

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Groupe de travail du 17 novembre 2022 à 14h30

« Fonction publique : retraite, rémunérations et effectifs »

Document n° 10

Document de travail, n'engage pas le Conseil

La fonction publique et les retraites : perspectives internationales

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

La fonction publique et les retraites : perspectives internationales

Le COR suit à titre de comparaison avec la France le système de retraite de dix partenaires économiques : cinq pays de la zone euro (la Belgique, les Pays-Bas, L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne), un pays nordique membre de l'union européenne hors zone euro (la Suède), le Royaume-Uni, l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis) et le Japon. Tous ces pays sont membres de l'OCDE.

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 retenues 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 de 22 ans, sur le marché du travail en 2020, 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.

1. Les régimes de retraite des fonctionnaires

1.1. La France dispose d'un régime spécifique pour les fonctionnaires

La France dispose d'un régime de retraite spécifique pour ses fonctionnaires comme c'est le cas aussi en Allemagne et en Belgique. Les régimes de retraite des fonctionnaires peuvent être classés en quatre catégories : i) une première catégorie où le régime des fonctionnaires est totalement intégré au régime du secteur privé, ii) une deuxième catégorie où les régimes sont séparés, mais avec des droits similaires, iii) une troisième catégorie où les régimes sont intégrés, mais avec des droits supplémentaires et enfin iv) une dernière catégorie où le régime de retraite des fonctionnaires est un régime spécifique, comme en France (*cf.* le tableau 1).

L'Italie (depuis 2008), l'Espagne (depuis 2011) et le Japon (depuis 2015) ont des régimes entièrement intégrés à ceux du secteur privé pour leurs fonctionnaires.

Les Pays-Bas et la Suède ont gardé des régimes séparés, mais avec des droits similaires pour le secteur privé et les fonctionnaires.

Le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis ont un régime de base pour les fonctionnaires qui est totalement intégré à celui du privé, mais où les fonctionnaires bénéficient de retraites complémentaires obligatoires substantielles. C'est dans ce groupe que les écarts de retraite entre les fonctionnaires et les salariés du privé sont les plus significatifs et les plus hétérogènes (une fois pris en compte les régimes complémentaires). Aux États-Unis, les régimes de retraite complémentaire obligatoires sont extrêmement généreux et extrêmement fragmentés par catégories (enseignants et municipalités par exemple).

En France, en Allemagne et en Belgique, les régimes sont totalement séparés. Le financement du régime de retraite des fonctionnaires fait l'objet d'une ligne de financement spécifique par rapport aux autres régimes de retraite. En France, le régime est principalement financé par impôt et en partie par les cotisations salariales des fonctionnaires. En Allemagne et en Belgique, le régime est entièrement financé par impôt. Par ailleurs, les règles de calcul des retraites des fonctionnaires dans ces trois pays, ne sont pas identiques à celles du privé (même si certaines règles convergent, comme par exemple l'âge de départ à la retraite).

Tableau 1 - Organisation institutionnelle des régimes de retraite des fonctionnaires par rapport à ceux du privé

Régime entièrement intégré	Régime séparé, mais avec des droits similaires	Régime entièrement intégré, mais avec un chapeau supplémentaire	Régime spécifique
Italie (1995/2008) Japon (2015) Espagne (2011)	Pays-Bas Suède	Canada Royaume-Uni États-Unis (1984)	Belgique France Allemagne

Note : Les années entre parenthèses correspondent aux dates auxquelles les fonctionnaires nouvellement recrutés ne sont plus couverts par un régime de retraite séparé, mais intégré dans un régime de retraite privé soit totalement intégré soit avec un chapeau supplémentaire pour les fonctionnaires (top-up). Les pays pour lesquels il n'y a pas de date sont dans le régime considéré depuis au moins 35 ans.

Source : OCDE (2016) *Pensions Outlook 2016*, tableau 6.1.

1.2 Les réformes des régimes de retraite des fonctionnaires

Les régimes de retraite des fonctionnaires ont fait l'objet de nombreuses réformes ces trente dernières années (cf. tableau 2). L'âge de départ à la retraite a notamment augmenté dans neuf des onze pays suivis par le COR (Belgique, Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Espagne, Suède, Royaume-Uni). Les âges de départ à la retraite du public et du privé sont dorénavant alignés pour les salariés sédentaires entrant sur le marché du travail actuellement dans les pays suivis par le COR (il reste d'éventuelles différences pour les catégories actives et dans les pays où les régimes complémentaires collectifs sont très diversifiés, comme aux Etats-Unis).

Tableau 2 : Les réformes des régimes de retraite des fonctionnaires

Réformes	Pays
Hausse de l'âge de la retraite	Belgique, Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Espagne, Suède, Royaume-Uni
Restriction sur les préretraites	Belgique, Canada, Allemagne, Italie, Espagne, Suède, Royaume-Uni
Baisse de la générosité des pensions ou allongement de la durée de carrière	France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni
Hausse des cotisations	Canada, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni
Intégration du régime des fonctionnaires dans le régime général	Italie, Japon, Espagne

Source : OCDE (2016) *Pensions Outlook 2016*, tableau 6.3, 1990-2015, SG-COR.

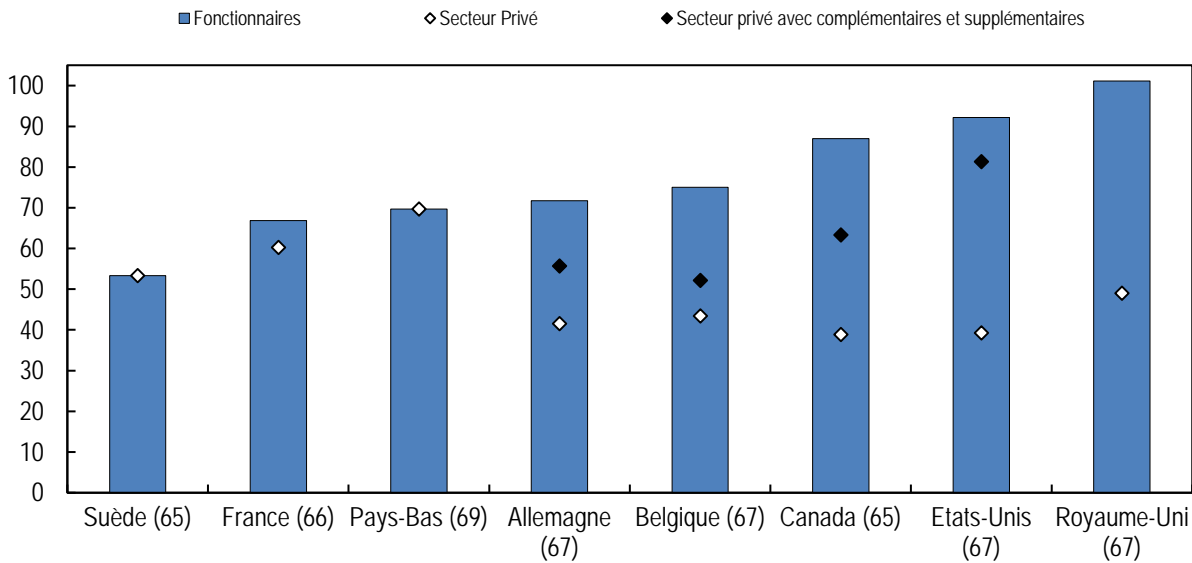
1.3 Les taux de remplacement des fonctionnaires (approche par cas type)

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 de 22 ans, 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 du secteur privé serait le plus proche de celui du régime de retraite des fonctionnaires (à législation actuelle, en incluant les régimes complémentaires obligatoires), pour un salarié de 22 ans, entrant sur le marché du travail en 2020, qui ferait toute sa carrière au salaire moyen (cf. figure 1). D'après les modèles retraite de l'OCDE, les taux de remplacement lors du départ à la retraite pour un fonctionnaire débutant en 2020 à 22 ans varieraient entre 53 % en Suède et 100 % au Royaume-Uni avec les législations actuelles.

Les régimes de retraite des fonctionnaires conduisent dans la plupart des pays à des taux de remplacement plus élevés que dans le secteur privé, même en incluant les régimes complémentaires et supplémentaires. La Suède et les Pays-Bas sont des exceptions, liées à l’alignement des deux régimes.

Figure 1 - Taux de remplacement brut à long terme pour les fonctionnaires et les salariés du secteur privé, pour un salarié entrant sur le marché du travail en 2020, à 22 ans, en pourcentage

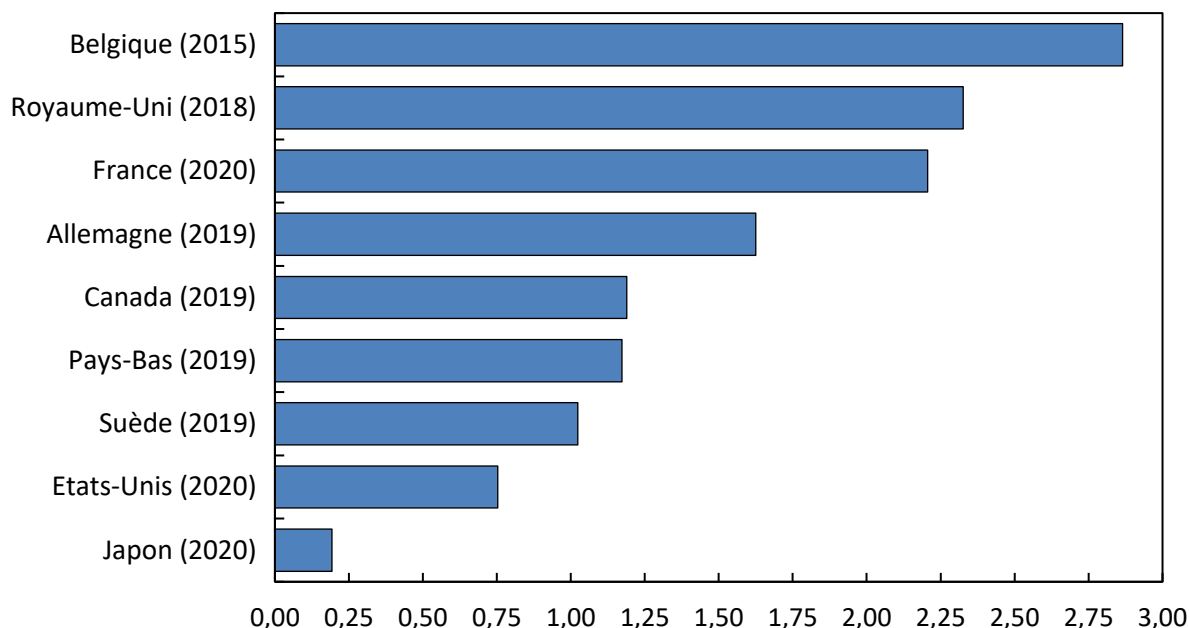


Source : OCDE Pensions Outlook 2016, (tableau 6.2), actualisé en 2022. L’âge de départ à la retraite (entre parenthèses) est le même pour les fonctionnaires et le secteur privé. Modèles Retraite de l’OCDE.

1.4 La part des dépenses de retraite dans le PIB consacrée aux fonctionnaires

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 (cf. figure 2). Elle varie de plus d’un facteur 10 entre les pays. Elle est à rapprocher de la taille globale du système de retraite, de la taille de la fonction publique (passée et actuelle), ainsi que de la générosité relative des systèmes de retraite des fonctionnaires (passée et actuelle) dans chaque pays.

Figure 2 - Dépenses publiques de retraite des régimes de fonctionnaires, en % du PIB, dernière année disponible



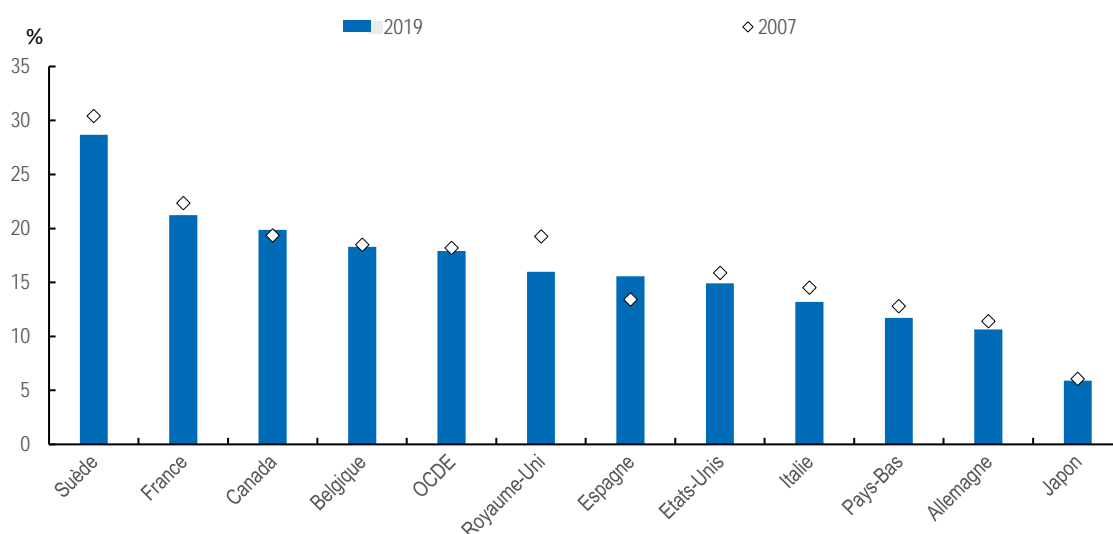
Source : OCDE, Base de données « Social Expenditure Database » (2022), actualisation de la Figure 6.5 de Pensions Outlook 2016, pour les Etats-Unis, les chiffres reportés se réfèrent seulement aux fonctionnaires de l'Etat fédéral. Pour le Canada, les données se réfèrent aussi au secteur public fédéral (incluant les pensions d'invalidité et de réversion). Les données couvrant l'Amérique du Nord ne couvrent donc pas l'ensemble des fonctionnaires. Par ailleurs, une partie des dépenses liées aux fonctionnaires au Canada et en Suède n'est pas isolée du régime général et non comptabilisée ici.

2. Comparaisons internationales des effectifs des agents des administrations publiques

La définition retenue pour le secteur des « administrations publiques » est celle qui figure dans le Système de comptabilité nationale (SCN). Les administrations publiques recouvrent les ministères/départements, organismes publics et services ainsi que certaines institutions sans but lucratif au niveau central, au niveau des États fédérés et au niveau local, ainsi que les administrations de sécurité sociale. Au sens large, l'emploi public est l'emploi qui est financé par les prélèvements obligatoires. Il comprend à la fois les fonctionnaires et les contractuels des administrations publiques.

La France est le deuxième pays en termes de part de l'emploi public dans l'emploi total (environ 21 %), derrière la Suède, parmi les pays étudiés. La part relative de l'emploi public dans l'emploi total reflète l'ampleur des missions prises en charge par les administrations publiques (même si elle reflète aussi éventuellement les différences de productivité). En 2019, cette part varie d'environ 6 % de l'emploi total au Japon, contre environ 29 % de l'emploi total en Suède. Il y a donc presque un facteur 5 dans la part de l'emploi public dans l'emploi total en fonction des pays étudiés. En Allemagne, cette part est d'environ 10 % (cf. figure 3).

Figure 3 - Emploi dans les administrations publiques, en pourcentage de l'emploi total

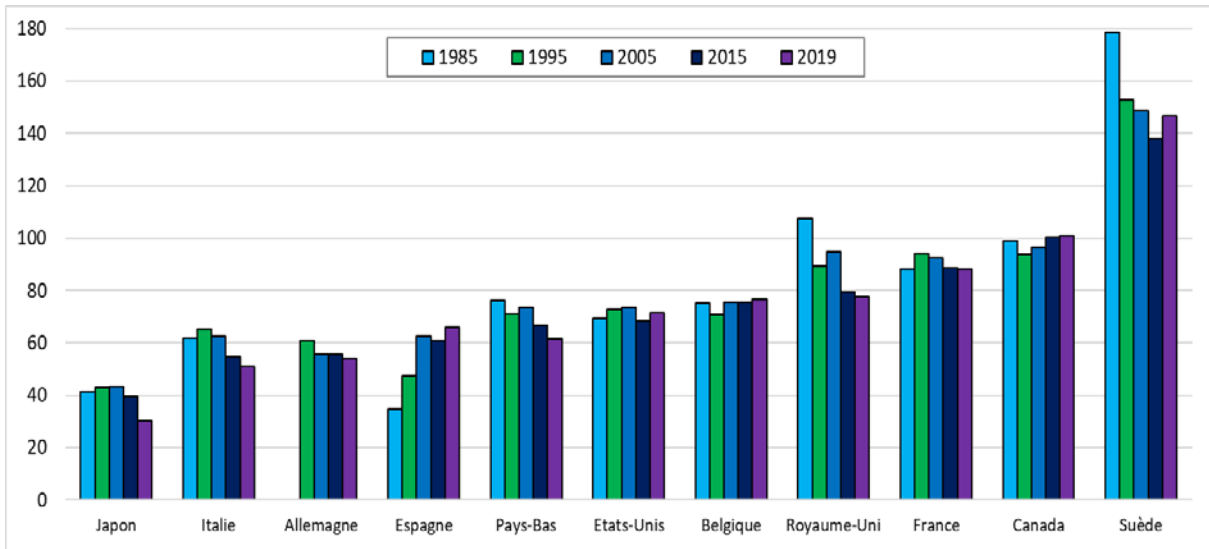


Source : OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques*

L'écart entre la France et l'Allemagne est donc d'environ 10 points de pourcentage de l'emploi total. Cet écart est à comparer aux 6,3 points de PIB de fonctions exercées en plus par les administrations publiques en France (hors protection sociale), notamment en matière d'affaires économiques, de défense, de santé et d'éducation. La Suède a une part de l'emploi public plus élevée qu'en France (d'environ 8 points) alors que la part des fonctions exercées par les administrations publiques dans le PIB (hors protection sociale) y est inférieure de 1,5 point de PIB. Ceci peut s'expliquer en partie par le fait que les emplois publics sont (relativement au PIB par habitant) moins bien rémunérés en Suède qu'en France (*cf.* plus bas) ; la part dans le PIB de chaque emploi public y est donc plus faible. Les dépenses d'éducation sont par ailleurs 1,7 point de PIB plus élevées en Suède qu'en France, or ce secteur est particulièrement intensif en main d'œuvre. L'annexe 1 décrit l'emploi public par fonction en pourcentage de la population active pour les différents pays.

L'emploi des administrations publiques peut aussi être comparé entre pays en calculant le nombre d'employés dans les administrations publiques pour 1000 habitants (*cf.* figure 4). Même si les classements relatifs entre pays varient un peu entre les deux mesures, on retrouve la tendance générale. La Suède est le pays avec le plus d'emplois publics et la France se situe dans la fourchette haute des emplois publics.

Figure 4 - Nombre d'employés dans les administrations publiques pour 1000 habitants entre 1985 et 2019



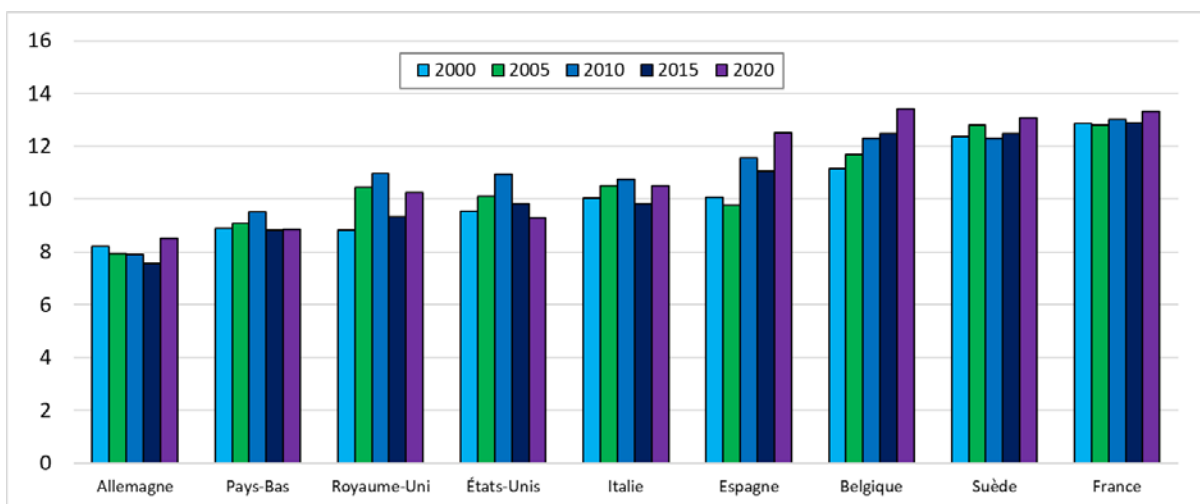
Lecture : En 1985, le nombre d'employés dans les administrations publiques pour 1000 habitants au Japon est de 41, alors qu'il est de 30 en 2019.

Source : OCDE, calculs France Stratégie, calculs SG-COR pour l'année 2019.

3. Comparaisons internationales des rémunérations des agents des administrations publiques : part dans le PIB et évolution du revenu net

C'est en France, en Suède et en Belgique que la part de la rémunération des emplois publics dans le PIB est la plus élevée parmi les pays étudiés (cf. figure 5, données pour le Canada non disponibles). Elle s'élève à 13 % du PIB en France en 2020.

Figure 5 - Dépenses de rémunération publique en % du PIB entre 2000 et 2020

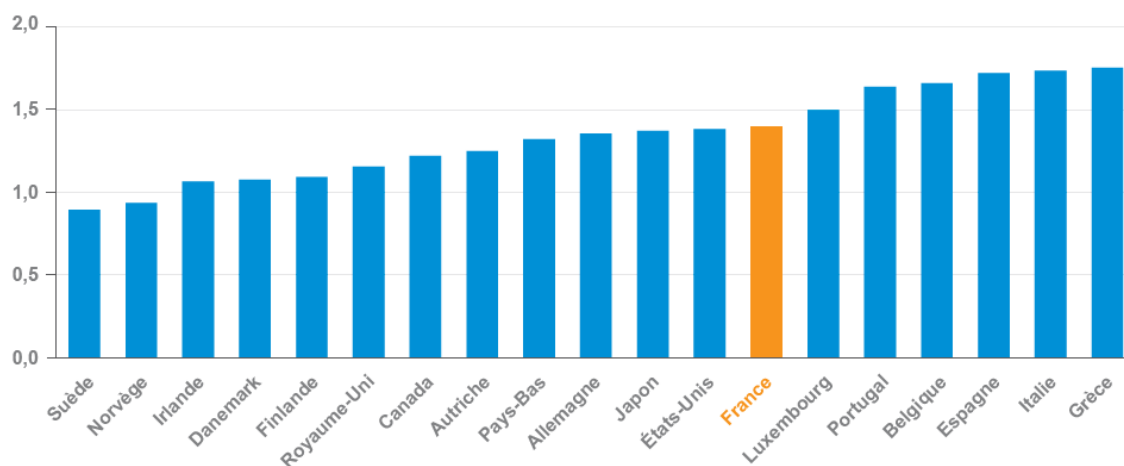


Source : OCDE, calculs France Stratégie, calculs SG-COR pour l'année 2020.

La part de la rémunération publique en pourcentage du PIB décrite ci-dessus dépend de la part de l'emploi public dans l'emploi total, mais aussi du niveau de rémunération des emplois

publics qui varient en fonction des pays. En 2017, la rémunération relative d'un emploi public par rapport au PIB par habitant variait de 0,9 en Suède à 1,7 en Italie. Le pouvoir d'achat relatif par rapport au niveau de vie de la population était donc presque deux fois plus élevé en Italie qu'en Suède. La France se situait dans le milieu de la fourchette aux alentours de 1,4. La figure 6 représente ces ratios pour nos principaux partenaires économiques (dont les dix pays partenaires suivis par le COR).

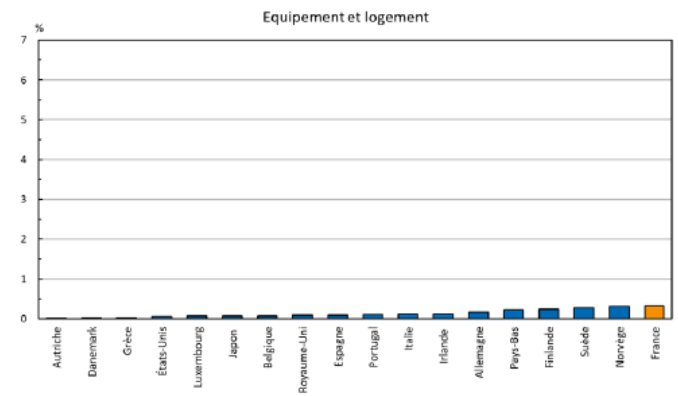
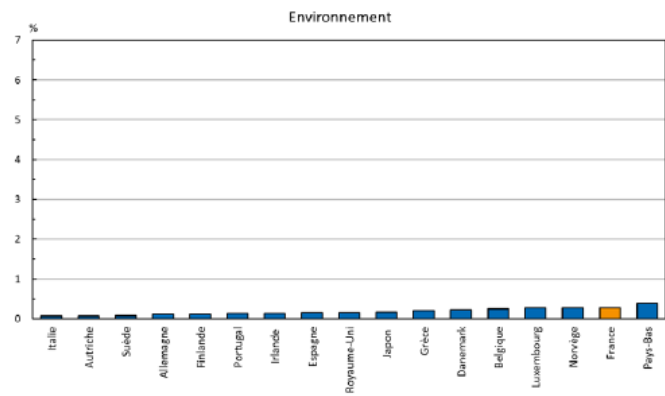
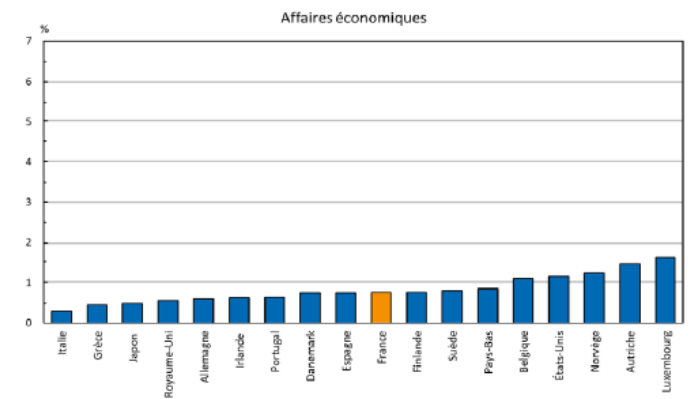
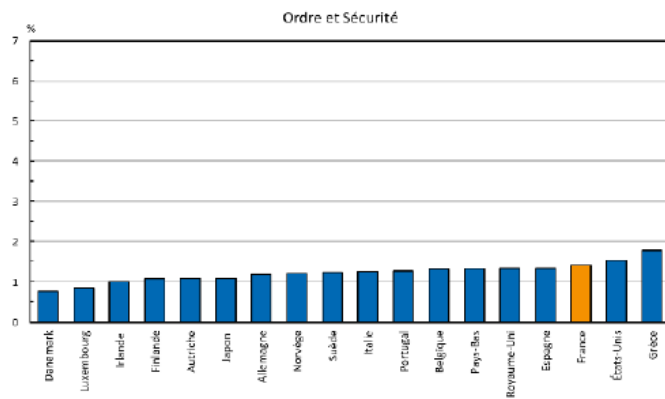
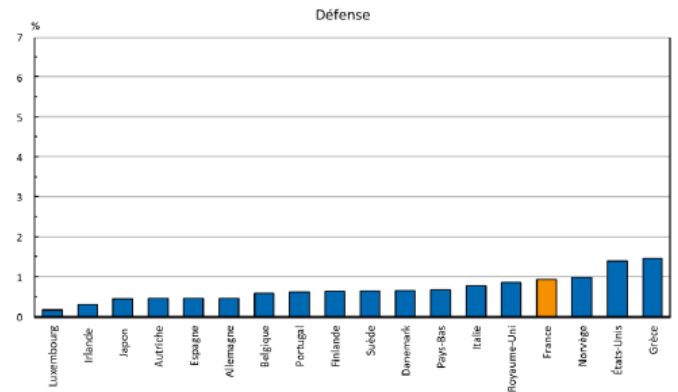
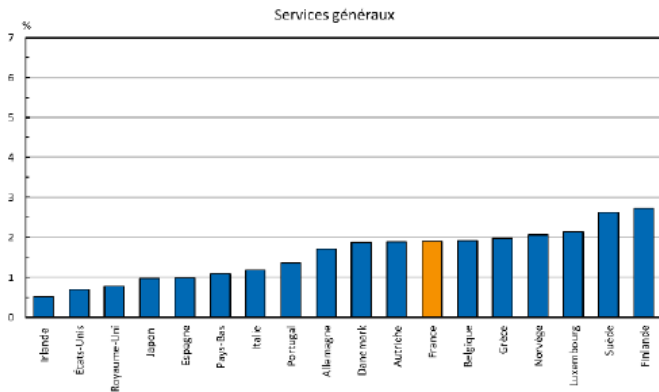
Figure 6 - Rapport entre les dépenses de rémunération publique par emploi public et le PIB par habitant (2017)

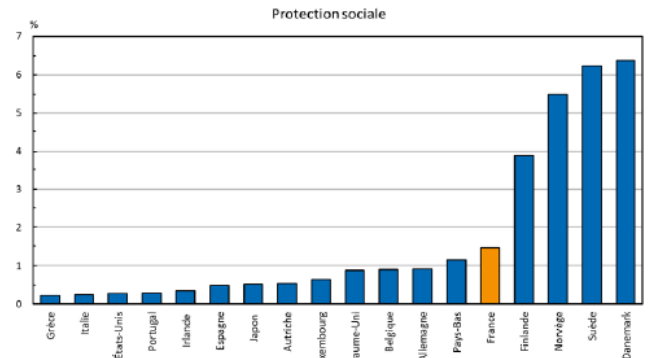
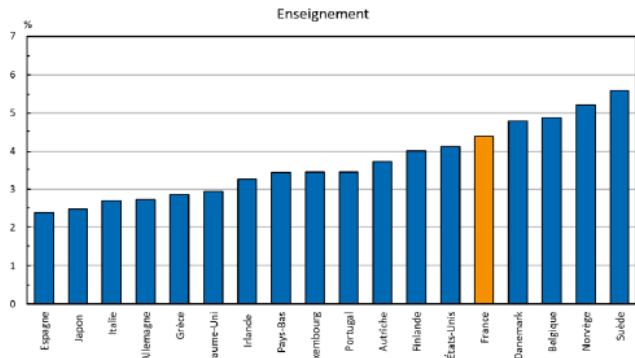
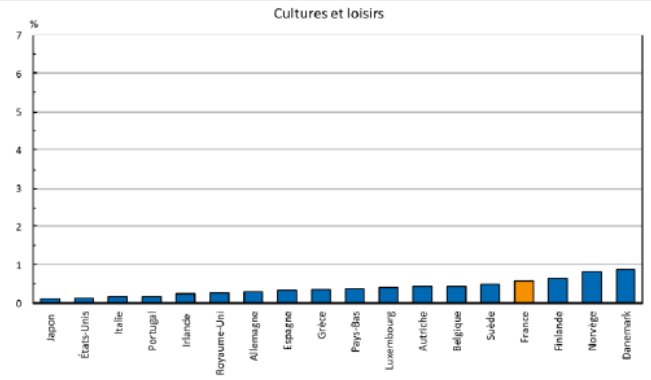
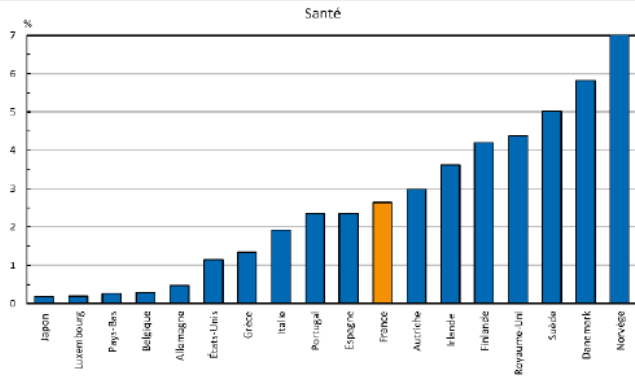


Source : Aussilloux, Girard, Le Guilly (2020), données OCDE, calculs France Stratégie

Annexe : Emploi public par fonction en pourcentage de la population active

Planche n° 2 – Pour chaque fonction, estimation de l'emploi public en % de la population active (2017)





Source : Le Guilly Marie-Françoise, Girard Pierre-Louis et Vincent Aussilloux (2020), « *Tableau de bord de l'emploi public : situation de la France et comparaisons internationales* », France Stratégie

Bibliographie :

Aussilloux Vincent, Girard Pierre-Louis, Le Guilly Marie-Françoise (2020), « Comment la France se compare-t-elle en matière d'emploi public ? », Note de Synthèse, France Stratégie

COR (2020), Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger, 15^{ème} rapport

European Commission (2021), "Ageing Report: Ageing populations and fiscal sustainability"

Le Guilly Marie-Françoise, Girard Pierre-Louis et Vincent Aussilloux (2020), « *Tableau de bord de l'emploi public : situation de la France et comparaisons internationales* », France Stratégie

OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>

OECD (2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2021_ca401ebd-en

OCDE (2021), *Panorama des pensions 2021 (version abrégée): Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/878b2235-fr>

OCDE (2020), *Panorama des pensions 2019 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b88511bc-fr>

OCDE (2020), *OECD Pensions Outlook 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/67ede41b-en>.

OCDE (2016), *Pensions Outlook 2016*, chapter 6 « Civil service pensions : Toward a unified system with the private sector », OECD Publishing, Paris

IMF (2021), "pensions Reforms in Europe", *Departmental Papers Volume*, Issue 016, imf.org

Palacios R., Whitehouse E. (2006), Civil-service pension schemes around the world, S P D I S C U S S I O N P A P E R NO. 0602, World Bank

Schneider Simone M., Petrova Teodora, Becker Ulrich (2021), "Pension Map: Visualising the Institutional Structure of Old Age Security in Europe and Beyond ", MAX PLANCK INSTITUTE FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY
https://www.mpisoc.mpg.de/fileadmin/user_upload/data/Sozialrecht/Projekte/Report_Pension_Maps_Secondedition.pdf

Social Security Administration (2018), "Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018", SSA Publication No. 13-11801, Washington, DC 20254, United-States