

# LES RETRAITES DE LA FONCTION PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES MUTATIONS DÉMOGRAPHIQUES ET SALARIALES

JUILLET – AOÛT 2026

LA RÈGLE DES SIX DERNIERS MOIS : UN AVANTAGE QUI PERD DE SA PORTÉE.....	3
LE RAFP, RÉPONSE À LA MONTÉE DES RÉMUNÉRATIONS INDEMNITAIRES .....	3
UNE ÉROSION PROGRESSIVE DES TAUX DE REMPLACEMENT .....	4
LE FINANCEMENT : UNE LECTURE SOUVENT TROMPEUSE DES CHIFFRES.....	4
LA CNRA CL FACE À UN DÉFI DE SOUTENABILITÉ .....	5
UNE CONVERGENCE PROGRESSIVE DES MODÈLES.....	5

# LES RETRAITES DE LA FONCTION PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES MUTATIONS DÉMOGRAPHIQUES ET SALARIALES

La question des retraites des fonctionnaires demeure l'un des sujets les plus sensibles du débat social français. Elle nourrit depuis plusieurs décennies une opposition souvent caricaturale entre secteur public et secteur privé. Les uns dénoncent des avantages jugés excessifs ; les autres rappellent que les comparaisons effectuées ne tiennent pas compte de la réalité des carrières et des qualifications. Entre ces deux lectures, la réalité est plus nuancée. Les spécificités historiques du système public subsistent, mais leur portée tend progressivement à s'estomper sous l'effet des réformes successives et de l'évolution des modes de rémunération.

La France comptait, à la fin de l'année 2024, 17,3 millions de retraités titulaires d'au moins une pension de droit direct, selon la DREES. Parmi eux, 16,4 millions résident en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer. La pension moyenne brute de droit direct atteint désormais 1 705 euros par mois, soit environ 1 575 euros nets. Les dépenses

consacrées aux retraites représentent près de 370 milliards d'euros, l'équivalent de 13,9 % du PIB. Peu de pays développés consacrent une part aussi importante de leur richesse nationale à la prise en charge des pensions.

Les écarts entre régimes restent toutefois marqués. Les anciens fonctionnaires civils de l'État perçoivent en moyenne une pension de 2 220 euros bruts mensuels. Celle des retraités affiliés à la CNRACL, qui regroupe les agents territoriaux et hospitaliers, s'établit autour de 1 400 euros. Les retraités du secteur privé relevant principalement du régime général disposent quant à eux d'une pension moyenne de l'ordre de 1 260 euros.

Ces différences ne sauraient être interprétées comme la simple conséquence de règles de retraite plus favorables. Elles reflètent également la composition des effectifs. La fonction publique d'État concentre une proportion élevée de cadres, d'enseignants, de

professions médicales, d'ingénieurs ou de hauts fonctionnaires dont les niveaux de rémunération sont supérieurs à la moyenne nationale. Les pensions traduisent avant tout les revenus acquis durant la vie active.

### **LA RÈGLE DES SIX DERNIERS MOIS : UN AVANTAGE QUI PERD DE SA PORTÉE**

La retraite des fonctionnaires demeure calculée à partir du traitement indiciaire détenu au cours des six derniers mois d'activité. Cette disposition constitue depuis longtemps l'une des principales différences avec le secteur privé où la pension de base repose sur les vingt-cinq meilleures années de salaire et où les régimes complémentaires jouent un rôle déterminant.

Cette règle a longtemps procuré un avantage significatif. Les progressions de carrière dans la fonction publique étant généralement régulières, le dernier indice détenu constituait souvent un bon reflet du niveau de rémunération atteint en fin de parcours professionnel.

L'évolution récente des politiques salariales modifie cependant cette situation. Une part croissante des rémunérations publiques repose désormais sur des primes et des indemnités qui demeurent exclues du calcul de la pension principale. Dans certains ministères ou

établissements publics, les compléments indemnitaires représentent désormais entre un cinquième et plus d'un tiers de la rémunération globale.

Le traitement indiciaire ne constitue donc plus toujours le meilleur indicateur du revenu réel des agents. En conséquence, la règle des six derniers mois produit aujourd'hui des effets moins favorables qu'auparavant. La pension est calculée sur une assiette qui ne correspond plus totalement à la rémunération effectivement perçue en activité.

### **LE RAFP, RÉPONSE À LA MONTÉE DES RÉMUNÉRATIONS INDEMNITAIRES**

La création du Régime additionnel de la fonction publique en 2005 répond précisément à cette évolution.

Le RAFP fonctionne selon une logique par points proche de celle des régimes complémentaires du secteur privé. Il prend en compte une partie des éléments de rémunération exclus de la pension civile ou militaire : primes, indemnités, avantages accessoires ou rémunérations complémentaires.

Les cotisations portent sur ces éléments dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut. Leur taux global est fixé à 10 %, réparti à parts égales entre l'employeur public et l'agent.

Au fil des années, ce régime est devenu un acteur majeur de l'épargne retraite française. Il rassemble plus de 4,5 millions de cotisants, verse des prestations à près d'un demi-million de bénéficiaires et gère plus de 40 milliards d'euros d'actifs financiers.

Son importance devrait augmenter sensiblement au cours des prochaines décennies. Les retraités actuels n'ont cotisé qu'une partie de leur carrière au RAFF. Les générations qui partiront après 2040 auront accumulé des droits durant trente à quarante années. La retraite des fonctionnaires reposera, alors, davantage sur la combinaison entre pension principale et retraite additionnelle.

Le RAFF ne corrige cependant qu'en partie les effets de la progression des primes. Il améliore les droits acquis mais ne supprime pas l'écart existant entre la rémunération totale perçue en activité et l'assiette servant au calcul de la pension principale.

### **UNE ÉROSION PROGRESSIVE DES TAUX DE REMPLACEMENT**

L'enjeu majeur des prochaines décennies concerne moins les règles de liquidation que l'évolution du taux de remplacement, c'est-à-dire le rapport entre la pension perçue et le revenu d'activité.

Les travaux du Conseil d'orientation des retraites montrent que la part des rémunérations indemnitaires devrait continuer à progresser au sein de la fonction publique avant de se stabiliser.

Cette évolution pourrait entraîner une baisse sensible des taux de remplacement. Pour certaines carrières de catégorie B, les simulations du COR indiquent que la pension pourrait représenter, à terme, environ 53 % du dernier revenu d'activité, contre près de 65 % dans l'hypothèse où la part des primes resterait inchangée.

Le phénomène est paradoxal. Les administrations développent les dispositifs indemnitaires afin de renforcer l'attractivité des métiers publics, mais cette stratégie contribue simultanément à réduire le niveau relatif des pensions futures.

La question de la retraite des fonctionnaires pourrait ainsi se déplacer progressivement du terrain des avantages statutaires vers celui de la préservation du pouvoir d'achat des futurs retraités.

### **LE FINANCEMENT : UNE LECTURE SOUVENT TROMPEUSE DES CHIFFRES**

Le coût des retraites de la fonction publique fait régulièrement l'objet de controverses. Le Compte d'affectation spéciale « Pensions », qui assure le financement des retraites civiles et militaires de l'État, devrait représenter plus de

69 milliards d'euros de dépenses en 2026.

La contribution employeur versée par l'État atteindra à cette date 82,28 % de la rémunération des fonctionnaires civils.

Présenté isolément, ce chiffre peut sembler considérable. Il ne correspond pourtant pas à une cotisation patronale comparable à celle observée dans les entreprises privées. Il intègre une importante contribution d'équilibre destinée à compenser la détérioration du rapport démographique du régime.

Le nombre de cotisants rapporté au nombre de pensionnés se rapproche désormais de l'unité. Dans ces conditions, le financement du régime repose nécessairement sur une intervention budgétaire croissante de l'État employeur.

Plusieurs travaux parlementaires ont ainsi souligné qu'une fois neutralisés les effets démographiques et certaines charges spécifiques, le coût actuariel du régime se situerait à un niveau beaucoup plus proche de celui observé dans le secteur privé.

### **LA CNRACL FACE À UN DÉFI DE SOUTENABILITÉ**

Si le régime des fonctionnaires de l'État bénéficie du soutien direct du budget national, la situation de la CNRACL apparaît plus fragile.

Le régime couvre près de 2,3 millions d'actifs et plus de 1,4 million de retraités. Son équilibre est mis à l'épreuve par le vieillissement de la population couverte et par la progression du nombre de contractuels dans les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers.

Ces derniers cotisent au régime général et à l'Agirc-Arrco. Ils ne contribuent donc pas à l'équilibre financier de la CNRACL. Cette évolution réduit progressivement la base contributive du régime alors même que le nombre de pensionnés continue de progresser.

Les projections disponibles laissent apparaître des déficits susceptibles de dépasser 10 milliards d'euros par an à l'horizon 2030 en l'absence de mesures correctrices.

La question de l'avenir de la CNRACL pourrait ainsi devenir l'un des principaux dossiers sociaux des prochaines années.

### **UNE CONVERGENCE PROGRESSIVE DES MODÈLES**

Les retraites de la fonction publique ont profondément évolué depuis le début des années 2000. L'allongement de la durée de cotisation, le recul de l'âge de départ, le développement des régimes par points, la montée des primes et l'apparition du RAFP ont progressivement rapproché les

mécanismes publics de ceux du secteur privé.

Les différences demeurent réelles mais leur portée tend à diminuer. Le calcul sur les six derniers mois reste une singularité française, mais il intervient désormais dans un environnement salarial profondément transformé.

À l'horizon 2040, la retraite des fonctionnaires reposera davantage sur une combinaison entre pension de base et régime complémentaire par points. Cette architecture se rapprochera de plus en plus de celle qui prévaut déjà pour les salariés du secteur privé.

Retrouvez les publications et toutes les informations concernant le Cercle sur notre site : [www.cerclEDELEPARGNE.fr](http://www.cerclEDELEPARGNE.fr)

**Le Cercle de l'Épargne**, de la Retraite et de la Prévoyance a pour objet la réalisation d'études et de propositions sur toutes les questions concernant l'épargne, la retraite et la prévoyance. Il entend contribuer au débat public sur ces sujets.

**Comité de rédaction** : Philippe Crevel, Sarah Le Gouez, Christopher Anderson

**Contact relations presse, gestion du Mensuel** :

Sarah Le Gouez

[slegouez@cerclEDELEPARGNE.fr](mailto:slegouez@cerclEDELEPARGNE.fr)