

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 24 novembre 2022 à 10h00

« Rémunérations, effectifs et retraite dans la fonction publique »

<b>Document n° 2</b>
----------------------

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

**Quelles spécificités des retraites dans la fonction publique ? Règles de calcul  
des retraites, dispositifs de solidarité, efforts contributifs**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## **Quelles spécificités des retraites dans la fonction publique ? Règles de calcul des retraites, dispositifs de solidarité, efforts contributifs**

Ce document présente les règles applicables aux régimes de retraite de la fonction publique (régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) pour la fonction publique de l'État, caisse nationale des agents des collectivités locales (CNRACL) pour la fonction publique territoriale et hospitalière et régime additionnel de la fonction publique (RAFP) pour l'ensemble des fonctions publiques), ainsi qu'au régime complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec)<sup>1</sup>. Elles sont mises en regard avec celles des régimes de retraite des salariés du privé (Cnav pour le régime de base et Agirc-Arrco pour le régime complémentaire).

Il convient de signaler au préalable que cette présentation ne peut à elle seule permettre une comparaison utile au regard de la question de l'égalité de traitement entre assurés, dans la mesure où ces règles vont s'appliquer à des carrières différentes. Comme l'a rappelé le COR, *« l'équité entre les assurés ne passe pas nécessairement par l'identité des règles, des règles identiques appliquées à des publics différents n'étant pas une garantie d'équité »*<sup>2</sup>.

Dans une première partie sont présentés les régimes d'affiliation des fonctionnaires. Les conditions de départ à la retraite (âges, règles applicables pour le calcul des pensions) sont explicitées dans une deuxième partie tandis que les dispositifs de solidarité sont décrits en troisième partie. Depuis 2003, les différentes réformes ont opéré un rapprochement des règles entre les régimes de la fonction publique et ceux des salariés, soit par des mesures spécifiques aux premiers pour les faire converger vers les seconds (réforme de 2003 dans une logique de rattrapage de la réforme de 1993 qui ne concernait que le régime général et les régimes alignés), soit par des mesures nouvelles prises dans les mêmes termes pour ces différents régimes (réformes suivantes)<sup>3</sup>. Ce mouvement de convergence ainsi que les divergences qui subsistent entre ces régimes sont présentés au fil de ces parties.

Enfin, la dernière partie traite de la question des modes de financement de ces différents régimes et des modalités de comparaison possibles.

---

<sup>1</sup> Le FSPOEIE et la MSA ne sont pas traités dans cette note.

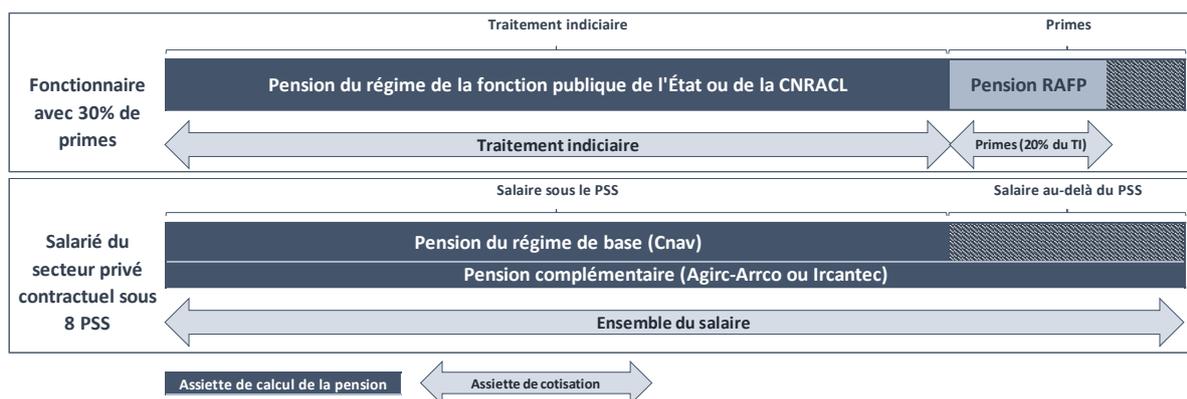
<sup>2</sup> Voir notamment le [Douzième Rapport du COR](#), « Retraites : un état des lieux du système français », janvier 2013

<sup>3</sup> La situation et les règles des régimes spéciaux ne sont pas traitées ici mais ils ont fait l'objet également de réformes visant à une convergence des règles vers celles de la fonction publique.

## 1. Régimes d'affiliation des fonctionnaires

L'une des différences majeures existant entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé réside dans l'architecture de leurs régimes d'affiliation. Alors que les salariés du secteur privé sont obligatoirement affiliés à la fois au régime général (géré par la Cnav) qui leur verse une retraite de base et à l'Agirc-Arrco qui leur verse une retraite complémentaire, les fonctionnaires relèvent uniquement de régimes intégrés qui leur versent des pensions correspondant à la fois à une retraite de base et à une retraite complémentaire. Les fonctionnaires civils et militaires de l'État sont ainsi affiliés au régime PCMR et les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers travaillant au moins 28 heures à la CNRACL<sup>4</sup>. Néanmoins, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les fonctionnaires sont également obligatoirement affiliés au RAFP dont les cotisations sont assises sur leurs primes et compléments de rémunération dans la limite de 20 % du traitement indiciaire. Ce régime additionnel n'est donc pas assimilable au régime complémentaire des salariés du secteur privé qui est assis sur l'ensemble du salaire (dans la limite de 8 fois le plafond de la sécurité sociale).

### Assiette de cotisation et de calcul des droits des régimes de fonctionnaires et de salariés du secteur privé



Enfin, les contractuels de la fonction publique ainsi que les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers ayant une durée de travail inférieure à 28 heures<sup>5</sup> par semaine sont affiliés à la Cnav pour leur régime de base et à l'Ircantec pour leur régime complémentaire. Pour ces agents, la pension est calculée sur la totalité de leur rémunération.

<sup>4</sup> Pour les professeurs territoriaux d'enseignement artistique (PEA) et les assistants territoriaux d'enseignement artistique (AEA), ce seuil d'affiliation est fixé à 12 heures et 15 heures.

<sup>5</sup> Respectivement 12 heures et 15 heures pour les professeurs territoriaux d'enseignement artistique (PEA) et les assistants territoriaux d'enseignement artistique (AEA).

Depuis 1983, les règles et les modalités de liquidation de la pension des agents des fonctions publiques hospitalières et territoriales sont identiques à celles de la fonction publique de l'État. En revanche, les normes juridiques et les modalités de gestion des deux régimes de retraite restent différentes. En outre, le fonctionnaire ayant appartenu à plusieurs fonctions publiques bénéficiera d'une seule pension, qui sera calculée et versée par le régime de son dernier employeur.

**Tableau 1- Principales caractéristiques des régimes de retraite des agents du secteur public (chiffres 2021)**

Statut de l'agent	Titulaire			Agent non titulaire
	de la FPE	des FPT/FPH travaillant plus de 28 heures	des FPT/FPH travaillant moins de 28 heures	
Régime de base	Régime de la fonction publique de l'État (civils et militaires) Prestations : 52,3 Md€ retracées par le CAS Pensions Gestion : SRE régi par le CPCMR	Régime de retraite des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux Prestations : 20,3 Md€ retracées par la CNRACL Gestion : CdC régi par décrets renvoyant au CPCMR		Régime général Prestations : non identifiables Gestion : CNAV Nombre de cotisants et de retraités : <i>nd</i> Assiette : salaire dans la limite du PASS
Régime complémentaire	2 millions de cotisants et 2,2 millions de pensionnés Assiette : traitement indiciaire brut	2,2 millions de cotisants et 1,2 million de retraités Assiette : traitement indiciaire brut		IRCANTEC Prestations : 3,0 Md€ Gestion : CdC 3 millions de cotisants et 2,2 millions de retraités Assiette : salaire dans la limite de 8 fois le PASS
Régime additionnel	Régime additionnel de la fonction publique (RAFP) Prestations : 0,4 Md€ retracées par l'ERAFP Gestion : CdC 4,5 millions de cotisants et de 0,3 million de retraités Assiette : primes, dans la limite de 20% du TIB			

*Champ : pour les retraités, hors invalides de 62 ans et plus.*

*Note : CPCMR = code des pensions civiles et militaires de retraite*

*Sources : rapport sur les pensions de retraite dans la fonction publique, annexe au PLF2023 ; rapports annuels 2021 de l'Ircantec et de l'ERAFP, rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale septembre 2022.*

*PASS = plafond de la sécurité sociale.*

## **2. Règles et paramètres de calcul des pensions**

### **2.1 Âges légaux de départ à la retraite et durée d'assurance requise pour le taux plein**

Depuis la réforme de 2010<sup>6</sup>, l'âge d'ouverture des droits des fonctionnaires civils sédentaires est de 62 ans, comme pour les salariés du secteur privé. Il est de 57 ans pour les fonctionnaires en catégorie « active » et de 52 ans pour les fonctionnaires en catégorie « super-active » (police nationale, surveillants pénitentiaires et ingénieurs du contrôle de navigation aérienne –ICNA-) et « insalubre » (égoutiers des réseaux souterrains homologués et identificateurs de l'institut médico-légal) sous réserve d'avoir accompli 17 ans de service pour les actifs et les ICNA, 27 ans pour les policiers nationaux et surveillants pénitentiaires et 12 ans dont 6 consécutifs pour les insalubres <sup>7</sup>.

Les salariés du secteur privé, s'ils occupent des emplois exposés à certains risques au-delà d'un certain seuil, peuvent, quant à eux, bénéficier d'un départ anticipé de deux ans maximum au titre du compte de personnel de prévention (C2P) mis en place par la loi de janvier 2014 et modifié en 2017<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Complétée par les mesures de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

<sup>7</sup> Pour plus de détails sur les âges de départ des catégories actives et insalubres, voir le [document n° 3](#) de la séance du COR du 25 mai 2016.

<sup>8</sup> Le nombre de facteurs de risques pris en compte a été réduite de 10 à 6.

**Tableau 2 - Âges d'ouverture des droits**

Date de naissance	Salariés du secteur privé et sédentaires de la fonction publique	Catégories actives de la fonction publique
Avant le 01/07/1951	60 ans	55 ans
Du 01/07/1951 au 31/12/1951	60 ans et 4 mois	
En 1952	60 ans et 9 mois	
En 1953	61 ans et 2 mois	
En 1954	61 ans et 7 mois	
Du 01/01/1955 au 30/06/1956	62 ans	55 ans et 4 mois
Du 01/07/1956 au 31/12/1956		55 ans et 9 mois
En 1957		56 ans et 2 mois
En 1958		56 ans et 7 mois
En 1959		57 ans
En 1960		
Du 01/01/1961 au 01/07/1961		
Du 01/07/1961 au 31/12/1961		
En 1962		
En 1963		
En 1964		
En 1965 et après		

Source : législation

La réforme de 2010 a également diminué pour les fonctionnaires civils la « condition de fidélité », durée minimale de services effectifs nécessaire pour l'ouverture du droit à une pension du régime des fonctionnaires (qui n'existe pas dans les régimes de salariés du secteur privé), de 15 à 2 années à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Les militaires peuvent bénéficier d'une retraite à jouissance immédiate sous réserve d'avoir entre 15 et 17 ans de services pour les sous-officiers et entre 25 et 27 ans pour les officiers<sup>9</sup>. Il existe des dérogations à cette condition de durée de services lorsqu'un militaire est radié des cadres par limite d'âge (militaire de carrière), par limite de durée de services (militaire sous contrat, par suite d'infirmités, pour certains motifs familiaux ou à compter de 67 ans pour les officiers généraux placés en deuxième section).

Les militaires qui ne rempliraient aucune des conditions mentionnées ci-dessus peuvent liquider leur pension militaire à compter de l'âge de 52 ans sous réserve d'avoir effectué au moins quinze ans de services effectifs avant cet âge. En revanche, ces militaires partent nécessairement à partir de l'âge légal d'ouverture des droits, dès lors qu'ils ont accompli moins de 15 ans de services effectifs à la date de leur radiation des cadres ou des contrôles.

<sup>9</sup> Hors officiers sous contrat - Conformément à la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010, les limites de durée de services de quinze ans et de vingt-cinq ans ont été progressivement relevées à dix-sept et vingt-sept ans.

L'âge d'annulation de la décote est identique pour les fonctionnaires sédentaires à celui des salariés du secteur privé, soit 67 ans. Il sera de 62 ans pour les fonctionnaires de catégorie active nés à partir de 1963 et pour les fonctionnaires de catégorie insalubre nés à partir de 1969, de 59 ans pour la navigation aérienne nés à partir de 1968 et de 57 ans pour la police et la pénitentiaire également nés à partir de 1968.

Comme pour les salariés du secteur privé, il existe des possibilités de départ anticipé pour carrière longue (à partir de 58 ans pour les assurés nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1960<sup>10</sup>) et handicap (à partir de 55 ans sous conditions).

La durée d'assurance requise pour les fonctionnaires a d'abord été progressivement relevée jusqu'à rejoindre celle du régime général à partir de la génération 1948 (réforme de 2003) puis allongée au fil des générations : elle atteindra 172 trimestres pour les fonctionnaires sédentaires nés à compter 1973<sup>11</sup>, les fonctionnaires en catégorie active nés en 1978 et ceux en catégorie insalubre nés en 1981.

---

<sup>10</sup> Article D 351-1-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>11</sup> Ces durées s'appliquent plus précisément aux générations qui remplissent les conditions d'âge d'ouverture des droits chaque année considérée.

**Tableau 3 - Durée d'assurance requise pour le taux plein**

Génération	Salariés du secteur privé et indépendants	Catégories sédentaires de la fonction publique	Catégories actives de la fonction publique
1943	160	150	150
1944		152	
1945		154	
1946		156	
1947		158	
1948		160	
1949	161	161	152
1950	162	162	154
1951	163	163	156
1952	164	164	158
1953	165		160
1954			161
1955	166		162
1956			163
1957			165
1958			167
1959-1960	168		166
1961			167
1962-1963	169		167
1964-1965			168
1966			169
1967-1968	170		169
1969			170
1970-1971	171		170
1972			171
1973-1974	172		171
1975-1977			171
1978 et suivantes			172

*Note : pour les catégories actives de la fonction publique, la durée dépend également du mois de naissance pour certaines générations. Par souci de simplification, la durée présentée est celle correspondant au plus grand nombre de mois concernés dans l'année.*

*Source : législation.*

## 2.2 Calcul des durées d'assurance et détermination du taux plein

Dans la fonction publique, comme dans le régime de base des salariés du secteur privé, il existe deux notions de durée d'assurance prises en compte dans le calcul de la pension.

La durée de services correspond à la durée retenue pour le calcul du coefficient de proratisation. Pour les fonctionnaires, cette durée est égale à la durée effective de présence dans la fonction publique (de date à date) proratisée de la quotité de travail, durée à laquelle s'ajoutent le service militaire et les éventuelles bonifications et services validés (pour maladie

par exemple)<sup>12</sup>. En revanche, les majorations de durée d'assurance ne sont pas prises en compte dans la durée de services<sup>13</sup>. Dans le secteur privé, la durée de service est calculée sur la base des salaires et non de la durée effectivement travaillée : 150 heures rémunérées au Smic permettent de valider un trimestre de cotisation au régime général. Les trimestres validés au titre des périodes hors de l'emploi et les majorations de durée d'assurance s'ajoutent à ces trimestres cotisés (voir la partie sur les dispositifs de solidarité).

La durée d'assurance tous régimes correspond à la durée prise en compte pour déterminer si l'assuré peut partir à taux plein ou non. Pour les fonctionnaires, elle est égale à la durée de présence dans la fonction publique calculée sur la base d'un temps plein, quelle que soit la quotité de travail, à laquelle s'ajoute les périodes validées dans les autres régimes et les éventuelles bonifications et majorations de durée d'assurance. Pour les salariés du secteur privé, cette durée est égale à la durée de services au régime général à laquelle s'ajoutent les durées validées dans les autres régimes.

Le taux plein des fonctionnaires civils sédentaires, identique à celui des salariés du secteur privé<sup>14</sup>, est atteint soit à l'âge de l'annulation de la décote, soit à partir de l'âge d'ouverture des droits si le fonctionnaire a la durée d'assurance exigée pour en bénéficier.

Les fonctionnaires en situation d'invalidité ou handicapés atteints d'une incapacité permanente d'au moins 80 % peuvent bénéficier du taux plein avant l'âge d'annulation de la décote même s'ils ne réunissent pas les conditions de durée d'assurance. Dans le secteur privé, il existe également des possibilités de départ au taux plein sans totaliser la durée d'assurance exigée avant l'âge d'annulation de la décote dans certaines situations (amiante, inaptitude, etc.).

---

<sup>12</sup> Les bonifications peuvent être liées aux enfants (pour les enfants nés avant 2004), accordées pour services (services rendus hors de l'Europe) ou spécifiques à certains corps ou grades (sapeurs-pompiers, agents des réseaux souterrains des égouts, policiers, agents pénitentiaires, etc.).

<sup>13</sup> Majoration au titre de l'accouchement pour les enfants nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et majoration du 1/10<sup>ème</sup> accordée aux fonctionnaires hospitaliers en catégorie active au moment du départ à la retraite.

<sup>14</sup> Les salariés du secteur privé et les contractuels de la fonction publique peuvent partir au taux plein dans les régimes complémentaires s'ils remplissent les conditions du taux plein dans le régime de base.

## 2.3 Calcul de la pension

La pension d'un fonctionnaire est composée pour l'essentiel de la pension du régime de la fonction publique de l'État ou de la CNRACL<sup>15</sup>. Cette pension se calcule en annuités selon la formule suivante :

$$\begin{aligned} & \textit{Pension} = \\ & \textit{Salaire de référence} \times \\ & \textit{taux de liquidation} \times \frac{\textit{Durée de service dans le régime}}{\textit{Durée d'assurance pour le taux plein}} \\ & \times \textit{Décote ou surcote éventuelle} \end{aligned}$$

La pension d'un salarié du secteur privé ou d'un contractuel de la fonction publique est quant à elle composée aux trois-quarts d'une pension de base<sup>16</sup> calculée également en annuités et d'une pension complémentaire calculée en points selon la formule suivante :

$$\begin{aligned} & \textit{Pension} \\ & = \\ & \textit{pension de base} + \textit{pension complémentaire} \\ & = \\ & \textit{Salaire de référence} \times \\ & \textit{taux de liquidation} \times \frac{\textit{Durée de service dans le régime}}{\textit{Durée d'assurance pour le taux plein}} \\ & \times \textit{Décote ou surcote éventuelle} \\ & + \\ & \textit{nb de points acquis} \times \textit{valeur du point} \times \textit{Décote éventuelle} \end{aligned}$$

Le salaire de référence dans les régimes de la fonction publique est égal au traitement ou la solde soumis à retenue afférents à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon<sup>17</sup> effectivement détenus depuis six mois au moins par le fonctionnaire ou militaire au moment de la cessation des services valables pour la retraite<sup>18</sup>. Pour les salariés du privé, le salaire de référence est égal à la moyenne des salaires des 25 meilleures années revalorisés sur les prix.

---

<sup>15</sup> La pension du régime de la fonction publique de l'État représente 97 % de la pension totale du cas type de fonctionnaire de catégorie B partant actuellement à la retraite.

<sup>16</sup> Pour le cas type d'un salarié non-cadre du secteur privé qui part actuellement à la retraite, la pension du régime général représente 73 % de sa pension totale.

<sup>17</sup> En cas de temps partiel, cet indice n'est pas proratisé du temps de travail.

<sup>18</sup> Si le traitement indiciaire du fonctionnaire est moins élevé en fin de carrière que pendant, seront utilisés les traitements ou soldes revalorisés de la valeur du point d'indice soumis à retenues, afférents soit à un grade détenu pendant quatre ans au moins au cours des quinze dernières années d'activité lorsqu'ils sont supérieurs au salaire de référence, soit à l'un des emplois ci-après détenus au cours des quinze dernières années d'activité pendant au moins deux ans, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État : 1° Emplois supérieurs mentionnés au 1° de [l'article 3 de la loi n° 84-16](#) du 11 janvier 1984 précitée ; 2° Emplois de chef de service, de directeur adjoint ou de sous-directeur d'administration centrale ; 3° Emplois supérieurs occupés par des officiers généraux et supérieurs. Il en est de même si la cessation d'activité du fonctionnaire est antérieure à son départ à la retraite (article L15 du Code des pensions civiles et militaires de retraite).

Le taux de liquidation est de 75 % maximum dans la fonction publique (des bonifications peuvent s'ajouter dans la limite de 5% pour certains emplois) et de 50 % dans le régime de base des salariés du secteur privé.

Ce taux de liquidation est proratisé par le rapport entre la durée de services dans le régime et la durée requise pour le taux plein et par une éventuelle décote ou surcote.

Depuis 2006, une décote a été mise en place pour les fonctionnaires, sur le modèle de ce qui existait déjà dans le régime de base des salariés du secteur privé. Cette décote est de 5 % par année manquante (soit 1,25 % par trimestre manquant) pour atteindre le taux plein. La réforme de 2003 a également instauré, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, une surcote pour les fonctionnaires comme pour les salariés du privé. Cette surcote est de 5 % par annuité supplémentaire travaillée (1,25 % par trimestre supplémentaire)<sup>19</sup>.

Dans les régimes de fonctionnaires et le régime de base des salariés du secteur privé, il existe un minimum de pension si celle-ci n'atteint pas un certain montant (minimum garanti et minimum contributif, voir la partie sur les dispositifs de solidarité).

À la pension du régime général s'ajoute une pension complémentaire pour les salariés du privé et les contractuels de la fonction publique. Cette pension est égale au nombre de points acquis tout au long de la carrière multiplié par la valeur du point à la liquidation. Une décote éventuelle s'applique mais il n'existe pas de surcote à l'Agirc-Arrco (il en existe une à l'Ircantec).

Le montant de la pension complémentaire va notamment dépendre du rapport entre la valeur du point à la liquidation et sa valeur d'acquisition. Schématiquement, plus le rapport est élevé et plus la pension obtenue en contrepartie d'un euro de cotisation va être élevée (notion de rendement instantané). Le taux de cotisation détermine également le niveau des droits alors que dans les régimes de base, le taux de cotisation n'intervient pas dans le calcul<sup>20</sup>.

Enfin, les pensions des régimes de fonctionnaires (y compris Ircantec) sont, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, revalorisées sur les prix à la consommation hors tabac (IPCHT), comme celles du régime général, et non plus sur la valeur du point d'indice de la fonction publique<sup>21</sup>. Les fonctionnaires retraités bénéficiaient, en outre, d'éventuelles revalorisations qui résultaient de plans catégoriels de rééchelonnement indiciaire ou de réformes statutaires affectant les agents en activité de leurs corps d'origine. Les pensions Agirc-Arrco étaient jusqu'en 2022 revalorisées comme les prix hors tabac et seront revalorisées à compter de 2023 comme les salaires minorés d'un coefficient de soutenabilité.

---

<sup>19</sup> Dans ce cas, les trimestres cotisés au régime général sont effectivement calculés sur la durée effectivement travaillée et non sur la base de 150 heures au Smic.

<sup>20</sup> Voir le [document n° 2](#) et le [document n° 3](#) de la séance du COR du 14 février 2018 pour plus de détails sur le calcul des pensions en annuités et des pensions en points.

<sup>21</sup> À noter que cet alignement des règles entre public et privé a conduit à une indexation plus favorable des pensions de la fonction publique qu'avec la règle antérieure ; la valeur du point d'indice ayant moins progressé que les prix sur la période (voir le document n° 4 de cette séance).

### **3. Les dispositifs de solidarité en matière de retraite**

Les différents régimes attribuent des droits au titre de la solidarité, dont la nature et le poids relatif peuvent varier, même si certaines évolutions ont abouti à rapprocher certaines règles.

#### **3.1 Les dispositifs de validation de droits à retraite durant la carrière : périodes assimilées et points gratuits**

La plupart des régimes de base et des nombreux régimes complémentaires valident des droits à retraite pour compenser des périodes d'interruption d'activité involontaire, qu'il y ait ou non interruption du contrat de travail, qui soient couvertes par des assurances sociales ou relèvent de l'intérêt général.

Dans la fonction publique sont assimilés à des services effectifs les congés de maternité ou d'adoption ainsi que les congés de maladie, de longue maladie ou de longue durée. Diverses bonifications de durée sont également accordées (bonification du 1/5<sup>22</sup>, pour services hors d'Europe...) mais elles relèvent davantage de mesures catégorielles que de mesures de solidarité.

Les régimes de salariés du secteur privé assimilent également certaines périodes d'inactivité à des périodes d'emploi en cas notamment de maladie et d'accident du travail, d'invalidité ou de chômage indemnisé<sup>23</sup>. Dans les régimes de base, des trimestres sont validés dans la limite de quatre par année civile sans qu'un salaire soit reporté au compte de l'assuré (sauf en cas de maternité depuis la réforme de 2014)<sup>24</sup>. Dans les régimes complémentaires, ces périodes peuvent donner lieu à l'attribution de points sur la base des rémunérations antérieures<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Majoration égale à 20 % du temps de service accompli, accordée aux militaires et à certaines catégories de fonctionnaires civils (policiers, personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne).

<sup>23</sup> Les périodes de chômage non indemnisé peuvent aussi être validées sous certaines conditions dans le régime de base.

<sup>24</sup> En application de la réforme de 2014, les périodes de stage en entreprises ayant donné lieu à une gratification et au versement de cotisations, pourront désormais être prises en compte également dans la limite de deux trimestres.

<sup>25</sup> En cas de chômage indemnisé, ces points sont accordés en contrepartie d'une participation de 3 % assise sur le salaire journalier de référence, qui vient en déduction de l'allocation.

### 3.2 Les droits familiaux de retraite

Quatre grands types de droits familiaux de retraite, résumés dans les tableaux ci-dessous, peuvent être identifiés dans les régimes de la fonction publique et du secteur privé.

**Tableau 4 – Droits familiaux dans les régimes de la fonction publique et du secteur privé**

<b>Majorations de durée d'assurance pour enfants</b>	
<b>Régime de la fonction publique de l'État et CNRACL</b>	Majoration de durée d'assurance de 2 trimestres (ou prise en compte pour la durée d'assurance des périodes d'interruption ou de réduction d'activité dans la limite de 3 ans par enfant) pour les enfants nés à compter de 2004.
<b>RAFP</b>	-----
<b>Ircantec</b>	Majoration de points
<b>Cnav</b>	Majoration de 4 trimestres pour l'accouchement + 4 trimestres pour l'un et/ou l'autre des deux parents au titre de l'éducation pour les enfants nés à compter du 1er janvier 2010 ou Majoration pour congé parental dans la limite de trois ans par enfant, la solution la plus favorable des deux étant retenue.
<b>Agirc-Arrco</b>	-----

<b>Assurance Vieillesse des Parents au Foyer (AVPF)</b>	
<b>Régime de la fonction publique de l'État et CNRACL</b>	-----
<b>RAFP</b>	-----
<b>Ircantec</b>	-----
<b>Cnav</b>	Validation de trimestres sur la base d'un salaire porté au compte à hauteur du Smic, sous des conditions liées à la perception de certaines prestations familiales et aux niveaux des ressources du ménage et du revenu professionnel. Ce dispositif est valable quel que soit le régime d'affiliation et concerne donc également les fonctionnaires.
<b>Agirc-Arrco</b>	-----

<b>Majorations de pension</b>	
<b>Régime de la fonction publique de l'État et CNRACL</b>	10 % au 3 <sup>ème</sup> enfant + 5 % par enfant supplémentaire (majoration plafonnée)
<b>RAFP</b>	-----
<b>Ircantec</b>	10 % au 3 <sup>ème</sup> enfant + 5 % par enfant supplémentaire (majoration plafonnée)
<b>Cnav</b>	10 % à partir de 3 enfants
<b>Agirc-Arrco</b>	10 % (avec plafond) pour trois enfants et plus pour les périodes de cotisation postérieures au 31 décembre 2011 ou 5 % par enfant à charge La solution la plus favorable des deux est retenue.

<b>Départ anticipé pour les parents de trois enfants et plus</b>	
<b>Régime de la fonction publique de l'État et CNRACL</b>	Dispositif mis en extinction par la réforme de 2010 sauf pour les parents d'un enfant atteint d'une invalidité
<b>RAFP</b>	-----
<b>Ircantec</b>	-----
<b>Cnav</b>	-----
<b>Agirc-Arrco</b>	-----

### 3.3 Les minima de pension

Depuis la réforme de 2010, la pension de retraite d'un fonctionnaire ne doit pas être inférieure au minimum garanti (MIGA) sous réserve qu'il liquide sa pension ou taux plein (par l'âge ou la durée) ou au titre de l'invalidité<sup>26</sup> ou du handicap (à au moins 50 %)<sup>27</sup>. Des conditions de ressources et de subsidiarité<sup>28</sup> sont également prévues par la loi de 2010 mais le décret d'application n'est à ce jour toujours pas paru.

Si les conditions requises pour bénéficier du minimum garanti ont été alignées sur celles prévues pour le minimum contributif des salariés du secteur privé (MICO), son mode de calcul reste différent.

<sup>26</sup> Ou au titre d'un enfant ou conjoint invalide.

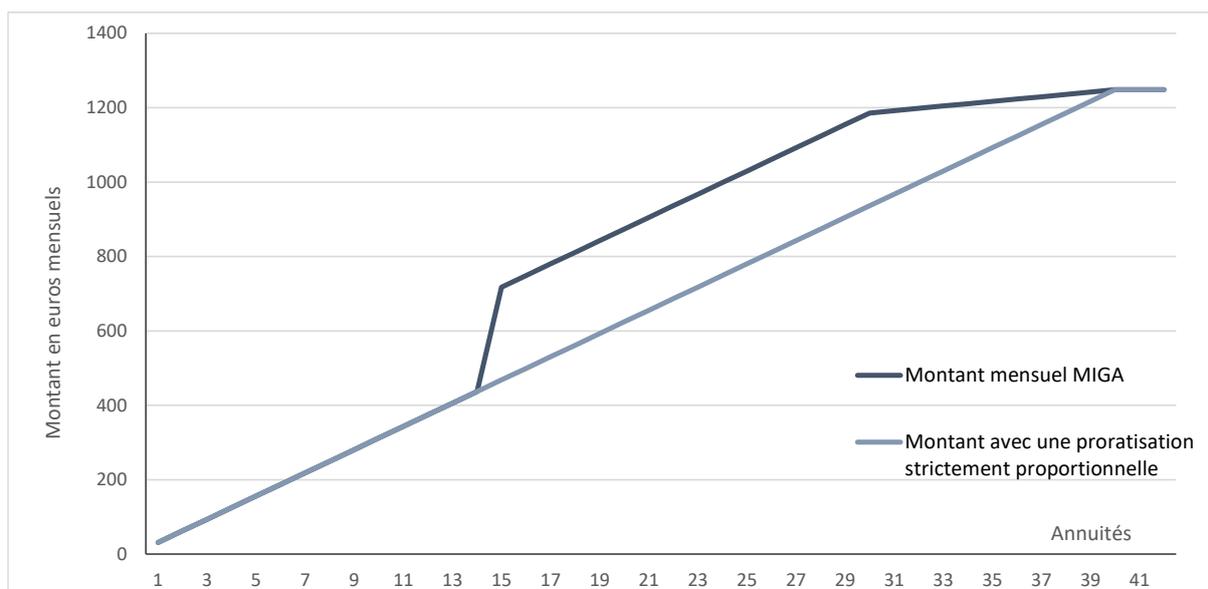
<sup>27</sup> Avant la réforme de 2010, le minimum garanti était attribué à tous les fonctionnaires sans condition de durée de services ou d'âge.

<sup>28</sup> Cela signifie qu'il faut que le fonctionnaire aurait dû faire valoir ses droits à l'ensemble des pensions de droit direct auquel il peut prétendre auprès des régimes légaux de base et complémentaires français.

L'augmentation du montant du MIGA par rapport au nombre de trimestres de services effectués présente ainsi une discontinuité à 15 annuités de durée de services effectifs<sup>29</sup> pour les personnes non invalides et trois évolutions différentes selon le nombre d'annuités acquises :

- entre 0 et 14 annuités : le montant du MIGA est égal à l'indice majoré 227 au 1<sup>er</sup> janvier 2004 revalorisé comme les pensions de base à la date de liquidation<sup>30</sup> (montant maximal) et proratisé en fonction de la durée de services effectifs et de la durée requise par génération ;
- entre 15 et 30 annuités : le montant du MIGA est égal à 57,5 % du montant maximal augmenté de 2,5 points par année supplémentaire (soit à 30 ans de services 95 % de la valeur de l'indice 227) ;
- au-delà de 30 annuités : le montant du MIGA est égal à 95 % du montant maximal augmenté de de 0,5 point par année supplémentaire, soit 100 % de la valeur de l'indice majoré 227 à partir de la 40<sup>ème</sup> annuité.

**Figure 1 - Montant du minimum garanti selon le nombre d'années de service dans la fonction publique**



Source : calculs SG-COR à partir de législation

Entre 15 et 40 années de service dans la fonction publique, le montant du minimum garanti est ainsi supérieur au montant qui résulterait de la proratisation du montant maximal selon les annuités validées dans le régime comme cela est appliqué pour le calcul du MICO. Il est plus élevé que celui du minimum contributif en lien avec l'absence de régime complémentaire dans la fonction publique.

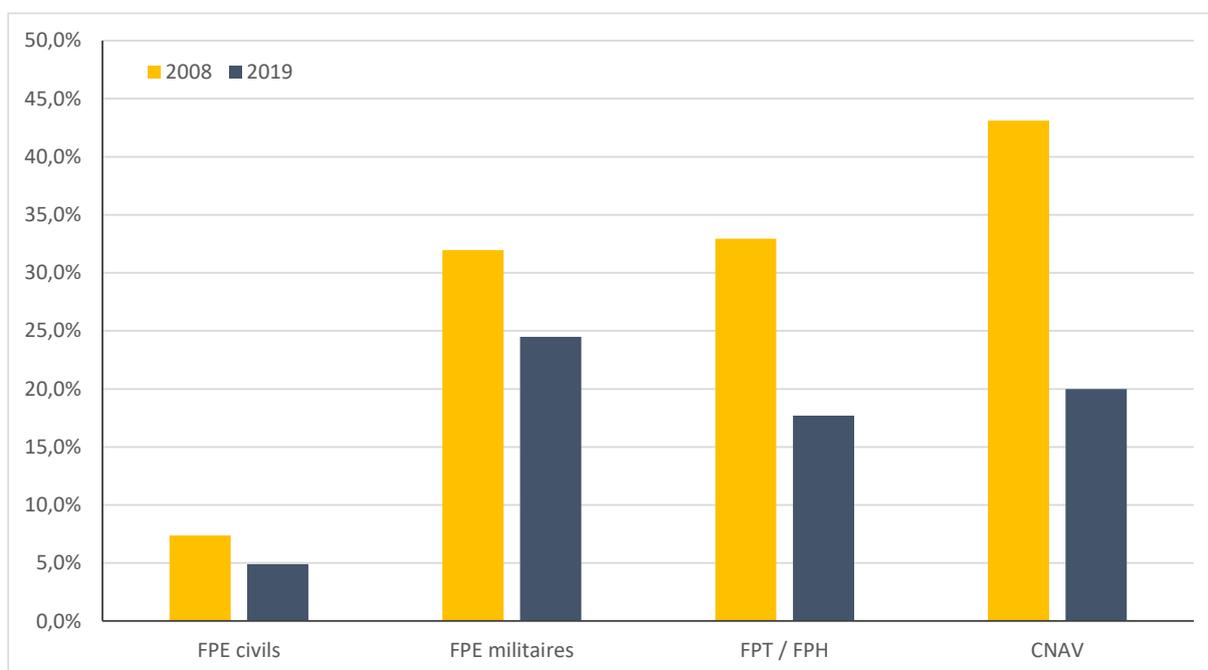
<sup>29</sup> C'est-à-dire la durée retenue pour le coefficient de proratisation

<sup>30</sup> Montant maximal du minimum garanti au 1<sup>er</sup> juillet 2022 : 1 248,33 € bruts mensuels.

Dans le régime général et celui des salariés agricoles, le montant du minimum contributif, servi entier – non proratisé – est de 678,70 € par mois au 1<sup>er</sup> juillet 2022 et de 741,63 € par mois pour le montant majoré, sous condition d’une durée d’assurance d’au moins 120 trimestres au régime général. Pour les bénéficiaires, s’y ajoute la pension – de droit commun – versée par les régimes complémentaires. En outre, depuis 2012, le minimum est attribué dans la limite d’un plafond de pension totale fixé à environ 90 % du Smic net (1 299,36 € par mois au 1<sup>er</sup> août 2022)<sup>31</sup>.

La part des pensions portées au minimum dans les liquidations de l’année est la plus élevée pour les militaires où elle atteint quasiment 25 %. Depuis les réformes de 2010 et 2012, elle a fortement diminué dans l’ensemble des régimes, et en particulier au régime général où elle est passée de plus de 40 % en 2008 à 20 % en 2019.

**Figure 2 - Part des bénéficiaires d’un minimum de pension dans les liquidations de l’année 2008 et de l’année 2019**



Source : Les retraités et les retraites, Panorama DREES 2022

<sup>31</sup> Par ailleurs, les règles de non-cumul des *minima* applicables aux polypensionnés ont été remplacées en 2004 par des règles de répartition des *minima* entre régimes.

### 3.3 Les départs anticipés

Dans les régimes du secteur public comme dans celui du secteur privé, les personnes qui ont exercé une activité professionnelle tout en étant handicapées avant un certain âge peuvent percevoir leur retraite avant l'âge légal, dès 55 ans, sous une double condition de durée cotisée et de durée de handicap. De même, les personnes qui ont commencé leur activité avant 20 ans peuvent bénéficier du dispositif de départ anticipé pour carrière longue, sous réserve de durée d'assurance cotisée.

Dans la fonction publique, les agents ayant effectué au moins quinze années de services en catégorie active<sup>32</sup> peuvent en outre bénéficier d'un départ à la retraite à 52 ans ou 57 ans (sous réserve d'une durée de service). Ces catégories, définies par arrêté, incluent des emplois exposant à une activité pénible ou présentant un risque particulier (dangerosité, insalubrité...) et/ou des fatigues exceptionnelles.

Dans les régimes de base et complémentaires des salariés du privé, les personnes reconnues inaptes – dont les ex-invalides – peuvent faire valoir leurs droits à taux plein à l'âge légal d'ouverture des droits sans condition de durée d'assurance. Les personnes reconnues comme ayant exercé une activité pénible ou dangereuse peuvent faire valoir leur droit à retraite à taux plein dès l'âge de 60 ans, soit en raison de l'incapacité qui en résulte<sup>33</sup>, soit au titre du dispositif de pénibilité mis en place en 2014, soit encore au titre du dispositif amiante.

En 2020, la part des fonctionnaires partis à la retraite au titre de la catégorie active était de 40,1 % dans la fonction publique hospitalière et de 20,5 % pour les fonctionnaires civils. Cette part a diminué depuis 2008 dans les trois fonctions publiques et devrait continuer à baisser dans les années à venir.

---

<sup>32</sup> Dix-sept années depuis 2015 conformément à la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010.

<sup>33</sup> C'est-à-dire, justifiant d'un taux d'incapacité permanente (d'au moins 10 %) reconnue suite à une maladie professionnelle (MP) ou un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle et, dans certains cas, d'une durée d'exposition d'au moins 17 ans à certains facteurs de risques professionnels.

**Tableau 5 - Répartition des départs à la retraite selon le motif de départ de 2008 et 2020**

En %		Départs hors dispositif spécifique	Ensemble	Motifs de départ anticipé			
				dont au titre de la catégorie active	dont pour carrière longue	dont pour invalidité et inaptitude	pour motifs familiaux et handicap
Fonctionnaires civils de l'État	2008	61,9	38,1	24,9	so	5,3	7,9
	2020	56,4	43,6	20,5	12,4	5,5	5,2
Fonctionnaires territoriaux	2008	74,3	25,7	5,5	nd	9,1	11,1
	2020	42,6	57,4	5,6	35,0	10,6	6,2
Fonctionnaires hospitaliers	2008	29,3	70,7	44,6	so	6,3	19,8
	2020	27,1	72,9	40,1	16,4	8,2	8,2
Régime général (yc SSI en 2020)	2008	57,8	42,2	so	15,9	16,3	0,2
	2020	52,5	47,5	so	21,5	16,6	0,4

Note : les statistiques de départ au titre du C2P ne sont pas disponibles.

Champ : Retraités de droit direct du régime général (hors outils de gestion de la Sécurité sociale pour les indépendants jusqu'à fin 2018) et fonctionnaires hors militaires.

Sources : Statistiques labellisées par l'Autorité de la statistique publique NOR : ECOO2102033V), SNSP et SNSP TI pour le régime général et DGFIP, Service des retraites de l'État, base des pensions – CNRACL in Rapports sur les pensions de retraite dans la fonction publique, annexes au PLF2010 et PLF2022.

### 3.4 Les droits conjugaux de retraite : la réversion

Dans les régimes de la fonction publique (y compris Ircantec), la pension de réversion est attribuée sans conditions d'âge ni de ressources. Une condition de durée de mariage (4 ans) s'applique<sup>34</sup> mais il n'y a pas de condition d'âge. Elle est suspendue dès lors que le conjoint survivant se remarie, se pacse ou vit en concubinage<sup>35</sup> dans le régime de la fonction publique de l'État et à la CNRACL ; elle est supprimée définitivement à l'Ircantec. En cas de pluralité de conjoints survivants, la réversion est répartie au *pro rata* de la durée des mariages respectifs.

Le taux de réversion est de 50 %. Ce montant peut être augmenté, le cas échéant, de la moitié de la rente d'invalidité ou de la moitié de la majoration pour enfants dont le fonctionnaire décédé aurait bénéficié ou bénéficiait.

<sup>34</sup> Au moins 2 ans avant les 55 ans du conjoint décédé ou qu'il ait cessé de cotiser à l'Ircantec.

<sup>35</sup> L'ayant droit pourra à nouveau bénéficier de la pension si la nouvelle union est rompue.

Au régime général et dans les régimes alignés, la pension de réversion est attribuée au conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans<sup>36</sup> dès lors que ses ressources sont inférieures à 2 080 fois le Smic horaire par an (ou 1,6 fois ce montant s'il vit en couple)<sup>37</sup>. La réversion est attribuée aux conjoints mariés au moment du veuvage mais aussi aux conjoints divorcés même remariés ; depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004, aucune durée de mariage minimale n'est requise pour ouvrir droit à la réversion. En cas de pluralité de conjoints survivants, la pension de réversion est répartie au *pro rata* de la durée de chaque mariage. Au décès d'un des conjoints survivants, sa part de pension de réversion vient accroître celle de l'autre ou des autres conjoints survivants.

La pension de réversion est égale à 54 % de la pension de vieillesse dont bénéficiait ou aurait bénéficié l'assuré décédé. Elle peut être majorée, sous certaines conditions<sup>38</sup>.

Dans le régime complémentaire Agirc-Arrco, seules des conditions d'âge (le conjoint survivant doit être âgé d'au moins 55 ans) et de non remariage s'appliquent<sup>39</sup>. La condition d'âge disparaît lorsque le bénéficiaire de la pension de réversion a deux enfants à charge au moment du décès ou s'il est situation d'invalidité.

Le taux de réversion est de 60 %, sans condition de ressources<sup>40</sup> pour les droits hors majoration de pension et de 100 % pour les majorations.

### **3.5 La part des dispositifs de solidarité dans l'ensemble des prestations, par régime**

Si la part globale des dispositifs de solidarité est identique entre anciens fonctionnaires et anciens salariés du secteur privé (23,3 % en 2016), elle diffère selon les régimes et les dispositifs où elle dépend à la fois des règles mais aussi de la structure de la population assurée (proportion de femmes, etc.).

Ainsi 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 (9 %).

---

<sup>36</sup> En cas de veuvage précoce, une allocation veuvage peut être versée.

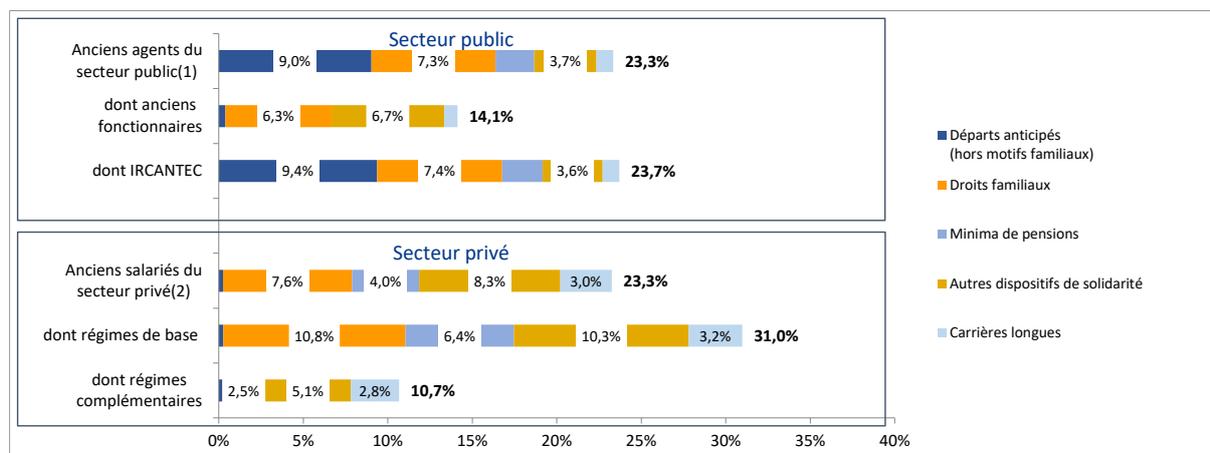
<sup>37</sup> Soit 21 985,60 € pour une personne seule et 35 176,96 € pour un couple en 2022.

<sup>38</sup> Majoration de 10 % pour trois enfants et plus ; de 11,1 % en cas de ressources insuffisantes ; majoration forfaitaire pour enfant à charge si le conjoint survivant n'est pas titulaire d'une pension de retraite et qu'il n'a pas atteint l'âge du taux plein.

<sup>39</sup> En cas de remariage, le droit à pension de réversion est supprimé définitivement.

<sup>40</sup> La pension de réversion est calculée sans qu'il soit tenu compte des éventuels coefficients de minoration affectant la pension de l'assuré décédé (coefficients de solidarité).

**Figure 3 - Part des dispositifs de solidarité dans l'ensemble des prestations par statut et par régime (2016)**



Champ : prestations de retraite droits directs en 2016

Source : DREES, EIR2016

## 4. Structures de financement et taux de cotisation

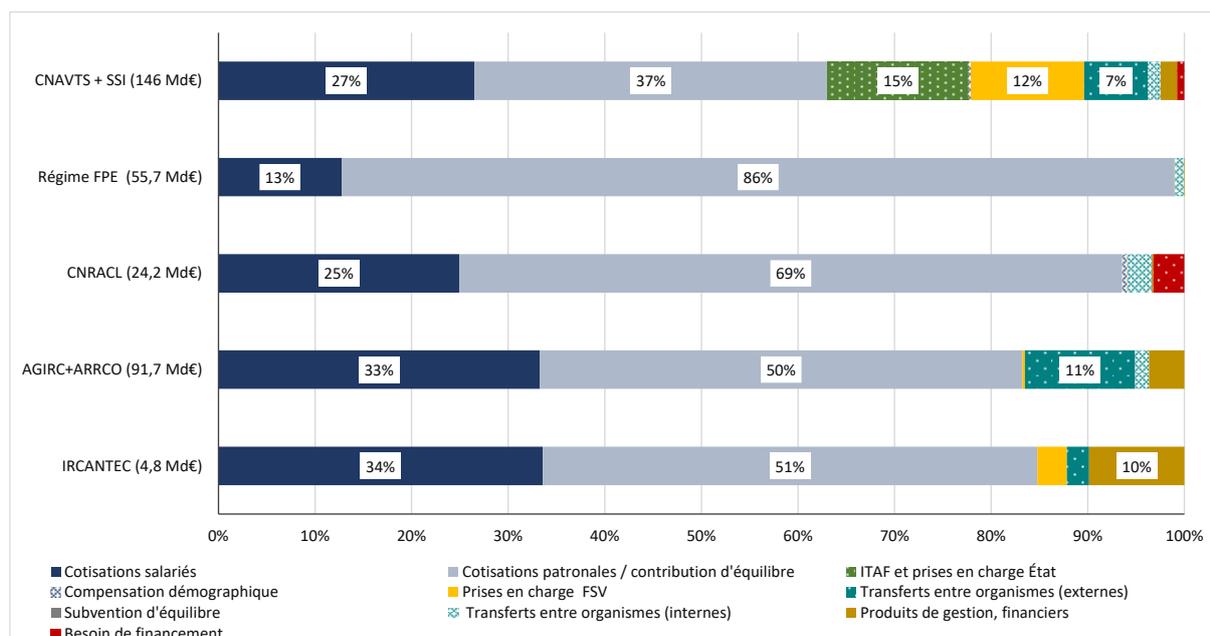
### 4.1 Structures de financement

Les cotisations représentent une part prépondérante du financement des régimes intégrés des fonctionnaires (97 % des recettes, dont 99 % pour le régime de la FPE et 92 % pour la CNRACL), ce qui s'explique pour les fonctionnaires de l'État par la contribution d'équilibre (comptabilisée comme une cotisation employeur) dont bénéficie le régime et par le taux de cotisation des employeurs des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux (30,65 %). Ces régimes ne perçoivent pas de financements externes pour les dépenses de « solidarité » et ne sont pas concernés par les exonérations de cotisations.

La part des cotisations est également très importante dans les régimes complémentaires des salariés du privé et contractuels de la fonction publique (86 %, dont 83 % pour l'AGIRC-ARRCO et 85 % pour l'Ircantec). Pour l'Agirc-Arrco, la part des financements en provenance des organismes externes a progressé depuis 2019, sous l'effet de la mise en place dans ces régimes des allègements de cotisations employeur sur les bas salaires et de leur compensation par l'URSSAF (11 % en 2021) qui perçoit à ce titre une fraction de TVA.

Enfin, 63 % des recettes de la Cnav (y compris SSI) proviennent des cotisations en 2021 et 15 % des ITAF (contre 2 % en 2004). Cette hausse de la part des ITAF s'explique essentiellement par la compensation des allègements de cotisations. La Cnav bénéficie également de ressources externes en provenance du FSV (12 %) ou d'autres organismes (7 %), notamment de la branche famille (financement des majorations de durées d'assurance pour enfant et des périodes validées au titre de l'AVPF)<sup>41</sup>.

**Figure 4 - Structures de financement des régimes de salariés du privé et des régimes de fonctionnaires, en 2021**



*Lecture : en 2021, 27 % des ressources de la Cnav (y compris sécurité sociale des indépendants) proviennent de cotisations salariales.*

*Note : les cotisations patronales incluent la cotisation au régime de la FPE des employeurs de fonctionnaires de l'État. Les qualificatifs d'externe et d'interne pour les transferts entre organismes sont relatifs au périmètre du système de retraite incluant le FSV.*

*Champ : ensemble des ressources, y compris les produits financiers.*

*Sources : rapport à la CCSS 2021, comptes des régimes ; calculs SG-COR.*

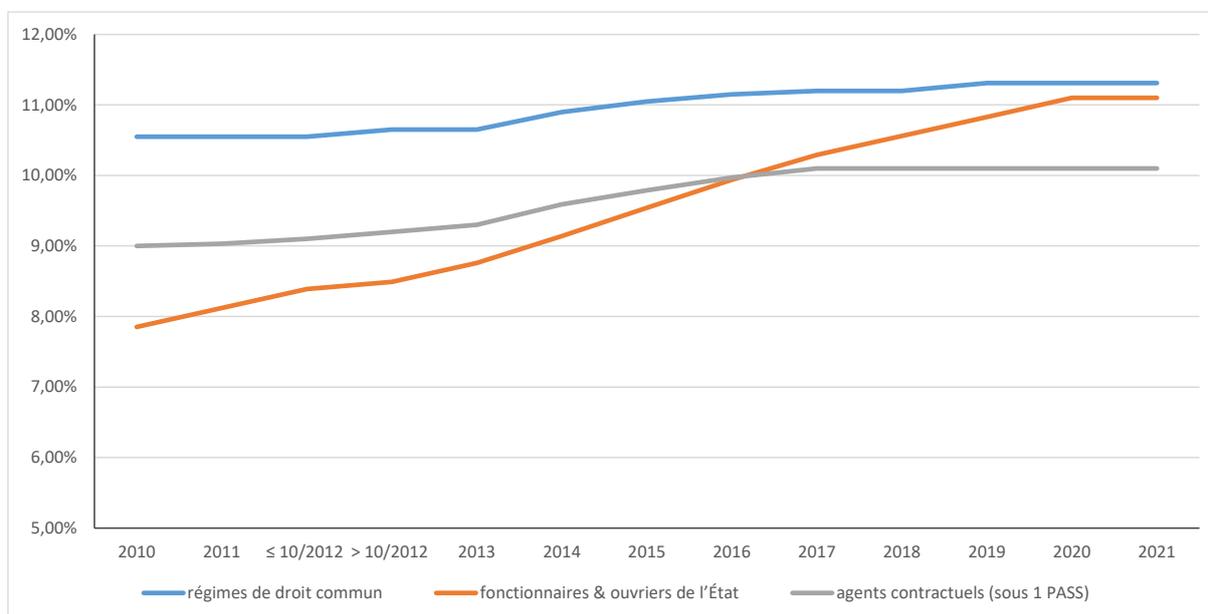
<sup>41</sup> L'apport de ressources en provenance du FSV a diminué depuis 1996 avec la réaffectation progressive jusqu'en 2020 du minimum contributif aux régimes eux-mêmes (LFSS 2017).

## 4.2 Taux de cotisation et difficultés de comparaison

Malgré la convergence prévue par la réforme de 2010, le taux de cotisation salariale des fonctionnaires demeure inférieur, en 2020, de 0,21 point au taux de cotisation salariale sous le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) des salariés du secteur privé, du fait de la non-répercussion sur le taux des fonctionnaires, des hausses de taux de cotisation salariale des régimes de base (entre 2013 et 2017) et complémentaire (en 2019).

Les contractuels de la fonction publique ont également un taux de cotisation moindre à celui des salariés du secteur privé du fait du taux Ircantec inférieur à celui de l'AGIRC-ARRCO (2,80 % contre 4,01 %).

**Figure 6 - Taux de cotisation salariale des fonctionnaires, des contractuels de la fonction publique et des salariés du secteur privé**



Source : législation

Les taux de cotisation employeur diffèrent beaucoup plus que les taux de cotisation salariale : pour les fonctionnaires civils de l'État, le taux de cotisation employeur, qui est par nature spécifique puisqu'il détermine la contribution d'équilibre au régime de la fonction publique, fixé dans le CAS pensions, est de 74,28 % en 2021, il est de 30,65 % à la CNRACL et de 16,46 % pour les salariés du secteur privé.

Au total, le taux de cotisation légal (salarial et patronal) sous le plafond de la Sécurité sociale pour un salarié non cadre du secteur privé s'élevait à 27,77 % contre 85,11 % pour le traitement indiciaire d'un fonctionnaire de l'État civil en 2021.

Les différences des régimes de retraite en termes de structure des ressources et des dépenses limitent cependant fortement la pertinence d'une comparaison des taux de cotisation légaux ou conventionnels, lesquels s'appliquent en outre à des assiettes de cotisation différentes.

**Tableau 6 - Récapitulatif des principales différences d'assiette de cotisations et de périmètre de prestations financées par les cotisations**

	Salariés du privé	Fonctionnaires
<b>Assiette légale de cotisations</b>	Salaires brut (hors participation et intéressement)	- Traitement indiciaire brut
	Allègements de cotisations patronales jusqu'à 1,6 SMIC compensés par l'État	- Primes (dans la limite de 20 % du traitement) pour le RAFP
<b>Majoration pour enfants et conjoint à charge</b>	Prise en charge par la CNAF (enfants) et le FSV (conjoint à charge)	Pas de prise en charge par un tiers payeur
<b>Validation de périodes de chômage</b>	Prise en charge par l'État et l'UNEDIC	-
<b>Invalidité</b>	Prise en charge par l'assurance invalidité avant 62 ans	Pas de prise en charge par un tiers payeur

Pour pouvoir comparer les régimes selon des concepts homogènes, il faut, *a minima*, rapporter les cotisations à des assiettes standardisées. Pour aller plus loin, un moyen de comparer les régimes consiste à retenir un même périmètre de dépenses (en corrigeant notamment des situations démographiques) et à estimer des taux de prélèvement d'équilibre – c'est-à-dire les taux de cotisation qui permettraient de financer l'intégralité des dépenses en l'absence d'autres ressources – sur la base d'assiettes similaires (c'est-à-dire prenant en compte notamment les primes dans la fonction publique et les dispositifs d'épargne salariale dans le secteur privé)<sup>42</sup>.

L'indicateur synthétique est un taux de prélèvement sur la masse des revenus d'activité « super bruts », qui permet de couvrir un périmètre de dépenses homogène entre les ensembles de régimes auxquels ces populations sont affiliées.

Après ces différentes corrections, il subsiste des écarts d'effort contributif entre régimes mais les écarts de taux de prélèvement entre salariés qui relèvent du secteur privé ou du secteur public sont minimes. Ainsi, alors que les taux légaux affichés sont bien supérieurs pour les fonctionnaires de l'État à ceux des salariés du privé, le taux de prélèvement d'équilibre est légèrement inférieur pour les fonctionnaires de l'État à celui des salariés du privé.

Les écarts qui subsistent entre régimes avec cet indicateur ne permettent ainsi pas de conclure qu'ils seraient le reflet d'une plus ou moins grande « générosité » des prestations entre régimes. Ils résultent principalement des différences de règles d'attribution et de valorisation des droits à retraite et surtout des disparités des populations assurées.

<sup>42</sup> Voir l'annexe 5 du [Rapport annuel du COR de septembre 2022](#).

**Tableau 7 - Taux de cotisation légaux et taux de prélèvement d'équilibre en 2020**

Population affiliée	Taux légaux de cotisation (salarié et employeur)	Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique
	1	2
<b>Salariés du secteur privé et artisans/commerçants</b>	27,77% / 24,75%	23,9%
<b>Fonctionnaires de l'État civils (+RAPF)</b>	85,38% (+10,0%)	23,7%
<b>Fonctionnaires de l'État militaires (+RAPF)</b>	137,17% (+10,0%)	24,1%
<b>Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (+RAPF)</b>	41,75% (+10,0%)	28,3%
<b>Tous régimes</b>		<b>27,5%</b>

*Lecture : en 2020, le taux de prélèvement d'équilibre des régimes de salariés du secteur privé et des artisans et commerçants, avec prise en compte du ratio démographique pour les 65 ans et plus, est estimé à 23,9 % alors que leur taux de cotisation légal est de 27,77 % pour les salariés du secteur privé dont le salaire est sous le plafond de la sécurité sociale.*

*Note : voir méthodologie détaillée de calcul en annexe 5 du rapport annuel du COR de septembre 2022.*

*Sources : législation, données des régimes et calculs SG-COR.*