de la rémunération liées à l'ancienneté expliquent que les personnes en place dans la fonction publique connaissent une évolution moyenne de leur rémunération nette supérieure à celle des prix, mais inférieure à celle du secteur privé.

Le **document n° 5** dresse un état des lieux statistique des nouveaux pensionnés des trois versants de la fonction publique en 2021. Les 4 millions de pensions de droit direct et dérivé versées au 31 décembre représentent un quart de l'ensemble des pensions versées. La plus grande part des pensions de droit direct concerne d'anciens fonctionnaires de l'État (61 %), le reste étant partagé à part égale entre d'anciens fonctionnaires territoriaux (21 %) et hospitaliers (18 %). La part plus importante d'anciens fonctionnaires de catégorie A parmi les titulaires de l'État retraités de droit direct et des carrières plus longues (les pensionnés de l'État ont validé davantage de trimestres, 139, contre 122 pour les hospitaliers et 111 pour les territoriaux-) impliquent une pension moyenne plus importante (2 162 euros parmi les civils) que pour les anciens fonctionnaires hospitaliers (1 473 euros) ou territoriaux (1301 euros). Les anciens fonctionnaires de l'État sont ainsi les moins nombreux à bénéficier du minimum garanti, qui concerne à l'inverse deux cinquièmes des anciens fonctionnaires territoriaux (41,5%).

Le **document n° 6** se concentre sur les fonctions publiques territoriales et hospitalières pour interpréter l'évolution des flux de nouveaux pensionnés selon les réformes des retraites successives. La réforme de 2003 a conduit à deux vagues de départs. La première pour éviter l'application des nouvelles règles prévues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 allongeant la durée de cotisation requise, et la seconde entre 2004 et 2008, permise par la mise en place du dispositif de départ anticipé pour carrière longue. Plusieurs effets de la réforme de 2010 sont également clairement visibles. La fermeture du dispositif de départ anticipé pour les fonctionnaires parents d'au moins 3 enfants a tout d'abord provoqué une vague de départs en 2011. Le nombre de nouveaux pensionnés s'est aussi trouvé augmenté par la diminution de la durée minimale nécessaire pour bénéficier d'une pension du régime, qui est passée de 15 à 2 ans. Le décalage progressif de 60 ans à 62 ans de l'âge légal de départ à la retraite a contribué, à l'inverse, à limiter l'augmentation du flux de nouveaux retraités. Au final, l'âge moyen à la liquidation des droits a fortement augmenté depuis 2010, de 58,4 ans à 62,0 ans en 2021. Cela tient à un effet conjoint du relèvement de l'âge d'ouverture des droits, de l'augmentation au fil des générations de la durée d'assurance requise pour le taux plein et de la diminution de la proportion des fonctionnaires éligibles au dispositif de catégorie active.

## **2. Comparaison public/privé : résultats des simulations de l'application des règles du privé aux fonctionnaires**

Le **document n° 7** cherche à éclairer l'impact des différences de règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions présentées dans le **document n° 2** sur le taux de remplacement en simulant l'application des règles du privé à plusieurs carrières types de fonctionnaires de l'État : un agent sédentaire de catégorie B (cas type n°5 du COR), un agent sédentaire de catégorie A à faible part de prime (cas type n°6 du COR), un agent de catégorie

A+ à part de prime élevée (cas type n°7 du COR), ainsi qu'à des bénéficiaires de dispositifs de solidarité (minima de pension et majoration de durée d'assurance pour enfants).

La simulation proposée consiste à appliquer les règles du privé à l'ensemble de la rémunération des fonctionnaires. Cela revient à comparer une situation où l'assuré perçoit une pension de retraite principalement calculée sur les 75 % de son traitement indiciaire des 6 derniers mois<sup>2</sup>, à une situation où il percevrait, non seulement, une pension calculée sur les 50 % de ses 25 meilleures rémunérations (traitement intégré et primes) mais aussi une pension complémentaire dont l'assiette, contrairement au RAFP, ne repose pas uniquement sur les primes mais sur l'ensemble de sa rémunération.

L'impact de l'application des règles du privé sur les taux de remplacement des fonctionnaires varie selon le cas type considéré. Il est fortement dépendant du niveau des primes, les cas types ayant les taux de primes les plus faibles (soit le cas-type A dans ce document) se voyant plus fortement pénalisés par les règles du privé. La différence d'assiette entre le régime complémentaire du privé (Agirc-Arrco) et celle du RAFP génère des pensions plus élevées qui viennent compenser la baisse de la pension de base suite à l'application de la règle des 25 meilleures années pour le cas type B. Pour les cas types A et A+ elle n'est pas suffisante et provoque une baisse du taux de remplacement. L'impact de l'application des règles du privé aux fonctionnaires est également fortement dépendant des trajectoires de carrière. En effet, la pension dans le régime des salariés du secteur privé étant calculée sur les 25 meilleures années, contre les 6 derniers mois pour le régime de retraite des fonctionnaires, plus la carrière est dynamique et plus les rémunérations de fin de carrière sont élevées, plus le passage aux règles du privé sera pénalisant.

L'application des règles du privé modifie les pensions perçues, mais elle modifie également les cotisations salariales versées. En prenant en compte l'intégralité des pensions et des cotisations versées sur cycle de vie, l'application des règles du privé serait défavorable aux trois cas types considérés.

Pour les bénéficiaires des minima de pension, les règles du public apparaissent globalement plus favorables ou équivalentes aux cas types examinés.

Enfin, l'application des règles du privé seraient favorables aux femmes avec enfants puisqu'elles leur permettraient d'obtenir une majoration de durée d'assurance plus élevée et de partir plus précocement à la retraite. De plus, leur taux de remplacement serait amélioré en raison de la prise en compte de ces trimestres dans le coefficient de proratisation.

Le **document n° 8** poursuit la comparaison de l'effet des règles des régimes de la fonction publique et du secteur privé sur des carrières identiques. Le modèle de microsimulation Trajectoire de la DREES est utilisé pour simuler la pension que les assurés des régimes la fonction publique percevraient si les règles du régime des salariés du privé leur avaient été appliquées, l'âge de liquidation et les carrières étant inchangés. L'objectif est de déterminer

---

<sup>2</sup> La pension du régime intégré (SRE) représente respectivement 98 % et 97 % de la pension totale des trois cas types considérés pour les générations 1960 et 2000.



les contributions de chaque différence réglementaire à l'écart de pension global, mais également de détailler les résultats par catégorie socio-économique et par génération.

L'application des règles du privé modifierait peu la pension moyenne à la liquidation de la génération 1958 pour les sédentaires de la fonction publique (+ 1,5 %), en dépit des différences de modes de calcul entre les régimes. Les effets seraient toutefois très variables selon le type d'assuré. 62 % des fonctionnaires sédentaires nés en 1958 seraient gagnants à se voir appliquer les règles du privé, 32 % perdants et 6 % verraient leur pension inchangée à +/- 1 % près.

Concernant le salaire de référence – l'une des différences majeures - la prise en compte des primes (+7,6 %) serait plus que compensée par l'écèlement au plafond de la Sécurité sociale (PSS) (-12,8 %). Le calcul sur la base des 25 meilleures années passées revalorisées selon les prix, au lieu du dernier traitement, serait légèrement plus favorable, notamment car cette génération aura connu une fin de carrière durant des périodes de gel du point d'indice de la fonction publique et donc une faible dynamique de carrière.

Ces résultats dépendent néanmoins du profil de l'individu et de sa carrière. Les individus aux pensions les plus élevées (notamment en raison d'une carrière ascendante) sont majoritairement perdants, car ils acquerraient leurs droits dans les régimes complémentaires, moins généreux. En revanche, les individus aux pensions des tranches intermédiaires seraient plus souvent gagnants. Par conséquent, Le passage des fonctionnaires aux règles du secteur privé aurait plutôt tendance à resserrer les écarts de pension entre individus. Pour les fonctionnaires de la génération 1958, le ratio interdécile des pensions D9/D1 baisserait de 0,2 point, le ratio D8/D2 baissant quant à lui de 0,3 point.

Par ailleurs, les fonctionnaires de la génération 1958 seraient amenés à acquitter un quart de cotisations salariales en plus si on leur appliquait les règles du secteur privé. Cette hausse s'explique par l'inclusion des primes dans l'assiette de rémunération soumise à cotisations, ainsi que par des taux de cotisations salariales qui, jusqu'en 2020, étaient inférieurs dans le secteur public. Dès lors, le bilan sur cycle de vie (pension cycle de vie minorée par la somme des cotisations cycle de vie) serait légèrement négatif en moyenne pour la génération 1958 (l'ensemble des revenus sur cycle de vie diminuant d'environ 0,7 %), avec un effet défavorable concentré sur les hautes pensions.

L'étude analyse comment ces résultats seraient modifiés si l'on considérait des générations plus récentes. La diminution des rendements de l'Agirc-Arrco au fil des générations joue comme facteur modérateur, tout comme l'hypothèse de carrières plus dynamiques dans les générations plus jeunes, qui accroîtrait l'effet de l'écèlement du salaire de référence au régime général ainsi que le passage aux 25 meilleures années.

### 3. Quelle redistribution du système de retraite entre catégories de fonctionnaires ?

Le **document n° 9** propose, à l'instar des travaux réalisés pour le secteur privé<sup>3</sup>, d'évaluer si les systèmes de retraite publics sont ou non redistributifs. Il s'appuie pour ce faire sur des comparaisons de taux de rendement interne (TRI).

Le TRI correspond au taux d'actualisation qui équilibre, pour l'individu considéré, la somme actualisée des cotisations versées et des pensions reçues sur l'ensemble du cycle de vie. Il revient à calculer le taux d'intérêt réel auquel auraient été placées les cotisations. Ce calcul permet d'appréhender le caractère redistributif des systèmes de retraite, même s'il correspond à une « fiction » dans le cadre de la répartition.

Le recours au TRI s'avère nécessaire car un indicateur plus usuel, le taux de remplacement, ne permet pas d'apprécier le caractère redistributif d'un système de retraite. Dans la fonction publique, la part des primes est déterminante. Le taux de remplacement diminue avec la part de primes. Pour les cas types de la fonction publique territoriale (FPT), le taux de remplacement de l'agent de catégorie A est plus faible que celui des agents B et C ce qui suggère que le système de retraite est favorable aux personnes aux revenus modestes puisque le rapport entre leur pension perçue et leur dernier salaire est plus élevé. En revanche, dans la fonction publique de l'État (FPE), à l'âge du taux plein, l'agent de catégorie A dispose d'un taux de remplacement supérieur à l'agent de catégorie B du fait d'une part de primes moindre alors que son niveau de rémunération est plus élevé.

L'examen du taux de remplacement aboutit donc à des conclusions contradictoires selon que sont considérés des cas-types de la FPE ou de la FPT. Mais surtout, il ne permet pas de se prononcer sur le caractère redistributif ou non du système de retraite car il ne prend en compte ni le montant des contributions versées pendant la vie active, ni la durée de perception des retraites. Une analyse comparée des TRI permet d'intégrer ces deux dimensions et d'apprécier ainsi le caractère redistributif du système de retraite.

Les TRI obtenus pour la fonction publique ne sont pas comparables à ceux calculés par le COR pour le secteur privé. Alors que les TRI pour le secteur privé ont été calculés en intégrant, au titre des contributions, les cotisations salariés et employeurs, seules les cotisations salariées sont ici prises en compte. En effet, la cotisation employeur dans le régime de la fonction publique de l'État ne reflète que le montant de la contribution qui permet de garantir en dernier ressort l'équilibre du régime une année donnée et n'est pas assimilable à un taux de cotisation à proprement parler. Il ne peut donc pas être directement comparé à un taux de cotisation employeur du secteur privé<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> [Cf. séance plénière du COR du 14 octobre 2021.](#)

<sup>4</sup> Si l'on retenait au titre des contributions des fonctionnaires d'Etat, les cotisation employeurs sur la base des taux de cotisations affichés, on obtiendrait des TRI fortement négatifs qui pourraient indûment laisser penser que les fonctionnaires sont en comparaison des salariés du secteur privé fortement pénalisés dans le cadre du système de retraite.

L'examen des écarts de TRI de la fonction publique indique que le système tend à favoriser les trajectoires salariales les plus dynamiques en leur octroyant un rendement de l'opération retraite plus élevé. Il apparaît ainsi que le mode de calcul de la pension basé sur le traitement indiciaire des 6 derniers mois contribue au fait que le système de retraite offre un rendement supérieur aux carrières les plus dynamiques et par conséquent, aux plus hauts revenus. Dans la fonction publique territoriale, les TRI augmentent avec le niveau de salaire. Les TRI sont relativement homogènes dans la FPE pour les cas types de catégories A et B et légèrement supérieurs pour la catégorie A+ qui dispose d'un profil salarial plus dynamique. L'enjeu du document est de fournir une indication de l'ampleur de ce phénomène et de décrire les mécanismes par lesquels il s'opère. Ce résultat contraste avec celui établi pour le système de retraite du secteur privé qui s'avérait plutôt redistributif<sup>5</sup>. Ce constat est à nuancer concernant les minima de pension qui contribuent à améliorer la redistributivité du système et ce d'autant plus pour les agents ayant exercé une activité à temps partiel.

Pour le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), les cotisations employeurs sont prises en compte et les TRI sont donc présentés en niveau. Il apparaît que pour l'ensemble des cas types considérés, le rendement du RAFP est négatif, les pensions perçues sont inférieures aux cotisations versées.

#### **4. Éléments de comparaison internationale**

Le **document n° 10** décrit les différents systèmes de retraite des fonctionnaires dans les dix pays suivis par le COR. En France, en Belgique et en Allemagne, les régimes de retraite des fonctionnaires et du secteur privé restent séparés, même si certaines mesures ont été mises en œuvre pour faire converger les régimes (comme l'âge de départ par exemple). Les régimes de retraites des fonctionnaires dans les autres pays tendent globalement à s'aligner sur ceux des régimes des salariés du secteur privé, soit parce que le système est totalement unifié (comme en Italie, en Espagne ou au Japon), soit parce que même si le régime de retraite des fonctionnaires reste séparé, les conditions de départ et les calculs de pension y sont similaires (comme aux Pays-Bas et en Suède). En revanche, il reste des différences de traitement au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis où les fonctionnaires disposent de retraites supplémentaires spécifiques, en plus de celles identiques versées aux fonctionnaires et aux salariés du secteur privé.

L'OCDE simule les taux de remplacement dans le public et dans le privé, pour le cas type d'un nouvel entrant sur le marché du travail qui aurait une carrière complète au salaire moyen de son pays. En exceptant la Suède et les Pays-Bas où les régimes de retraite sont alignés, c'est en France (par rapport à l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni) que le taux de remplacement lors du départ à la retraite, pour un nouvel entrant sur le marché du travail, serait le plus proche dans le secteur privé de celui des salariés du secteur public.

---

<sup>5</sup> Cf. [document 5 de la séance plénière du COR du 14 octobre 2021](#).

La France, avec une part des dépenses de retraites consacrée aux fonctionnaires de 2,2% du PIB en 2020, se situe en troisième position derrière la Belgique (2,9 % en 2015) et le Royaume-Uni (2,3 % en 2018), selon les données OCDE. Cette part n'est que de 0,2 % au Japon.