Cour des comptes

LES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT

Communication à la commission des finances
de l'Assemblée nationale

Septembre 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES **5**

SYNTHÈSE **7**

RECOMMANDATIONS **13**

INTRODUCTION **15**

CHAPITRE I UN RÉGIME SPÉCIFIQUE DONT LES RÈGLES SE SONT RAPPROCHÉES DE CELLES DU SECTEUR PRIVÉ **17**

I - 65 MD€ DE PRESTATIONS EN 2025 ET UN NOMBRE PLUS FAIBLE DE COTISANTS PAR RETRAITÉ **17**

A - Un régime intégré couvrant à la fois les pensions de base, complémentaire et d'invalidité pour 2 millions de pensionnés 17

B - Un nombre de cotisants par retraité plus faible que dans la plupart des autres régimes 20

II - UNE CONVERGENCE IMPORTANTE DES RÈGLES AVEC LE RÉGIME GÉNÉRAL, MAIS DES SPÉCIFICITÉS QUI SUBSISTENT **24**

A - Depuis 2003, un mouvement de convergence avec le régime général 24

B - Un mode de calcul de la pension particulier, excluant une partie de la rémunération 27

C - Les départs anticipés au titre de la catégorie active ou super active 29

D - Des dispositifs de solidarité financés en propre par le régime 32

III - LES MILITAIRES : DES DÉPARTS À LA RETRAITE PRÉCOCES CONDUISANT FRÉQUEMMENT À UNE SECONDE PARTIE DE CARRIÈRE **36**

A - Des règles de retraite particulières permettant des liquidations précoces 36

B - Une démographie particulièrement dégradée 40

C - Une seconde partie de carrière en cumul emploi-retraite 42

CHAPITRE II UN RÉGIME AFFECTÉ PAR LES POLITIQUES D'EMPLOI ET DE RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE **47**

I - UNE MODÉRATION DES RECRUTEMENTS SOUS STATUT QUI AFFECTE LES FINANCES DU RÉGIME **47**

A - Un changement de statut de La Poste et France Télécom qui continuera d'affecter le régime de retraite des fonctionnaires de l'État jusqu'en 2060 47

B - Un recrutement important d'agents contractuels et une baisse des effectifs de titulaires depuis 2015 48

II - UNE MODÉRATION DE LA RÉMUNÉRATION INDICIAIRE QUI SE RÉPERCUTE DANS LE CALCUL DES PENSIONS ET DES COTISATIONS **50**

A - Un gel prolongé du point d'indice compensé en partie par une hausse des primes 51

B - Un calcul de pension sur les six derniers mois plus ou moins avantageux selon la politique de rémunération 54

C - Des règles de calcul des pensions aux effets en moyenne proches entre fonctionnaires sédentaires et salariés du secteur privé pour la génération 1958 58

D - Une articulation des règles de pension entre secteur privé et fonction publique qui conduit à des différences de traitement 59

III - UNE POLITIQUE DE DÉPART ANTICIPÉ COÛTEUSE ET MAL CIBLÉE **61**

A - Un surcroît de dépenses de retraite lié aux départs anticipés en catégorie active ou super active estimé à 850 M€ en 2025 61

B - Un périmètre des catégories actives et super actives qui mériterait d'être réexaminé 67

CHAPITRE III VERS UNE CLARIFICATION DU FINANCEMENT ET DE LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE 71

I - DES FLUX FINANCIERS RETRACÉS DANS UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE, ÉQUILIBRÉS PAR UNE CONTRIBUTION DE L'ÉTAT 71

A - Un CAS *Pensions* créé pour centraliser le versement des retraites et répercuter sur les employeurs le coût complet des fonctionnaires 72

B - Une absence de révision des taux civils et militaires qui a conduit à un financement des retraites des fonctionnaires civils par les employeurs militaires 77

C - Un écart de taux de contribution avec les agents contractuels qui pourrait conduire à des arbitrages en défaveur des fonctionnaires 79

II - UN TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR ÉLEVÉ MAIS DONT LA COMPARAISON AVEC LE RÉGIME GÉNÉRAL DOIT ÊTRE NUANCÉE .. 83

A - Des différences de périmètre qui expliquent une partie de l'écart avec le taux du secteur privé 84

B - Un déséquilibre démographique particulièrement important pour le régime de retraite des fonctionnaires de l'État 85

C - Une méthode pour déterminer la contribution d'équilibre de l'État employeur 87

III - UN FINANCEMENT QUI MÉRITERAIT D'ÊTRE CLARIFIÉ 92

A - Isoler la contribution d'équilibre de l'État employeur et revoir les circuits de financement du CAS *Pensions* 92

B - Des conséquences importantes pour les opérateurs de l'État, un chantier à ouvrir en comptabilité nationale 96

C - La question de la création éventuelle d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État 99

ANNEXES 103

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des **six chambres thématiques** que comprend la Cour[1] ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

⁂

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Le 24 septembre 2025, la Cour des comptes a ainsi été saisie par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur la retraite des fonctionnaires de l'État.

[1] La Cour comprend aussi **la chambre du contentieux**, dont les arrêts sont rendus publics.

Par courrier du 23 octobre 2025, le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale a été informé que les première et sixième chambres de la Cour, réunies en formation interchambres, effectueraient cette enquête. Après échange avec la commission des finances, une lettre de cadrage du Premier président de la Cour adressée le 10 décembre 2025 a permis de préciser le périmètre des travaux qui portent sur les retraites des fonctionnaires de l'État, civils et militaires. Les retraites des ouvriers de l'État ne figurent pas dans le champ de l'analyse, ni celles des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers qui sont gérées par la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date du 28 novembre 2025.

L'instruction s'est appuyée sur des données statistiques et des simulations du service des retraites de l'État, de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. La direction du budget, la direction de la sécurité sociale, l'Institut national de la statistique et des études économiques, le secrétariat général pour l'administration du ministère des armées et la direction générale de l'administration et de la fonction publique ont également été sollicités par entretiens et questionnaires. Des échanges sont par ailleurs intervenus avec l'Institut des politiques publiques.

⁂

Le projet de rapport a été préparé, contredit avec les administrations concernées, puis délibéré le 1er juillet 2026, par une formation interchambres, présidée par M. Lejeune, président de chambre, et composée de Mmes Duchêne et Soussia, conseillères maîtres, MM. Giannesini et Soubeyran, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Guégano, conseiller maître, MM. Basset et Marino, conseillers référendaires en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteure, Mme Lignot-Leloup, conseillère maître.

Il a été examiné et approuvé, le 21 juillet 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de composé de Mme Camby, doyenne des présidents de chambre, M. Hayez, rapporteur général, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Cazé et M. Glimet, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Vught, M. Roux, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et M. Nicolas Groper, premier avocat général, représentant la Procureure générale, entendu en ses avis. Lors de l'examen de cette publication, Mme de Montchalin, Première présidente, a décidé de se déporter et n'a pas présidé cette séance.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a réalisé une enquête sur la retraite des fonctionnaires de l'État. Cette enquête actualise certains des travaux que la Cour avait conduits en 2016 sur la retraite des fonctionnaires, qui incluaient alors les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers mais ne portaient pas sur les militaires. Elle fait suite à la communication remise au Premier ministre en février 2025[2] sur la situation financière du système de retraite qui soulignait que des différences fondamentales entre le régime général et le régime de retraite des fonctionnaires de l'État pouvaient justifier les écarts importants entre les taux de cotisation des deux régimes.

Le présent rapport vise à approfondir cette analyse des retraites des fonctionnaires de l'État sous deux angles principaux : la poursuite ou non de la convergence des règles vers celles du régime général, qui renvoie à des questions d'équité, et la clarification du financement du régime, qui répond à un besoin de lisibilité. Concernant ce dernier point, la méthode proposée par la Cour est de distinguer la nature des dépenses au sein du compte d'affectation spéciale *Pensions* pour mieux identifier au sein des contributions d'équilibre du budget général ce qui relève de l'État employeur pour les droits à retraite des fonctionnaires en activité et ce qui relève d'autres dépenses (invalidité, solidarité, déséquilibre démographique). La Cour en déduit un taux de contribution de l'État employeur qui équilibre les dépenses de retraite *stricto sensu* en se rapprochant d'une méthode de taux « raisonnable » utilisée par la statistique publique. Elle ne vise aucunement à aligner ce taux avec le taux des cotisations patronales retraite pour les salariés du secteur privé, mais à éclairer les raisons de l'écart en isolant notamment l'impact du déséquilibre démographique.

Un régime, couvrant la retraite de base, la retraite complémentaire et l'invalidité, qui a versé 65,1 Md€ de prestations en 2025

Les fonctionnaires civils et les militaires sont affiliés au régime de retraite de la fonction publique de l'État. Ce régime, géré par le service des retraites de l'État, couvre les risques vieillesse et invalidité. Il comptait, fin 2025, 1,9 million de cotisants et 2 millions de pensionnés de droit propre. Le nombre de cotisants pour un retraité diminue et apparaît faible aujourd'hui, proche de 1 cotisant pour 1 retraité contre 1,5 cotisant pour 1 retraité au régime général. Le régime a versé, en 2025, 65,1 Md€ de prestations, soit un septième des dépenses de retraite en France.

Contrairement au secteur privé, c'est un régime de retraite intégré, couvrant base et complémentaire. Il est assis sur la rémunération hors primes des fonctionnaires. Depuis 2005, une partie des primes, dans la limite de 20 % du traitement, génère des droits à retraite à travers le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, mais ces droits sont réduits en raison de l'étroitesse de l'assiette de cotisation et de la faiblesse des taux de cotisation.

[2] Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, février 2025.

Un alignement de la plupart des principaux paramètres du régime sur ceux du régime général, mais des particularités qui subsistent

Depuis 2003, la plupart des principaux paramètres du régime de retraite des fonctionnaires de l'État (âge d'ouverture des droits, âge d'annulation de la décote[3], durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein, revalorisation des pensions) ont progressivement été alignés sur ceux du régime général. C'est le cas aussi du taux de cotisation à la charge des salariés, dont l'alignement n'est cependant plus vérifié depuis 2019 à la suite de la hausse du taux de prélèvement à l'AGIRC-ARRCO[4] : 11,31 % pour les salariés du secteur privé (sous le plafond de la sécurité sociale) et 11,10 % pour les fonctionnaires (sur la rémunération hors primes). Un alignement complet du taux, qui se justifierait pour des raisons d'équité, apporterait 140 M€ de ressources supplémentaires.

Des particularités subsistent néanmoins. Outre les *minima* de pension, les droits familiaux de retraite et les pensions de réversion, qui mériteraient d'être harmonisés entre les régimes de retraite par simplification et équité, deux spécificités au régime des fonctionnaires de l'État sont notables : le salaire de référence déterminant le montant de la pension et les possibilités de départs anticipés au titre des catégories dites « actives » (personnel de la surveillance des douanes, ex-instituteurs, etc.) et « super actives » (policiers, surveillants de l'administration pénitentiaire, etc.).

Le salaire de référence correspond au traitement indiciaire (salaire hors prime) détenu depuis six mois au moins par le fonctionnaire lors de la cessation d'activité, alors que dans le régime général, il s'agit de la moyenne des salaires des 25 meilleures années de la carrière. Un calcul du salaire de référence sur la moyenne des traitements des 25 meilleures années de la carrière, qui conduirait à se rapprocher des règles du régime général, réduirait les écarts de pension entre catégories hiérarchiques et les disparités de traitement entre fonctionnaires, selon qu'ils ont réalisé toute ou partie de leur carrière dans la fonction publique, mais ses effets financiers sont très incertains et dépendent de l'évolution du point d'indice par rapport aux prix. Sur la période récente, pour des départs en retraite de 2015 à 2023, par rapport à la règle actuelle, le calcul sur les 25 meilleures années aurait été plus favorable au fonctionnaire qui a connu une progression de sa rémunération similaire à celle des fonctionnaires en moyenne.

L'âge moyen de départ à la retraite est désormais très proche entre les fonctionnaires dits sédentaires (c'est-à-dire hors départs anticipés pour les catégories actives et super actives) et les salariés du secteur privé, autour de 63,5 ans en 2025, mais il est inférieur de l'ordre respectivement de 2 ans et 5 ans pour les catégories actives (qui représentent 12 % des fonctionnaires de l'État partis à la retraite en 2025) et super actives (7 %).

Au total, malgré la subsistance de différences de règles, en ne considérant que les fonctionnaires sédentaires, la pension des fonctionnaires partis récemment à la retraite ne serait en moyenne guère différente en appliquant les règles du secteur privé.

[3] L'âge d'annulation de la décote est celui auquel un assuré peut liquider sa pension sans décote même si sa carrière est incomplète (et qu'il ne peut pas bénéficier du taux plein automatiquement au titre de l'invalidité ou l'inaptitude par exemple).

[4] Association générale des institutions de retraites des cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

Un régime qui couvre aussi les militaires, lesquels peuvent partir tôt à la retraite et reprendre une activité dans des conditions dérogatoires

Si le calcul de leur pension est identique à celui des fonctionnaires civils, les militaires bénéficient de règles de liquidation spécifiques. Ils doivent principalement remplir une condition de durée de services effectifs, allant de 17 années pour les non officiers à 27 années pour les officiers, pour pouvoir partir à la retraite. À l'instar de catégories actives et super actives, les militaires bénéficient en outre de bonifications de trimestres, qui permettent de compenser le fait qu'un départ anticipé conduit à une carrière plus courte.

Les restrictions apportées au cumul emploi-retraite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 ne concernent pas les militaires, qui continuent de bénéficier d'un dispositif dérogatoire peu contraignant. Ainsi, 68 % des militaires nés en 1950 ont cumulé, en moyenne dès l'âge de 46 ans, leur pension de retraite militaire avec un salaire souvent dans le secteur privé, leur permettant de doubler leurs revenus. Une évolution des conditions du cumul emploi-retraite des militaires pourrait être examinée. Toutefois la possibilité d'une liquidation à un âge précoce est au cœur de la gestion des ressources humaines des armées et constitue un important levier d'attractivité et de fidélisation.

Un déséquilibre démographique lié à l'embauche importante d'agents contractuels et au changement de statut de La Poste et France Télécom

Environ 40 % de la diminution du nombre de cotisants par retraité du régime entre 2015 et 2025 s'explique par la déformation de la structure des agents en emploi en faveur des agents contractuels[5]. Alors que le nombre de fonctionnaires titulaires a diminué de 3 %, les effectifs d'agents contractuels, affiliés à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour la retraite de base et à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités (IRCANTEC) pour la retraite complémentaire, ont augmenté de 54 % ; leur proportion est passée de 18 % à 26 %. Le reste de la dégradation démographique du régime renvoie au changement de statut de La Poste et France Télécom. Après avoir été séparées de l'État au 1er janvier 1991, France Télécom (aujourd'hui Orange) en 1997 et La Poste en 2010 ont été transformées en sociétés anonymes. Les salariés embauchés avant ces dates ont conservé leur statut de fonctionnaire, alors que les personnes recrutées après l'ont été comme salariés de droit privé. La population des affiliés au régime des fonctionnaires de l'État des entreprises La Poste et Orange est en conséquence très déséquilibrée, avec 0,17 cotisant pour un retraité en 2026.

Une évolution des modalités de rémunération, avec une part croissante des primes, qui affecte les recettes du régime

La rémunération d'un fonctionnaire se compose de son traitement indiciaire et de primes. Le traitement indiciaire, sur lequel sont calculées les cotisations acquittées pour la retraite et la pension lors de la liquidation, correspond au produit de la valeur du point d'indice en vigueur exprimé en euros, qui s'applique à tous les fonctionnaires, et de l'indice (dit majoré) détenu par l'agent selon son grade et, au sein de celui-ci, son échelon.

[5] Cour des comptes, *La montée en puissance des agents contractuels : une fonction publique en mutation*, rapport public thématique, juin 2026.

La valeur du point d'indice a progressé de 0,7 % par an en moyenne entre 2015 et 2023, soit trois fois moins vite que les prix, alors que les primes, non soumises à cotisation pour le régime de retraite de la fonction publique de l'État, ont augmenté en moyenne de 2 % (en plus de l'inflation) par an. Au total, la rémunération moyenne des fonctionnaires de l'État a augmenté de 20 % entre 2015 et 2023, un peu plus vite que les prix. À rémunération identique, une stabilité de la part des primes depuis 2015, conjuguée à une progression plus importante du traitement, aurait conduit à accroître les cotisations acquittées par les fonctionnaires de l'État de 225 M€ en 2023.

Réexaminer le périmètre des catégories actives et super actives

Les départs anticipés à la retraite au titre des catégories actives et super actives reposent sur la reconnaissance de fatigues exceptionnelles et de risques particuliers selon une logique collective. Leur coût net pour le régime a été estimé en évaluant les économies induites par une fermeture de ces catégories et liées au versement de moindres pensions, avec un maximum d'économies de 900 M€ (en euros constants de l'année 2025) vers 2035 en lien avec le report des départs à la retraite, mais plus faibles ensuite (700 M€ en 2045) car les prolongations d'activité conduiraient à davantage de droits à retraite, mais aussi de masse salariale (environ 300 M€ en 2035 et 100 M€ en 2040) et de cotisations salariales pour le régime (de quelques dizaines de millions d'euros) car le maintien de fonctionnaires plus longtemps en emploi conduirait à limiter le remplacement de fonctionnaires âgés (mieux rémunérés) par des plus jeunes (moins bien rémunérés).

S'appliquant à l'ensemble d'un corps, la catégorie active ou super active ne tient pas compte de la diversité des métiers et des fonctions qui ne sont pas tous exposés à des risques particuliers. Dans ce cadre, il conviendrait de réexaminer systématiquement en cas de négociation catégorielle le périmètre des métiers relevant des catégories actives ou super actives et, au sein de ces métiers, les fonctions exercées justifiant le bénéfice de ces avantages.

Un compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* qui centralise les flux financiers afférents aux pensions des fonctionnaires de l'État

Au sein du budget de l'État, les recettes et dépenses afférentes aux retraites des fonctionnaires de l'État sont centralisées dans un compte d'affectation spéciale dit *Pensions* (CAS *Pensions*). Créé en 2006, ce dernier est financé pour l'essentiel par des cotisations salariales et surtout par des contributions employeurs versées par les ministères ou les employeurs publics auprès desquels sont détachés les fonctionnaires. Ces contributions, d'un montant de 55 Md€ en 2025, permettent de faire supporter par l'employeur le financement des retraites pour identifier le coût complet d'un fonctionnaire et constituent une variable d'ajustement permettant d'équilibrer le CAS *Pensions*.

Le CAS *Pensions* distingue les fonctionnaires civils des militaires. En 2025, les employeurs de fonctionnaires civils doivent s'acquitter d'une contribution de 78,28 % du traitement, contre 126,07 % pour les militaires. Les taux fixés en 2013 permettaient que les contributions employeurs des militaires financent les retraites des militaires et que les contributions employeurs des civils financent les retraites des civils. Mais ces taux n'ont pas été révisés jusqu'en 2024, alors même que les ratios démographiques des militaires et des civils connaissaient des évolutions différenciées. Il en a résulté, entre 2013 et 2025, le financement

de 9,1 Md€ (en euros de 2025) de pensions de fonctionnaires civils par des dépenses militaires. Les taux de contribution pour les civils et les militaires devraient être corrigés en conséquence.

Des écarts de taux pouvant inciter à recruter des agents contractuels plutôt que des fonctionnaires, surtout pour les opérateurs de l'État

De 2006 à 2013, la diminution du nombre de fonctionnaires s'est traduite par une hausse importante du taux de contribution employeur pour les fonctionnaires civils, nécessaire à l'équilibre du régime. Depuis 2014, ce taux élevé, désormais supérieur à 80 %, est associé à un recours accru aux agents contractuels, pour lesquels le taux des cotisations patronales de retraite est de l'ordre de 15 %. Cet écart de taux pourrait inciter les employeurs publics, lorsqu'ils en ont la possibilité, à privilégier l'embauche d'agents contractuels au détriment de fonctionnaires. Si l'ampleur du phénomène est difficilement quantifiable, plusieurs indices laissent penser que de tels arbitrages sont réalisés par des opérateurs de l'État et, dans une moindre mesure, par les ministères.

Un financement qui mériterait d'être clarifié

Une fois déduites les dépenses qui devraient relever d'autres types de financement (dépenses d'invalidité avant l'âge d'ouverture des droits à la retraite – 0,4 Md€ en 2025, majorations de pension pour enfants – 1,7 Md€, dépenses liées aux départs anticipés propres à certaines professions – 3,9 Md€) et celles qui relèvent du déséquilibre démographique plus prononcé du régime (22,1 Md€), soit au total 28,1 Md€, les dépenses de retraite *stricto sensu* devraient être équilibrées par une contribution employeur de l'État compte tenu des cotisations salariales perçues, en distinguant les fonctionnaires civils et les militaires. Ces dépenses s'élèveraient à 37,1 Md€, soit 31,4 Md€ pour les civils et à 5,7 Md€ pour les militaires, correspondant à des taux de contribution employeur d'équilibre respectivement de 44,1 % et 51,2 % en 2025, qui seraient ainsi fortement revus à la baisse.

Ces taux employeur restent plus élevés que le taux des cotisations patronales retraite pour les salariés du secteur privé (16,67 % sous le plafond de la sécurité sociale) pour plusieurs raisons : différence d'assiette de cotisation (plus étroite pour les fonctionnaires en n'incluant pas les primes), situation démographique plus favorable du régime général, taux d'équilibre pour l'État alors que le régime général est en déficit ou encore différence d'évolution des rémunérations soumises à cotisation, plus modérée au sein de l'État.

Les documents budgétaires devraient mieux rendre compte de cette décomposition des dépenses du CAS *Pensions*, ce qui pourrait intervenir dès cette année en complétant le rapport sur les retraites de la fonction publique annexé au projet de loi de finances. Dans un second temps, les circuits de financement du CAS *Pensions* devraient être adaptés en conséquence. Les majorations de pension liées aux droits familiaux, qui relèvent de la solidarité nationale, devraient être financées par une ressource fiscale en dehors de la contribution de l'État employeur. Une réflexion devrait être engagée sur le financement des dépenses d'invalidité avant la retraite. Les dépenses de retraite anticipée relèveraient plutôt d'avantages professionnels à financer par les employeurs concernés. Le déséquilibre démographique pourrait être pris en charge par une mission budgétaire dédiée ou un programme au sein de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, dont les crédits budgétaires constitueraient pour le CAS *Pensions* une recette distincte des contributions employeurs.

Cette réorganisation au sein du budget de l'État inviterait à relire en profondeur les priorités accordées aux différentes politiques publiques : elle mettrait en évidence une surévaluation des dépenses de la mission *Sécurités* de 13 % et de celles des missions *Enseignement scolaire* et *Gestion des finances publiques* de 11 % ainsi que dans une moindre mesure des dépenses de la mission *Justice (5 %)* et *Défense* (4 %). La révision des taux de contribution employeur aurait également des conséquences pour les opérateurs de l'État qui devraient être neutralisées financièrement.

Une gouvernance à améliorer

Depuis le rapport de la Cour sur les retraites des fonctionnaires publié en 2016, la gestion des retraites des fonctionnaires de l'État s'est améliorée. Le service des retraites de l'État exerce désormais des missions de gestion analogues à celles d'une caisse de retraite. En outre, la clarification des flux de financement ne nécessite pas la création d'une caisse de retraite pour les fonctionnaires de l'État, à l'instar de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, mais peut s'effectuer au sein du CAS *Pensions*.

La gouvernance et l'association des partenaires sociaux restent toutefois perfectibles. À cet égard, comme le prévoient les textes, chaque année, une séance du conseil commun de la fonction publique devrait être consacrée aux retraites de l'ensemble des fonctionnaires. Au-delà de cette obligation légale, le conseil supérieur de la fonction publique de l'État devrait être un lieu de dialogue régulier concernant les retraites des fonctionnaires de l'État.

Recommandations

1. Aligner dès 2027 le taux de cotisation retraite à la charge des fonctionnaires sur celui à la charge des salariés du secteur privé (*ministère de l'action et des comptes publics*).
2. Réexaminer systématiquement en cas de négociation catégorielle le périmètre des métiers relevant des catégories actives ou super actives et, au sein de ces métiers, les fonctions exercées justifiant le bénéfice des avantages associés en matière de retraite (*ministère de l'action et des comptes publics*).
3. Décomposer, dans le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2027 et les suivants, les dépenses du CAS *Pensions* selon leur nature afin d'isoler la contribution d'équilibre de l'État employeur (*ministère de l'action et des comptes publics*).
4. Adapter les circuits de financement du CAS *Pensions* au sein du budget de l'État en fonction de la nature de ses dépenses à partir de l'exercice 2029 (*ministère de l'action et des comptes publics*).
5. Consacrer chaque année une séance du conseil supérieur de la fonction publique de l'État aux retraites des fonctionnaires de l'État (*ministère de l'action et des comptes publics*).

Introduction

Les fonctionnaires civils et les militaires sont affiliés au régime de retraite de la fonction publique de l'État. Ce régime, géré par le service des retraites de l'État[6], couvre le risque vieillesse, au titre de la retraite de base et de la retraite complémentaire (il s'agit d'un régime de retraite dit « intégré »), mais aussi le risque invalidité. Il comptait, fin 2025, 1,9 million de cotisants et 2 millions de pensionnés de droit propre[7]. Le nombre de cotisants pour un retraité diminue et apparaît faible aujourd'hui, proche de 1 cotisant pour 1 retraité contre 1,5 cotisant pour 1 retraité au régime général.

Le régime de retraite de la fonction publique de l'État a versé, en 2025, 65,1 Md€ de prestations, soit un septième des dépenses de retraite en France, ce qui représente environ 15 % des dépenses du budget de l'État. Ces dépenses baisseraient à l'avenir en euros constants, pour atteindre près de 62 Md€ en 2035 puis 56 Md€ en 2045.

Depuis 2003, la plupart des principaux paramètres du régime ont été progressivement alignés sur ceux du régime général, mais certaines particularités subsistent.

Contrairement aux autres régimes, le régime de retraite de la fonction publique de l'État n'est pas géré par une caisse de retraite. L'État reste seul redevable du paiement des retraites de ses fonctionnaires, qui constituent pour lui des engagements hors bilan dont il doit assurer le financement. Les dépenses et recettes relatives aux pensions des fonctionnaires de l'État sont isolées depuis 2006 au sein du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Une contribution employeur, qui s'ajoute aux cotisations acquittées par les fonctionnaires eux-mêmes, vise à équilibrer le régime. Cette contribution, de 54,9 Md€ en 2025, représente 85,9 % des ressources du régime (le reste étant composé des cotisations salariales et, dans une moindre mesure, de transferts externes). Fixé par décret en distinguant les militaires des fonctionnaires civils, le taux de contribution employeur, qui rapporte cette contribution à la masse des traitements des fonctionnaires, est élevé : 126,07 % pour les militaires et 78,28 % pour les fonctionnaires civils en 2025, alors que le taux de cotisation que les employeurs de salariés du secteur privé paient au titre des retraites de base et complémentaire est d'environ 17 %. En 2026, le taux de contribution employeur pour les fonctionnaires civils a été relevé de 4 points, à 82,28 %.

La comparaison avec le secteur privé a ouvert un débat sur un éventuel « déficit caché » de l'ordre de 40 Md€[8], que la Cour a réfuté dans la communication qu'elle a remise au Premier

[6] La gestion par le service des retraites de l'État a été récemment contrôlée par la Cour des comptes (*Le service des retraites de l'État, exercices 2015-2021*, observations définitives, 2023).

[7] La pension de droit propre est perçue par un assuré au titre de sa propre activité professionnelle. Elle se distingue de la pension de réversion qui est perçue par une personne veuve au titre de l'activité de son conjoint décédé.

[8] Jean-Pascal Beaufret, « Retraites obligatoires et déficits publics, Pour la clarté », *Commentaire*, n° 182, été 2023. Cette estimation a été reprise par M. François Bayrou, Premier ministre, dans son discours de politique générale du 14 janvier 2025.

ministre en février 2025[9], en soulignant que des différences fondamentales entre le régime général et le régime de retraite des fonctionnaires de l'État pouvaient justifier les écarts importants entre les taux de cotisation des deux régimes.

C'est dans ce contexte que la commission des finances de l'Assemblée nationale a saisi la Cour pour approfondir cette analyse des retraites des fonctionnaires de l'État sous deux angles principaux : la poursuite ou non de la convergence des règles vers celles du régime général, qui renvoie à des questions d'équité, et la clarification du financement du régime, qui répond à un besoin de lisibilité. Concernant ce dernier point, la méthode proposée par la Cour est de distinguer la nature des dépenses au sein du CAS *Pensions* pour mieux identifier au sein des contributions d'équilibre du budget général ce qui relève de l'État employeur pour les droits retraite des fonctionnaires en activité et ce qui relève d'autres dépenses (invalidité, solidarité, déséquilibre démographique). La Cour en déduit un taux de contribution de l'État employeur qui équilibre les dépenses de retraite *stricto sensu* en se rapprochant d'une méthode de taux « raisonnable » utilisée par la statistique publique. Elle ne vise aucunement à aligner ce taux avec le taux des cotisations patronales retraite pour les salariés du secteur privé, mais à éclairer les raisons de l'écart en isolant notamment l'impact du déséquilibre démographique.

Le présent rapport vise donc, dans un premier temps, à préciser les enjeux financiers en termes de dépenses et les règles de calcul des retraites dont certaines continuent à différer de celles qui prévalent au régime général, malgré un mouvement de convergence entamé depuis plus de vingt ans, avec une attention portée au cas particulier des militaires (chapitre I). Il examine ensuite les liens étroits entre la retraite des fonctionnaires de l'État, d'un côté, et la politique de rémunération et d'emploi des agents publics, de l'autre, en tenant compte de la spécificité de certains emplois publics autorisant des départs anticipés à la retraite, des politiques en matière de primes et des politiques de recrutement d'agents contractuels (chapitre II). Enfin, il examine les modalités de financement du régime à travers le CAS *Pensions* et élabore des pistes de réflexion visant à clarifier les différents flux de financement du régime de retraite des fonctionnaires de l'État au sein du budget de l'État (chapitre III).

[9] Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Premier ministre, février 2025.

Chapitre I

Un régime spécifique dont les règles se sont rapprochées de celles du secteur privé

Le régime de retraite des fonctionnaires de l'État a versé environ 65 Md€ de prestations en 2025. Contrairement au secteur privé, c'est un régime intégré, couvrant à la fois les retraites de base et complémentaire, qui se différencie du régime général par un nombre plus faible de cotisants par retraité (I). Depuis 2003, la plupart des principaux paramètres du régime ont progressivement été alignés sur ceux du régime général mais des particularités subsistent, plus particulièrement le salaire de référence déterminant le montant de la pension et la possibilité de départs anticipés (II). Enfin, le régime couvre tant les fonctionnaires civils que les militaires qui peuvent liquider leurs droits précocement, dans une logique de double carrière (III).

I - 65 Md€ de prestations en 2025 et un nombre plus faible de cotisants par retraité

Le régime de retraite des fonctionnaires de l'État joue à la fois le rôle de régime de base, assuré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) dans le secteur privé, et de régime complémentaire, assuré par l'AGIRC-ARRCO (Association générale des institutions de retraites des Cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) dans le secteur privé, et verse également les pensions d'invalidité à ses affiliés (A). Il compte en 2025 à peine un cotisant pour un retraité, soit un ratio plus faible que dans le secteur privé (B).

A - Un régime intégré couvrant à la fois les pensions de base, complémentaire et d'invalidité pour 2 millions de pensionnés

Fin 2025, le régime de retraite de la fonction publique de l'État, géré par le service des retraites de l'État, versait des pensions de droit propre à 2 millions d'assurés, qui ont été une partie de leur carrière fonctionnaires civils ou militaires, soit à 12 % de l'ensemble des pensionnés de droit propre de tous les régimes de retraite. Il verse également environ 468 000 pensions de réversion à des personnes dont le conjoint affilié au régime est décédé.

Au total, ce régime versait 65,1 Md€ de pensions en 2025, ce qui représentait 15,7 % de la dépense totale au titre de l'ensemble du système de retraite. Cette proportion est supérieure à celle de l'effectif des pensionnés de l'État rapporté à celui de l'ensemble des retraités car le niveau moyen de pension servi par le régime est supérieur à la moyenne (2 223 € par mois

contre 1 563 € tous régimes en 2023[10]). Fin 2023, la pension mensuelle totale d'un assuré ayant été principalement[11] fonctionnaire de l'État était en moyenne de 2 440 € pour les fonctionnaires civils, 2 160 € pour les militaires, contre 1 670 € pour l'ensemble des pensionnés[12].

Cet écart de pension moyenne n'est pas la conséquence de règles de retraite différentes de celles du secteur privé dans la mesure où elles conduisent, à carrière identique, à des montants de pension proches en moyenne (cf. II.B.). Il renvoie pour l'essentiel à des niveaux de rémunération plus élevés, eux-mêmes liés à des niveaux de qualifications supérieurs à la moyenne. La fonction publique de l'État se caractérise en effet par une sur-représentation du personnel d'encadrement et notamment d'enseignants, ce qui conduit à ce que 56 % des fonctionnaires de l'État en emploi sont classés en catégorie A, c'est-à-dire recrutés au minimum à un niveau licence[13]. À titre de comparaison, la pension mensuelle moyenne des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), dont les règles de calcul de la retraite sont identiques, était égale à 1 760 €, soit près de 30 % inférieure à celle des fonctionnaires civils de l'État, car la proportion d'agents de catégorie A y est plus faible (13 % parmi les fonctionnaires territoriaux et 45 % parmi les fonctionnaires hospitaliers)[14].

Le régime de la fonction publique de l'État, comme l'ensemble des régimes de la fonction publique ou spéciaux, présente aussi la spécificité d'être un régime dit intégré : il couvre à la fois la retraite de base et la retraite complémentaire, contrairement par exemple aux régimes des salariés du secteur privé qui distinguent la retraite de base, couverte par la CNAV, et la retraite complémentaire, couverte par l'AGIRC-ARRCO. Les cotisations acquittées et la pension perçue ne portent toutefois que sur une partie de la rémunération des fonctionnaires, correspondant dans la très grande majorité des cas à la rémunération hors primes, c'est-à-dire au traitement indiciaire (cf. II.B.).

Depuis 2005, les fonctionnaires cotisent en plus, à un taux de cotisation relativement faible et sur une partie limitée de leurs primes, au régime de retraite additionnelle de la fonction publique et perçoivent à ce titre une pension additionnelle (cf. encadré *infra*). Cette pension, dont le montant est limité compte tenu de la faiblesse des cotisations versées, n'est en rien assimilable à une pension complémentaire comme l'est la pension versée par l'AGIRC-ARRCO. En 2023, selon la DREES, la pension moyenne versée par l'AGIRC-ARRCO était de 527 € par mois, contre 34 € pour le régime de retraite additionnelle de la fonction publique[15]. La faiblesse du montant des pensions versées actuellement par le régime de retraite additionnelle tient pour partie au fait que les droits n'ont été acquis que depuis 2005. Toutefois, même pour une génération qui aura acquis des droits à ce régime durant toute sa carrière professionnelle, la pension additionnelle restera marginale (2 % du dernier salaire dans le cas

[10] Le calcul est réalisé hors majorations de pensions pour parents de trois enfants (tableau 2 de la fiche 5 du panorama de la DREES, *Les retraités et les retraites*, édition 2025).
[11] Ce qui signifie que le régime de la fonction publique de l'État est celui pour lequel il a validé le plus de trimestres.
[12] Tableau 4 de la fiche 5 du panorama de la DREES, *Les retraités et les retraites*, édition 2025.
[13] La proportion de personnes ayant au moins bac + 3 dans la fonction publique de l'État est plus élevée que la moyenne. Dans l'ensemble de la population, la proportion de personnes ayant au moins une licence s'élève en 2024 à environ 40 % pour les personnes âgées de 25 à 34 ans et 32 % pour celles âgées de 35 à 44 ans (voir *France portrait social édition 2025*, INSEE).
[14] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2025.
[15] Tableau 2 de la fiche 5 du panorama de la DREES, *Les retraités et les retraites*, édition 2025.

d'une carrière type de fonctionnaire de catégorie B né en 1990 – cf. encadré *infra*). À titre de comparaison, s'agissant d'un cas type de salarié non cadre du secteur privé né en 1990, la pension versée par l'AGIRC-ARRCO représenterait 16 % du dernier salaire.

Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique

Alors que les régimes des fonctionnaires sont assis sur la rémunération hors primes des fonctionnaires, depuis 2005, une partie des primes génère des droits à retraite à travers le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP). Les fonctionnaires cotisent chaque année sur leurs primes, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire, et acquièrent des points au RAFP, qui, à la liquidation des droits à retraite, sont transformés en euros.

C'est l'un des rares régimes obligatoires financés en capitalisation : il doit constituer une provision lui permettant de couvrir tous ses engagements de retraite et garantir que, mis en extinction, il serait capable de payer la dernière prestation due au dernier bénéficiaire ; les actifs en représentation de cette provision sont placés sur les marchés financiers.

Le régime est jeune. Une grande partie des pensions est encore versée sous forme de versements forfaitaires uniques, le nombre de points des agents ayant liquidé leurs droits jusqu'ici étant faible. Au fur et à mesure, les fonctionnaires vont acquérir davantage de points au cours de leur carrière et le nombre de pensions versées en rente va tendanciellement augmenter.

Toutefois, même pour un agent ayant cotisé toute sa vie au RAFP, la fraction de pension versée par le RAFP serait marginale par rapport à la pension du régime intégré de la fonction publique de l'État. Ainsi, pour une carrière type de fonctionnaire de catégorie B né en 1990, la pension additionnelle pour un départ à taux plein à l'issue d'une carrière complète ne représenterait que 2,0 % de la dernière rémunération du fonctionnaire (dans l'hypothèse d'une part de primes croissant de 26 % à 35 % entre 2025 et 2050) contre 51 % pour la pension versée par le régime de la fonction publique de l'État.

Cette faiblesse des pensions s'explique à la fois par l'étroitesse de l'assiette (les primes dans la limite de 20 % du traitement) et le faible taux de cotisation (10 %, réparti à moitié entre le fonctionnaire et son employeur).

Pour un fonctionnaire de l'État, la pension perçue par le régime de la fonction publique de l'État constitue une part prépondérante de sa pension totale : 84 % pour les militaires et 95 % pour les fonctionnaires civils[16]. Cela s'explique par le fait que cette pension couvre à la fois la retraite de base et la retraite complémentaire, mais aussi par le fait que les fonctionnaires de l'État valident la très grande partie de leur carrière dans ce régime. Par exemple, pour la génération 1953, 86 % de la durée d'assurance des fonctionnaires de l'État[17] a été validée dans le régime de la fonction publique. Les droits qu'ils ont pu acquérir dans d'autres régimes de retraite, sous un statut autre que celui de fonctionnaire, sont en conséquence relativement faibles.

Les régimes de la fonction publique présentent une autre particularité, celle de couvrir également le risque invalidité.

[16] Calcul réalisé à partir de l'échantillon inter-régimes de retraités de la DREES, vague 2020, sur la base des pensionnés nés en 1953 et encore vivants au 31 décembre 2020.
[17] Y compris bonifications et majorations de trimestre (cf. encadré, II.D.).

Pour un salarié du secteur privé, la survenue de l'invalidité entraîne la perception d'une pension d'invalidité versée par la Caisse nationale d'assurance maladie, pendant une période durant laquelle l'assuré valide des trimestres pour la retraite[18]. À 62 ans, le salarié invalide perçoit ses pensions de retraite (de base et complémentaire) à taux plein, qui se substituent alors à sa pension d'invalidité[19].

Pour un fonctionnaire, l'invalidité se traduit par la perception d'une pension calculée selon les mêmes règles qu'une pension de retraite, mais versée à taux plein quelle que soit la durée de carrière passée. La pension d'invalidité sera perçue jusqu'au décès de l'assuré ; en particulier, elle continue à être versée lorsque le fonctionnaire atteint l'âge d'ouverture de ses droits à retraite et peut alors être assimilée à une pension de retraite. Outre des règles de calcul des pensions d'invalidité et de retraite différentes, ces divergences entre secteur privé et fonction publique entraînent un surcroît d'effectifs et de dépenses pour les régimes de la fonction publique. Une convention est généralement retenue, notamment par la DREES et le Conseil d'orientation des retraites (COR), pour distinguer, parmi les dépenses du régime de la fonction publique de l'État, celles qui relèvent du risque vieillesse et celles qui relèvent de l'invalidité : les fonctionnaires ayant liquidé une pension d'invalidité sont considérés comme des retraités à compter de l'âge de 62 ans, mais comme des invalides avant cet âge.

C'est cette même convention qui est retenue pour déterminer le périmètre des retraités analysés dans ce rapport. Les retraités de droit propre s'élèvent ainsi à 1,64 millions pour les pensions civiles et 380 000 pour les pensions militaires. Les 44 000 pensions d'invalidité versées avant 62 ans sont exclues de l'analyse.

B - Un nombre de cotisants par retraité plus faible que dans la plupart des autres régimes

Pour financer les pensions de retraite de droit propre de ses 2 millions de retraités, le régime de la fonction publique de l'État comptabilise 1,9 millions de personnes cotisantes fin 2025. Ce régime présente donc un ratio démographique de 0,94 cotisant pour un retraité de droit propre (cf. graphique n° 1).

La prise en compte des pensions de réversion dans le calcul des ratios démographiques

Outre les pensions de droit direct, les régimes versent des pensions de réversion aux veufs et veuves de leurs affiliés (480 000 bénéficiaires au régime de la fonction publique de l'État).

Dans le présent rapport, les ratios démographiques sont calculés en rapportant le nombre des cotisants à celui des seuls retraités de droit propre.

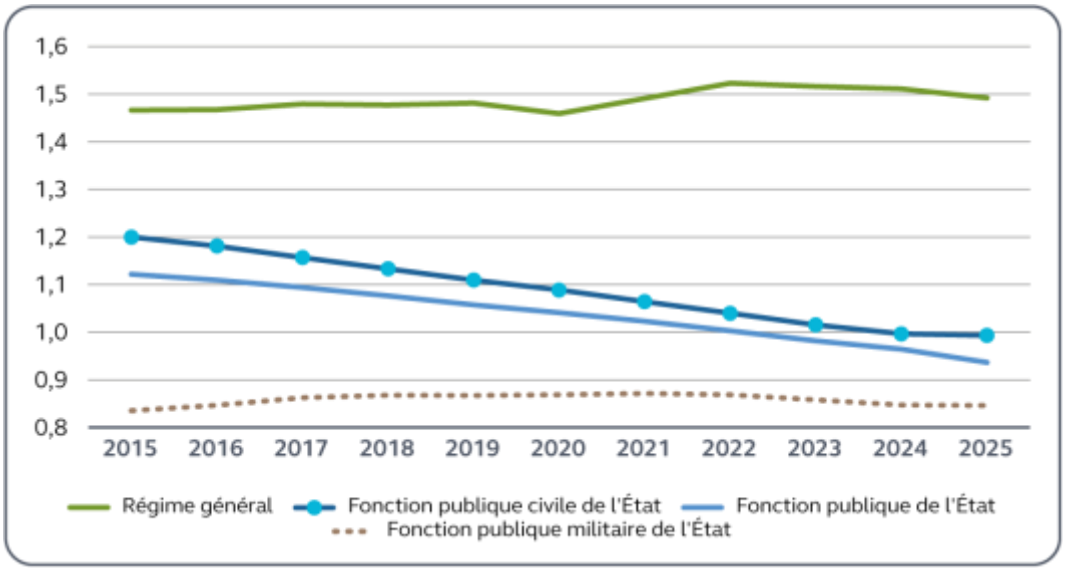
[18] Cour des comptes, « Les pensions d'invalidité : des évolutions nécessaires, un retour à l'emploi à favoriser », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre X, 2025.

[19] Si la personne en invalidité continue à travailler, elle peut continuer à cumuler ses revenus d'activité avec sa pension d'invalidité jusqu'à l'âge de 67 ans.

D'autres ratios peuvent être calculés, en considérant également les bénéficiaires de pension de réversion, pondérés de moitié pour tenir compte du fait que ces pensions représentent de l'ordre de la moitié des pensions des personnes décédées. Cette approche conduirait à diminuer les ratios démographiques d'environ 0,1 point. Le ratio s'élèverait alors en 2025 à 0,9 pour les fonctionnaires civils, 0,7 pour les militaires et 1,4 au régime général. Les analyses qui suivent dans le rapport ne seraient pas différentes en intégrant les pensions de réversion.

Entre 2015 et 2025, le déséquilibre démographique s'est accentué au sein du régime de la fonction publique de l'État, dont le ratio démographique est passé d'un peu plus de 1,1 à moins de 1 au cours de cette période, tandis qu'il est resté stable au régime général. La baisse est concentrée sur le champ des fonctionnaires civils, le ratio passant de 1,2 à 1, tandis qu'il est resté stable, à un niveau plus faible, pour les militaires.

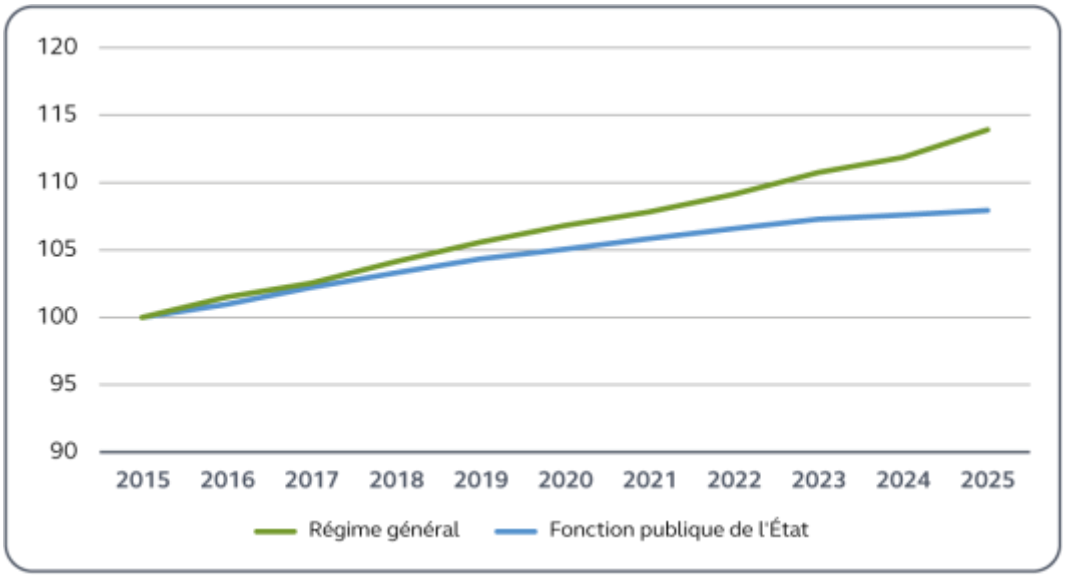
Graphique n° 1 : évolution du nombre de cotisants par retraité de droit propre dans le régime des fonctionnaires de l'État et au régime général



Source : calculs Cour des comptes à partir de données du service des retraites de l'État et du Conseil d'orientation des retraites

Cette diminution du nombre de cotisants par retraité ne s'explique pas particulièrement par un surcroît de retraités. Le nombre de retraités a même moins augmenté dans ce régime (+ 8 % en 10 ans) que dans le régime général (+14 %), cette progression renvoyant pour l'essentiel à l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du baby-boom dans les deux cas (cf. graphique n° 2).

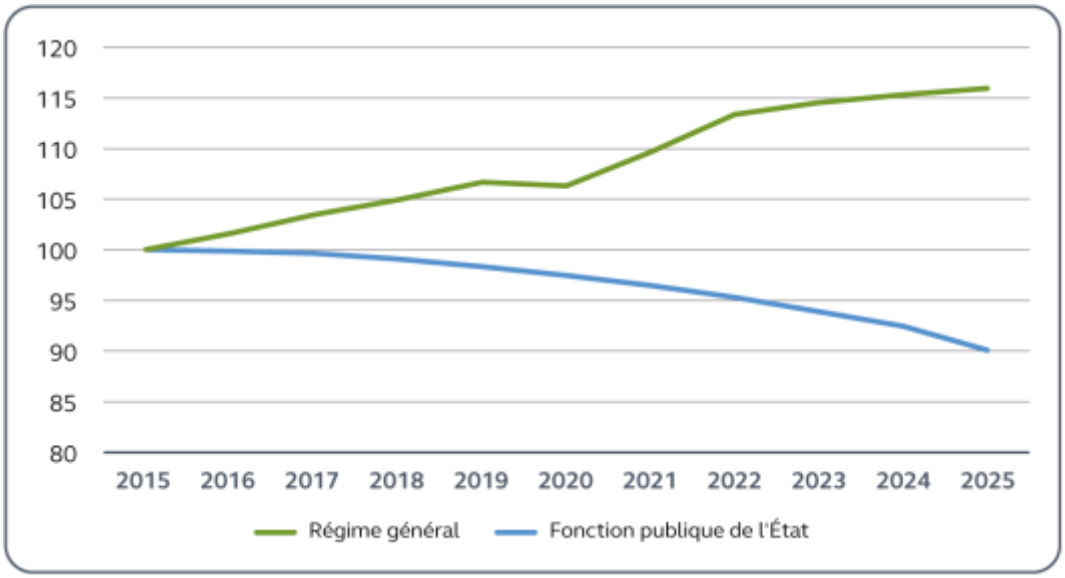
Graphique n° 2 : évolution du nombre de retraités de droit propre dans le régime de la fonction publique de l'État et le régime général, en base 100 en 2015



Source : calculs Cour des comptes à partir de données du service des retraites de l'État et du Conseil d'orientation des retraites

Cette diminution du ratio démographique s'explique par des évolutions très différentes du nombre de personnes cotisantes. Si ce nombre a augmenté d'environ 15 % en dix ans au régime général, il a diminué de 10 % au régime de la fonction publique de l'État. Cette baisse renvoie à la réduction du nombre de fonctionnaires titulaires, alors que le nombre total d'agents publics de l'État a crû en raison de l'embauche d'agents contractuels (cf. graphique n° 3).

Graphique n° 3 : évolution du nombre de cotisants au régime de la fonction publique de l'État et au régime général, en base 100 en 2015



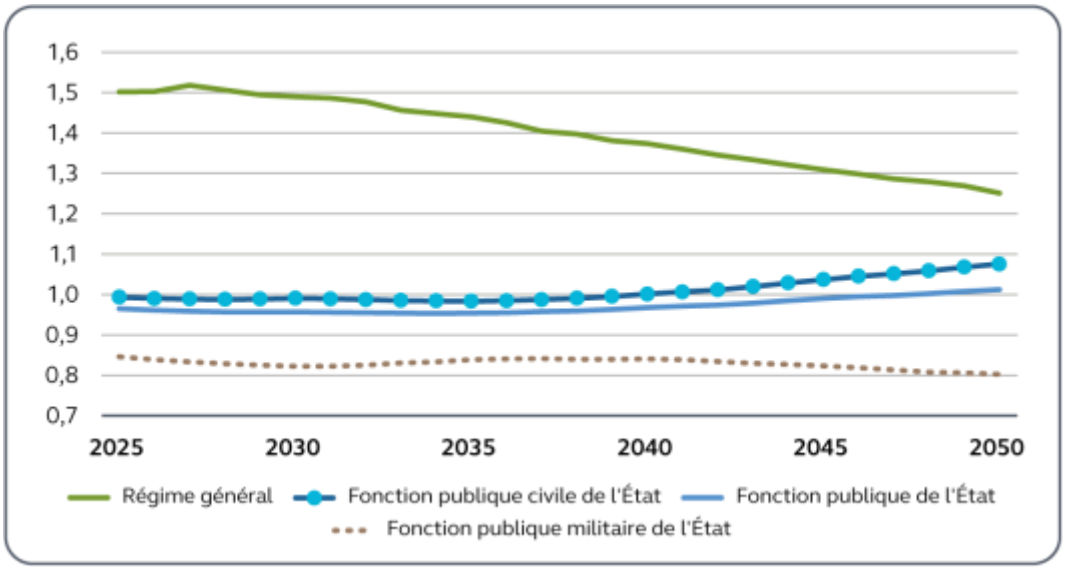
Source : calculs Cour des comptes à partir de données du service des retraites de l'État et du Conseil d'orientation des retraites

En projection, l'évolution de la situation démographique de chaque régime dépend de plusieurs facteurs. Outre les hypothèses démographiques déclinées au niveau de chaque régime (notamment l'espérance de vie), les tendances dépendent du nombre actuel de cotisants de chaque régime (amenés à partir à la retraite dans le futur) ainsi que du nombre de futurs cotisants.

Selon les projections du Conseil d'orientation des retraites de 2024 déclinées par régime[20], les effectifs de fonctionnaires titulaires de l'État (hors La Poste et Orange) sont supposés stables jusqu'en 2040. Au-delà, les hypothèses conventionnelles du Conseil d'orientation des retraites retiennent une diminution progressive des effectifs, au même rythme que celui de la population active globale[21].

Dans ce cadre, le nombre de cotisants par retraité de droit propre augmenterait un peu dans le régime de la fonction publique de l'État pour atteindre un peu plus de 1 en 2050, mais resterait inférieur à celui du régime général (cf. graphique n° 4). Cette amélioration serait portée par le champ des fonctionnaires civils, notamment en lien avec l'extinction des départs à la retraite des anciens agents de La Poste et France Télécom (cf. *infra*). Les militaires verraient leur ratio démographique – nettement plus faible que les fonctionnaires civils compte tenu des âges de liquidation (cf. *infra*) – rester globalement stable entre 0,8 et 0,85 cotisant par retraité.

Graphique n° 4 : projection du nombre de cotisants par retraité de droit propre au régime général et au régime de la fonction publique de l'État (en distinguant civils et militaires)



Source : calculs Cour des comptes à partir de données du service des retraites de l'État et du Conseil d'orientation des retraites

[20] Conseil d'orientation des retraites, *Compléments du rapport annuel 2024 : projections détaillées par régime*, 2024.

[21] Les projections établies par l'INSEE et retenues par le Conseil d'orientation des retraites en 2024 postulaient une diminution de la population active à compter du début des années 2040.

II - Une convergence importante des règles avec le régime général, mais des spécificités qui subsistent

Depuis 2003, la plupart des paramètres du régime des fonctionnaires de l'État sont alignés sur ceux du secteur privé (A). La convergence n'est cependant pas totalement aboutie s'agissant des taux de cotisation, et le régime continue de présenter certaines spécificités, notamment le salaire de référence (B) et la possibilité de départs anticipés pour certains métiers dangereux ou pénibles (C). Enfin, le poids et le financement des dispositifs de solidarité se distinguent fortement du secteur privé (D).

A - Depuis 2003, un mouvement de convergence avec le régime général

La plupart des principaux paramètres régissant les conditions de liquidation et calculs de la pension sont désormais alignés entre fonction publique et régime général. Les bornes d'âge de droit commun, c'est-à-dire l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote [22], sauf catégories spécifiques, sont les mêmes, respectivement 64 ans (à partir de la génération 1969) et 67 ans. De même, la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein progresse de génération en génération, de façon similaire, jusqu'à atteindre 43 années à compter de la génération 1966.

Ce mouvement de convergence a été initié avec la réforme des retraites de 2003[23], qui a aligné la durée d'assurance requise des fonctionnaires (alors fixée à 37,5 ans) sur celle du secteur privé, soit 40 ans depuis son relèvement par la réforme des retraites de 1993[24]. La réforme des retraites de 2003 a aussi étendu le concept de taux plein, qui préexistait déjà dans le secteur privé, aux régimes de fonctionnaires. C'est en effet à partir de 2003 que les barèmes de décote et surcote, conduisant respectivement à réduire et à augmenter la pension par rapport à une pension servie à taux plein (cf. encadré, partie II.C.), ont été progressivement mis en place dans la fonction publique et alignés sur ceux du régime général. Cette réforme a également aligné le mode de revalorisation des pensions de la fonction publique sur celui de la CNAV, en fonction de l'inflation, les pensions étant précédemment revalorisées comme la valeur du point d'indice de la fonction publique[25].

La réforme des retraites de 2010[26] a poursuivi ce mouvement de convergence. Elle a relevé le taux de cotisation acquitté par les fonctionnaires pour l'aligner progressivement sur le taux en vigueur pour un salarié du secteur privé (en agrégeant CNAV et AGIRC-ARRCO),

[22] L'âge d'annulation de la décote est celui auquel un assuré peut liquider sa pension sans décote même si sa carrière est incomplète (et qu'il ne peut pas bénéficier du taux plein automatiquement au titre de l'invalidité ou l'inaptitude par exemple).
[23] Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.
[24] Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.
[25] Dans la logique d'une pension perçue dans le prolongement de la carrière pour un fonctionnaire, les mesures indiciaires catégorielles propres au corps d'origine affectaient également les pensions en cours de service.
[26] Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et décret n° 2010-1748 pris pour l'application de l'article L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite.

même si les assiettes de cotisation diffèrent[27]. L'alignement des taux de cotisation n'est cependant plus exactement vérifié depuis 2019, en raison de la hausse du taux de prélèvement à l'AGIRC-ARRCO, qui a porté le taux global de cotisation dans le secteur privé à 11,31 % (sous le plafond de la sécurité sociale[28]) alors qu'il est resté à 11,10 % dans la fonction publique (sur la rémunération hors primes). Toutes choses égales par ailleurs, un alignement consistant à relever les cotisations salariales de 0,21 point génèrerait 140 M€ et réduirait le salaire net des fonctionnaires de l'ordre de 5 à 10 € par mois.

La réforme de 2010 a également appliqué aux régimes de fonctionnaires la condition de taux plein pour pouvoir percevoir le minimum de pension (cf. II.D.). Enfin, elle a supprimé la possibilité, spécifique notamment aux régimes de fonctionnaires, de partir à la retraite de manière anticipée, sans attendre l'âge d'ouverture des droits, pour les parents de trois enfants et plus. L'extinction de ce dispositif est progressive, puisque les personnes ayant validé avant l'année 2012 les conditions exigées pour bénéficier du dispositif (avoir trois enfants et plus, avoir une carrière d'au moins 15 ans et avoir cessé ou réduit son activité professionnelle pendant une durée minimum en raison de l'arrivée de chaque enfant) demeurent éligibles. En 2010, avant la suppression du dispositif, on dénombrait plus de 6 000 liquidations à ce titre, contre 2 500 en 2025. Il ne devrait plus y en avoir vers 2040.

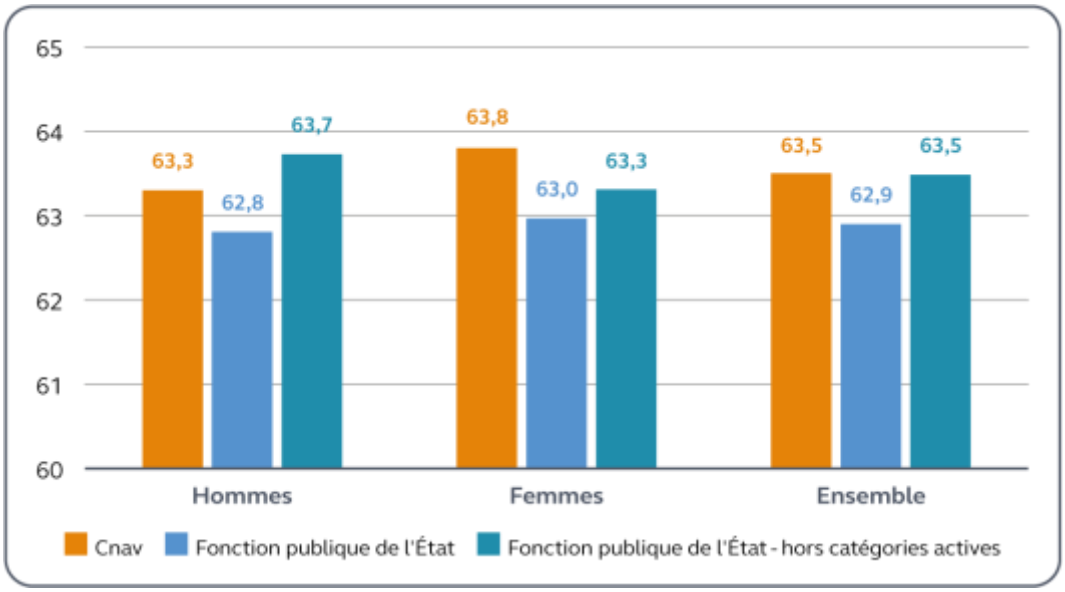
L'ensemble des principales mesures modifiant les paramètres du système de retraite, qui ont été mises en œuvre de manière progressive par les réformes des retraites de 2010, 2014[29] et 2023[30], se sont appliquées indifféremment au secteur privé et à la fonction publique : relèvement de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein, relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 puis 64 ans, relèvement de l'âge d'annulation de la décote à 67 ans.

De même, les départs anticipés pour carrière longue, introduits par la réforme des retraites de 2003 pour les salariés du secteur privé, ont été progressivement étendus aux régimes de retraite de la fonction publique entre 2005 et 2008. Depuis 2011, leurs conditions d'accès sont similaires à celles requises dans le secteur privé. En 2025, un fonctionnaire de l'État sur dix est parti à la retraite au titre des départs anticipés pour carrière longue (cf. graphique n° 6).

L'âge moyen de départ à la retraite est très proche entre les fonctionnaires civils sédentaires (c'est-à-dire hors les catégories actives et « super actives ») et les salariés du secteur privé qui sont affiliés à la CNAV pour leur retraite de base, et se situe autour de 63,5 ans en 2024 (cf. graphique n° 5).

[27] Le taux de cotisation aligné s'applique à la rémunération totale hors primes pour le fonctionnaire et à la rémunération totale sous le plafond de la sécurité sociale pour le salarié du secteur privé.
[28] 10,26 % au-dessus de ce même plafond.
[29] Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.
[30] Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Graphique n° 5 : âge moyen de départ à la retraite pour les salariés affiliés à la CNAV et pour les fonctionnaires civils de l'État, avec et sans catégories actives, en 2024 (en années)

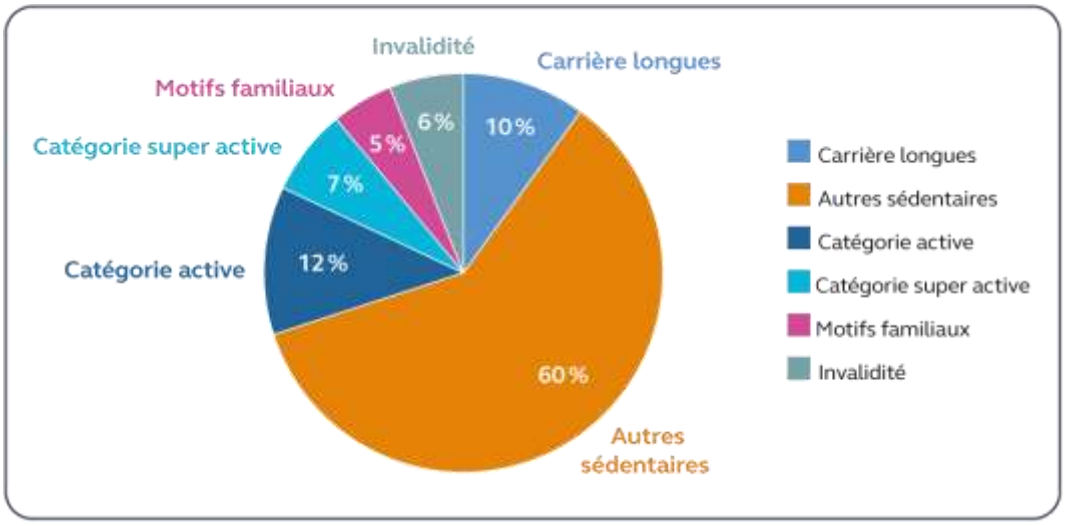


Note : la dernière année disponible est 2024 pour la CNAV. À des fins de comparaison avec le régime général, les personnes liquidant en invalidité dans la fonction publique sont réputées liquider leur pension à 62 ans.
Source : service des retraites de l'État, CNAV

Mais la fonction publique civile se caractérise par une diversité de motifs de liquidation possibles (cf. graphique n° 6), notamment de départs anticipés à la retraite, qui concernent en partie des fonctionnaires sédentaires (pour carrière longue[31] ou motifs familiaux - cf. II.D.) mais surtout les fonctionnaires de catégories actives et super actives. En 2025, seuls 60 % des fonctionnaires civils de l'État ont liquidé dans le droit commun, c'est-à-dire hors motif justifiant un départ anticipé ; cette part est identique pour les assurés du régime général[32].

[31] Les départs anticipés pour carrière longue concernent également le régime général, à la différence des départs anticipés pour catégories actives ou super actives ou motifs familiaux.
[32] L'absence de départs anticipés au titre des catégories actives et de départs anticipés familiaux est compensée par un surcroît de personnes liquidant en invalidité ou inaptitude (15 %) ou en carrière longue (26 %).

Graphique n° 6 : répartition des liquidations de l'année 2025 selon le motif de départ des fonctionnaires civils de l'État



Source : service des retraites de l'État

B - Un mode de calcul de la pension particulier, excluant une partie de la rémunération

Dans les régimes de retraite de base en annuités, tels que les régimes de la fonction publique et le régime général, la pension est égale au produit de trois termes : le salaire de référence, le taux de liquidation et le coefficient de proratisation qui rapporte la durée validée dans le régime, c'est-à-dire la durée cotisée dans le régime à laquelle peuvent s'ajouter des trimestres de solidarité (pour maladie, enfant, etc.), à la durée requise pour une retraite à taux plein.

Formule de calcul de la pension de retraite
Pension = salaire de référence × taux de liquidation × coefficient de proratisation

Le taux de liquidation est de 75 % dans le régime de la fonction publique, contre 50 % au régime général. Cette différence s'explique par le fait que les régimes de la fonction publique sont intégrés et couvrent à la fois la retraite de base et la retraite complémentaire, alors que le régime général ne couvre que la retraite de base de salariés du secteur privé (cf. *supra*). Le taux de liquidation peut être minoré par une décote, si l'assuré n'a pas atteint la durée requise pour une retraite à taux plein ou l'âge d'annulation de la décote, et majoré par une surcote s'il a dépassé la durée requise pour une retraite à taux plein. Les décotes et surcotes sont identiques au régime général, de 1,25 % par trimestre (5 % par année) respectivement en moins ou en plus par rapport à la durée requise pour le taux plein.

Le mode de calcul du salaire de référence constitue une différence majeure entre les régimes de la fonction publique et le régime général.

Au régime général, il s'agit de la moyenne des salaires des 25 meilleures années de la carrière. Pour calculer cette moyenne à la date de liquidation des droits à la retraite, les salaires passés de la carrière sont revalorisés selon les prix et écrêtés au niveau du plafond de la sécurité sociale[33]. La fraction de salaire excédant le plafond de la sécurité sociale génère aussi des droits à retraite, mais au titre de la retraite complémentaire, à l'AGIRC-ARRCO. La pension AGIRC-ARRCO complète ainsi la pension de base pour les salariés du secteur privé selon un mode de calcul par points, qui prend en compte l'intégralité des salaires de la carrière.

Dans les régimes de la fonction publique, le salaire de référence est le traitement indiciaire correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins par le fonctionnaire lors de la cessation d'activité[34], marquant une conception statutaire de la retraite dans le prolongement de l'activité professionnelle (le fonctionnaire conserve une fois à la retraite son dernier indice)[35]. De même, un fonctionnaire de l'État cotise pour sa retraite au régime de la fonction publique de l'État uniquement sur son traitement indiciaire. L'autre fraction de la rémunération, correspondant aux primes, n'est pas soumise à cotisation et ne génère pas de droit à retraite au régime de la fonction publique de l'État[36], mais permet d'acquérir des droits au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (cf. I.A.).

La pension dépend aussi de la durée validée dans le régime, d'une part pour déterminer la durée totale d'assurance tous régimes qui intervient dans le calcul du taux de liquidation et permet de savoir si la durée requise pour une retraite à taux plein est atteinte ou non[37], d'autre part dans le calcul du coefficient de proratisation. La durée validée dans le régime est calculée différemment dans la fonction publique et au régime général.

Pour les fonctionnaires, la durée validée dans le régime est égale à la durée effective de présence dans la fonction publique, de date à date. Au régime général, elle est calculée sur une base salariale et non sur la base de la durée effectivement travaillée : 150 heures rémunérées au SMIC permettent de valider un trimestre au régime général, avec au maximum quatre trimestres validés par année civile (pour des salaires annuels supérieurs à 600 fois le SMIC horaire).

La prise en compte du travail à temps partiel dans le niveau de la pension est en conséquence très différente dans les deux régimes. Dans le régime général, le mode de détermination des trimestres permet, par exemple, à un assuré rémunéré au SMIC horaire travaillant à tiers temps de valider quatre trimestres par an, et une période de temps partiel en

[33] Ce plafond s'élève à 4 005 € par mois en 2026.

[34] Trois dispositifs dérogatoires peuvent permettre de retenir un autre traitement. Le premier concerne les fonctionnaires qui ont eu un indice supérieur à celui de fin de carrière durant un certain temps et ont continué à cotiser sur la base de cet indice. Le deuxième renvoie à la garantie minimale, qui prévoit qu'un fonctionnaire promu à un grade supérieur bénéficie d'une pension calculée sur la base du traitement antérieur s'il s'avère plus avantageux pour lui. Le dernier renvoie à la promotion fonctionnelle des militaires et de certaines catégories actives, qui conduit à l'occupation d'un grade supérieur de façon temporaire.

[35] Le Conseil d'État, dans son avis relatif au projet de loi organique relatif au système universel de retraite et au projet de loi instituant un système universel de retraite, précise toutefois que « *si le principe du droit à retraite […] est un élément du statut général des fonctionnaires […], les dispositions relatives aux pensions civiles et militaires qui le mettent en œuvre […] ne présentent quant à elles pas de caractère statutaire*. ».

[36] Sauf exceptions, cf. chapitre II, III.B.

[37] Le taux plein est accordé si l'assuré a validé une durée tous régimes égale à la durée d'assurance requise (43 années à compter de la génération 1966), ou s'il liquide à l'âge d'annulation de la décote (67 ans) ou, enfin, s'il liquide au titre de l'inaptitude ou l'invalidité.

tout début de carrière, avec de faibles salaires, peut être en dehors des 25 meilleures années et donc exclue du calcul du salaire de référence, donc sans effet sur le montant de la pension. Dans la fonction publique, les périodes à temps partiel comptent comme des services à temps plein dans le calcul de la durée d'assurance retenue pour déterminer si le taux plein est acquis. En revanche, pour le calcul du coefficient de proratisation, les périodes de temps partiel sont proratisés à hauteur de la quotité de travail (hormis si le temps partiel est de droit[38]) et conduisent à un montant plus faible de pension[39].

Pour les fonctionnaires, la perte de pension est quasi proportionnelle à la réduction d'activité sur la durée de carrière alors que, dans le secteur privé, l'effet du temps partiel est très variable, en fonction de son positionnement dans la carrière et du niveau de salaire. Ainsi, 10 années à mi-temps réduisent la pension d'un fonctionnaire d'environ 12 % alors que, dans le secteur privé, la baisse de la pension peut aller de 2 % (par exemple si un minimum de pension s'applique ou si les salaires à temps réduit ne sont pas retenus parmi les 25 meilleures années) à 14 %[40].

C - Les départs anticipés au titre de la catégorie active ou super active

À la différence de la prise en compte de la pénibilité dans le secteur privé sur une base individuelle et conditionnée à l'exposition réelle à un facteur de pénibilité, la prise en compte de la pénibilité et de risques particuliers dans la fonction publique relève d'une approche collective par métier, selon une classification décidée par l'État. Les emplois réputés présenter un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles sont dits de catégorie active, voire super active, et permettent notamment des départs anticipés à la retraite, que ce soit pour les fonctionnaires de l'État ou pour les fonctionnaires des collectivités territoriales et hospitalières, dont la retraite est gérée par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Les autres emplois, relevant du droit commun, sont qualifiés de sédentaires.

Pour la fonction publique de l'État, c'est l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) qui prévoit le classement des emplois dans la catégorie[41] (cf. la liste des métiers éligibles en annexe n° 1). Le classement dans la catégorie active passe par une

[38] Les temps partiels de droit correspondent aux situations suivantes : lors de chaque naissance ou de l'adoption d'un enfant (et jusqu'aux trois ans de l'enfant), pour donner des soins au conjoint, à un enfant à charge ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne, ou victime d'un accident ou d'une maladie grave, sur demande d'un fonctionnaire handicapé ou enfin pour reprendre ou créer une entreprise.

[39] Le fonctionnaire peut surcotiser afin que le coefficient de proratisation ne soit pas réduit.

[40] Voir P. Aubert, C. Plouhinec et E. Prouet, *Les effets du temps partiel sur la retraite des salariés du privé et du public : impact sur les taux de remplacement, une analyse par cas type*, DREES, 2015.

[41] Article 24 du CPCMR : « *La liquidation de la pension peut, pour les fonctionnaires occupant ou ayant occupé un emploi classé en catégorie active, intervenir à compter d'un âge anticipé égal à l'âge mentionné au premier alinéa de l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale diminué de cinq années. Cette faculté est ouverte à la condition que le fonctionnaire puisse se prévaloir, au total, d'au moins dix-sept ans de services accomplis indifféremment dans de tels emplois, dits services actifs. Sont classés dans la catégorie active les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles. La nomenclature en est établie par décret en Conseil d'État. En outre, l'occupation de certains de ces emplois permet de porter l'âge anticipé à un âge minoré égal à l'âge mentionné au même premier alinéa diminué de dix années, dès lors que le fonctionnaire peut se prévaloir de services dits super-actifs* ».

nomenclature établie par décret en Conseil d'État, devant figurer en annexe du CPCMR. La catégorie super active, quant à elle, relève du domaine exclusif de la loi.

Les bornes d'âge (âge d'ouverture des droits et âge d'annulation de la décote) sont anticipées de cinq ans pour les catégories actives et de dix ans pour les catégories super actives. Par exemple, l'âge d'ouverture des droits, en cours de relèvement suite à la réforme des retraites de 2023, sera à terme de 54 ans pour les catégories super actives et de 59 ans pour les catégories actives, contre 64 ans dans le droit commun. La limite d'âge, c'est-à-dire l'âge auquel le fonctionnaire doit cesser ses fonctions, coïncide avec l'âge d'annulation de la décote et est également anticipée.

Le bénéfice du départ anticipé est toutefois conditionné à une durée de service minimum sur des emplois de telle catégorie, variant de 17 à 27 années selon l'emploi. Avant 2023, il était également nécessaire, pour un agent en catégorie super active, de terminer sa carrière dans cette catégorie, ce qui était, de manière paradoxale, une incitation à rester dans cet emploi considéré pénible jusqu'à la retraite.

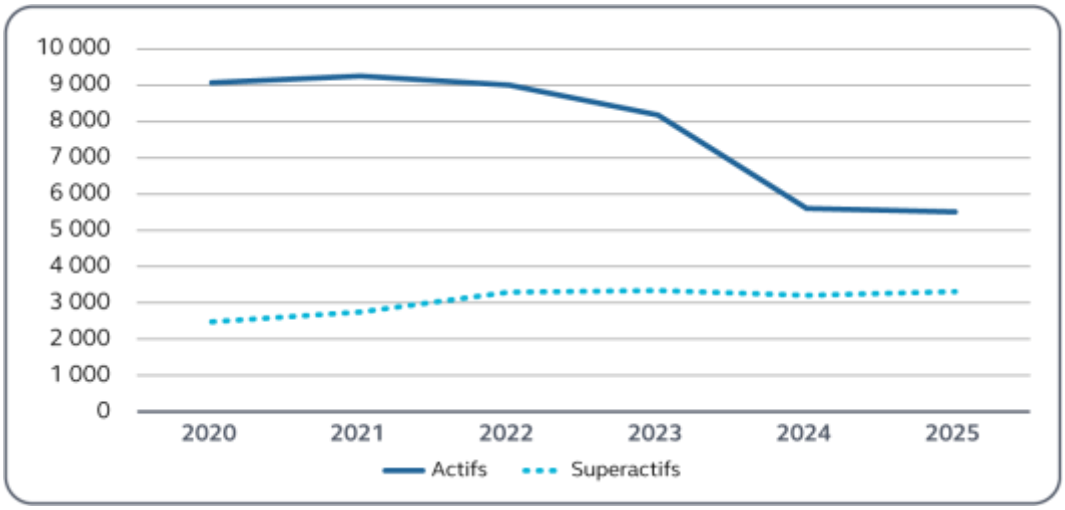
Les catégories actives concernent les personnels de surveillance des douanes, les agents d'exploitation des travaux publics de l'État, les éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse, les personnels paramédicaux des hôpitaux militaires et les contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer. Figurent également les instituteurs et agents de La Poste, mais les départs au titre de ces emplois diminuent progressivement (cf. graphique 7) en raison, respectivement, de la création du corps de professeur des écoles (cf. chapitre II, III.A.) et des transferts d'effectifs de La Poste (cf. chapitre II, I.A.).

Les catégories super actives concernent les personnels actifs de la police nationale, le personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, et les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne.

En 2025, 12 % des fonctionnaires de l'État (5 500 personnes) ayant liquidé une pension de retraite ont bénéficié d'un départ anticipé en catégorie active, en moyenne à 61,9 ans, et 7 % en catégorie super active (3 300 personnes), en moyenne à 58,3 ans, alors que les sédentaires sont partis à la retraite en moyenne à l'âge de 63,7 ans[42].

[42] Seuls sont considérés ici les fonctionnaires liquidant au titre de la vieillesse, hors départs pour invalidité.

Graphique n° 7 : évolution du nombre de fonctionnaires de l'État ayant liquidé leur pension en catégorie active ou super active depuis 2020



Note : effectifs calculés sur les retraités vivants fin 2025.
Source : service des retraites de l'État

Si les âges d'ouverture des droits sont anticipés de cinq voire dix ans, les écarts d'âge moyen de départ à la retraite avec les sédentaires sont donc inférieurs, de moins de deux ans pour les actifs et de cinq ans pour les super actifs. Cela renvoie au fait que les fonctionnaires en catégorie active ou super active doivent valider une durée d'assurance proche de celle des sédentaires pour liquider leur pension à taux plein – la convergence vers le droit commun en termes de durée d'assurance n'étant toutefois pas encore achevée (cf. annexe n° 2)[43].

Pour pouvoir atteindre plus facilement la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein à un âge précoce de départ à la retraite, la plupart des emplois en catégorie active et super active bénéficient d'une bonification de durée du cinquième. Cette bonification du cinquième consiste à accorder une annuité supplémentaire par période de cinq années de services effectifs. Elle est toujours plafonnée à cinq annuités. Le bénéfice des bonifications est soumis à une condition de durée de services effectifs minimale qui diffère d'un corps à l'autre.

Si la plupart des primes et indemnités dans la fonction publique sont exclues du calcul de la pension, quelques-unes font exception à cette règle. Elles sont alors soumises à cotisation et sont pour l'essentiel associées à la reconnaissance de la catégorie active ou super active[44]. Il s'agit de l'indemnité de sujétions spéciales de police des militaires de la gendarmerie, de l'indemnité de sujétions spéciales de la police nationale, de l'indemnité de sujétions spéciales de la police scientifique et technique, de la prime de sujétions spéciales des personnels de l'administration pénitentiaire, de

[43] Le taux de décote, l'âge d'annulation de la décote et, par conséquent, le nombre maximal de trimestres de décote sont également en cours de convergence avec les catégories sédentaires.
[44] Dans son discours du 14 juillet 2026 aux armées, le Président de la République a annoncé l'intégration d'une part des primes des militaires dans le calcul de leurs pensions de retraite, à compter de 2027.

l'indemnité de risque des agents de surveillance des douanes, ou bien encore de l'indemnité de feu des sapeurs-pompiers professionnels[45].

D - Des dispositifs de solidarité financés en propre par le régime

Outre les droits à la retraite acquis en contrepartie des cotisations versées, le système de retraite français attribue des droits au titre de la solidarité, sans lien direct avec les cotisations versées. Ces dispositifs de solidarité permettent notamment de partir plus tôt à la retraite, de garantir un niveau de pension minimal (sous conditions), d'ajouter des trimestres pour la retraite par exemple pour compenser les périodes d'inactivité involontaire (maladie, chômage, etc.) ou les effets de la naissance des enfants sur la carrière. Ils peuvent être regroupés en cinq catégories : les départs anticipés, les minima de pension, les trimestres de retraite (ou majorations de points dans les régimes complémentaires), les droits familiaux et le bénéfice automatique de la retraite à taux plein en cas d'invalidité ou d'inaptitude. Tous les quatre ans, leur poids dans les pensions de droit propre[46] est estimé par la DREES[47], cette estimation faisant apparaître de grandes disparités entre les régimes. La dernière mesure porte sur l'année 2020.

Tableau n° 1 : part des dispositifs de solidarité dans les dépenses de pensions de droit propre au régime général et dans le régime de la fonction publique civile de l'État (en 2020)

	CNAV	Fonction publique civile de l'État
Départs anticipés	2,5 %	4,2 %
Droits familiaux	10,8 %	4,9 %
Minima de pensions	5,5 %	0,7 %
Trimestres pour la retraite	7,5 %	1,7 %
Taux plein pour invalidité ou inaptitude	1,3 %	0,1 %
Total	**27,6 %**	**11,6 %**

Source : DREES, échantillon inter-régimes de retraités 2020

Les dépenses au titre des départs anticipés regroupent l'ensemble des pensions versées avant l'âge d'ouverture des droits, que ce soit au titre des carrières longues, ou bien, pour les fonctionnaires, au titre des catégories actives ou super actives ou encore celui réservé aux parents de trois enfants[48]. Pour les fonctionnaires civils de l'État, ces dispositifs de solidarité représentaient 4,2 % des dépenses en 2020, dont seulement 0,4 % pour carrière longue[49]. C'est

[45] D'autres emplois, de catégorie sédentaire, sont aussi concernés : primes et indemnités allouées par la Monnaie de Paris, indemnité mensuelle de technicité dans les ministères économiques et financiers et indemnité de sujétion spécifique au bénéfice de certains fonctionnaires, tels que ceux exerçant dans les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur relevant des filières administrative, technique et spécialisée.
[46] Les calculs sont réalisés hors pensions de réversion.
[47] Martin Chopard et al, « Fin 2020, les dispositifs de solidarité représentent 20 % des dépenses de retraite », Dossier de la DREES n° 130, 2025.
[48] Ce dernier dispositif de solidarité pourrait aussi être classé parmi les droits familiaux.
[49] Les départs pour carrière longue sont relativement moins fréquents pour les fonctionnaires de l'État, qui sont plus diplômés et entrent plus tardivement sur le marché du travail.

davantage qu'au régime général, où cette proportion s'élevait à 2,5 % et correspond aux seuls départs pour carrière longue.

Le système de retraite comprend également des droits familiaux visant à compenser les effets de la naissance des enfants sur la carrière et *in fine* sur la retraite. Cette compensation peut prendre la forme de trimestres accordés pour chaque naissance (permettant de partir plus tôt à la retraite à taux plein ou de réduire la décote), ou bien de majorations de pension (augmentant directement le niveau de pension). Dans les deux cas, les modalités de compensation sont variables selon le régime. Au régime général, chaque enfant donne droit à huit trimestres supplémentaires, et la pension est majorée de 10 % pour les parents de trois enfants ou plus. Dans la fonction publique, la modalité de compensation par la durée a évolué dans le temps, tout en demeurant plus défavorable que pour les salariés du secteur privé : les naissances avant 2004 donnaient droit à une « bonification » à hauteur de quatre trimestres, qui a été remplacée par une majoration de durée de deux trimestres (cf. encadré *infra*). En revanche, la majoration de pension de 10 % est plus favorable dans les régimes de la fonction publique : ce taux est augmenté de 5 points par enfant supplémentaire à partir du quatrième. Un autre droit familial, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), permet aux parents qui ont cessé ou réduit leur activité à la suite de la naissance d'un enfant, quel que soit leur statut professionnel, de cotiser au régime général comme s'ils continuaient à travailler, sur la base d'un salaire fictif égal au SMIC. *In fine*, tous droits familiaux confondus, leur apport était en 2020 plus de deux fois plus important au régime général (10,8 %) que pour les fonctionnaires civils de l'État (4,9 %).

En 2022[50], la Cour a considéré que les droits familiaux répondaient mal à l'objectif central de compensation, à la retraite, de l'incidence des enfants sur la carrière des mères, en surcompensant les trimestres de retraite perdus en raison des interruptions ou réductions d'activité et en compensant peu les pertes de salaire associées. Elle invitait à recentrer ces droits sur des objectifs explicites, à les simplifier et à rechercher une meilleure harmonisation entre les régimes de retraite. Dans le prolongement de ces travaux, à la demande du gouvernement qui s'est engagé, dans le cadre des débats sur la réforme des retraites de 2023, à mener une réflexion pour étudier les évolutions envisageables des droits familiaux (et des dispositifs de réversion – cf. *infra*), le Conseil d'orientation des retraites a élaboré fin 2025 un rapport complet d'analyse sur le sujet[51].

Plusieurs régimes garantissent un minimum de pension pour les assurés ayant liquidé leur retraite à taux plein, notamment le minimum contributif pour ce qui est du régime général[52] et le minimum garanti dans la fonction publique. Même si les réformes successives[53] ont progressivement rapproché les conditions d'éligibilité, de nombreuses différences subsistent. La principale tient à l'écart de montant (903,9 € pour le minimum contributif[54] contre

[50] Cour des comptes, « Les droits familiaux de retraite : des dispositifs à simplifier et à harmoniser, » *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre VII, 2022.
[51] Conseil d'orientation des retraites, *Droits familiaux et conjugaux de retraite*, novembre 2025.
[52] Le régime complémentaire AGIRC-ARRCO n'a pas de minimum de pension.
[53] La réforme de 2010 a soumis les fonctionnaires à une condition de taux plein pour y être éligibles, comme dans le secteur privé.
[54] Le minimum contributif a fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle au 1er septembre 2023 dans le cadre de la réforme des retraites de 2023 (d'au maximum 100 € par mois mais, en pratique, de 30 € par mois pour ceux qui en ont bénéficié en 2024) – cf. rapport de la Cour de 2026 cité *infra*.

1 366,35 € pour le minimum garanti en 2026), mais elle renvoie au fait que le minimum contributif ne couvre que la pension de base et qu'il est complété par une pension complémentaire, à la différence du minimum garanti. Par ailleurs, le minimum contributif est soumis à une condition de pension tous régimes depuis 2012, contrairement au minimum garanti[55]. En outre, la proratisation du minimum de pension en fonction de la durée de carrière en cas de carrière incomplète[56] est plus favorable dans la fonction publique qu'au régime général. Enfin, depuis la réforme des retraites de 2023, le minimum contributif est revalorisé selon le SMIC[57], le minimum garanti restant revalorisé selon les prix. Pour autant, les bénéficiaires du minimum contributif sont relativement plus nombreux que les bénéficiaires du minimum garanti parmi les nouveaux retraités : leur part s'élevait en 2022, respectivement, à 18 % des nouveaux retraités du régime général et à moins de 4 % de ceux de la fonction publique de l'État[58], car les fonctionnaires de l'État ont des niveaux de qualification et de rémunération plus élevés. En conséquence, l'apport des minima dans le montant de pension est nettement moindre à la fonction publique civile de l'État (0,7 % en 2020) qu'à la CNAV (5,5 %).

La Cour a recommandé dans son dernier rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale[59], notamment, de mettre en application les dispositions soumettant le minimum garanti à une condition de pension tous régimes et d'améliorer l'information sur les dispositifs de minima de pension en renforçant la communication pour les assurés ne liquidant pas l'ensemble de leurs droits à pension de retraite à taux plein.

Enfin, le système de retraite prévoit des validations de trimestres au régime général pour compenser les périodes de privation involontaire d'emploi (chômage, maladie, etc.). Ces trimestres dits assimilés constituaient 7,5 % des pensions de droit propre versées par la CNAV en 2020. Dans la fonction publique, les congés de maternité, d'adoption et de maladie sont automatiquement pris en compte dans la durée de services, sans distinction de la période d'emploi. En revanche, les régimes de fonctionnaires accordent des trimestres pour la retraite sous forme de bonifications ou de majorations de durée d'assurance qui leur sont propres (cf. encadré *infra*). Dans la fonction publique civile de l'État, ces dispositifs représentaient 1,7 % des pensions de droit propre en 2020.

[55] Cette condition consiste à vérifier que l'ajout du minimum contributif ne conduit pas la pension totale, tous régimes confondus, à excéder un montant (qui s'élève en 2026 à 1 410,89 €). L'écrêtement du minimum garanti a été prévu par l'article 45 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. Le décret d'application n'est jamais paru.

[56] Lorsque le taux plein est atteint grâce à l'atteinte de l'âge d'annulation de la décote (67 ans), ou au titre de l'invalidité ou l'inaptitude, ou lorsque toute la durée requise n'a pas été validée dans le régime correspondant.

[57] Cette indexation s'inscrit dans l'objectif, fixé par la loi, d'une pension au moins égale à 85 % du SMIC net pour un assuré ayant réalisé toute sa carrière au SMIC.

[58] Fiche 8 du panorama *Les retraités et les retraites*, édition 2025, DREES.

[59] Cour des comptes, « Les petites pensions de retraite : des revalorisations ciblées, mal maîtrisées », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre IX, 2026.

Les bonifications et majorations de durée d'assurance dans le régime de la fonction publique de l'État

L'article 12 du code des pensions civiles et militaires dresse une liste de bonifications ou majorations de durée d'assurance accordées au titre de la solidarité : les trimestres de bonifications améliorent à la fois le taux de liquidation et le coefficient de proratisation (comme à la CNAV pour un salarié du secteur privé), tandis que l'effet se limite au seul taux de liquidation pour les majorations de durée d'assurance.

Certaines bonifications sont liées aux métiers et aux sujétions :

- une bonification du cinquième, correspondant à une annuité par période de cinq années travaillées dans la limite de cinq annuités, est accordée aux militaires (près de 10 000 nouveaux retraités chaque année) et à la plupart des fonctionnaires civils de catégorie active ou super active[60] (7 % des nouveaux retraités civils, soit près de 4 000 nouveaux retraités par an)[61] ;
- une bonification de dépaysement est accordée pour les services civils rendus hors d'Europe (9 % des nouveaux retraités civils, soit 5 000 nouveaux retraités chaque année) ;
- des bonifications sont prévues pour les militaires, pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé (6 000 nouveaux retraités par an) ou dans le cadre de campagnes militaires (9 000 nouveaux retraités par an).

Les autres dispositifs sont à caractère familial :

- une bonification d'une année réservée aux mères est accordée par enfant né ou adopté avant le 1er janvier 2004 ;
- une majoration de durée d'assurance d'un semestre est versée pour chaque enfant né ou adopté à compter du 1er janvier 2004[62] ;
- une majoration de durée d'assurance pour parent d'un enfant atteint de handicap permet de bénéficier d'un trimestre par période d'éducation de 30 mois, dans la limite de 4 trimestres.

Tous ces dispositifs de solidarité représentaient, en 2020, 11,6 % des dépenses de pension de droits propres à la fonction publique civile de l'État, contre 27,6 % à la CNAV. Le régime complémentaire AGIRC-ARRCO intègre aussi des éléments de solidarité – l'équivalent des trimestres assimilés prenant la forme de points – pour un total de 12,5 % des dépenses en 2020, en l'absence de minimum de pension et compte tenu de droits familiaux moins importants.

Les règles en matière de pension de réversion sont également variables entre le secteur privé et la fonction publique. Ces pensions, qui ne sont pas assimilées *stricto sensu* à des dispositifs de solidarité[63], sont dans tous les régimes réservés aux seuls couples mariés. Les autres conditions et paramètres diffèrent à de nombreux égards. Les régimes de fonctionnaires

[60] Policiers, ingénieurs de la navigation aérienne, personnel pénitentiaire, fonctionnaires des douanes.
[61] Une bonification du dixième est prévue pour les fonctionnaires de catégorie active du ministère de la défense et de l'Institution nationale des invalides.
[62] Cette majoration a succédé à la bonification d'une année suite à la décision *Griesmar* du 29 novembre 2001 de la Cour de justice des communautés européennes pour être accordée également aux hommes et conditionnée à la réduction ou interruption d'activité. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 transforme l'un des deux trimestres en bonification.
[63] Elles peuvent être considérées comme une contrepartie des cotisations versées par les deux membres du couple.

ne prévoient aucune condition d'âge, ni de condition de ressources, contrairement au régime général. En revanche, le taux de réversion est plus faible dans la fonction publique (50 % contre 54 % au régime général, voire 60 % pour les plus faibles pensions) et la pension est suspendue en cas de remise en couple. Par ailleurs, le régime complémentaire AGIRC-ARRCO présente des règles différentes à la fois du régime général (absence de conditions de ressources) et de la fonction publique (taux de réversion de 60 %), de sorte que les modalités de convergence des règles pour les fonctionnaires sur celles des salariés du secteur privé – convergence que la Cour juge souhaitable pour des raisons de simplification et d'équité[64] – apparaissent très complexes[65].

Représentant une part plus importante des dépenses de pensions, les dispositifs de solidarité à la CNAV sont, pour partie, compensés financièrement par d'autres régimes ou fonds. C'est le cas de l'assurance vieillesse des parents au foyer et des majorations de pension pour parents de trois enfants, qui font l'objet d'un transfert financier de la CNAF à hauteur de 10,7 Md€ en 2025. Jusqu'en 2025, les trimestres assimilés étaient quant à eux remboursés par le fonds de solidarité vieillesse (FSV), pour un montant de 15,7 Md€ en 2025. À compter de 2026, le FSV est intégré à la CNAV, laquelle bénéficie désormais des ressources fiscales dédiées au fonds. Les dépenses de solidarité du régime de la fonction publique de l'État sont plus faibles, mais intégralement supportées par le régime, en l'absence de tout transfert financier.

III - Les militaires : des départs à la retraite précoces conduisant fréquemment à une seconde partie de carrière

Au sein du *CAS Pensions*, deux taux de contribution de l'employeur sont distingués : l'un pour les fonctionnaires civils, l'autre pour les militaires. Compte tenu des départs à la retraite précoces des militaires (A), le nombre de cotisants par retraité est plus faible pour les militaires (B), ce qui conduit à un taux de contribution de l'employeur plus élevé. Une fois partis à la retraite, deux militaires sur trois poursuivent une deuxième carrière et cumulent leur pension de militaire avec des revenus d'activité dans des conditions dérogatoires au droit commun (C).

A - Des règles de retraite particulières permettant des liquidations précoces

À l'instar des fonctionnaires civils de l'État, la retraite des militaires est régie par le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR). Le calcul de la pension des militaires est identique à celui des fonctionnaires civils : la pension correspond, pour une carrière complète, à 75 % de la solde correspondant au grade détenu depuis six mois au moins avant le départ à la retraite.

[64] Cour des comptes, « La retraite des femmes et des hommes : une réduction des écarts à poursuivre », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre IX, 2023.
[65] Le rapport du Conseil d'orientation des retraites sur les droits familiaux et conjugaux, déjà cité, examine des pistes d'évolution en matière de réversions.

Les personnels militaires se voient toutefois appliquer des règles différentes du droit commun s'agissant des conditions de liquidation.

Les militaires de carrière ont une limite d'âge plus précoce, variant de 47 à 66 ans selon l'article L. 4139-16 du code de la défense (cf. annexe n° 4). Contrairement aux fonctionnaires civils pour lesquels un âge d'ouverture des droits à pension est fixé dans la plupart des cas, les militaires doivent principalement remplir une condition de durée de services effectifs. Deux types de liquidations sont possibles : la liquidation à jouissance immédiate et la liquidation à jouissance différée[66] qui ne peut être perçue qu'à compter d'un certain âge (cf. tableau n° 2).

Une pension militaire peut être liquidée avec jouissance immédiate lors de l'atteinte de la limite d'âge ou après avoir validé une durée de services minimale, allant de 17 années de services pour les non officiers (sous-officiers et militaires du rang) à 27 années de services pour les officiers de carrière[67].

Dans les autres cas, une pension à jouissance différée peut être liquidée à compter d'un âge anticipé de 10 ans par rapport au droit commun (soit 54 ans à la suite du relèvement de l'âge légal prévu par la réforme de 2023), pourvu que le militaire ait une durée de services effectifs supérieure ou égale à 15 ans.

Depuis la réforme de 2014, les militaires entrés en service à compter de 2014 peuvent percevoir une pension dès l'accomplissement de deux ans de services effectifs, contre 15 ans auparavant[68]. Pour ces militaires dont la durée de services est comprise entre 2 et 15 ans, la pension à jouissance différée n'est possible qu'à l'âge légal de départ à la retraite (soit 64 ans une fois la réforme de 2023 pleinement montée en charge).

Tableau n° 2 : conditions de départ à la retraite selon le grade et la durée de services effectifs

	Liquidation différée à l'âge d'ouverture des droits de droit commun (militaires entrés en service à compter de 2014)	**Liquidation différée à l'âge d'ouverture des droits de droit commun moins 10 ans**	**Liquidation immédiate**
Militaires non officiers	Entre 2 et 15 ans de services	Entre 15 et 17 ans de services	À partir de 17 ans de services
Officiers sous contrat	Entre 2 et 15 ans de services	Entre 15 et 20 ans de services	À partir de 20 ans de services
Officiers de carrière	Entre 2 et 15 ans de services	Entre 15 et 27 ans de services	À partir de 27 ans de services

Source : législation

[66] Encadrées respectivement par le II de l'article L. 24 et par l'article L. 25 du CPCMR.

[67] La jouissance immédiate est également accordée aux militaires ayant accompli au moins 15 ans de services effectifs et ayant un enfant invalide (à condition qu'il ait interrompu ou réduit son activité) ou dont le conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une profession quelconque.

[68] Cet abaissement du seuil de durée de services pour percevoir une pension dans la fonction publique avait été mis en place par la réforme de 2010 pour les fonctionnaires civils. La montée en charge est cependant plus lente pour les militaires (l'abaissement entrant en vigueur à compter des entrées en service en 2014) que pour les civils (mise en application de l'abaissement dès les liquidations intervenant en 2011).

L'impact des réformes des retraites sur la législation pour les militaires

La réforme des retraites de 2010 a relevé les âges légaux de départ à la retraite de deux ans, dont l'âge minimum pour les liquidations différées des pensions de militaires (de 50 à 52 ans). Les limites d'âge ont également été relevées de deux ans. La réforme a aussi relevé de deux ans les durées exigées pour une liquidation anticipée au titre de la catégorie active pour les fonctionnaires civils (passant de 15 à 17 ans ou 25 à 27 ans selon les cas) ainsi que pour une liquidation immédiate concernant les militaires.

La réforme des retraites de 2014 a programmé une hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein jusqu'à 43 ans à compter de la génération 1972 dans le droit commun. Ce paramètre concerne l'ensemble des assurés, quel que soit leur régime. Toutefois la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein n'est pas déterminée pour les militaires en fonction de l'année de naissance, comme c'est le cas pour les civils. Elle l'est en fonction de l'année où ils ont accompli le nombre d'années de service requis pour bénéficier du droit à liquidation immédiate.

La réforme des retraites de 2023 a relevé de deux ans l'âge d'ouverture des droits, dont celui en cas de liquidation différée (de 52 à 54 ans ou de 62 à 64 ans selon la durée de services). En revanche, les durées de services effectifs nécessaires pour prétendre à une liquidation immédiate sont restées inchangées à 17, 20 ou 27 ans (de même que les durées exigées pour les catégories actives pour les civils). L'accélération du relèvement de la durée d'assurance prévue par la réforme affecte tous les assurés, y compris les militaires.

À l'instar des fonctionnaires civils et des salariés du secteur privé, les militaires peuvent se voir appliquer une décote en cas de départ avant certains seuils d'âge et lorsque la durée d'assurance est inférieure au nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier d'une pension à taux plein. Le taux de décote est identique aux fonctionnaires civils (1,25 % par trimestre manquant), mais des aménagements importants sont prévus pour les militaires.

Deux types de décote sont à distinguer : une décote dite « carrière longue » pour les militaires dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 57 ans, soit une très grande partie des officiers, l'autre dite « carrière courte ».

La décote dite « carrière longue » concerne les militaires dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 57 ans et lorsqu'ils sont mis à la retraite à compter de l'âge de 54 ans. L'objectif de ce mécanisme est d'inciter les militaires, âgés de 54 ans ou plus, à rester en activité jusqu'à la limite d'âge de leur grade ou l'atteinte du taux maximum de pension de 75 %. Comme pour les civils, le nombre de trimestres de décote correspond au nombre le plus faible entre le nombre de trimestres manquants pour atteindre la durée d'assurance requise pour le taux plein et celui pour atteindre la limite d'âge. Ce nombre est plafonné à 20, le taux de décote ne pouvant excéder 25 %.

La décote dite « carrière courte » est une spécificité qui concerne les militaires dont la limite d'âge est inférieure à 57 ans. Par rapport au droit commun et la décote dite « carrière longue », elle est moins pénalisante. En effet, si le taux de décote est identique (1,25 % par trimestre manquant), le nombre de trimestres est déterminé différemment, s'agissant d'une liquidation pour laquelle c'est uniquement une durée de services qui s'applique. Est retenu le nombre le plus faible entre le nombre de trimestres manquants pour atteindre la durée d'assurance requise pour le taux plein et le nombre de trimestres manquants entre la durée de services et la durée nécessaire pour bénéficier d'un droit à liquidation immédiate majorée de

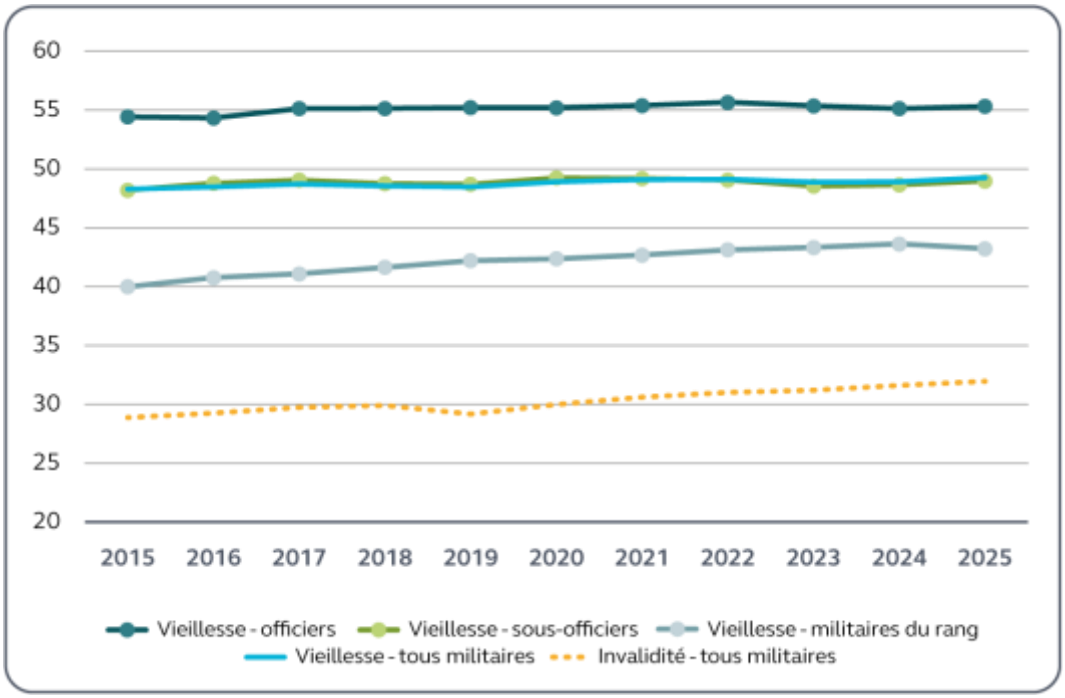
dix trimestres. Cela conduit à plafonner à 10 le nombre de trimestres de décote et à 12,5 % le taux de décote, soit à un niveau deux fois plus faible que le droit commun.

Les militaires ne peuvent pas bénéficier d'une surcote, contrairement aux fonctionnaires civils.

Chaque année, environ 12 000 militaires liquident une pension de retraite, dont environ un sur cinq au titre de l'invalidité, soit une prévalence nettement plus importante que pour les fonctionnaires civils[69]. Un peu plus d'un quart des nouveaux pensionnés sont d'anciens gendarmes, les autres étant issus des armées. Compte tenu des règles de départ en vigueur, l'âge moyen de liquidation s'est élevé à 46 ans en 2025, avec d'importantes disparités entre les départs au titre de la vieillesse (49 ans, cf. graphique n° 8) et ceux au titre de l'invalidité (32 ans, cf. graphique n° 9). Entre 2015 et 2025, l'âge moyen de liquidation pour les départs au titre de la vieillesse est demeuré stable, tandis qu'il a progressé pour l'invalidité.

L'âge moyen de liquidation au titre de la vieillesse varie fortement selon le grade (de 43 ans pour les militaires du rang à 55 ans pour les officiers en 2025) et selon la branche (un peu moins de 48 ans dans les armées contre 55 ans dans la gendarmerie).

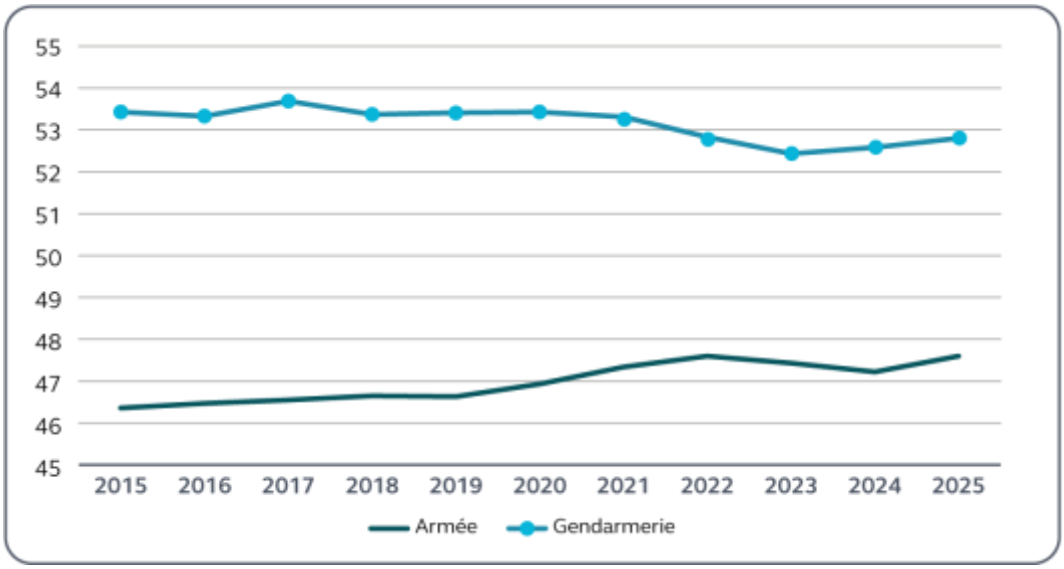
Graphique n° 8 : évolution de l'âge moyen de liquidation d'une pension de vieillesse militaire selon le grade, et d'une pension d'invalidité tous grades confondus (en années)



Source : service des retraites de l'État

[69] Pour les civils, les départs pour invalidité représentent 6 % des liquidations.

Graphique n° 9 : évolution de l'âge moyen de liquidation d'une pension de vieillesse militaire selon la branche (en années)



Source : service des retraites de l'État

B - Une démographie particulièrement dégradée

Les retraités de la fonction publique militaire de l'État qui sont décédés en 2025 ont perçu leur pension durant plus de 36 ans en moyenne. Cette durée est stable depuis 2015. Elle est supérieure de plus de dix ans à la durée de perception moyenne des fonctionnaires civils (qui évolue de 22 à 24 ans sur la même période).

S'agissant de la durée de carrière, les estimations de la DREES[70] font apparaître une durée validée moyenne d'environ 150 trimestres. Un quart de cette durée est procurée par les bonifications et majorations de durée d'assurance, en grande partie spécifiques à cette population (cf. encadré). La durée validée hors ces bonifications et majorations, proche de la durée effectivement travaillée, est de l'ordre de 113 trimestres (soit 28,2 ans).

Les bonifications des militaires

Les bonifications ou majorations de durée d'assurance accordées au titre de la naissance des enfants bénéficient indifféremment aux civils et aux militaires. Les militaires bénéficient en outre de trois bonifications spécifiques :

- la bonification du cinquième du temps de service accompli pour les militaires ayant accompli au moins 17 années de services militaires effectifs. Elle majore d'un an chaque tranche de cinq années de services, dans la limite de cinq annuités supplémentaires. Elle représente environ 10 % de la pension des militaires qui ont liquidé leurs droits en 2025 ;

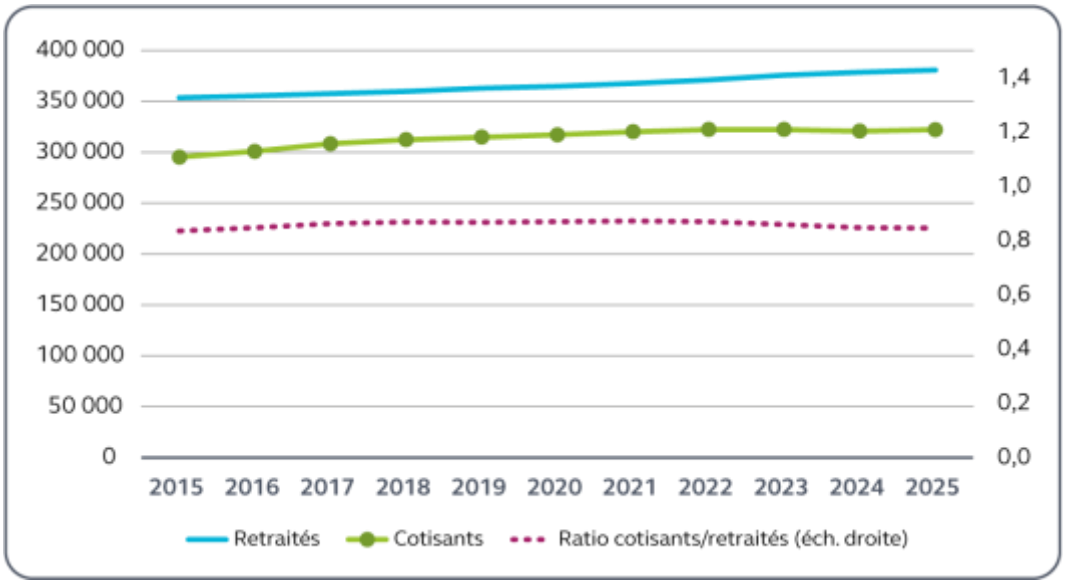
[70] Le champ est celui des pensionnés du régime de la fonction publique militaire de l'État nés en 1953 et qui sont encore vivants fin 2020.

- les bonifications pour bénéfices de campagne, avec trois taux selon les territoires et les circonstances dans lesquels sont accomplis les services : double (3 jours retenus dans la liquidation pour 1 jour de service effectif), simple (2 jours retenus dans la liquidation pour 1 jour de service effectif) ou demi (1,5 jour retenu dans la liquidation de la pension pour 1 jour de service effectif). Elles représentent environ 7 % de la pension des militaires qui ont liquidé leurs droits en 2025 et en ont bénéficié (9 militaires sur 10) ;
- les bonifications pour services aériens ou sous-marins, dont la valeur diffère selon le type d'activité (activités aériennes, sauts en parachute, activités sous-marines, plongée subaquatique, etc.), la réalisation de jour ou de nuit de l'activité concernée et la durée horaire de cette activité. Elles représentent environ 5 % de la pension des militaires qui ont liquidé leurs droits en 2025 et en ont bénéficié (7 militaires sur 10).

Ces statistiques de durées de retraite et de carrière, même si elles ne renvoient pas exactement aux mêmes générations, mettent en évidence que la durée de retraite moyenne des militaires est supérieure à leur durée de carrière moyenne : pour une année de retraite, les militaires ont en moyenne travaillé 0,8 année (28,2 / 36).

Ce ratio est cohérent avec la situation démographique constatée en 2025 pour les militaires. Avec 295 000 cotisants pour 350 000 retraités en 2025, le régime présente un ratio de 0,84 cotisant pour un retraité, stable de 2015 à 2025. Cette situation est plus défavorable que pour les fonctionnaires civils (un cotisant pour un retraité).

Graphique n° 10 : évolution des effectifs cotisants et retraités (échelle de gauche) et du rapport cotisants/retraités (échelle de droite) pour la fonction publique militaire de l'État



Source : service des retraites de l'État

C - Une seconde partie de carrière en cumul emploi-retraite

Selon la DREES, concernant ceux nés en 1953, les militaires ont validé en moyenne 113 trimestres hors bonifications, contre 137 trimestres pour les civils, mais ils ont bénéficié de davantage de bonifications (37 trimestres contre 6 trimestres pour les civils), de sorte que leur durée validée y compris bonifications est *in fine* plus élevée.

En conséquence, en 2020, pour cette génération, les montants moyens de pension versés par le régime des fonctionnaires de l'État sont proches entre les civils et les militaires (un peu plus de 2 000 € par mois) (cf. tableau n° 3). Une fois prises en compte les pensions versées par les autres régimes (CNAV, AGIRC-ARRCO, etc.), la pension totale perçue par les anciens militaires est toutefois plus élevée d'environ 10 %.

Tableau n° 3 : pension moyenne tous régimes et pension moyenne versée par le régime de la fonction publique de l'État en 2020 pour la génération 1953

	Pension versée par le régime de la fonction publique de l'État	Pension tous régimes	Part des pensions versées par les régimes autres que la fonction publique de l'État
Militaires	2 010 €	2 410 €	16 %
Fonctionnaires civils	2 090 €	2 200 €	5 %

Champ : retraités de la fonction publique de l'État nés en 1953 vivants au 31 décembre 2020.
Source : échantillon inter-régime de retraités 2020

Cet apport plus important des autres régimes s'explique en partie par le fait que 68 % des militaires[71] ont cumulé leur pension de retraite militaire avec une activité, qui a généré de nouveaux droits à retraite, dans 70 % des cas dans le secteur privé. La proportion de fonctionnaires civils de l'État ayant recouru au cumul emploi-retraite est quatre fois moins élevée (cf. tableau n° 4).

Tableau n° 4 : proportion de retraités qui ont cumulé une activité professionnelle parmi les retraités de la fonction publique de l'État nés en 1950 et vivants fin 2020

	Proportion de cumulants
Militaires	68 %
Fonctionnaires civils	17 %

Champ : retraités de la fonction publique de l'État nés en 1950 vivants au 31 décembre 2020.
Source : échantillons inter-régime de retraités 2020 et de cotisants 2017, DREES

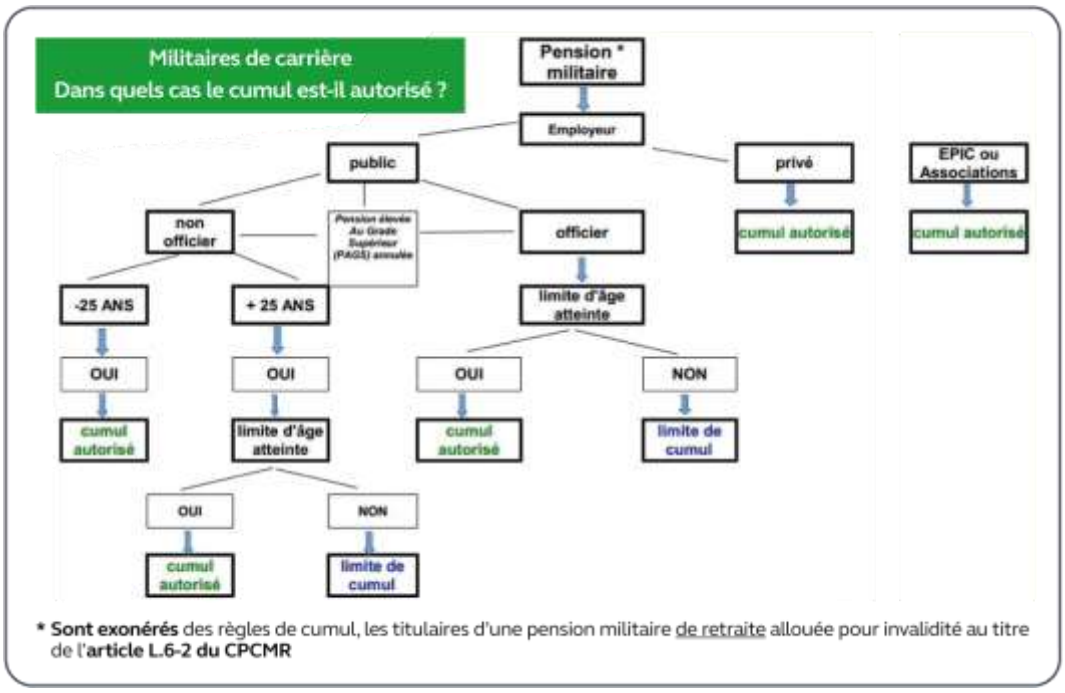
Les militaires bénéficient en effet d'un dispositif de cumul emploi-retraite dérogatoire qui leur permet de reprendre une seconde carrière sans être pénalisés dans leurs droits à retraite (cf. graphique n° 11). Un militaire peut cumuler intégralement les revenus qu'il tire de son activité avec sa pension militaire lorsque au moins l'une des conditions suivantes est vérifiée :

[71] Les statistiques relatives au cumul emploi-retraite portent sur la génération 1950.

- l'activité est exercée auprès d'un employeur privé ou d'un établissement public à caractère industriel ou commercial ;
- le titulaire de la pension militaire atteint la limite d'âge de son grade ou la limite de durée de services qui était applicable en activité ;
- le titulaire est un non-officier disposant de moins de 25 ans de services.

Dans les autres cas, les règles d'écrêtement de droit commun pour les fonctionnaires s'appliquent. Notamment, si le militaire retraité reprend une activité dans la fonction publique, le cumul est soumis à un plafond de revenu annuel d'activité correspondant au tiers du montant brut annuel de sa pension augmenté de la moitié du montant annuel du minimum garanti[72].

Graphique n° 11 : règles de cumul emploi-retraite pour les militaires



Source : service des retraites de l'État

Les restrictions apportées au cumul emploi-retraite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 (cumul intégral possible à partir de 67 ans et conditions d'écrêtement incitant à la retraite progressive ou à la surcote)[73] ne concernent pas les militaires.

Selon les données de la DREES, après avoir liquidé leur pension militaire en moyenne à l'âge de 44 ans, ceux nés en 1950 qui cumulent à la retraite une nouvelle activité ont commencé cette activité dès l'âge de 46 ans, et l'ont exercé jusqu'à 61 ans. En moyenne, durant ces 15 années de seconde carrière, ils ont perçu 1 950 € par mois[74] de rémunération, leur permettant de doubler leurs revenus (cf. tableau n° 5).

[72] En 2026, la moitié du minimum garanti représente 8 198,1 € par an.
[73] Ces modifications reprennent les recommandations de la Cour des comptes, « Le cumul emploi-retraite : un coût élevé, une cohérence à établir », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre VII, 2025.
[74] Rémunération exprimée en euros 2020.

Tableau n° 5 : âges moyens de liquidation, de début et de fin de cumul, pension moyenne et revenus d'activités annuels moyens (euros 2020) des militaires cumulants nés en 1950

	Âge moyen de liquidation	Âge moyen de début de cumul	Âge moyen de fin de cumul	Revenus d'activités mensuels moyens	Pension militaire moyenne
Militaires cumulant	44 ans	46 ans	61 ans	1 950 € / mois	1 880 € / mois

Champ : retraités de la fonction publique militaire de l'État nés en 1950 vivants au 31 décembre 2020 ayant cumulé emploi et retraite.
Source : échantillons inter-régime de retraités 2020 et de cotisants 2017, DREES

Le schéma actuel prévalant pour la retraite des militaires est ainsi articulé : une liquidation anticipée d'une pension militaire (soit par atteinte de la limite d'âge attachée au grade, soit après avoir effectué la durée de services nécessaire), puis une seconde carrière civile. Ce schéma, et notamment la possibilité d'une liquidation immédiate à un âge précoce, est au cœur de la gestion des ressources humaines des armées et constitue un important levier d'attractivité et de fidélisation. Le départ précoce est également une réponse à l'impératif de jeunesse, de mobilité et de disponibilité compte tenu des contraintes physiques et opérationnelles. Ce schéma de double carrière est facilité par les dispositions très favorables en matière de cumul emploi-retraite, notamment le cumul intégral de la pension de retraite avec les revenus d'une activité exercée dans le secteur privé.

Sans revenir sur cette spécificité, le modèle pourrait être réexaminé, compte tenu du besoin de maintenir des compétences-clés pour la défense nationale. Selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), il pourrait par exemple être envisagé d'augmenter la durée de services requise pour bénéficier de la pension à liquidation immédiate, voire introduire une condition d'âge en plus. Une telle mesure pourrait contribuer à maintenir le vivier de certains effectifs et de leurs compétences.

Compte tenu des possibilités de cumul intégral, les revenus d'activité tirés en complément de la retraite sont proches des pensions servies. Il pourrait être envisagé de durcir les conditions de cumul intégral, par exemple en considérant un âge plus élevé que la limite d'âge lorsque celle-ci est particulièrement faible ou en écrêtant la pension militaire lorsque le cumul de la pension militaire et de la rémunération issue de la nouvelle activité dépasse un certain seuil. La différence des conditions de cumul selon que l'activité est réalisée dans le secteur privé ou dans le secteur public pourrait également être réexaminée.

Les conséquences de ces différentes pistes d'évolution, non nécessairement cumulables, mériteraient d'être analysées préalablement à leur éventuelle mise en œuvre, en particulier en termes d'organisation et d'attractivité de la condition des personnels militaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

De 2015 à 2025, la situation démographique du régime de la fonction publique de l'État s'est continûment dégradée, plus spécifiquement sur le champ des fonctionnaires civils. En 2025, le régime compte moins d'un cotisant pour un retraité, contre 1,5 cotisant pour un retraité dans le secteur privé.

Depuis 2003, les paramètres de durée, d'âges et de taux de cotisation ont été en grande partie alignés sur ceux du régime général, de sorte que l'âge moyen de départ à la retraite est désormais très proche entre les fonctionnaires dits sédentaires (hors départs anticipés pour catégories actives et super actives) et les salariés du secteur privé, autour de 63,5 ans en 2025. Pour poursuivre le rapprochement avec le secteur privé, il serait souhaitable d'aligner complètement le taux de cotisation retraite à la charge des fonctionnaires (11,10 %) sur celui des salariés du secteur privé (11,31 %), ce qui apporterait 140 M€ de ressources supplémentaires.

Les départs anticipés pour catégories actives et super actives, spécifiques aux fonctionnaires, ont concerné respectivement 12 % et 7 % des fonctionnaires de l'État partis à la retraite en 2025, pour une anticipation moyenne de l'âge effectif de départ à la retraite de respectivement 2 ans et 5 ans. Une autre différence avec le régime général renvoie au mode de calcul de la pension, sur le traitement de fin de carrière hors primes.

L'anticipation du départ à la retraite est plus prononcée pour les militaires, qui sont partis en moyenne à l'âge de 49 ans en 2025, compte tenu notamment de la possibilité qu'ils ont de liquider leur retraite de façon immédiate une fois remplie une condition de durée de services variable selon le grade. Parmi ceux nés en 1950, plus de deux militaires sur trois à la retraite ont cumulé leur pension avec une activité professionnelle, selon un schéma de double carrière permis par des règles de cumul emploi-retraite plus favorables que le droit commun.

La Cour formule la recommandation suivante au ministère de l'action et des comptes publics :

1. *Aligner dès 2027 le taux de cotisation retraite à la charge des fonctionnaires sur celui à la charge des salariés du secteur privé.*

Chapitre II

Un régime affecté par les politiques d'emploi et de rémunération dans la fonction publique

La politique de rémunération et de recrutement dans la fonction publique affecte la situation du régime de retraite et celle des pensionnés. Une part importante de la diminution du ratio démographique s'explique par la modération des embauches sous statut, avec la part croissante des contractuels et le changement de statut de La Poste et France Télécom (I). L'augmentation des primes et l'évolution irrégulière mais globalement modérée de la valeur du point d'indice rendent moins avantageuses les règles de calcul des retraites des fonctionnaires (II). Enfin, les départs anticipés en catégorie active ou super active, permettant un renouvellement plus rapide des effectifs, mériteraient d'être davantage ciblés (III).

I - Une modération des recrutements sous statut qui affecte les finances du régime

La baisse du nombre de cotisants par retraité du régime de la fonction publique d'État résulte de deux effets. Le premier renvoie au changement de statut de La Poste et France Télécom (A). Le second tient à la part croissante, au sein des agents publics de l'État, des agents contractuels qui sont affiliés à la CNAV et à l'IRCANTEC (B).

A - Un changement de statut de La Poste et France Télécom qui continuera d'affecter le régime de retraite des fonctionnaires de l'État jusqu'en 2060

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 a créé à compter du 1er janvier 1991 deux personnes morales de droit public, dénommées La Poste et France Télécom, à partir de l'ancienne administration des postes et des télécommunications (PTT). Elles ont par la suite été transformées en sociétés anonymes, France Télécom (aujourd'hui Orange) en 1997 et La Poste en 2010. Les agents embauchés avant ces dates ont conservé leur statut de fonctionnaires affiliés au régime de retraite de la fonction publique de l'État (ou d'agents contractuels de droit public[75]). En revanche, les personnes recrutées après ont été affiliées à la CNAV et à l'AGIRC-ARRCO, comme tout salarié de droit privé.

[75] Affiliés quant à eux à la CNAV et à l'IRCANTEC.

À la suite de ce transfert, on ne dénombre plus, en 2026, que 50 000 employés de ces entreprises cotisant encore au régime de retraite de la fonction publique de l'État, mais encore près de 290 000 pensionnés. La population des affiliés des entreprises La Poste et Orange est ainsi très déséquilibrée, avec 0,17 cotisant pour un retraité. Cette structure très particulière affecte la démographie globale du régime, qui dénombrerait sur le champ des fonctionnaires civils 1,18 cotisant par retraité en 2026 hors affiliés de La Poste et Orange (au lieu de 0,99).

Qu'il s'agisse des cotisants ou des pensionnés, les anciens agents de La Poste et France Télécom constituent un groupe fermé qui va progressivement s'éteindre (vers 2050 pour les premiers et 2070 pour les seconds). Les effets défavorables de ce transfert sur le ratio démographique du régime de retraite de la fonction publique de l'État s'atténuent donc tendanciellement, et le ratio démographique passerait de 0,99 à 1,14 cotisant pour un retraité entre 2026 et 2060, après avoir diminué depuis 2015. Une grande partie de l'amélioration du ratio démographique en projection tient à la fin des effets de ce transfert puisque, hors affiliés de La Poste et Orange, le ratio resterait stable.

B - Un recrutement important d'agents contractuels et une baisse des effectifs de titulaires depuis 2015

Les données les plus récentes concernant la répartition des agents de la fonction publique de l'État selon leur statut – contractuel ou fonctionnaire – émanent de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et datent de 2023.

Entre 2015 et 2023, le nombre total d'agents civils au sein de la fonction publique de l'État a augmenté de 7,2 %. Cette évolution dissimule des tendances très différentes selon que l'on considère les fonctionnaires titulaires affiliés au régime de la fonction publique de l'État, dont le nombre baisse de 3 % sur la période, et les agents contractuels, affiliés à la CNAV pour la retraite de base et à l'IRCANTEC[76] pour la retraite complémentaire, dont l'effectif s'est accru de 54 %. En l'espace de huit ans, la proportion d'agents contractuels dans la fonction publique de l'État est ainsi passée de 18 % à 26 %[77].

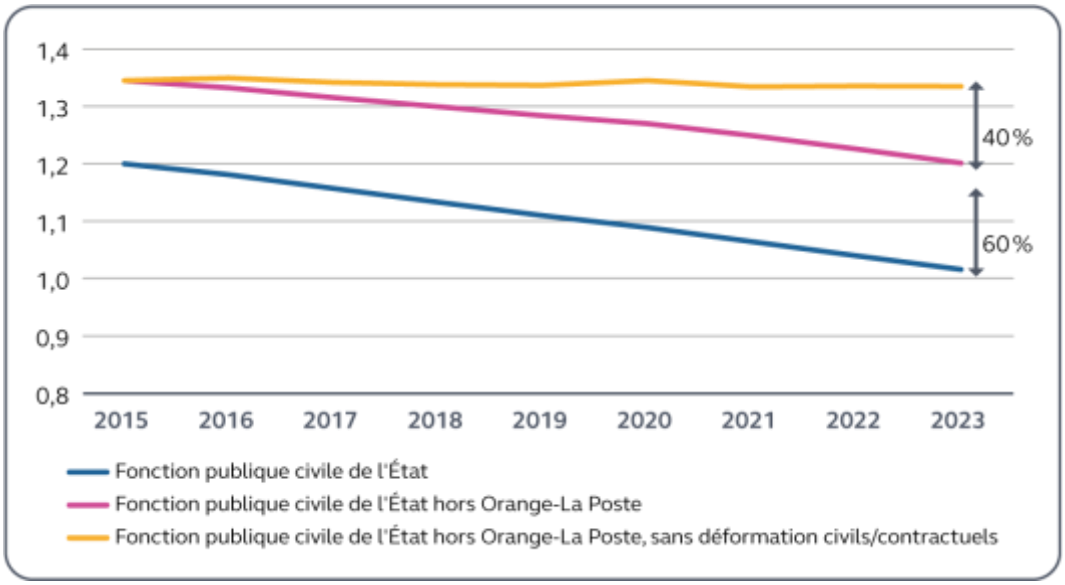
Environ 80 % de la hausse des effectifs d'agents contractuels est concentrée dans les ministères en charge de l'éducation nationale, la jeunesse, les sports, l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, alors que ces ministères ne concentrent que 58 % de l'ensemble des effectifs de la fonction publique de l'État.

Cette déformation très marquée de la population des agents civils, en faveur du personnel contractuel, n'est pas sans conséquence sur la situation démographique du régime de la fonction publique de l'État. Entre 2015 et 2023, le ratio rapportant le nombre de cotisants au nombre de retraités est passé de 1,2 à 1, alors que, hors transferts d'effectifs au titre de La Poste et Orange et dans l'hypothèse d'une stabilité des effectifs d'agents contractuels rapportés aux effectifs de

[76] Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.
[77] Cour des comptes, *La montée en puissance des agents contractuels : une fonction publique en mutation*, rapport public thématique, juin 2026.

titulaires[78], le ratio serait resté constant (cf. graphique n° 12). Le transfert des effectifs au titre de La Poste et Orange expliquerait environ 60 % de la baisse du ratio, et la déformation du partage entre les effectifs de titulaires et les effectifs d'agents contractuels les 40 % restants.

Graphique n° 12 : évolution du ratio démographique cotisants/retraités pour les fonctionnaires civils de l'État entre 2015 et 2023 après neutralisation des transferts d'effectifs Orange-La Poste et à répartition contractuels/titulaires stable



Source : calculs Cour des comptes, à partir de données du service des retraites de l'État et de la DGAFP

Le régime de retraite de la fonction publique de l'État présente un déséquilibre démographique important avec, en 2025, un ratio de 1 cotisant par retraité (pour les civils), contre 1,5 pour le régime général.

Pour compenser ces déséquilibres entre régimes de retraite de base et pour respecter le principe de financement par répartition, un mécanisme, dit de compensation démographique, a été instauré en 1974. Ce mécanisme opère des transferts financiers entre les régimes de base en fonction de leurs situations démographiques. Ces transferts sont à somme nulle et donc sans effet sur le solde de l'ensemble du système de retraite. Les régimes les plus favorisés démographiquement (régimes des professions libérales, des salariés du secteur privé, etc.) sont contributeurs nets, et ceux défavorisés (régime des exploitants agricoles principalement, régime de la fonction publique de l'État dans une moindre mesure) bénéficiaires nets. En 2025, le régime de la fonction publique de l'État a perçu 800 M€ au titre de la compensation démographique (857 M€ reçus au titre des fonctionnaire civils mais 57 M€ acquittés au titre des militaires[79]).

[78] Les calculs consistent à maintenir, chaque année, le nombre total d'agents publics identique à ce qui a été constaté, mais en maintenant stable la répartition entre titulaires et contractuels.

[79] Les effectifs de retraités retenus pour la compensation démographique sont les retraités âgés de 65 ans et plus. Cette restriction permet de ne pas compenser les disparités entre régimes qui renvoient à des dispositions particulières de départ anticipé. Pour les militaires, le ratio rapportant les effectifs de cotisants à celui des retraités est plus dégradé que la moyenne, ce qui n'est pas le cas en considérant les seuls retraités âgés de 65 ans et plus au dénominateur.

Comme l'a souligné la Cour des comptes en 2024[80], le dispositif de compensation démographique vieillesse, qui vise précisément à atténuer les disparités de situations démographiques entre les régimes de retraite, remplit très imparfaitement son rôle.

Les transferts sont pour l'essentiel déterminés en comparant les ratios rapportant le nombre de cotisants au nombre de retraités[81] des différents régimes, mais sans tenir compte des durées d'affiliation dans chaque régime. Or, afin de mieux refléter les différences de charges de retraite entre les régimes, le nombre de retraités de chaque régime devrait être pondéré par leur durée moyenne d'affiliation. Comme les durées d'affiliation sont particulièrement longues pour les fonctionnaires de l'État, le ratio rapportant le nombre de cotisants au nombre de retraités pondéré par leur durée moyenne d'affiliation serait moins favorable au régime de la fonction publique de l'État. Cette limite, soulevée par la Cour en 2024, minimise grandement les transferts dont bénéficie à ce titre le régime de la fonction publique de l'État. Si le nombre des retraités était pondéré par leur durée d'affiliation, la Cour a estimé que ce régime aurait perçu 9 Md€ en plus au titre de la compensation en 2021.

De manière plus marginale, les effectifs d'affiliés du régime de la fonction publique de l'État, cotisants et retraités, ont été affectés par les transferts de fonctionnaires au titre de la décentralisation. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu le transfert aux collectivités locales de près de 130 000 fonctionnaires de l'État. Parmi eux, 45 000 ont choisi d'être détachés. Les 85 000 autres ont intégré le versant territorial, constituant un groupe fermé désormais affilié à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Toutefois, ce transfert est *in fine* neutre, pour chacun des deux régimes concernés, puisqu'il s'est accompagné de flux financiers encadrés par la loi de finances pour 2010. D'un côté, la CNRACL reverse à l'État le supplément de cotisations apporté par l'intégration de nouveaux cotisants, ce montant baissant lentement avec les départs à la retraite de ces cotisants. D'un autre côté, l'État rembourse à la CNRACL les pensions des nouveaux cotisants intégrés, ce montant augmentant quant à lui progressivement[82]. Jusqu'en 2021, les versements de la CNRACL étaient plus importants que ceux acquittés par l'État. La situation s'est inversée en 2022, le régime de la fonction publique de l'État devenant contributeur net. En 2025, le régime de la fonction publique de l'État a versé à la CNRACL 710 M€, mais a reçu d'elle 386 M€.

II - Une modération de la rémunération indiciaire qui se répercute dans le calcul des pensions et des cotisations

Depuis 2015, la rémunération moyenne des fonctionnaires a évolué comme l'inflation. Le dynamisme des primes a compensé une progression plus modérée du traitement indiciaire. Ces tendances affectent la situation financière du régime (A) et, contrairement à l'intuition, rendent la règle de calcul de la pension sur le dernier traitement moins favorable qu'une

[80] Cour des comptes, « La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre X, 2024.
[81] Seuls les retraités âgés de 65 ans et plus sont considérés.
[82] Un troisième flux neutralise les effets relatifs aux transferts de compensation démographique, les deux régimes voyant leurs situations démographiques modifiées.

moyenne calculée sur 25 meilleures années comme au régime général (B). Plus largement, les règles de calcul de la fonction publique n'apparaissent actuellement pas plus favorables, puisque la pension des fonctionnaires sédentaires partant actuellement à la retraite serait en moyenne supérieure de 1,5 % en appliquant les règles du secteur privé (C). La persistance de règles différentes entre secteur privé et fonction publique conduit cependant à des disparités de traitement pour les fonctionnaires selon qu'ils ont réalisé toute ou partie de leur carrière dans la fonction publique (D).

A - Un gel prolongé du point d'indice compensé en partie par une hausse des primes

La rémunération d'un fonctionnaire se compose de son traitement indiciaire et de primes accordées à divers titres[83].

Les primes et les rémunérations annexes

Les primes et les rémunérations annexes s'ajoutent au traitement indiciaire.

Les rémunérations annexes correspondent aux indemnités rémunérant des tâches spécifiques et des frais divers : indemnité de télétravail, forfait mobilité durable, astreintes par exemple.

Les primes sont associées, pour certaines, à un régime indemnitaire fixe lié aux sujétions, aux fonctions occupées, à la réalisation d'heures supplémentaires, à l'expertise ou bien encore à la situation familiale ou géographique (supplément familial de traitement et indemnité de résidence). D'autres primes sont variables et visent à reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) est le régime indemnitaire d'une grande partie des fonctionnaires de l'État[84].

La très grande majorité des primes[85] sont exclues de l'assiette de cotisation et du calcul de la pension dans le régime de la fonction publique de l'État, mais sont prises en compte, dans la limite de 20 % du traitement, par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

La part moyenne de primes varie fortement d'un ministère à l'autre. En 2024, elle était de 14 % au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace, de 33 % dans les ministères économiques et financiers et de 60 % dans le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

[83] Pour simplifier, les primes intègrent ici les rémunérations annexes (cf. encadré).
[84] Cour des comptes, *La rémunération à la performance des agents de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, 2026.
[85] Certaines primes font exception. Elles sont pour l'essentiel associées à la reconnaissance de la catégorie active ou super active.

Le traitement indiciaire brut constitue la principale partie de la rémunération d'un fonctionnaire, sur laquelle sont calculées les cotisations acquittées pour la retraite et la pension lors de la liquidation. Ce traitement est calculé comme le produit de deux termes. Le premier est la valeur du point d'indice en vigueur, exprimé en euros, qui s'applique à l'ensemble des fonctionnaires[86]. Le second est l'indice (dit majoré) détenu par l'agent selon son grade et, au sein de celui-ci, son échelon. Chaque grade administratif est associé à une grille composée de plusieurs échelons, chaque échelon étant associé à un indice. Un fonctionnaire voit donc son indice progresser au gré des échelons franchis, voire des grades en cas de promotion. La rémunération indiciaire progresse ainsi avec l'âge, en fonction des hausses de la valeur du point d'indice et, surtout, des gains d'indice individuels liés à la progression dans les grilles.

Depuis 2015, la valeur du point d'indice a progressé de manière irrégulière, et globalement moins vite que les prix (cf. graphique n° 13). Elle a été revalorisée quatre fois, en juillet 2016 (+ 0,6 %), février 2017 (+ 0,6 %), juillet 2022 (+ 3,5 %) et juillet 2023 (+1,5 %), mais gelée le reste du temps. Elle a progressé de 0,7 % par an en moyenne entre 2015 et 2023, soit trois fois moins vite que les prix (2,1 % par an en moyenne sur cette période).

Valeur du point d'indice et revalorisation des pensions

Avant 2004, les pensions des fonctionnaires étaient revalorisées selon la valeur du point d'indice, et les éventuelles mesures catégorielles propres au corps d'origine. Ce mode de revalorisation s'inscrivait dans la logique d'une pension perçue comme un prolongement de la carrière de l'assuré.

La réforme de 2003 a aligné le mode de revalorisation des pensions des fonctionnaires sur celui en vigueur au régime général pour les salariés du secteur privé depuis la fin des années 1980, en l'occurrence selon les prix. Cette déconnexion entre valeur du point et revalorisation des pensions liquidées a facilité la mise en place d'une politique de modération de la valeur du point d'indice.

Comme pour les effectifs d'agents contractuels et de titulaires, les données les plus récentes concernant le traitement indiciaire datent de 2023.

Entre 2015 et 2023, le traitement moyen brut de l'ensemble des fonctionnaires de l'État en activité a augmenté de 16 % en euros courants, un peu moins vite que les prix (+ 17 %) mais nettement plus vite que la valeur du point d'indice (cf. graphique n° 13). En effet, durant cette période, l'indice moyen a progressé de presque 10 %, en grande partie en raison du vieillissement qui est à l'œuvre dans la fonction publique de l'État[87]. Entre 2015 et 2023, l'âge moyen des fonctionnaires de l'État est passé de 42 à 46 ans. Ce constat renvoie au phénomène de « glissement vieillesse technicité » : l'indice étant croissant avec l'âge, le maintien en emploi de fonctionnaires âgés et le moindre recrutement de jeunes agents, à l'indice plus faible, exerce une pression à la hausse sur le traitement moyen. La progression de l'indice renvoie également à des mesures catégorielles, telles que le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)[88], ou plus sectorielles.

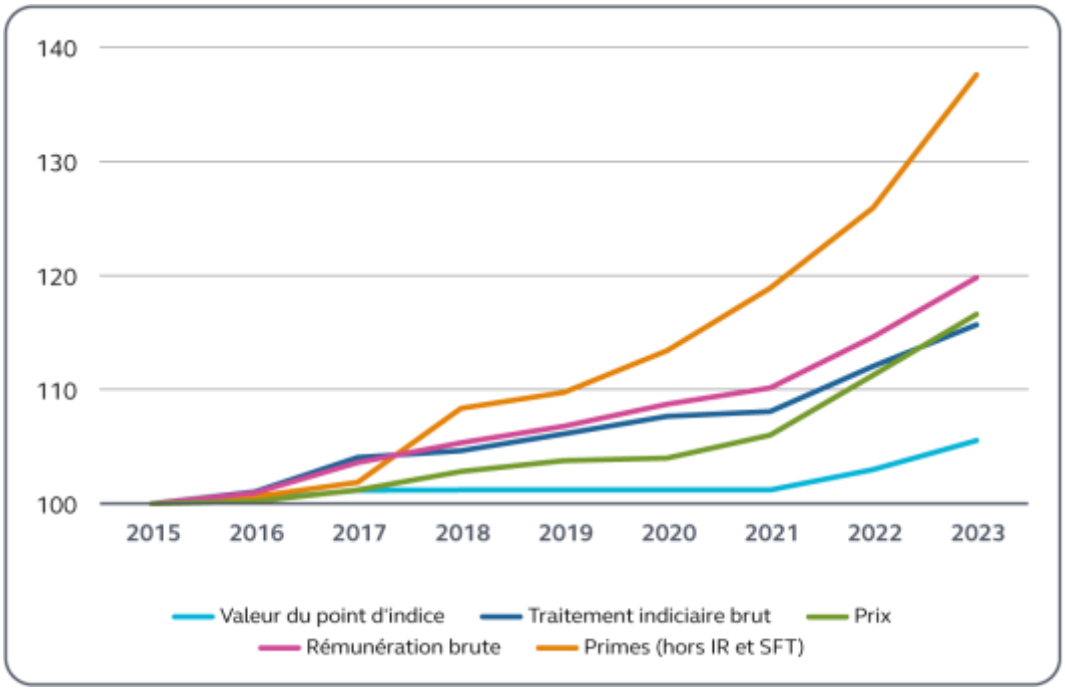
[86] Depuis le 1er juillet 2023, le point d'indice est stable et s'élève à 4,923 € par mois.

[87] Cour des comptes, *L'allongement de la vie professionnelle des agents dans une fonction publique d'État vieillissante*, observations définitives, novembre 2024. Cour des comptes.

[88] Ce protocole a notamment réévalué certaines grilles indiciaires et opéré un transfert de rémunération des primes vers le traitement.

Entre 2015 et 2023, la rémunération moyenne brute de l'ensemble des fonctionnaires de l'État a augmenté de 20 %, soit un peu plus vite que les prix et que le traitement moyen (+ 4 points) en raison de la hausse des primes[89]. En effet, sur la même période, les primes des fonctionnaires de l'État ont augmenté de 38 %, soit plus de deux fois plus vite que le traitement brut moyen. La part moyenne de primes dans la rémunération a augmenté de 3 points en huit ans, passant de 20,0 % à 23,1 %. Les primes, sauf rares exceptions (cf. encadré *supra* sur les primes), ne sont pas soumises à cotisation pour le régime de retraite de la fonction publique de l'État et n'entrent pas en compte dans le calcul de la pension correspondante. Une partie de la hausse de rémunération des fonctionnaires est ainsi sans effet sur leurs droits à retraite, si ce n'est partiellement au titre du régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

Graphique n° 13 : évolution des prix, de la valeur du point d'indice, du traitement brut moyen, du niveau moyen de primes et de la rémunération brute moyenne en euros courants, en base 100 en 2015



Note : IR = indemnité de résidence, SFT = supplément familial de traitement.
Source : calculs Cour des comptes, à partir de données de l'INSEE et de la DGAFP

Entre 2015 et 2023, les cotisations acquittées par les fonctionnaires pour contribuer au financement du régime sont passées de 5,2 Md€ à 6,4 Md€ en euros courants. Cette progression de 23 % reflète la hausse du traitement moyen qui correspond à l'assiette de cotisation, mais aussi celle du taux de cotisation salariale à la suite de la réforme des retraites de 2010 (cf. chapitre I, II.A.). Ce taux, qui valait 7,85 % en 2010, est passé à 9,54 % en 2015 puis à 11,1 % en 2020, date à partir de laquelle il est devenu stable.

[89] La hausse a été du même ordre dans le secteur privé. Entre 2015 et 2023, le salaire moyen par tête hors chômage partiel des secteurs marchands non agricoles a augmenté de 19 % (voir Cour des comptes, Les effets de l'inflation sur les finances publiques, observations définitives, décembre 2025 et en particulier le cahier méthodologique).

La hausse des cotisations aurait été plus importante si la rémunération ne s'était pas déformée en faveur des primes. À rémunération identique, une stabilité de la part des primes depuis 2015, conjuguée à une progression plus importante du traitement, aurait conduit à accroître les cotisations acquittées par les fonctionnaires de l'État de 225 M€ en 2023.

B - Un calcul de pension sur les six derniers mois plus ou moins avantageux selon la politique de rémunération

La pension servie par le régime de retraite de la fonction publique de l'État est calculée sur la base du dernier traitement détenu au moins six mois, tandis que celle d'un salarié du secteur privé retient les 25 meilleurs salaires annuels de carrière passés, ceux-ci étant revalorisés selon les prix[90].

Cette différence conduit à un sentiment d'iniquité, le dernier traitement étant perçu comme plus favorable qu'un salaire moyen de carrière. Le caractère plus ou moins avantageux du mode de calcul dans la fonction publique dépend en fait de la dynamique du traitement : plus celui-ci progresse vite par rapport à l'inflation, plus les règles de la fonction publique seront favorables, et inversement.

Comme explicité *supra* (cf. II.A.), le traitement d'un fonctionnaire évolue en fonction des revalorisations de la valeur du point d'indice. Or cette valeur a progressé, entre 2015 et 2023, à un rythme trois fois moins rapide que l'inflation. La progression du traitement indiciaire, au niveau individuel, a ainsi été portée principalement par les gains d'indice liés à la progression dans les grilles. Ceux-ci évoluent de manière irrégulière, les changements d'échelon intervenant par période d'un à quatre ans en général. En moyenne, entre 2015 et 2023, le gain d'indice annuel a été de 1,5 %, cette progression étant variable selon le grade, mais également selon l'âge. Les grilles indiciaires sont plus dynamiques en début de carrière : le gain d'indice a été en moyenne de 3,0 % entre 30 et 39 ans, puis le rythme de progression ralentit (1,7 % entre 40 et 49 ans, 0,8 % entre 50 et 59 ans), jusqu'à être quasiment nul avant la retraite (0,2 % après 60 ans). Ces gains par âge sont estimés sur le champ des personnes en emploi deux années consécutives[91]. Ils permettent de définir une carrière indiciaire type à partir de laquelle les effets d'un changement du mode de calcul de la pension peuvent être appréciés (cf. graphique n° 14 et tableau n° 6).

Au total, entre 2015 et 2023, le traitement moyen à compter de 40 ans a progressé de 1,7 % en euros courants en moyenne annuelle (+ 1 % de gain d'indice et + 0,7 % de gain de valeur du point), alors que les prix ont augmenté de 2 %. La faible croissance du traitement indiciaire en fin de carrière, inférieure à l'inflation, conduit à ce qu'un calcul de la pension sur les 25 meilleurs traitements indiciaires annuels (en l'occurrence les 25 derniers, ceux-ci étant revalorisés selon les prix), inspiré du calcul prévalant dans le régime général[92], plutôt que sur le dernier traitement aurait été plus favorable au fonctionnaire (cf. graphique n° 14) : le traitement moyen calculé sur les 25 meilleures années aurait été supérieur de 5 % au dernier traitement pour des fins de carrière entre 2015 et 2023.

[90] Dans la fonction publique, les primes, sauf rares exceptions, sont exclues, mais il n'y a aucun plafonnement. Au régime général, l'ensemble du salaire est retenu, mais dans la limite du plafond de la sécurité sociale.
[91] Ce concept de rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) permet de mesurer la progression salariale du point de vue d'un agent. Il neutralise des effets de structure liés notamment au remplacement d'agents (le plus souvent âgés) par de nouveaux entrants (le plus souvent jeunes).
[92] Mais hors primes et sans écrêtement.

Cet effet, mesuré pour un cas type moyen, est variable selon la catégorie hiérarchique. Par rapport aux agents de catégories B et C, les fonctionnaires de catégorie A présentent un profil de rémunération indiciaire presque deux fois plus dynamique, ce qui les avantage lorsque la pension est calculée sur la base du dernier traitement. Retenir à la place les 25 meilleurs traitements conduirait à accroître en moyenne la pension de 2 % pour les fonctionnaires de catégorie A, contre 9 % pour les autres, et ainsi à réduire les écarts de pension entre agents.

Progression salariale et pouvoir d'achat

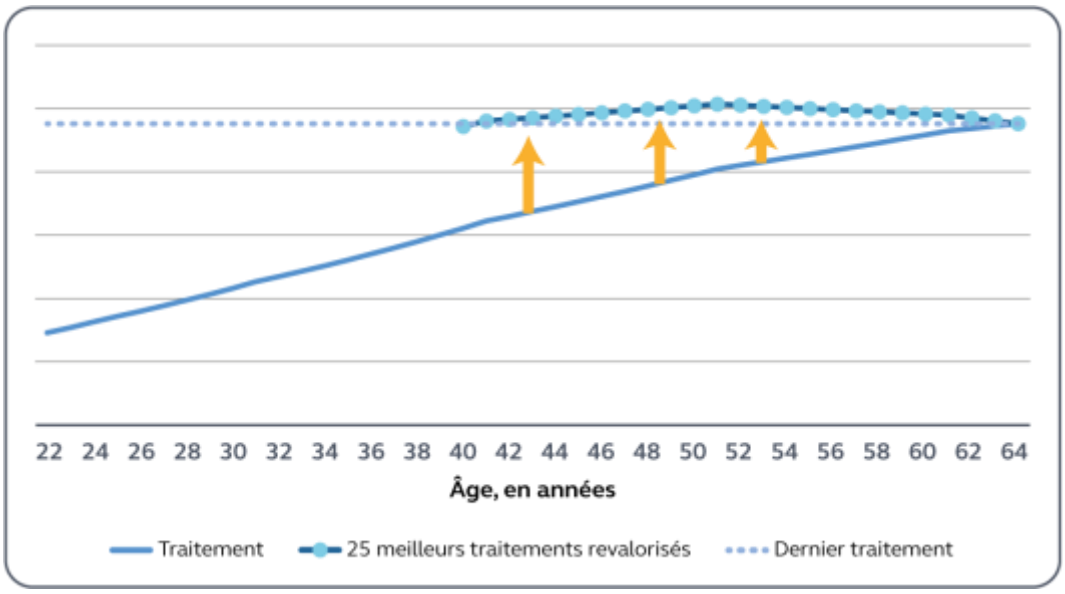
La modération des gains d'indice en fin de carrière et les revalorisations de la valeur du point irrégulières et au total inférieures à l'inflation peuvent conduire un fonctionnaire à voir son traitement progresser moins vite que les prix d'une année sur l'autre.

Pour autant, d'autres facteurs permettent de limiter les situations de pertes de pouvoir d'achat. Les primes ont eu tendance à augmenter et contribuer à la hausse de la rémunération entre deux années, à hauteur de 1 % en moyenne sur la période 2015-2023.

Parmi ces primes, l'une a d'ailleurs été introduite en 2008 pour éviter de telles situations : la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) est un complément versé à la plupart des fonctionnaires pour assurer une progression de la rémunération au moins égale à l'inflation, sur une période de quatre années glissantes. Cette neutralisation quadriennale n'empêche pas des pertes de pouvoir d'achat d'une année à l'autre. Ainsi, entre 2022 et 2023, 44 % des fonctionnaires de l'État ont vu leur salaire net évoluer moins vite que l'inflation.

La GIPA n'a pas été reconduite depuis 2024.

Graphique n° 14 : évolution du traitement courant et calcul des 25 meilleurs traitements annuels revalorisés selon les prix pour un cas type



Note : valeur du point d'indice évoluant à un rythme trois fois moindre que l'inflation ; cas-type dont l'indice progresse de 3,0 % entre 30 et 39 ans, 1,7 % entre 40 et 49 ans, 0,8 % entre 50 et 59 ans, et 0,2 % après 60 ans, à partir d'un indice majoré de 400 à 21 ans.
Source : calculs Cour des comptes

Ce résultat est très dépendant de la progression de la valeur du point d'indice. Si cette valeur était gelée, le calcul sur la base des 25 meilleures années serait encore plus favorable, mais ce serait l'inverse si elle évoluait comme l'inflation. Si elle progressait comme le salaire moyen de l'économie, ce qui est l'hypothèse sous-jacente aux projections du Conseil d'orientation des retraites à compter de la fin des années 2030, le calcul sur la base des 25 meilleures années serait plus défavorable d'environ 30 %.

Tableau n° 6 : écart entre la moyenne des 25 meilleurs traitements annuels revalorisés selon les prix et le dernier traitement pour un cas type, selon la croissance de la valeur du point d'indice

Pour une valeur du point d'indice…	… gelée en euros courants	… progressant trois fois moins vite que les prix	… progressant comme les prix	… progressant comme les salaires (1 % en réel par an)
Un traitement moyen sur les 25 meilleures années est …	… supérieur de 15 % au dernier traitement	… supérieur de 5 % au dernier traitement	… inférieur de 8 % au dernier traitement	… inférieur de 30 % au dernier traitement

Note : cas-type dont l'indice progresse de 3,0 % entre 30 et 39 ans, 1,7 % entre 40 et 49 ans, 0,8 % entre 50 et 59 ans, et 0,2 % après 59 ans.
Source : calculs Cour des comptes

Cette sensibilité illustre le lien étroit entre les politiques de rémunération des fonctionnaires, à travers l'évolution de la valeur du point d'indice et la part des primes, et le régime de retraite de la fonction publique de l'État. Depuis le début des années 2010, la faible progression de la valeur du point d'indice a permis de limiter les dépenses de rémunération de l'État mais a, en contrepartie, limité l'assiette de cotisation au régime de retraite. La préservation du pouvoir d'achat des fonctionnaires a été assurée en partie par la progression des primes, avec un effet sur les droits à retraite limité au régime de retraite additionnelle. Au total, ces évolutions rendent les règles de calcul de la pension dans la fonction publique moins favorables que dans le secteur privé, pour ce qui concerne la période de calcul du salaire de référence.

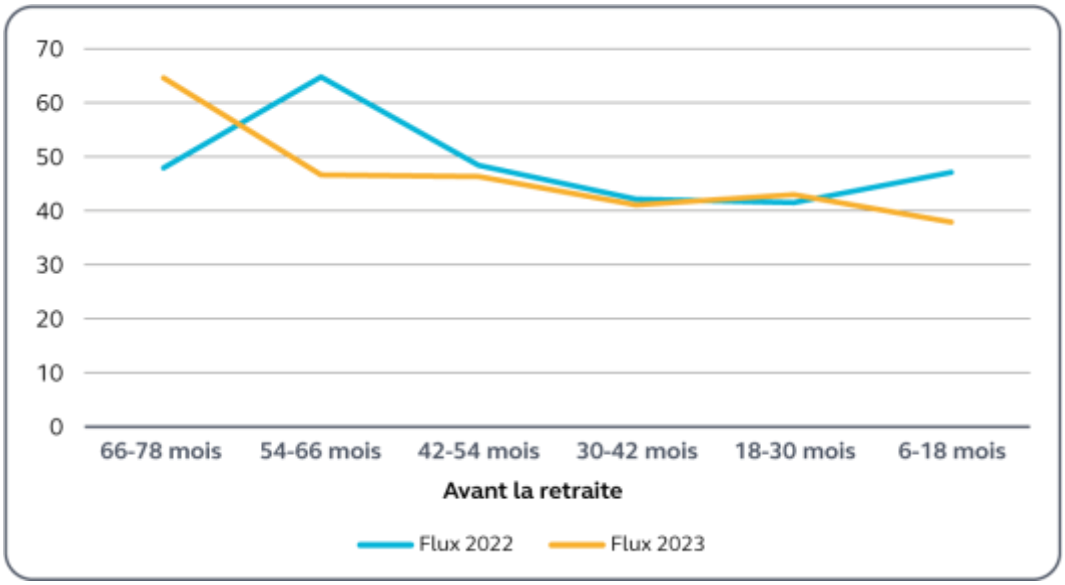
Les gains d'indice en fin de carrière

Le calcul de la pension sur le traitement de fin de carrière pourrait s'avérer particulièrement avantageux pour les fonctionnaires en cas de gains d'indice à l'approche de la retraite.

Sur la base des flux de départs constatés en 2022 et en 2023, le service des retraites de l'État a analysé la fréquence des gains d'indice juste avant la retraite (moins de 18 mois avant la retraite) par rapport à celle constatée plus en amont de la liquidation (de 18 à 30 mois à 66 à 78 mois avant la retraite). La proportion de personnes voyant leur indice progresser (au gré d'avancements d'échelon ou de promotions) n'apparaît pas plus élevée 6 à 18 mois avant la retraite (cf. graphique n° 15).

Ces travaux ne permettent pas de corroborer l'existence de gains d'indice plus fréquents à l'approche de la retraite que deux à six ans avant, qui conduiraient à majorer la pension servie pendant toute la période de retraite.

**Graphique n° 15 : probabilité de gain d'indice (en %)
selon la distance à l'âge de départ**



Source : service des retraites de l'État

Si la confirmation de soupçon d'iniquité par rapport au secteur privé dépend dans les faits de la politique de rémunération, le calcul de la pension sur la base du traitement de fin de carrière pose également une question d'équité, mais cette fois-ci entre fonctionnaires de différentes générations.

Les grilles indiciaires font régulièrement l'objet de requalifications, soit pour certains corps (par exemple lors de la création du corps de professeur des écoles), soit de manière plus générale (à l'instar du protocole parcours carrières et rémunérations, dit PPCR, en 2018). Une revalorisation des grilles indiciaires, du point de vue de la retraite des fonctionnaires, conduit, d'une part, à accroître l'assiette de cotisation et, d'autre part, à augmenter la pension, mais selon des ampleurs très variables selon les générations concernées par cette revalorisation.

Le fonctionnaire bénéficiant d'une revalorisation des grilles indiciaires un an avant son départ à la retraite voit cet avantage se reporter intégralement sur le montant de sa pension, en contrepartie d'une hausse de cotisation limitée à sa dernière année d'activité. Les fonctionnaires plus jeunes, pour un gain de pension similaire, devront en revanche s'acquitter de cotisations supplémentaires pendant l'essentiel de leur carrière. Un calcul de la pension sur une plage plus large de rémunérations permettrait de lisser ces effets sur les montants des pensions et des cotisations, comme pour les salariés du secteur privé[93]. En revanche, dans certains cas, une modification des grilles peut être plus favorable aux jeunes fonctionnaires qu'à leurs ainés. C'est notamment le cas de l'ajout d'échelons supplémentaires, dont les assurés se situant en toute fin de carrière lors de leur instauration ne pourront bénéficier.

Un élargissement du nombre d'années retenues pour déterminer le traitement de référence fondant le calcul de la pension conduirait également à réduire les écarts de pension entre les

[93] Les hausses de salaires dans le secteur privé ont des effets plus progressifs sur les droits à retraite, à proportion de la part de la carrière totale à l'AGIRC-ARRCO ou limitée aux 25 meilleures années à la CNAV.

catégories hiérarchiques (cf. *supra*) ainsi que les disparités de traitement entre fonctionnaires, selon qu'ils ont réalisé toute leur carrière dans la fonction publique, travaillé dans le secteur privé avant de l'intégrer ou, enfin, rejoint le secteur privé en fin de carrière (cf. D).

Compte tenu de l'incertitude en matière d'évolution de la politique de rémunération, les effets financiers globaux d'un tel changement sont cependant difficiles à appréhender. Des analyses complémentaires mériteraient d'être menées pour apprécier ces effets financiers et l'opportunité d'un tel changement.

C - Des règles de calcul des pensions aux effets en moyenne proches entre fonctionnaires sédentaires et salariés du secteur privé pour la génération 1958

Comparer les modalités de détermination des salaires de référence ne suffit pas à apprécier les degrés de générosité respectifs des systèmes de retraite dans la fonction publique et le secteur privé.

Il existe de nombreuses autres différences, qui renvoient en premier lieu à la différence d'architecture : le régime de la fonction publique de l'État est intégré, complété par un régime de retraite additionnelle qui, compte tenu de l'étroitesse de l'assiette de cotisation et de la faiblesse des taux de cotisation, conduit à des pensions aux montants limités, alors que s'ajoute au régime général un régime complémentaire pour les salariés du secteur privé (l'AGIRC-ARRCO), dont les pensions, calculées en points sur la base de l'intégralité des salaires de la carrière, peuvent être plus importantes. Cette différence explique que la pension du régime général est généralement plus faible que celle du régime de la fonction publique de l'État : les primes sont certes prises en compte, mais un taux de liquidation de 50 % s'applique au régime général, contre 75 % dans la fonction publique[94].

Pour apprécier les effets de ces différences de règles en matière de retraite, la DREES a estimé la pension totale perçue à la liquidation par un fonctionnaire si les règles des salariés du secteur privé lui étaient appliquées, à carrière, rémunération et âge de départ à la retraite inchangés[95]. L'analyse a été menée sur un échantillon d'agents sédentaires (affiliés à la fonction publique de l'État ou à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - CNRACL) nés en 1958[96], afin de mesurer la diversité des situations.

En moyenne, la pension des fonctionnaires serait supérieure de 1,5 % en appliquant les règles du secteur privé plutôt que celles du régime des fonctionnaires, y compris le régime de retraite additionnelle.

[94] S'ajoutent des différences relatives au mode d'acquisition des trimestres ou aux minima de pension, mais elles sont de second ordre.

[95] Le raisonnement à âge de départ à la retraite inchangé a conduit à écarter de cette étude les fonctionnaires liquidant en catégorie active ou super active.

[96] Voir Chopard et alii, *Retraite : règles de la fonction publique et du privé - Comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire*, DREES, 2022. La simulation a été réalisée sur le champ des fonctionnaires sédentaires des trois versants, à âge de départ inchangé, et porte à la fois sur le régime de la FPE et la CNRACL.

Cette équivalence en moyenne cache d'importantes disparités, les effets étant très variables selon les caractéristiques des fonctionnaires. Pour la génération 1958 considérée, 62 % des assurés verraient leur pension améliorée d'au moins 1 % (le plus souvent des fonctionnaires modestes ou ayant beaucoup de primes), tandis que 32 % seraient perdants (plus fréquemment des assurés aisés ou ayant peu de primes)[97]. Appliquer les règles des salariés du secteur privé sur cette génération conduirait à réduire les disparités de niveaux de pension[98], ce qui souligne les disparités de situation en matière de retraite parmi les fonctionnaires.

Pour des générations de fonctionnaires plus récentes, appliquer les règles du secteur privé serait en revanche plus défavorable selon la DREES. Ce constat repose en grande partie sur les hypothèses de projection, qui sont celles du Conseil d'orientation des retraites (COR) pour son rapport annuel de 2022. Le COR postulait après 2032 une progression plus forte de la valeur du point d'indice, afin d'assurer, à moyen et long termes, un niveau de rémunération aussi dynamique que dans le secteur privé, sans augmenter la part de primes. Par ailleurs, l'AGIRC-ARRCO fait l'hypothèse d'un rendement en diminution jusqu'au milieu des années 2030 dans le cadre de ses projections. Ces deux hypothèses (cf. B pour la première) concourent à rendre les règles du secteur privé moins favorables.

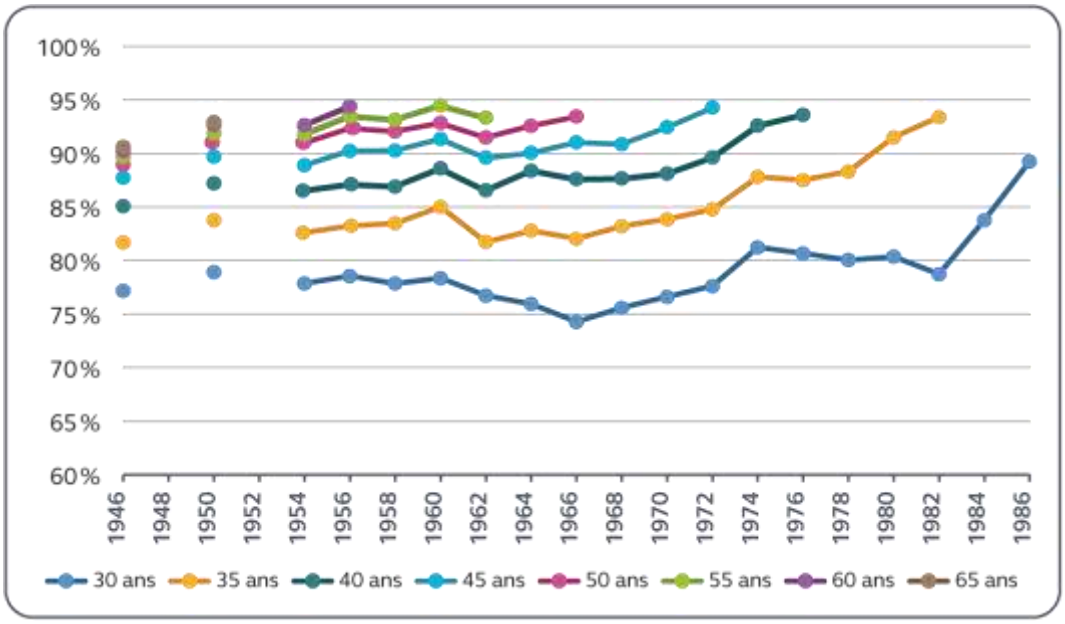
L'étude de la DREES prolonge l'analyse en considérant l'effet sur les recettes, plus spécifiquement sur les cotisations salariales. En appliquant les règles des salariés du secteur privé, le niveau des cotisations serait également plus élevé : en moyenne, les fonctionnaires sédentaires de la génération 1958 auraient versé près d'un quart de cotisations salariales retraite supplémentaires. Ce résultat s'explique pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ces règles conduiraient à appliquer les taux de cotisation des régimes du secteur privé à des primes soumises, en réglementation actuelle, au taux de cotisation plus faible du régime de retraite additionnelle de la fonction publique. De surcroît, ce dernier régime n'existe que depuis 2005 et ne s'applique qu'aux primes dans la limite de 20 % du traitement. Par ailleurs, les taux de cotisation salariale du secteur public n'ont été alignés sur ceux du secteur privé qu'après 2010, la génération 1958 a donc connu une partie de sa carrière avec un taux de cotisation plus faible.

D - Une articulation des règles de pension entre secteur privé et fonction publique qui conduit à des différences de traitement

La pension versée par le régime de la fonction publique de l'État constitue la très grande partie de la pension totale perçue par un fonctionnaire, mais pas la totalité (95 % dans le cas des fonctionnaires civils de la génération 1953, selon la DREES). En effet, une très grande proportion des fonctionnaires de l'État ont été polyaffiliés, c'est-à-dire affiliés à plusieurs régimes de base au cours de leur carrière. Toujours selon la DREES, 94 % des fonctionnaires de l'État nés en 1960 étaient polyaffiliés à l'âge de 55 ans (cf. graphique n° 16).

[97] Environ 6 % des fonctionnaires verraient leur pension inchangée à plus ou moins 1 %.
[98] Le ratio entre le neuvième décile et le premier décile de pension passerait de 2,5 à 2,3.

Graphique n° 16 : proportion de polyaffiliés parmi les fonctionnaires de l'État, par âge et génération



Source : DREES, échantillon inter-régimes de cotisants 2017

De génération en génération, la proportion de polyaffiliés parmi les fonctionnaires de l'État augmente, en lien avec la diversification des parcours et le recul de l'âge moyen d'entrée dans la fonction publique. La proportion de polyaffiliés à l'âge de 30 ans est ainsi passée de 77 % à 89 % entre les générations 1946 et 1986.

Par ailleurs, pour une génération donnée, la proportion de polyaffiliés augmente de moins en moins avec l'âge. Pour la génération 1954, elle augmente de 9 points entre les âges de 30 et 40 ans (passant de 78 % à 87 %), puis de 4 points sur la tranche décennale suivante (40 à 50 ans) et enfin de 2 points sur la tranche décennale (50 à 60 ans). L'essentiel des affiliations à d'autres régimes de base que celui des fonctionnaires de l'État sont donc concentrées en début de carrière. Sur le champ civil, 82 % des cas de polyaffiliation renvoient à des fonctionnaires qui ont commencé à travailler comme salarié du secteur privé avant d'intégrer la fonction publique ; les situations inverses, correspondant à une carrière dans le secteur privé après une carrière de fonctionnaire de l'État, sont moins fréquentes (18 %).

L'articulation des règles de calcul des pensions pour les fonctionnaires et pour les salariés du secteur privé n'est pas sans effet sur les niveaux de pension totale perçue *in fine*. Selon une étude de la DREES, un changement de secteur d'activité durant la carrière peut avoir un effet sensible et non univoque sur le montant de la retraite[99].

Cette analyse sur carrières-types montre que, en général, le taux de remplacement, c'est-à-dire le rapport entre la pension liquidée et le dernier salaire, apparaît plus élevé lorsque les assurés terminent leur carrière dans le secteur privé. Cet avantage renvoie aux modes de calcul du salaire de référence avec, d'un côté, le dernier traitement dans la fonction publique et, de

[99] P. Aubert et C. Plouhinec, « Les différences de retraite entre secteur public et secteur privé : une analyse par simulations sur carrières types », *Économie et statistique*, mars 2017.

l'autre, les 25 meilleurs salaires annuels au régime général et la totalité des salaires dans les régimes complémentaires. Le fait de commencer sa carrière dans la fonction publique conduit à écarter les salaires de début de carrière, qui sont aussi les plus bas, pour déterminer la pension. *A contrario*, débuter sa carrière dans le secteur privé conduit à prendre ces salaires dans le calcul de la pension, voire l'intégralité des salaires de début de carrière lorsque la durée de carrière est inférieure à 25 années dans le secteur privé. Cela est d'autant plus défavorable que les salaires intervenant dans le calcul du salaire de référence au régime général sont revalorisés selon les prix et non selon un indice d'évolution salariale.

Il existe toutefois certaines situations dans lesquelles commencer sa carrière dans le secteur privé s'avère plus favorable que d'y finir sa carrière, par exemple pour des fonctionnaires percevant peu de primes. C'est le cas d'un enseignant ayant travaillé 20 ans comme salarié du secteur privé. Le fait de percevoir peu de primes rend l'application des règles du secteur privé particulièrement défavorable. Une longue affiliation dans le secteur privé est dans ce cas plus pénalisante en fin qu'en début de carrière, car c'est en fin de carrière que sont perçus les salaires plus élevés, contribuant le plus au montant de la pension.

L'étude compare aussi les montants de pension totale selon que l'assuré est uniquement affilié au régime de la fonction publique, ou affilié également au secteur privé pour une partie de sa carrière. À salaire net identique, être affilié successivement aux secteurs privé puis public est généralement moins favorable qu'être intégralement affilié au régime de la fonction publique[100].

La convergence des règles entre les régimes devrait réduire ces différences de droits à la retraite en fonction des parcours professionnels et favoriser la mobilité sur le marché du travail.

III - Une politique de départ anticipé coûteuse et mal ciblée

En 2025, environ 900 M€ de dépenses de pensions ont été versées à des assurés avant l'âge d'ouverture des droits au titre des catégories active et super active (A). Outre la possibilité d'un départ précoce, ce dispositif s'accompagne dans la plupart des cas d'autres avantages – bonifications, primes spécifiques ouvrant droit à pension – constituant un levier d'attractivité pour des emplois réputés pénibles ou dangereux, et assurant un renouvellement rapide des effectifs pour les employeurs. Le classement par corps s'écarte toutefois de la reconnaissance initiale de la pénibilité et de la dangerosité selon le métier exercé (B).

A - Un surcroît de dépenses de retraite lié aux départs anticipés en catégorie active ou super active estimé à 850 M€ en 2025

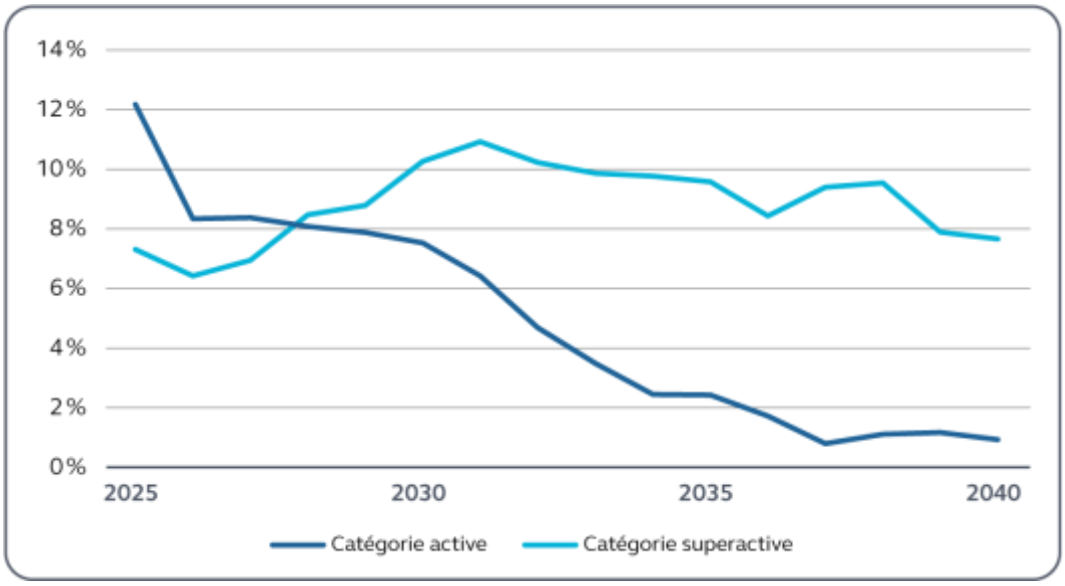
Au 31 décembre 2025, un peu plus 457 000 retraités civils du régime de la fonction publique de l'État avaient liquidé leur pension au titre de la catégorie active ou super active, soit 28 % de l'ensemble des retraités du régime. Les femmes représentent 42 % d'entre eux,

[100] La comparaison avec une affiliation dans les secteurs public puis privé est moins univoque : une telle affiliation est généralement plus défavorable qu'une affiliation intégralement dans la fonction publique, sauf pour de courtes périodes d'emploi dans le secteur privé.

contre 57 % de l'ensemble des retraités. Cette sous-féminisation renvoie en partie à la sur-représentation des hommes au sein de la police nationale et du personnel pénitentiaire. Elle s'explique aussi par un effet de substitution avec un autre type de départ anticipé, celui relatif aux mères de trois enfants, qui n'a été supprimé qu'en 2010.

En raison de la création du corps de professeur des écoles désormais exclu de la catégorie active (cf. encadré *infra*) et du transfert des anciens agents de La Poste, le nombre de départs anticipés en catégorie active diminue tendanciellement. Les départs en catégories active et super active sont ainsi moins fréquents parmi les nouveaux liquidants, à hauteur de 19 % en 2025, et concentrés principalement dans l'éducation nationale (46 % des nouveaux liquidants en 2025), au ministère de l'intérieur (29 %), au ministère de la justice (9 %) et parmi les anciens agents de La Poste (7 %). Cette proportion diminuerait continûment pour se stabiliser à 8 % à compter de la fin des années 2030 (cf. graphique n° 17). À cet horizon, la quasi-totalité de ces départs anticipés seraient réalisés au titre de la catégorie super active (police nationale et personnel pénitentiaire), les départs en catégorie active étant quasiment éteints et concentrés pour l'essentiel parmi les agents des ministères de l'équipement et de l'économie.

Graphique n° 17 : évolution de la proportion de fonctionnaires d'État liquidant en catégories active ou super active en projection, par année de départ



Source : service des retraites de l'État, modèle Pablo

La fermeture du droit à un départ anticipé pour les professeurs des écoles : un modèle à ne pas reproduire

En 1990, le corps des professeurs des écoles, de catégorie A et non éligible à un départ anticipé, a remplacé celui des instituteurs, de catégorie B et éligible à la catégorie active. À compter de cette date, les nouveaux instituteurs du primaire ont été recrutés dans le corps des professeurs des écoles.

Pour les instituteurs en place, l'intégration dans le corps des professeurs des écoles relevait notamment du choix des agents, libres de se présenter au concours à tout moment lors de la carrière et pas spécifiquement à la date de la réforme.

Qu'il soit devenu professeur des écoles ou non, un fonctionnaire qui était déjà instituteur en 1990 conservait le bénéfice du départ anticipé, pourvu qu'il satisfasse à son départ à la retraite la condition de durée minimale[101] de services effectifs en catégorie active. Les instituteurs en poste étaient incités à le rester jusqu'à justifier de cette durée minimale pour pouvoir partir à la retraite de manière anticipée, puis à intégrer le corps de professeur des écoles, mieux rémunéré[102]. En 2026, on dénombre moins de 1 000 instituteurs en activité, contre 350 000 professeurs des écoles. S'agissant des flux de départ à la retraite, le nombre d'ex-instituteurs pouvant partir à la retraite anticipée au titre de la catégorie active diminue progressivement, les derniers pouvant le faire vers 2030.

Le corps des instituteurs n'est pas le seul, dans la fonction publique, à avoir basculé en un corps de catégorie A en contrepartie d'une perte du droit au départ anticipé. Cela a été le cas, en 2010, de celui des infirmiers, affiliés à la Caisse nationale des retraites des agents de collectivités locales, mais selon des modalités différentes. Les infirmiers ont dû opter en 2010 entre deux possibilités : intégrer le nouveau statut de catégorie A et renoncer au départ anticipé même si la durée minimale de services actifs était acquise, ou rester en catégorie B avec la préservation de l'avantage du départ anticipé.

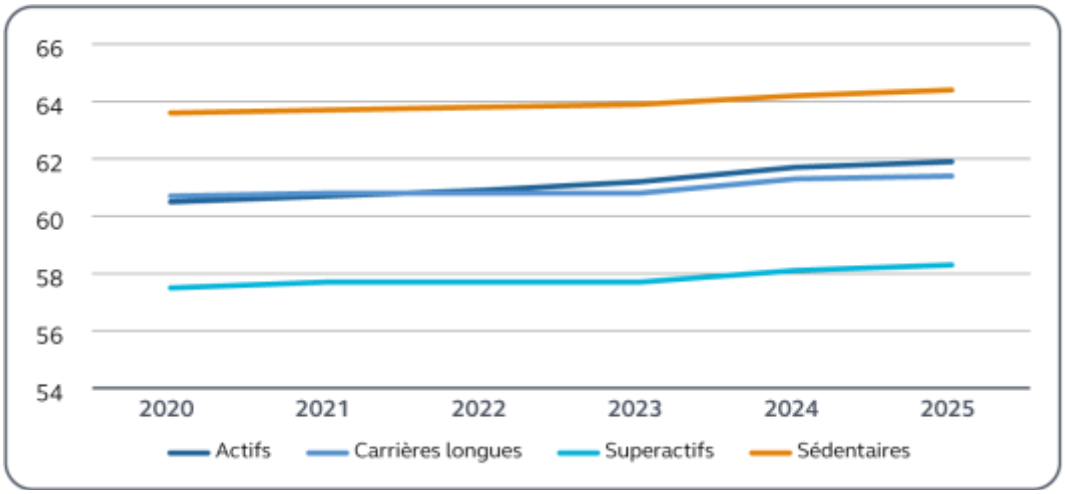
Contrairement aux infirmiers, les instituteurs ont pu cumuler les avantages de l'ancien corps (un départ anticipé) et du nouveau (une meilleure rémunération).

Les fonctionnaires de l'État qui sont partis à la retraite de manière anticipée en 2025 au titre des catégories actives ou super actives sont partis en moyenne à l'âge de 60,5 ans (61,9 ans pour les actifs et 58,3 ans pour les super actifs), contre 63,7 ans pour les fonctionnaires des catégories sédentaires, voire 64,4 ans pour ceux qui n'ont pas bénéficié des départs anticipés pour carrière longue ou motif familial.

[101] Durée qui est passée de 15 ans à 17 ans à la suite à la suite de la réforme de 2010.

[102] Les instituteurs souhaitant intégrer le grade de professeur des écoles devaient le faire par la voie du concours ou de la liste d'aptitude, l'objectif affiché était une intégration possible, à terme, pour l'ensemble des instituteurs. Certains d'entre eux n'ont pas souhaité changer de corps, notamment pour continuer à bénéficier du logement de fonction réservé au corps d'instituteur.

Graphique n° 18 : évolution de l'âge moyen de départ à la retraite selon le type de liquidation



Note : âges moyens calculés sur les retraités vivants fin 2025 (série courte pour éviter le biais de mortalité).
Source : service des retraites de l'État

Les fonctionnaires des catégories actives et super actives qui sont partis à la retraite en 2025 sont sous-représentés parmi les fonctionnaires de catégorie C.

Tableau n° 7 : structure hiérarchique selon le type de départ à la retraite en 2025

Catégorie	Actifs	Super actifs	Actifs et super actifs	Sédentaires
Catégorie A	75 %	22 %	55 %	57 %
Catégorie B	10 %	61 %	29 %	21 %
Catégorie C	14 %	17 %	16 %	21 %
Total	**100 %**	**100%**	**100 %**	**100 %**

Source : service des retraites de l'État

Leur durée d'assurance tous régimes, qui est l'un des déterminants de l'atteinte du taux plein pour la retraite, n'est inférieure en moyenne que de deux trimestres par rapport aux sédentaires (cf. tableau n° 8). Alors que la part de leur carrière réalisée hors de la fonction publique est plus faible en moyenne de dix trimestres, ils valident une durée de service dans la fonction publique supérieure de huit trimestres, compte tenu principalement des bonifications dont ils sont plus souvent bénéficiaires (cf. B). Leur taux de liquidation à la fonction publique est ainsi plus important. Conjugué au fait qu'ils terminent leur carrière de fonctionnaire à un indice en moyenne plus élevé, reflétant les écarts de structure par catégorie avec les sédentaires vus précédemment, leur pension versée par le régime des fonctionnaires de l'État est en moyenne plus élevée de 12 %.

Tableau n° 8 : écarts de pension et de durées selon le type de liquidation en 2025

	Actifs et super actifs	Sédentaires
Montant brut mensuel de pension au régime de la fonction publique de l'État (en €)	2 722	2 424
Indice à la liquidation	762	720
Taux de liquidation	70,3 %	64,8 %
Durées de services dans la fonction publique (en trimestres) [1]	144,5	136,8
dont bonifications (en trimestres)	10,9	4,6
Durée d'assurance hors fonction publique (en trimestres) [2]	27,8	37,6
Durée d'assurance tous régimes (en trimestres) [3] = [1] + [2]	172,3	174,4

Source : service des retraites de l'État

Les départs anticipés au titre des catégories actives et super actives constituent un surcroît de dépenses pour le régime. Selon les données du service des retraites de l'État, 850 M€ de dépenses de pensions ont été versées en 2025 avant l'âge d'ouverture des droits à ce titre sur le champ des fonctionnaires civils.

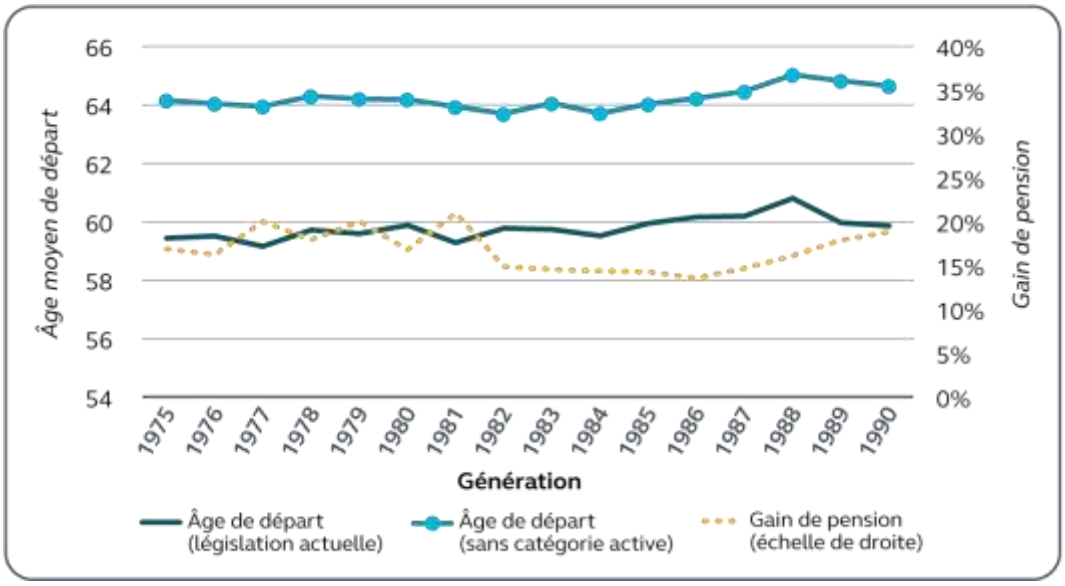
Une évaluation plus complète suppose de prendre en compte également deux autres effets : la perte de cotisations associée à un départ précoce et le fait qu'en anticipant leur départ, les fonctionnaires concernés ont un indice et une durée de carrière plus faibles, ce dernier effet conduisant à un montant de pension plus faible et atténuant le surcoût financier pour le régime.

Afin de mesurer l'ensemble de ces effets et d'estimer le coût complet des départs anticipés au titre des catégories actives et super actives, le service des retraites de l'État a simulé une fermeture du dispositif à compter des flux de 2026 pour la comparer avec le maintien du dispositif actuel. Dans cette simulation, les prolongations d'activité se traduiraient par de moindres recrutements, afin que la trajectoire d'effectifs en emploi soit identique dans les deux projections. Cette simulation conduit à soumettre les agents concernés – essentiellement des super actifs – aux bornes d'âge de droit commun dès les liquidations de 2026 et à supprimer les bonifications du cinquième propres aux catégories actives et super actives.

Les fonctionnaires qui auraient pu partir à la retraite au titre des catégories actives et super actives diffèreraient leur liquidation, de cinq ans en moyenne (cf. graphique n° 19). Leur âge moyen de départ à la retraite passerait d'un peu moins de 60 ans à un peu plus de 64 ans[103]. Ce report s'accompagnerait d'une progression de 15 % à 20 % de la pension moyenne perçue.

[103] Soit un report deux fois moins important que le recul de l'âge légal d'ouverture des droits les concernant (64 ans au lieu de 54 ans, car il s'agit pour l'essentiel de fonctionnaires en catégorie super active) compte tenu des hypothèses de comportement de départ à la retraite.

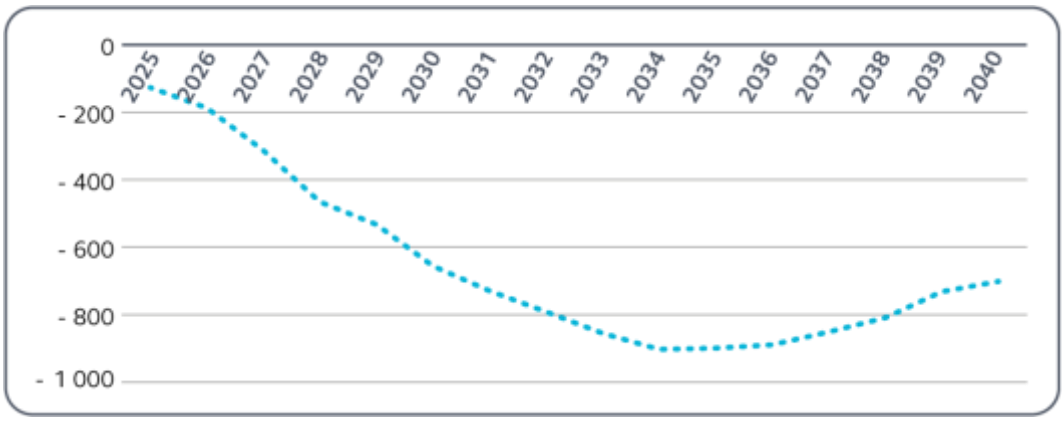
Graphique n° 19 : impact d'une fermeture des catégories actives et super actives sur les âges de liquidation et les pensions des fonctionnaires concernés



Source : service des retraites de l'État, modèle Pablo

La simulation de la fermeture des catégories actives et super actives permet de mesurer le coût annuel du dispositif en termes de dépenses de retraite qui sera maximal dans la moitié des années 2030 (900 M€, en euros constants de l'année 2025), en lien avec le report des départs à la retraite (cf. graphique n° 20). Les prolongations d'activité associées conduiraient à davantage de droits à retraite, donc à des pensions plus élevées, de sorte que le gain de pension serait réduit en 2045 (0,7 Md€).

Graphique n° 20 : impact d'une fermeture des catégories actives et super actives sur les dépenses de pension (en M€ constants de l'année 2025)

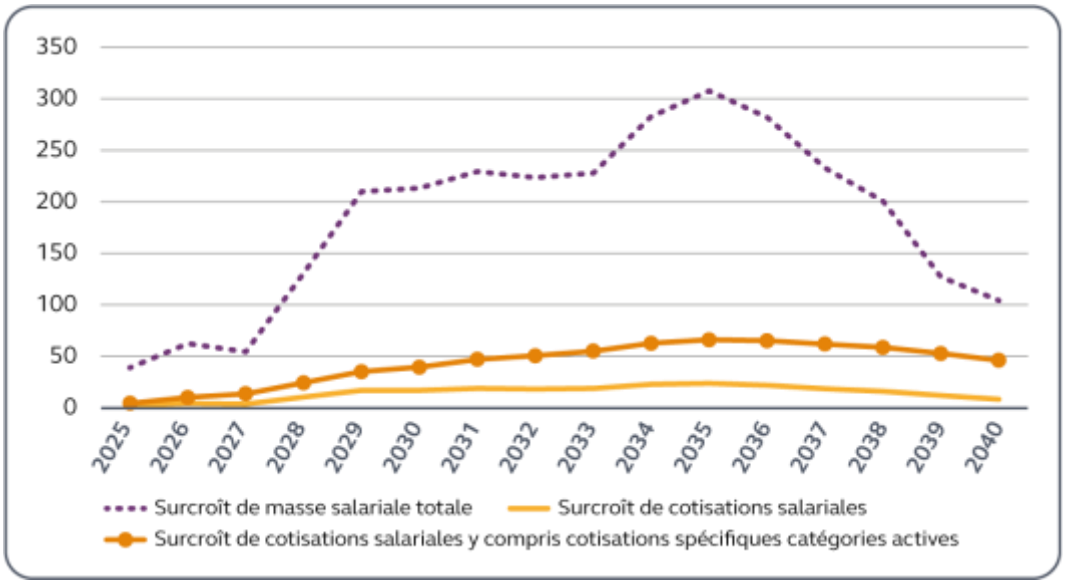


Source : service des retraites de l'État, modèle Pablo

Le maintien de fonctionnaires plus longtemps en emploi conduirait, à effectif inchangé, à limiter le remplacement de fonctionnaires âgés (mieux rémunérés) par des plus jeunes (moins bien rémunérés). La masse salariale, et donc les dépenses de l'État, s'en trouveraient renchéries, de 307 M€ en 2035 et 105 M€ en 2040 (cf. graphique n° 21). Ce surcroît de dépenses publiques

aurait toutefois pour corollaire une hausse des recettes du régime, nettement moindre que les économies de dépenses du régime : les cotisations salariales pour la retraite seraient supérieures de 25 M€ en 2035 (voire 65 M€ en considérant les cotisations spécifiques acquittées, en plus, par les agents en catégorie super active au titre de leurs sujétions et indemnités[104]) et 8 M€ (voire 45 M€) en 2040.

Graphique n° 21 : impact de la fermeture des catégories actives et super actives sur la masse salariale indiciaire et les cotisations salariales (en M€ constants de l'année 2025)



Source : service des retraites de l'État, modèle Pablo

B - Un périmètre des catégories actives et super actives qui mériterait d'être réexaminé

Le dispositif de la catégorie active ou super active est fondé sur la reconnaissance de fatigues exceptionnelles et de risques particuliers, rendant l'exercice de certains emplois trop éprouvant, fatigant ou dangereux à des âges avancés.

Selon le service des retraites de l'État, l'espérance de vie moyenne à l'âge de 65 ans, estimée sur la période 2015-2024, ne fait pas apparaître de différences notables entre les instituteurs et les fonctionnaires sédentaires[105]. En revanche, pour les hommes, les autres fonctionnaires de catégorie active ou super active ont en moyenne une espérance de vie à 65 ans inférieure de 1,5 année à celle des fonctionnaires sédentaires. L'intégralité de cet écart ne renvoie pas à la profession exercée, car l'espérance de vie est également corrélée à la catégorie sociale des assurés. Ce biais est important s'agissant des anciens agents de La Poste et du personnel pénitentiaire, très majoritairement composé d'agents de catégorie C. Il est moins

[104] Cotisation de 33 % sur l'indemnité de sujétions spéciales pour la police technique et scientifique, cotisation de 10 % sur l'indemnité de sujétions spéciales des personnels administratifs, techniques et spécialisés de la police nationale et de la gendarmerie nationale et cotisation salariale majorée de 2,2 points sur les indemnités de sujétions spéciales de la police, de la gendarmerie, de l'administration pénitentiaire et de la branche surveillance de la douane.
[105] En distinguant hommes et femmes.

prononcé concernant les policiers éligibles à la catégorie super active, qui sont plus fréquemment des agents de catégorie B.

Tableau n° 9 : espérance de vie à 65 ans par catégorie (moyenne 2015-2024), en années

Population	Femmes	Hommes
Fonctionnaires de catégorie sédentaire	24,57	21,22
Fonctionnaires de catégorie active - Instituteurs	24,84	21,24
Fonctionnaires de catégorie active – La Poste	nd	19,91
Fonctionnaires de catégorie super active (Police nationale et personnel pénitencier)	nd	19,65
Fonctionnaires de catégorie active ou super active – autres	nd	19,78

Note : les effectifs de femmes sont trop faibles parmi les fonctionnaires de catégorie super active et parmi les anciens agents de La Poste pour que des statistiques robustes puissent être présentées.
Source : service des retraites de l'État

Cet écart d'espérance de vie à 65 ans (1,5 année pour les hommes en moyenne) est toutefois plus faible que les différences d'âges d'ouvertures des droits (5 à 10 ans) et que les âges effectifs de départ à la retraite (de 1,8 à 5,4 ans en moyenne).

Des primes associées à la reconnaissance de la catégorie active ou super active, sont prises en compte dans le calcul de la pension [106] (cf. chapitre I, II.C.), ce qui constitue une exception et confère un avantage supplémentaire à cette catégorie.

La catégorie active ou super active conduit souvent à l'octroi de bonifications, qui permettent de compenser le fait qu'un départ anticipé conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une carrière plus courte, susceptible de minorer le montant de la pension. Outre les majorations de durées d'assurances et bonifications concernant l'ensemble des fonctionnaires (au titre de la naissance d'enfants ou encore de l'exercice de l'emploi hors d'Europe), les fonctionnaires de catégorie super active bénéficient spécifiquement d'une bonification dite du cinquième. Comme pour les militaires, cette bonification permet aux agents concernés[107] de bénéficier d'une annuité par période de cinq années travaillées, dans la limite de cinq annuités. Sans cette bonification, la pension des fonctionnaires concernés serait plus faible en moyenne d'environ 12 % à âge de départ inchangé[108].

Le dispositif apparaît ainsi comme un levier d'attractivité et de fidélisation des agents pour des emplois pénibles. Les conditions requises pour liquider plus tôt désincitent les agents à quitter les emplois pénibles et à envisager une réorientation professionnelle. C'est le cas de la condition de validation de 17 ou 27 années de services, qui présente par ailleurs des effets de seuil qui peuvent être interrogés. C'était le cas également de la clause d'achèvement, en vigueur

[106] Elles sont alors soumises à cotisation.
[107] Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, personnels de la police nationale, personnels de la filière de surveillance de l'administration pénitentiaire.
[108] Le calcul a été réalisé pour les nouveaux retraités de l'année 2025 ayant bénéficié de cette bonification, à l'exclusion de ceux percevant le minimum garanti.

jusqu'en 2023 pour les super actifs, qui conditionnait aussi le départ anticipé au fait de terminer sa carrière sur un emploi de catégorie super active. La réforme de 2023 a ainsi levé l'un des freins à la mobilité[109] en favorisant la poursuite d'activité des agents ayant été exposés aux risques pendant leur carrière sur des missions plus adaptées, sans pénaliser leurs droits à retraite[110].

Du point de vue des employeurs, la catégorie active leur garantit un renouvellement rapide des effectifs. Le surcoût induit par ces départs anticipés est par ailleurs supporté par l'ensemble des ministères, le taux de contribution au CAS *Pensions* étant le même pour tous les ministères.

Outre les conditions et modalités d'anticipation, la pertinence du périmètre des agents éligibles à la catégorie active est cependant insuffisamment étayée. Dans la fonction publique de l'État, les emplois concernés par la catégorie active sont recensés dans l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), le classement dans la catégorie active passant par une nomenclature établie par décret en Conseil d'État et devant figurer en annexe du CPCMR. Les modalités d'application prévoient toutefois un classement par corps. Cela conduit à une automaticité de la reconnaissance, qui tend à écarter le dispositif de l'objectif initial d'une reconnaissance de la pénibilité des métiers. Un travail de classification des emplois selon leur degré précis de pénibilité devrait être privilégié, avec un réexamen régulier des conditions de travail pour évaluer la pertinence du maintien de ces métiers dans les listes.

Ce dispositif est soumis au principe de cristallisation : il n'est pas possible d'élargir le périmètre des catégories actives ou super actives à de nouvelles catégories d'emploi. Au contraire, certains corps (instituteurs ou infirmiers pour la fonction publique hospitalière) en ont été exclus, au prix de mesures d'accompagnement financière consistant en un reclassement sur une grille de catégorie A. La création du corps de professeur des écoles est à cet égard particulièrement éclairante : cette réforme statutaire n'a fait l'objet d'aucune étude financière, ni pour estimer les impacts financiers du reclassement en catégorie sédentaire, ni pour calculer le surcoût engendré par le changement de grille, à la fois pour le système de retraite et pour l'ensemble des dépenses de personnel.

Les catégories actives et super actives reposent sur une logique collective et sont de ce fait peu ciblées. Elles se distinguent de la logique individuelle qui est à la base du compte de prévention de la pénibilité (C2P) applicable au secteur privé et conditionné à l'exposition réelle à un facteur de pénibilité[111]. Elles conduisent en outre à des surcoûts pour les finances publiques, en particulier à augmenter le taux de contribution de l'État au CAS *Pensions*, sans en reporter spécifiquement la charge sur les ministères les plus concernés (cf. partie 3).

---

[109] Cette réforme des retraites a aussi supprimé la dégressivité des bonifications du cinquième lorsque l'agent travaille au-delà de la durée de services requise, afin d'inciter les fonctionnaires actifs et super-actifs à poursuivre leur activité. Elle a également permis de cumuler les durées de services ouvrant droit à la bonification et de cumuler plusieurs bonifications sans que le total ne puisse excéder cinq ans.

[110] Plus globalement, la Cour a examiné récemment le maintien en employabilité des agents de la fonction publique de l'État, qui renvoie à la prévention de l'usure professionnelle, à l'accompagnement des reconversions et à la modulation des déroulements de carrière. Cour des comptes, *L'allongement de la vie professionnelle des agents dans une fonction publique d'État vieillissante*, observations définitives, novembre 2024.

[111] La Cour recommande de revenir sur la logique individuelle, trop complexe en gestion. Cour des comptes, « Le compte professionnel de prévention de l'usure professionnelle : une nécessaire remise à plat », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre X, 2026.

Ce sujet des catégories actives et super actives ne peut rester à l'écart des réflexions sur l'évolution des régimes de retraite des fonctionnaires, dont celui des fonctionnaires de l'État, tout en veillant à ne pas en élargir le périmètre. Il conviendrait notamment de s'interroger sur la justification du classement en catégorie active de certains métiers, comme tel a été le cas dans le passé des instituteurs et des infirmiers, en prenant appui sur une cartographie actualisée des métiers de la fonction publique exposés à des facteurs de pénibilité. Si des métiers peuvent justifier globalement leur rattachement à une catégorie active ou super active, il convient de vérifier, en adaptant le cas échéant le système d'information à cet effet, que tous les postes de travail dans l'exercice de ce métier le justifient[112], comme la Cour le relevait déjà dans son rapport de 2016 sur les pensions de retraite des fonctionnaires[113].

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Environ 40 % de la diminution du ratio démographique du régime entre 2015 et 2025 s'explique par la déformation de la structure des agents en emploi en faveur des contractuels. Le reste renvoie au changement de statut de la Poste et France Télécom, qui continuera d'affecter le régime jusqu'en 2060. Ces modalités de recrutement ont des conséquences sur le solde financier du régime.

Il en va de même s'agissant des politiques de rémunération qui ont conduit à accroître la part des primes, non génératrices de cotisations pour le régime. Dans le contexte passé de progression indiciaire modérée, calculer la pension sur la moyenne des 25 meilleurs traitements annuels de la carrière, revalorisés selon les prix, plutôt que sur le dernier traitement aurait été plus favorable aux fonctionnaires, mais ce serait l'inverse en cas de progression plus rapide de la valeur du point d'indice. Un calcul de la pension sur une plage plus large de rémunérations accentuerait la convergence vers le régime général, réduirait les écarts de pension entre catégories hiérarchiques et les disparités de traitement entre fonctionnaires, selon qu'ils ont réalisé toute ou partie de leur carrière dans la fonction publique. Il aurait toutefois des effets financiers très incertains.

L'autre grande particularité du régime des fonctionnaires est la possibilité de départs anticipés à la retraite au titre des catégories actives et super actives qui reposent sur une logique collective. Compte tenu du coût de ces départs anticipés, le classement de certains métiers devrait être réexaminé, en s'appuyant sur une cartographie actualisée des métiers de la fonction publique exposés à des critères de dangerosité ou pénibilité.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante au ministère de l'action et des comptes publics :

2. *Réexaminer systématiquement en cas de négociation catégorielle le périmètre des métiers relevant des catégories actives ou super actives et, au sein de ces métiers, les fonctions exercées justifiant le bénéfice des avantages associés en matière de retraite.*

[112] Les inspections générales de l'administration et des affaires sociales avaient été chargées en 2016 de dresser un bilan des politiques conduites en matière de prévention et de prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique. Elles considéraient que tous les postes de travail dans l'exercice de métiers classés en catégorie active ou super active ne justifiaient sans doute pas leur rattachement à cette catégorie, par exemple les agents de la police nationale qui ne sont pas affectés à des postes opérationnels.

[113] Cour des comptes, *Les pensions de retraites des fonctionnaires. Des évolutions à poursuivre*, rapport public thématique, octobre 2016.

Chapitre III

Vers une clarification du financement

et de la présentation budgétaire

La centralisation des flux financiers au sein du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* vise à uniformiser le traitement des retraites des fonctionnaires de l'État tout en répercutant le coût complet d'un fonctionnaire sur les employeurs. Cette architecture budgétaire a conduit à faire supporter aux employeurs militaires une partie des retraites des fonctionnaires civils et à fixer un niveau de contribution employeur élevé pour l'emploi de fonctionnaires par rapport à celui supporté pour l'emploi d'agents contractuels (I). Ce taux de contribution employeur mêle aujourd'hui plusieurs natures de dépenses et isoler celles qui devraient peser sur l'employeur public au seul titre des retraites conduirait à réviser ce taux à la baisse (II). Une clarification du financement du CAS *Pensions* est nécessaire au sein du budget de l'État et amènerait à renouveler la lecture des dépenses de l'État (III).

I - Des flux financiers retracés dans un compte d'affectation spéciale, équilibrés par une contribution de l'État

Créé en 2006 pour centraliser les recettes et dépenses relatives aux pensions des fonctionnaires de l'État, le CAS *Pensions* vise à répercuter sur les ministères les coûts complets de leurs fonctionnaires à travers des contributions employeurs distinctes pour les civils et les militaires (A). La stabilité des taux de contribution employeur entre 2013 et 2024, malgré des évolutions démographiques divergentes entre civils et militaires, a conduit à ce que des dépenses militaires financent des retraites de fonctionnaires civils, déformant ainsi la répartition des dépenses au sein du budget de l'État (B). La réduction du nombre de fonctionnaires de l'État a contribué à la hausse du taux de contribution employeur au CAS *Pensions* afin d'en assurer l'équilibre à moyen terme, ce qui pourrait inciter les employeurs publics, notamment les opérateurs de l'État, à privilégier le recrutement d'agents contractuels plutôt que de fonctionnaires (C).

A - Un CAS *Pensions* créé pour centraliser le versement des retraites et répercuter sur les employeurs le coût complet des fonctionnaires

L'État est le seul débiteur des engagements de retraite de ses fonctionnaires. De ce fait, les paiements annuels constituent des charges du budget général et les engagements pluriannuels sont présentés au sein des engagements hors bilan du compte général de l'État.

Les engagements de l'État au titre des retraites de ses fonctionnaires dans le compte général

L'inscription des engagements de l'État en matière de retraite dans le compte général de l'État procède d'une logique différente du paiement effectif des pensions de l'année rendu possible par l'ouverture de crédits de paiement dans le budget annuel. Ces engagements visent à retracer la somme actualisée des pensions à verser aux actuels retraités et actifs, et dont l'État devra s'acquitter à l'avenir.

Les engagements de l'État au titre des retraites de ses fonctionnaires civils et militaires s'élevaient fin 2025 à 1 366 Md€[114], dont 1 283 Md€ hors La Poste et Orange. 58 % de cet engagement correspond à des fonctionnaires déjà à la retraite. Le montant de ces engagements qui courent sur une longue période dépend fortement du choix du taux d'actualisation. La variation des engagements de retraite entre fin 2024 et fin 2025 (-207 Md€, soit -15 %) s'explique essentiellement par l'évolution du taux d'actualisation permettant de calculer la valeur des flux financiers futurs ramenée à aujourd'hui, passé de 1,38 % en 2024 à 2,21 % en 2025.

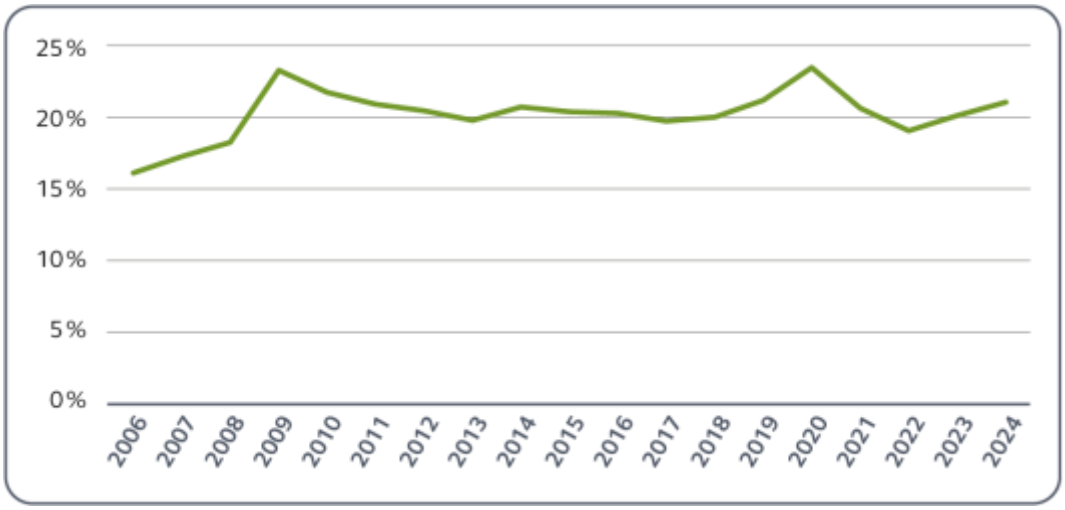
L'inscription des engagements de retraite de l'État en hors bilan plutôt qu'au passif pourrait être discutée.

Les dépenses de pension des fonctionnaires de l'État représentent depuis 2006 entre 10 % et 13,5 % des dépenses du budget général de l'État sans qu'une tendance générale à la hausse ou à la baisse puisse être dégagée[115]. Cette proportion est sensible aux évolutions des dépenses du budget général qui peuvent être importantes, tout particulièrement en cas de crise (covid, crise inflationniste de 2022-2023). La comparaison avec les recettes fiscales nettes de l'État permet de mesurer quelle part des impôts affectés au financement de l'État est consacrée au paiement des pensions des fonctionnaires de l'État. Cette proportion est relativement stable depuis 2006, de l'ordre de 20 %.

[114] Avec un taux d'actualisation égal à 2,21 % net d'inflation, correspondant au taux OAT€i (obligations assimilables du Trésor indexées) 2047 au 31/12/2025.

[115] Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique (dit « *Jaune Pensions* ») annexé au projet de loi de finances pour 2026, figure 5, page 29.

Graphique n° 22 : évolution du poids des dépenses du CAS *Pensions* par rapport aux recettes fiscales nettes de l'État (2006-2024)



Source : Cour des comptes

Afin d'assurer une homogénéité de traitement tout en répartissant le coût des retraites sur l'ensemble des employeurs et des missions de l'État, les recettes et dépenses relatives aux retraites des fonctionnaires de l'État sont centralisées depuis 2006 au sein d'un compte d'affectation spéciale dit « Pensions » (CAS *Pensions*)[116]. Le paiement des retraites constitue la principale dépense de ce CAS qui est alimenté par des cotisations salariales prélevées sur les traitements des fonctionnaires et par des contributions versées par les employeurs[117].

Le CAS *Pensions*, une architecture budgétaire récente et atypique en Europe

L'architecture budgétaire de l'État concernant les retraites de ses fonctionnaires n'a pas toujours été organisée autour d'un CAS. Avant 2006, les dépenses prévisionnelles de pensions étaient réparties entre les budgets des ministères en loi de finances initiale. Dès l'ouverture du budget, les crédits de paiement correspondant étaient transférés sur un chapitre du budget des charges communes pour pouvoir procéder au paiement effectif, qui restait centralisé. Ce mécanisme présentait plusieurs difficultés. En premier lieu, certaines dépenses de pension n'étaient pas réparties (fonctionnaires détachés hors de l'État, agents de La Poste et de France Télécom). En second lieu, si les crédits de dépenses étaient répartis par ministère avant d'être recentralisés, il n'en allait pas de même des recettes, qui restaient intégralement centralisées. Or certaines de ces recettes étaient affectées au paiement de pensions. L'identification du poids réel des pensions pour chaque ministère en était de ce fait faussée en loi de finances initiale. La création du CAS *Pensions* vise à répondre à ces difficultés.

[116] L'article 21 de loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances impose la création d'un compte d'affectation spéciale pour les pensions. Les comptes d'affectation spéciale sont une catégorie de comptes spéciaux dans laquelle les recettes sont en relation directe avec les dépenses concernées.

[117] L'annexe n°5 de ce rapport synthétise les principales recettes et dépenses du programme 741. Pour une présentation plus complète du CAS *Pensions*, voir Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025, Compte d'affectation spéciale Pensions*, avril 2026.

L'existence d'un mécanisme interne au budget de l'État comme le CAS *Pensions* est plutôt une spécificité française. Dans des pays aux caractéristiques comparables (régime spécifique aux fonctionnaires, financement par répartition), des choix d'organisation budgétaire différents ont été opérés même si le paiement des retraites reste généralement confié à un organisme centralisé. Ainsi, en Belgique, ce dernier est financé à 31 % par des cotisations, sans distinction de la part employeur et de la part salariale, et à 67 % par des subventions. En Allemagne, il n'existe ni contribution employeur ni cotisation salariale. Chaque ministère inscrit à son budget les charges de retraite de ses fonctionnaires, dont la liquidation est en revanche centralisée[118].

Le CAS *Pensions* regroupe plusieurs programmes budgétaires, correspondant à des régimes de retraites distincts. Le programme 741 – *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*, qui regroupe les retraites des fonctionnaires civils et des militaires à l'exception de celles des anciens ouvriers de l'État, des pensions militaires d'invalidité et de celles des victimes de guerres, constitue l'essentiel (95 %) des enjeux financiers du CAS.

Les dépenses exécutées en 2025 dans ce programme (cf. annexe n° 5) représentent 66 Md€, essentiellement portées par les pensions civiles (53,9 Md€) et les pensions militaires (11,2 M€). Les contributions à d'autres régimes de retraite représentent une part minoritaire des dépenses de ce programme. Ces dépenses sont financées par des recettes dont beaucoup ne correspondent pas à des flux financiers réels mais à des conventions comptables au sein du budget général de l'État. En 2025, les recettes enregistrées au sein du CAS Pensions s'élevaient à 64 Md€. Les contributions employeurs représentaient 54,9 Md€, dont 36,2 Md€ reversés en interne au budget de l'État pour les fonctionnaires civils, 11,5 Md€ pour les militaires dont le mouvement est essentiellement un mouvement interne à l'État et 6,8 Md€ versés par des employeurs publics pour des fonctionnaires d'État en situation de détachement. La deuxième source de recettes est constituée des cotisations salariales (7,5 Md€). Comme en recettes, les transferts et compensations inter régimes ne constituent qu'une fraction marginale du programme 741.

Les contributions employeurs de La Poste et d'Orange

La Poste et Orange sont deux sociétés héritières de services auparavant partie intégrante de l'État. De ce fait, elles continuent d'employer des fonctionnaires de l'État. Elles contribuent au CAS *Pensions*, soit à travers le versement de cotisations salariales (en 2025, 51 M€ pour Orange, 128 M€ pour La Poste), soit à travers le versement de contributions employeurs.

[118] L'annexe n° 8 présente quelques éléments de comparaison internationale.

Le principe de ces contributions est fixé par l'article 30 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, antérieure à la création du CAS *Pensions*. Elles sont, depuis 2007, radicalement différentes des principales contributions employeurs pour les fonctionnaires civils et les militaires. Elles visent uniquement à faire supporter à ces sociétés des prélèvements sociaux et fiscaux relatifs aux retraites des fonctionnaires qu'elles emploient équivalentes à ceux que devraient acquitter leurs concurrents. Les contributions acquittées par Orange et La Poste sont dites « libératoires » en ce qu'elles ne sont pas calibrées pour financer les retraites des fonctionnaires qu'elles ont pu employer. Du fait du déséquilibre démographique induit par l'extinction des fonctionnaires employés par Orange et La Poste, ce dispositif génère un important reste à charge pour l'État.

Les contributions employeurs d'Orange et de La Poste sont déterminées par des « taux d'équité concurrentiel », fixés en 2024 à 51,50 % pour Orange et 18,05 % pour La Poste. Le dispositif est d'une grande complexité. Il implique de reconstituer la masse salariale brute sur la base des salaires des fonctionnaires employés dans la société, à laquelle sont appliqués les prélèvements sociaux et fiscaux qu'auraient à supporter des concurrents au titre des retraites. Il est à cet effet nécessaire de prendre en compte les différences de couverture de risques qui peuvent exister entre fonctionnaires et salariés de droit privé[119], si bien que les réformes portant sur les cotisations chômage ou maladie applicables au secteur privé peuvent avoir des conséquences sur le montant des contributions employeurs versées par Orange et La Poste au CAS *Pensions*.

Les recettes attendues en 2025 en loi de finances initiale étaient modestes au regard du CAS *Pensions* : 240 M€ pour Orange, 116 M€ pour La Poste. Si Orange s'est acquittée d'un versement de 247 M€, La Poste n'a versé que 13 M€, au titre uniquement des fonctionnaires d'État détachés en son sein et non de ses propres fonctionnaires. La Poste considère en effet avoir déjà trop versé par rapport à ses obligations, du fait essentiellement d'une mauvaise prise en compte de réformes concernant l'indemnisation chômage et maladie dans le secteur privé. L'État a avalisé l'analyse de La Poste en février 2025[120].

[119] Le risque chômage est absent pour les fonctionnaires. Inversement, un arrêt maladie ou invalidité d'un fonctionnaire est pris en charge par son employeur et non par la sécurité sociale. Pour rétablir une équité concurrentielle, il convient par ailleurs de prendre en compte qu'un employeur privé ne paie par définition pas de charges sociales sur le salaire versé par la sécurité sociale, au contraire de l'employeur public qui prend en charge l'arrêt maladie ou invalidité.

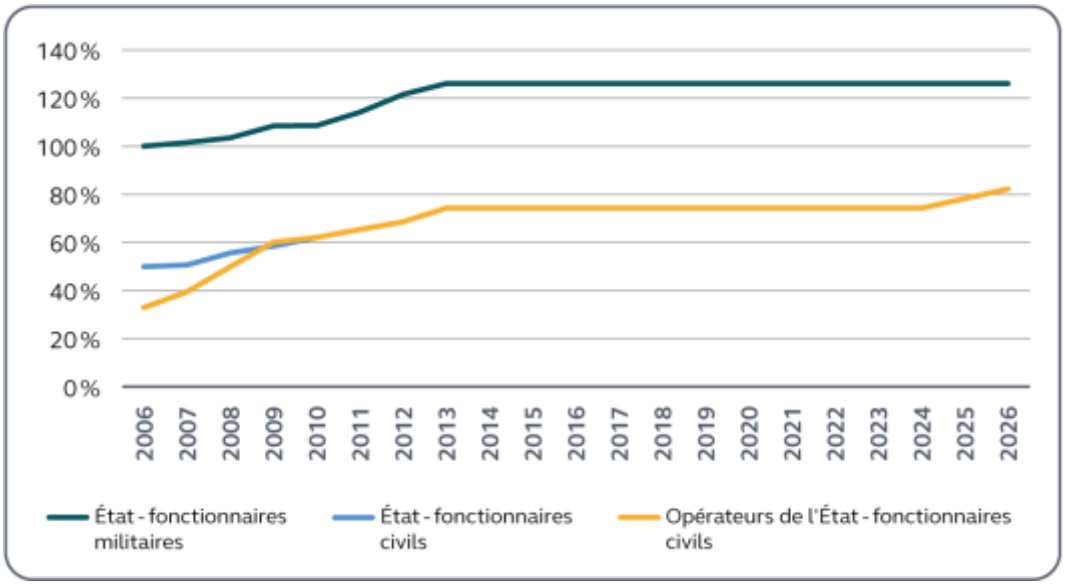
[120] Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2025, CAS* Pensions, avril 2026. L'aide de l'État accordée à La Poste et validée en 2007 par la Commission européenne prévoyait que La Poste verse des contributions libératoires jusqu'en 2049. En vertu du décret n° 2021-1210 du 20 septembre 2021 modifiant le décret n° 2007- 3 du 1er janvier 2007, le taux d'équité concurrentiel est fixé chaque année par le ministre du budget. Suivant l'argumentation de La Poste, l'État considère que le groupe La Poste s'est d'ores et déjà acquitté des sommes dont il était redevable. Suivant cette analyse, l'arrêt des versements de La Poste ne constituerait pas une nouvelle aide de l'État ou une modification substantielle de son montant, qui imposerait une notification à la Commission européenne. Des échanges sont cependant en cours entre les services de l'État et la Commission européenne pour valider cette analyse.

Au compte général de l'État arrêté fin 2024, publié avant que l'arrêt des versements de La Poste ne soit avalisé par le Gouvernement, les engagements de retraite correspondant aux futures contributions au CAS *Pensions* de la part de La Poste et d'Orange représentaient respectivement 1,31 Md€ et 1,44 Md€. Prenant acte de l'arrêt de la majeure partie des versements de La Poste au CAS *Pensions*, le compte général de l'État arrêté fin 2025 ne mentionne plus qu'un engagement de retraite d'Orange à l'égard de l'État de 1,2 Md€. La Poste demande à l'État le remboursement d'un trop-perçu qu'elle estime à 1,9 Md€ (2,2 Md€ avec actualisation). La société Orange a par ailleurs introduit une action en justice contre l'État en avril 2025 afin de revoir le niveau des contributions au CAS *Pensions* dont elle s'acquitte.

Les contributions employeur jouent un rôle essentiel au sein du CAS *Pensions*. Elles constituent la variable d'ajustement qui permet de respecter l'obligation d'équilibre à moyen terme qui s'applique à chaque compte d'affectation spéciale[121], et répercutent aux employeurs le coût complet des fonctionnaires de l'État qu'ils emploient.

Les taux de contribution employeur, distincts pour les civils et les militaires, sont ainsi régulièrement réévalués. Relevés progressivement et de manière importante entre 2006 et 2013 pour les fonctionnaires civils (de 49,9 % en 2006 à 74,28 % en 2013) comme pour les militaires (de 100 % à 126,07 %), ils étaient restés stables jusqu'en 2024. La dégradation du solde cumulé du CAS *Pensions* a conduit le Gouvernement à relever le taux de contribution employeur pour les seuls fonctionnaires civils à 78,28 % pour 2025 puis à 82,28 % en 2026.

Graphique n° 23 : taux de contribution employeur (2006-2026)



Source : Cour des comptes

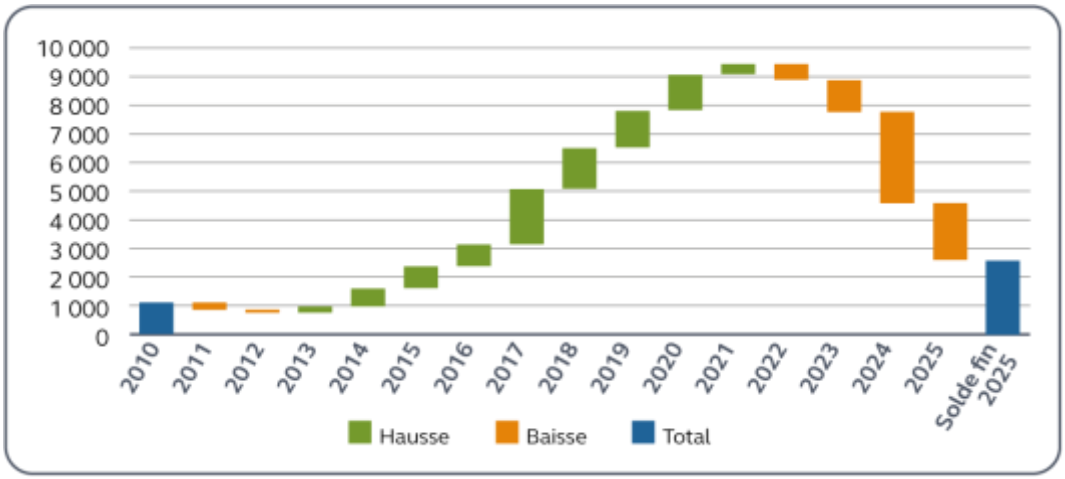
L'obligation d'équilibre du CAS *Pensions* n'est pas annuelle. Le solde annuel de ce dernier peut être déficitaire tant que les excédents antérieurs n'ont pas été intégralement consommés. En l'absence de révision régulière des taux de contribution employeur, le

[121] Le fondement de cette obligation est l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001 (dite « LOLF ») qui dispose que, « *en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées* ».

CAS *Pensions* peut enregistrer chaque année un excédent comme un déficit. La stabilité des taux de contribution employeur présente deux intérêts. D'une part, elle permet d'accumuler des excédents et de lisser la charge financière en anticipant une hausse à venir des dépenses. D'autre part, elle donne de la visibilité aux employeurs publics et permet de simplifier les négociations budgétaires. Ce dernier point est particulièrement vrai concernant les opérateurs de l'État pour lesquels l'État peut faire le choix de ne pas revoir à due proportion la subvention d'équilibre qui leur est versée et les laisser supporter la charge supplémentaire liée au CAS *Pensions*.

Le solde cumulé du CAS *Pensions* a de ce fait augmenté de fin 2013 (1 Md€) à fin 2021 (9,5 Md€) puis a diminué pour atteindre 2,6 Md€ fin 2025. L'ampleur du retournement a conduit aux relèvements précités du taux de contribution employeur pour les civils en 2025 et en 2026. Compte tenu de cette rapide dégradation, la Cour recommande depuis avril 2024 que la direction du budget et le service des retraites de l'État présentent une trajectoire d'évolution à dix ans des dépenses du CAS *Pensions* ainsi que les conditions permettant de respecter l'obligation d'équilibre de ce dernier[122].

Graphique n° 24 : évolution des soldes annuel et cumulé du CAS *Pensions* (2010 – 2025, M€)



Note de lecture : les barres vertes correspondent aux résultats annuels excédentaires du CAS Pensions et les barres rouges aux résultats déficitaires. Fin 2025 le solde cumulé du CAS Pensions était de 2,6 Md€.
Source : Cour des comptes

B - Une absence de révision des taux civils et militaires qui a conduit à un financement des retraites des fonctionnaires civils par les employeurs militaires

En 2013, les taux de contribution employeur civils et militaires ont été fixés à respectivement 74,28 % et 126,07 % afin que les soldes des sous-ensembles civils et militaires soient chacun équilibrés. Ces taux sont restés inchangés jusqu'en 2024, alors même que les ratios démographiques des militaires et des civils connaissaient des évolutions différenciées.

[122] Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, CAS* Pensions, avril 2024. La recommandation a été réitérée dans les analyses des exécutions budgétaires 2024 et 2025, ainsi que dans le rapport d'analyse de l'ensemble du budget de l'État en 2025 (Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2025. Résultats et gestion*, avril 2026).

Malgré la révision en 2025 du taux de contribution employeur pour les fonctionnaires civils uniquement, au sein du programme 741, le solde entre les recettes et les dépenses a été en 2025 de - 3 Md€ pour les civils (- 6 % de leurs dépenses de pension) et de + 1,2 Md€ pour les militaires (11 % de leurs dépenses de pension).

Les taux de contribution employeur permettant d'équilibrer chacun des sous-soldes en 2025 auraient été de 83,68 % pour les civils (contre un taux en vigueur de 78,28 %) et de 112,29 % (contre 126,07 %) pour les militaires. Leur application aux principales missions du budget de l'État qui supportent des fonctionnaires aurait conduit à revoir les contributions de chaque mission au CAS *Pensions*. Ainsi, la mission *Enseignement scolaire* aurait dû supporter 1,6 Md€ de contribution au CAS supplémentaire (+ 6,8 %), tandis que la mission *Défense* aurait vu sa contribution réduite de 0,6 Md€ (- 6,7 %). Au-delà du budget de l'État, la sous-estimation du niveau de la contribution d'équilibre des employeurs civils conduit à une subvention implicite de l'État de 465 M€ auprès des personnes publiques employant des fonctionnaires civils[123].

Tableau n° 10 : écart des contributions employeur au CAS *Pensions* entre le taux en vigueur en 2025 et un taux permettant d'équilibrer les soldes civils et militaires (M€)

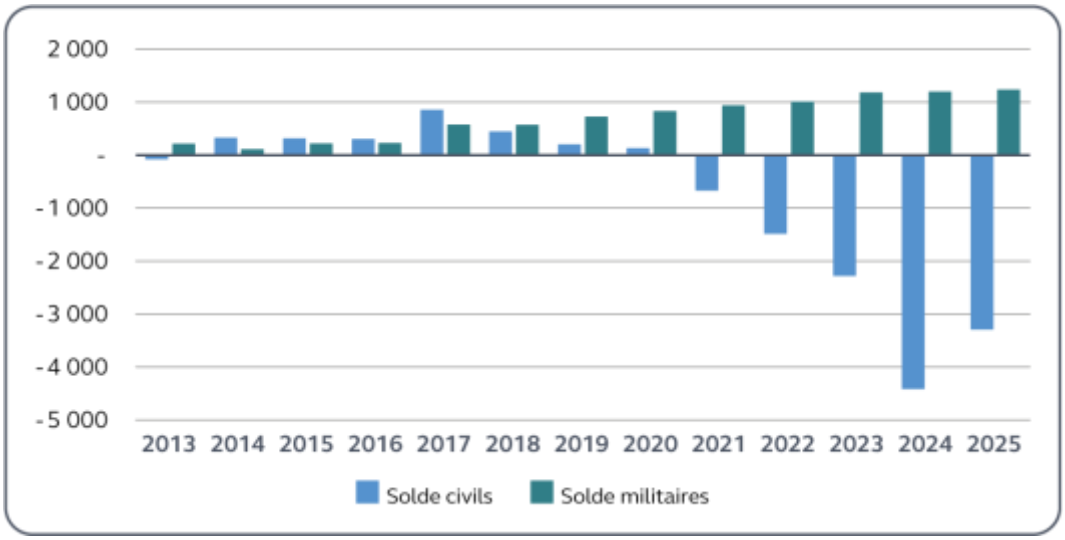
Mission	Enseignement scolaire	Sécurités	Gestion des finances publiques	Défense	Justice
Écart	**1 620**	**- 162**	**184**	**- 622**	**148**
dont civils	1 620	278	184	153	148
dont militaires	0	- 440	0	- 775	- 1

Note : la somme des écarts de toutes les missions n'est pas nulle, car chaque sous-solde a été équilibré pour le calcul alors que le CAS Pensions était déficitaire de 2 Md€ en 2025.
Source : Cour des comptes

Ce déséquilibre observé en 2025 n'est pas un phénomène ponctuel. Depuis 2017, le solde concernant les retraites des militaires est positif chaque année d'un montant compris entre 0,6 et 1,2 Md€$_{2025}$[124]. À l'inverse, celui concernant les retraites des fonctionnaires civils, proche de l'équilibre entre 2013 et 2020, a enregistré depuis 2021 des déficits compris entre 0,7 et 4,4 Md€$_{2025}$. Au global, les contributions employeurs militaires apportées au CAS *Pensions* ont été supérieures de 9,1 Md€$_{2025}$ par rapport au niveau qui aurait été suffisant pour équilibrer le solde des militaires, tandis que les contributions des employeurs civils étaient inférieures de 9,6 Md€$_{2025}$ au niveau nécessaire pour équilibrer le solde des civils.

[123] En 2025, parmi les contributions employeurs versées pour les fonctionnaires civils, 15,8 % étaient versées par des personnes publiques distinctes de l'État (opérateurs de l'État et collectivités territoriales essentiellement). Le ratio était de 0,2 % pour les militaires, les détachements hors de l'État étant peu nombreux.
[124] Les valeurs sont exprimées en euros 2025 en utilisant le déflateur du PIB.

Graphique n° 25 : évolution des soldes civils et militaires du programme 741 du CAS *Pensions* (2013-2025, M€$_{2025}$)



Note : les valeurs sont exprimées en euros 2025 en utilisant le déflateur du PIB.
Source : Cour des comptes, données direction du budget

S'il n'existe pas d'obligation juridique à ce que les soldes relatifs aux civils et militaires soient chacun équilibrés, l'ampleur et la durée de tels déséquilibres interrogent. Cette absence d'équilibrage des sous-soldes conduit à ce que les employeurs de militaires financent une partie des retraites des fonctionnaires civils, ce qui ne correspond pas à l'objectif de faire supporter aux employeurs publics les coûts complets liés à l'embauche de leurs fonctionnaires. Elle a pour conséquence de majorer les dépenses des missions du budget de l'État employant des militaires et de minorer celles employant des fonctionnaires civils. Pour les dépenses militaires, ce financement cumulé depuis 2016 des retraites par des sur-contributions employeurs de 9,6 Md€$_{2025}$, affecté dans la réalité à des dépenses civiles, représente presque une année de contribution employeur des militaires au CAS *Pensions* (11,3 Md€ en 2025).

C - Un écart de taux de contribution avec les agents contractuels qui pourrait conduire à des arbitrages en défaveur des fonctionnaires

Le statut général des fonctionnaires, adopté en 1946, donne une place toute particulière au recrutement par concours et limite en principe l'emploi d'agents non titulaires à des emplois non permanents. Ce principe a toutefois été progressivement amendé, tout d'abord par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires[125], puis par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique[126]. Si la norme reste que les emplois permanents ont vocation à être occupés par des fonctionnaires, de nombreuses exceptions permettent le recrutement d'agents contractuels, y compris pour des emplois permanents.

[125] Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors.
[126] Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Depuis que le CAS *Pensions* a été créé en 2006, le poids des agents contractuels au sein de la fonction publique a considérablement progressé. Cette évolution a des causes multiples et conduit à une mutation d'ensemble du modèle de la fonction publique[127].

De 2006 à 2013, la diminution du nombre de fonctionnaires se traduit par une hausse importante du taux de contribution employeur pour les fonctionnaires civils, porté à 74,28 %. Entre 2014 et 2024, ce taux, élevé au regard du taux en vigueur pour les agents contractuels (14,77 % en 2024), a peu évolué. Il est concomitant d'un recours accru aux agents contractuels.

Tableau n° 11 : évolutions des taux de contribution employeurs, du nombre de fonctionnaires civils et du nombre d'agents contractuels au sein de la fonction publique d'État

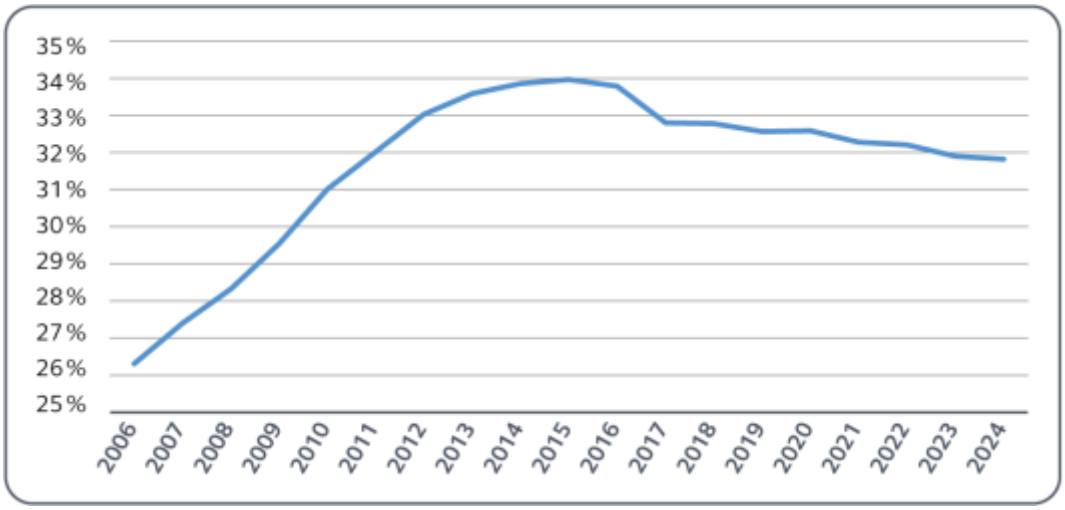
Catégorie d'agents	Évolutions	2006-2013	2014-2024
Fonctionnaires	Évolution annuelle moyenne du nombre de fonctionnaires (ensemble)	- 37 000	-3 000
	Taux de contribution employeur (civils)	49,60 % → 74,28 % (+24,38 points)	74,28 % → 78,28 % (+ 4 points)
Agents contractuels	Évolution annuelle moyenne du nombre d'agents contractuels	+ 11 000	+ 22 000
	Taux de contribution employeur (sous le plafond de la sécurité sociale)	13,28 % → 13,68 % (+0,4 point)	14 % → 14,77 % (+0,77 point)

Source : Cour des comptes

Il résulte de ces évolutions un poids de la contribution au CAS *Pensions* par rapport à la masse salariale de l'État qui progresse jusqu'en 2016 (sous l'effet de la hausse du taux de contribution employeur) mais qui décroît depuis avec le développement du recours aux agents contractuels.

[127] Cour des comptes, *La montée en puissance des agents contractuels : une fonction publique en mutation*, rapport public thématique, juin 2026.

Graphique n° 26 : évolution du poids de la contribution employeur au CAS *Pensions* par rapport à la masse salariale de l'État



Source : comptabilité nationale, retraitements Cour des comptes

Au regard de ces évolutions, on peut se demander si l'écart de taux de contribution entre fonctionnaires et agents contractuels (pour lesquels le taux des cotisations patronales de retraite est de l'ordre de 15 %) n'a pas incité les employeurs à favoriser l'embauche d'agents contractuels afin de maîtriser la masse salariale.

Selon la direction du budget, cet arbitrage entre agents contractuels et fonctionnaires n'existerait pas pour les ministères. Les demandes de crédits des ministères sont évaluées au regard de la norme d'évolution des dépenses publiques, fixée par la loi de programmation pour 2023 à 2027. Si, pour les agents contractuels, la contribution employeur relative à la retraite est intégrée dans l'appréciation de l'évolution de la dépense, la contribution employeur au CAS *Pensions* est neutralisée pour les fonctionnaires. Il en résulterait paradoxalement des conditions d'arbitrage défavorables aux agents contractuels.

En fait, sur les vingt années écoulées entre la création du CAS *Pensions* et 2025, les contributions de l'État au CAS *Pensions* n'ont été neutralisées dans la norme de dépenses que la moitié du temps.

Tableau n° 12 : intégration du CAS *Pensions* dans les différentes normes successives de dépenses de l'État

Norme de dépenses de l'État	Norme zéro volume	Norme zéro valeur	Norme de dépenses pilotables de l'État	Objectif de dépenses totales de l'État	Périmètre des dépenses de l'État
Exercices concernés	2004-2010	2011-2017	2018-2022	2018-2022	2023-2027
Exclusion du CAS Pensions	Non	Oui	Oui	Non	Oui

Source : Cour des comptes

Trois éléments montrent que les employeurs de la fonction publique de l'État sont conscients des écarts de coûts entre fonctionnaires et agents contractuels et du bénéfice qu'ils peuvent en tirer.

Tout d'abord, l'instauration depuis le 1er janvier 2020 de taux de contributions employeurs spécifiques pour les fonctionnaires de l'État détachés dans un autre versant de la fonction publique illustre la sensibilité des employeurs publics aux écarts de coûts induits par les écarts de taux de contribution employeur. Cette prise de conscience du frein à la mobilité entre les différents versants de la fonction publique induit par les écarts de taux de contribution employeur apparaît relativement tardive : ces ajustements de taux sont effectifs depuis 2020, alors que les écarts se sont essentiellement creusés entre 2006 et 2013.

Tableau n° 13 : taux de contribution employeur pour les retraites applicables aux fonctionnaires d'État en 2026

Statut et situation administration	Taux de contribution employeur
Fonctionnaire civil d'État – exerçant au sein de l'État ou d'un opérateur de l'État	82,28 %
Fonctionnaire civil d'État – détachement au sein de la fonction publique territoriale ou hospitalière démarrant ou renouvelé après le 1er janvier 2020	37,65 %
Fonctionnaire militaire de l'État – exerçant au sein de l'État ou d'un opérateur de l'État	126,07 %
Fonctionnaire militaire de l'État – détachement au sein de la fonction publique territoriale ou hospitalière démarrant ou renouvelé après le 1er janvier 2020	82,28 %
Fonctionnaire hospitalier ou territorial	37,65 %

Source : Cour des comptes

Ensuite, au sein de l'État et malgré la neutralisation du CAS *Pensions* dans la norme de dépense, les principaux ministères tirent profit de recrutements de fonctionnaires inférieurs à la prévision réalisée lors de la préparation budgétaire. La sous-exécution des embauches de fonctionnaires permet de dégager des marges de manœuvre en fin d'année en réaffectant les crédits non consommés du CAS *Pensions* à d'autres dépenses. Sans nier la difficulté de recrutement des fonctionnaires soulevée par ailleurs par la Cour[128], l'ampleur des ajustements du CAS *Pensions* en fin d'année en 2024 et 2025 permet de présumer l'intérêt des gestionnaires ministériels à surestimer les recrutements de fonctionnaires plutôt que d'agents contractuels afin de retrouver des ressources en fin d'année[129].

[128] Cour des comptes, *La montée en puissance des agents contractuels : une fonction publique en mutation*, rapport public thématique, juin 2026

[129] En octobre 2024, confronté à un dépassement prévisionnel des dépenses de personnel de 849 M€, le ministère de l'éducation nationale envisageait l'utilisation des crédits non consommés sur le CAS *Pensions* à hauteur de 256 M€, malgré l'opposition de la direction du budget et du contrôleur budgétaire et comptable ministériel qui considérait dans son avis que « *si la fongibilité des crédits du CAS Pensions au profit du hors CAS Pensions n'est en principe pas pratiquée, elle paraît toutefois difficilement évitable.* » (Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission interministérielle* Enseignement scolaire, avril 2025, page 18). En 2024, la prime relative

Surtout, pour certains opérateurs de l'État, l'écart de coût dû en grande partie à l'écart de taux de contribution employeur est un critère de choix pour les postes permettant le recrutement d'agents contractuels aussi bien que de fonctionnaires (à la fois parce que la procédure de recrutement l'y autorise et parce que des personnes compétentes sont disponibles indépendamment de leur statut). Les opérateurs de l'État sont en effet placés dans une situation différente des ministères : la contribution au CAS *Pensions* n'est pas neutralisée et les discussions budgétaires portent sur l'ensemble de la masse salariale. La compensation de la hausse du taux de contribution employeur a été inégale en 2025. Au sein de la mission *Enseignement supérieur et recherche* qui regroupe la majorité des opérateurs de l'État, le surcoût provoqué par la hausse du taux de contribution employeur en 2025 était estimé à 291 M€. Ce surcoût a été intégralement compensé pour les universités (215 M€)[130] mais pas pour les organismes de recherche, et a été évalué à 42 M€ pour le Centre national de la recherche scientifique, 12 M€ pour l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement et 9 M€ pour l'Institut national de la santé et de la recherche médicale[131].

L'existence, dans une proportion indéterminée, d'arbitrages en défaveur des fonctionnaires accroît mécaniquement le déséquilibre démographique du régime, provoquant de nouvelles hausses des taux de contribution employeur. Concernant la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière (CNRACL), qui est aussi confrontée à cette situation, un rapport de mai 2024 de l'inspection générale des finances (IGF), de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de l'administration (IGA) recommandait de taxer l'emploi contractuel[132].

II - Un taux de contribution employeur élevé mais dont la comparaison avec le régime général doit être nuancée

L'écart entre les taux de contribution employeur relatifs aux fonctionnaires de l'État et aux salariés du régime général s'explique en partie par des différences de périmètre (A) mais surtout par des rapports entre cotisants et retraités très différents (B). La Cour propose une méthode permettant de quantifier chacun de ces facteurs et d'en déduire les taux de contribution d'équilibre de l'État employeur pour les fonctionnaires civils et les militaires (C).

aux jeux olympiques (130 M€) versée aux gendarmes est financée en partie par la bascule des crédits de CAS *Pensions* non consommés (Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission* Sécurités, avril 2025, page 54). En 2025, le ministère de l'éducation nationale avait une nouvelle fois surdimensionné son enveloppe pour le CAS *Pensions*, entraînant une sous-consommation de 600 M€ (Cour des comptes, *Rapport sur l'exécution du budget de l'État*, avril 2026, page 111).

[130] Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission Recherche et enseignement supérieur*, avril 2026.

[131] Voir l'amendement déposé par le député Aurélien Le Coq au projet de loi de finances pour 2026.

[132] IGF, IGAS, IGA, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, bilan et perspectives*, mai 2024.

A - Des différences de périmètre qui expliquent une partie de l'écart avec le taux du secteur privé

En 2025, les dépenses de prestations du régime des fonctionnaires de l'État ont été financées à hauteur de 7,5 Md€ par des cotisations salariales, 7,0 Md€ par des cotisations patronales acquittées par des employeurs autres que l'État (Orange, La Poste, et les établissements publics hospitaliers et collectivités territoriales pour les fonctionnaires de l'État qu'ils emploient) et 47,6 Md€ par la contribution d'équilibre de l'État, avec un taux de contribution de 78,28 % pour les fonctionnaires civils et de 126,07 % pour les militaires (respectivement 82,28 % et 126,07 % en 2026). S'ajoutent enfin 0,8 Md€ perçus au titre de la compensation démographique.

Pour les salariés du secteur privé, les cotisations salariales de retraite sont acquittées à la CNAV et à l'AGIRC-ARRCO à un taux total de 11,31 % pour la fraction de rémunération inférieure au plafond de la sécurité sociale (et 10,26 % au-dessus de ce même plafond). Le taux de cotisations acquitté par un fonctionnaire de l'État sur son traitement est très proche (11,1 %). L'assiette de cotisation est toutefois plus restreinte pour un fonctionnaire que pour un salarié du secteur privé, puisque les primes en sont exclues.

Le taux des cotisations patronales de retraite pour les salariés du secteur privé est cinq fois moindre que le taux facial en vigueur dans la fonction publique civile de l'État, soit 16,67 % sous le plafond de la sécurité sociale (et 16,89 % au-dessus). Ce taux de cotisation apparent a parfois été retenu comme un niveau de référence qui conduirait à afficher environ 40 Md€ de sur-cotisations affectées au régime des fonctionnaires de l'État, et qui auraient vocation à s'ajouter au besoin de financement total du système de retraite.

Comme le relevait la Cour dans sa communication au Premier ministre en février 2025 relative à la *Situation financière et aux perspectives du système de retraites*, plusieurs différences conduisent à expliquer les écarts de taux entre le secteur privé et la fonction publique.

Une première différence renvoie au champ de dépenses prises en charge par le régime. Pour un salarié du secteur privé, la CNAV et l'AGIRC-ARRCO prennent en charge les seules dépenses de pension au titre de la vieillesse. Les pensions d'invalidité, versées avant l'âge de 62 ans ,sont financées par la caisse d'assurance maladie (CNAM). Le régime de la fonction publique de l'État prend quant à lui en charge l'invalidité à tout âge, à hauteur de 3,2 Md€ de dépenses de prestations, dont seulement 2,8 Md€ sont versées à des assurés âgés de 62 ans ou plus et peuvent conventionnellement être assimilées à des retraites (cf. chapitre I, I.A.).

Une deuxième différence renvoie à la prise en charge des dispositifs de solidarité. S'ils représentent globalement une moindre part des dépenses dans la fonction publique qu'à la CNAV (cf. chapitre I, II.D.), ils sont intégralement supportés par le régime de retraite des fonctionnaires, ce qui n'est pas le cas à la CNAV. Les majorations de pension pour parents de 3 enfants ou plus représentent un peu moins de 3 % des dépenses de pension des fonctionnaires. Ces majorations sont plus favorables que pour les salariés du secteur privé (cf. chapitre I). En outre, les majorations de pension pour parents de trois enfants ou plus sont financées par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) pour ce qui concerne la CNAV mais par le régime lui-même pour ce qui concerne l'AGIRC-ARRCO. Ce financement différencié illustre la complexité de la comparaison des modes de financement en matière de retraite entre fonction publique et secteur privé. La prise en charge de certaines périodes de non-emploi constitue une

autre illustration. La CNAV bénéficie de transferts financiers au titre des trimestres accordés pour les périodes de chômage et de maladie. Si les périodes de chômage sont sans objet pour le régime de la fonction publique de l'État, les périodes de maladie permettent aussi aux fonctionnaires de valider des trimestres mais elles sont indiscernables au sein de la durée de services effectifs et ne font donc l'objet d'aucune compensation financière. Il apparaît ainsi particulièrement complexe de déterminer l'apport financier procuré par la validation des périodes de maladie et le montant financier qui aurait vocation à être affecté au régime des fonctionnaires de l'État à ce titre, dans une logique de convergence avec le régime général.

Une troisième différence tient à la possibilité de départs anticipés accordés à certains agents au titre des catégorie actives ou super actives (cf. chapitre II, III.A.) en raison de de la dangerosité ou de la pénibilité des métiers exercés. Ces départs dérogatoires concernent pour l'essentiel des personnes exerçant des métiers régaliens, couvrant tant le champ civil (policiers, personnel pénitentiaire, etc.) que militaire. Plutôt que de la retraite *stricto sensu*, ces droits spécifiques relèvent d'une logique de régimes professionnels réservés à certains métiers, voire de la solidarité nationale au titre des missions régaliennes.

Ces trois différences expliquent une partie des écarts de taux de cotisation avec le secteur privé.

Il faut aussi tenir compte du fait que les régimes de retraite ne font pas face à la même situation démographique. Même à droits, périmètres et champ de dépenses identiques, le régime des fonctionnaires de l'État est pénalisé par une démographie moins favorable.

B - Un déséquilibre démographique particulièrement important pour le régime de retraite des fonctionnaires de l'État

Le régime de retraite de la fonction publique de l'État présente un important déséquilibre entre ses cotisants et ses pensionnés, davantage prononcé pour les militaires, en comparaison notamment du régime général (cf. chapitre I). Cette situation est très peu corrigée par la compensation démographique, qui n'a permis de financer en 2025 que moins de 2 % des pensions du régime des fonctionnaires d'État (0,8 Md€), du fait qu'elle ne pondère pas le nombre de retraités de chaque régime par leur durée moyenne d'affiliation, alors que cela permettrait de mieux refléter les différences de charges de retraite entre les régimes (cf. chapitre II, I.B.).

En tenant compte de cette pondération, l'Institut des politiques publiques (IPP)[133] a quantifié la part des dépenses qui sont implicitement prises en charge par le régime du fait de sa démographie plus déséquilibrée que la moyenne, après avoir exclu les dépenses au titre des invalides et des retraités des catégories actives ou super actives, dont l'âge est inférieur à l'âge minimum de droit commun (en l'occurrence 62 ans), car le financement de ces dépenses serait assuré par ailleurs (cf. II.C. *infra*). Les calculs ont été réalisés sur la base des effectifs de l'année 2020 pour des raisons techniques[134] mais ils pourraient être réestimés chaque année (cf. *infra*).

[133] P. Aubert, M. Pedrono, M. Tô et T. Tochev, *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?*, Institut des politiques publiques, 2025.

[134] Le calcul de l'IPP a été réalisé à partir de l'échantillon inter-régimes de retraités (EIR) 2020 de la DREES. Cette base de données, réalisée tous les quatre ans, comprend l'ensemble des informations relatives aux pensions perçues par un échantillon d'assurés dans l'ensemble des régimes où ils ont acquis des droits, en particulier la

En 2020, on dénombrait, tous régimes confondus, 1,74 cotisant pour un retraité, mais seulement 1,14 cotisant pour un retraité dans la fonction publique civile de l'État. Ces calculs sont réalisés en ne considérant que les retraités de droit direct (ne sont donc pas dénombrées les pensions de réversion).

Pour certains régimes, notamment le régime général, une proportion importante d'assurés n'ont validé que de courtes durées car ils ont réalisé l'essentiel de leur carrière dans d'autres secteurs. Pour d'autres régimes, notamment celui de la fonction publique de l'État, les assurés ont au contraire très majoritairement validé une longue durée. Comme la durée constitue un déterminant essentiel du montant de la pension, les effectifs de retraités devraient être pondérés par leur durée validée dans le régime pour mieux refléter la charge qu'ils représentent pour le régime. Cela revient à considérer, pour le calcul des ratios démographiques, les effectifs de retraités « en équivalent carrière complète ». Par exemple, un retraité qui a validé 30 trimestres à la CNAV et 100 trimestres à la fonction publique de l'État, et doit valider 170 trimestres pour liquider à taux plein compte tenu de sa génération, sera comptabilisé à hauteur de 0,18 (30/170) à la CNAV et 0,59 (100/170) à la fonction publique de l'État (et non plus comme un retraité dans chaque régime).

Cette prise en compte des durées de carrière des retraités conduit à une amélioration limitée du ratio démographique de la fonction publique civile de l'État (1,25 au lieu de 1,14) mais plus prononcée du ratio démographique tous régimes confondus (2,05 au lieu de 1,74) (cf. tableau n° 14). La situation démographique pour la fonction publique militaire apparaît moins défavorable que pour les fonctionnaires civils (1,52) car ne sont retenus ici que les retraités âgés d'au moins 62 ans.

Tableau n° 14 : ratios démographiques du régime des fonctionnaires de l'État et tous régimes, en 2020

	Cotisants (millions) [A]	Retraités (millions) [B]	Retraités en équivalent carrière complète (millions) [C]	Ratio Cotisants / Retraités [A] / [B]	Ratio Cotisants / Retraités en équivalent carrière complète [A] / [C]
Tous régimes	28,25	16,19	13,81	1,74	2,05
Fonction publique civile de l'État	1,72	1,56	1,38	1,10	1,25
Fonction publique militaire de l'État	0,32	0,24	0,21	1,33	1,52

Source : calculs de l'Institut des politiques publiques, à partir des données des rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale et de l'échantillon inter-régime de retraités (EIR) 2020 de la DREES

durée validée dans chaque régime. L'EIR permet aussi d'isoler les pensionnés percevant leur retraite avant l'âge de droit commun (catégories active et super active pour les fonctionnaires).

Une partie de l'écart de taux de cotisation employeur renvoie au fait que le ratio démographique de la fonction publique civile de l'État est 39 %[135] moins favorable que la moyenne.

C - Une méthode pour déterminer la contribution d'équilibre de l'État employeur

Le régime de retraite des fonctionnaires de l'État couvre ainsi un champ de droits plus large que les régimes de retraite du secteur privé et des financements différenciés devraient être considérés selon la nature de ces droits. Une fois déduites les dépenses qui devraient relever d'autres types de financement (dépenses d'invalidité avant la retraite, dépenses liées aux départs anticipés propres à certaines professions et dépenses de solidarité) et celles qui relèvent du déséquilibre démographique plus prononcé du régime, les dépenses de retraite *stricto sensu* devraient, selon le principe initial du CAS *Pensions*, être équilibrées par une contribution employeur de l'État compte tenu des cotisations salariales perçues, en distinguant pour cela les fonctionnaires civils et les militaires. Cette contribution employeur correspondrait à une contribution « raisonnable » plutôt qu'à une contribution calculée « par solde » comme actuellement, qui sont deux des trois options possibles en comptabilité nationale (cf. encadré).

Les trois méthodes de traitement des contributions employeurs en comptabilité nationale

Le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) est le cadre comptable de l'Union européenne compatible au niveau international. Il autorise trois méthodes pour évaluer la cotisation de l'État employeur : une méthode actuarielle fondée sur les engagements de retraite, l'utilisation d'un taux de cotisation dit « raisonnable » et la méthode « par solde » qui consiste à imputer une cotisation employeur égale à la différence entre les prestations de retraite versées et les cotisations effectives des salariés.

S'agissant des cotisations de retraite imputées à la charge des employeurs lorsque ces derniers acquittent eux-mêmes les retraites de leurs anciens salariés, le SEC 2010 précise pour les régimes à prestations définies, ce qui est le cas pour le régime de retraite des fonctionnaires de l'État, que « *la cotisation imputée à la charge de l'employeur est égale à l'augmentation des droits correspondant à la période d'emploi actuelle, moins le total des cotisations effectives à la charge de l'employeur, moins le total de toutes les cotisations versées par le salarié, plus les coûts de gestion du régime.* ».

L'augmentation des droits correspondant à la période actuelle (ou droits acquis au cours de l'année) peut être estimée à partir des engagements propres au régime de la fonction publique de l'État. Entre 2023 et 2024, les engagements propres au régime de la fonction publique de l'État enregistrés au sein du compte général de l'État ont augmenté de 22 Md€ à méthodologie et taux d'actualisation inchangés. Cette progression comprend plusieurs composantes, l'une d'entre elles renvoyant aux droits acquis au cours de l'année 2024, évalués à 36 Md€ par le service de retraite de l'État. Ce montant correspond, dans un système en capitalisation, à la contribution que le régime devrait apporter en 2024 pour couvrir ces nouveaux droits (y compris au titre de la solidarité et de l'invalidité). Il est extrêmement sensible au taux d'actualisation utilisé et connaît de fortes variations d'une année sur l'autre.

[135] Le calcul est le suivant : 1,25/2,05 = 61 %, soit un écart de 39 %.

Ce montant est plus faible que le montant de contribution estimé ci-après en excluant uniquement les dépenses liées au déséquilibre démographique, soit 43 Md€, car les deux approches sont différentes.

Le SEC 2010 précise que « *si les calculs actuariels ne sont pas suffisamment fiables, et uniquement dans ce cas, il est possible d'estimer les cotisations de pension imputées à la charge des employeurs des administrations publiques de deux autres manières : 1) sur la base d'un pourcentage raisonnable des salaires versés au personnel en activité, ou 2) comme étant égales à la différence entre les prestations courantes à payer et les cotisations effectives à payer.* ». La méthode 2 est celle qui est appliquée aujourd'hui. La méthode 1 laisse une marge d'interprétation sur ce qu'est un pourcentage « raisonnable » ; le présent rapport propose une méthodologie pour estimer ce pourcentage.

Le tableau n° 15 présente les modalités de détermination de ces taux de contribution employeur d'équilibre « raisonnables », l'un pour les fonctionnaires civils et l'autre pour les militaires. Chacun de ces taux d'équilibre est calculé au titre de l'année 2025, en prenant comme taux initial les taux théoriques précédemment estimés pour les civils (83,6 %) et pour les militaires (112,3 %)[136]. Le choix retenu ici est d'opter pour des modalités de calcul relativement simples, quitte à faire certaines approximations, pour aboutir à une méthodologie facilement réplicable chaque année.

Une première étape consiste à déduire les prestations d'invalidité versées avant 62 ans, qui représentent 220 M€ sur le champ civil et 180 M€ sur le champ militaire[137]. Cette restriction réduit le taux de contribution de l'État de 0,4 point pour les fonctionnaires civils et 1,9 point pour les militaires.

Le financement des dispositifs de solidarité est l'objet de la deuxième étape. Il consiste conventionnellement à déduire l'ensemble des majorations pour parents de trois enfants ou plus[138]. Cette déduction, réalisée sur les seules pensions de droit direct, conduit à réduire le taux de contribution de l'État de 2,4 points pour les civils et 3,4 points pour les militaires.

En 2025, 850 M€ de pensions civiles ont été versées à des assurés avant l'âge d'ouverture des droits au titre des catégories active et super active. Pour les militaires, le montant s'élève à 3,1 Md€. La déduction de ces avantages professionnels diminue le taux de contribution de l'État de 1,5 point pour les fonctionnaires civils et 33,8 points pour les militaires.

Enfin, la neutralisation des dépenses à la charge du régime compte tenu du déséquilibre démographique conduit à déduire 39 % des pensions civiles qui ne relèvent pas de la contribution employeur de l'État (cf. *supra*) et, partant, à diminuer le taux de contribution de 35,3 points. Le même calcul sur le champ militaire aboutit à une déduction de 26 % des dépenses de pension et de 21,9 points du taux de contribution de l'État. Au total, 22 Md€ de dépenses seraient liés au

[136] Certains calculs sont réalisés sur la base de l'année 2020 car ils reposent sur le dernier échantillon inter-régimes de retraités exploitable. Il est conventionnellement fait l'hypothèse que la proportion des dépenses déduites reste identique.
[137] Estimation au titre de l'année 2023, voir fiche 24 du panorama *Les retraités et les retraites*, édition 2025.
[138] D'un côté, cette méthode est majorante car l'intégralité des majorations sont prises en compte, y compris les dépenses supplémentaires induites par les suppléments octroyés à compter du quatrième enfant et réservés à la fonction publique, et par ailleurs sans distinguer une part assimilée à la pension de base (faisant l'objet d'une compensation, comme pour la CNAV) et une autre assimilée à la pension complémentaire (qui n'est en revanche pas compensée, comme à l'AGIRC-ARRCO). Mais d'un autre côté, la non prise en compte des périodes de maladie tend à minorer la prise en charge.

déséquilibre démographique plus prononcé du régime ; ce montant est plus élevé que celui estimé par la Cour si les modalités de calcul des transferts de compensation démographique étaient corrigées (9 Md€ en 2021, cf. *supra*), notamment car ces transferts se limitent actuellement aux seuls régimes de base. En l'état, le déséquilibre démographique est déterminé sur la base des seules pensions de droit direct, tandis que la correction s'applique à l'ensemble des dépenses de pension, y compris de réversion. Les calculs pourraient être affinés en déterminant un rapport démographique corrigé, intégrant les effectifs de bénéficiaires de pension de réversion[139].

Plus globalement, d'autres questions méthodologiques peuvent amener à adapter le calcul, certaines tendant à augmenter et d'autres à diminuer le taux estimé[140]. Elles sont toutefois de second ordre et ne sauraient invalider les estimations réalisées par la Cour, qui a privilégié une approche simple et aisément réplicable.

Le compte ainsi corrigé conduit à un taux de contribution employeur de l'État estimé en 2025 à 44,1 % pour les fonctionnaires civils et à 51,2 % pour les militaires. D'autres analyses ont été menées pour estimer un taux de contribution employeur d'équilibre, par l'Institut des politiques publiques et le rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Une comparaison avec les résultats obtenus est présentée en annexe n° 6.

Le taux de contribution de 44,1 % pour les civils serait proche du taux de cotisation employeur au régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL), qui s'élèvera, à compter de 2028, à 43,65 %, à la suite des hausses prévues par le décret du 30 janvier 2025[141].

[139] Mais pondérés de moitié pour tenir compte du fait que les pensions de réversion sont plus faibles.

[140] Par exemple, les durées prises en compte pour quantifier les pensionnés en équivalent carrière complète pourraient être affinées pour ne pas intégrer les bonifications de durées propres aux fonctionnaires afin d'en laisser la charge au régime, le cas échéant. Le montant des avantages professionnels pourrait aussi tenir compte des bonifications de trimestres attachées aux catégories actives et super actives, mais au prix d'une méthodologie plus complexe.

[141] Contrairement au taux de contribution de l'État, le taux de cotisation à la CNRACL n'est cependant pas un taux d'équilibre.

Tableau n° 15 : étapes successives de calcul du taux de contribution employeur d'équilibre dans le compte corrigé, en 2025

	Civils		Militaires	
	Dépenses Md€	**Taux employeur**	**Dépenses Md€**	**Taux employeur**
Dépenses totales	**53,9**	**83,6 %**	**11,2**	**112,3 %**
- dépenses invalidité	- 0,2	- 0,4 %	- 0,2	- 1,9 %
Dépenses de vieillesse	**53,7**	**83,3 %**	**11,0**	**110,4 %**
- dépenses de solidarité	- 1,4	- 2,4 %	- 0,3	- 3,4 %
Dépenses de vieillesse hors majorations de pension	**52,3**	**80,8 %**	**10,7**	**106,9 %**
- avantages professionnels	- 0,9	- 1,5 %	- 3,1	- 33,8 %
Dépenses de vieillesse hors majorations de pension et avantages professionnels	**51,5**	**79,3 %**	**7,6**	**73,1 %**
- déséquilibres démographiques	-20,1	-35,3 %	-2,0	-21,9 %
Dépenses de retraite *stricto sensu* de l'État employeur et taux de contribution d'équilibre	**31,4**	**44,1 %**	**5,7**	**51,2 %**

Source : calculs Cour des comptes à partir de données du service des retraites de l'État et de l'Institut des politiques publiques

La mise en œuvre opérationnelle des calculs du taux de contribution employeur de l'État

Les calculs ont été réalisés à l'aide de données statistiques fournies par le service des retraites de l'État au titre de 2025, ainsi que de l'échantillon inter-régime de retraités (EIR), disponible tous les quatre ans. La dernière vague est relative à la situation fin 2020, le millésime 2024 étant en cours de constitution par la DREES, à partir des données transmises par les différents régimes. D'autres sources de données, issues des régimes, pourraient toutefois être mobilisées, et ce tous les ans.

Le service des retraites de l'État a fourni, pour 2025, le total des dépenses acquittées au titre des catégories actives et super actives avant l'âge de droit commun. Il a également fourni les montants de majorations de pension et les dépenses d'invalidité avant 62 ans, qui sont par ailleurs déjà considérées comme des dépenses de maladie dans le cadre des rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Les dénombrements des effectifs de retraités et de cotisants par les différents régimes sont d'ores et déjà réalisés annuellement dans le cadre de la compensation démographique, à la demande de la direction de la sécurité sociale. Cette collecte annuelle pourrait être complétée en demandant aux régimes de base de corriger les effectifs de retraités avec les informations relatives à la durée validée, pour déterminer des effectifs en équivalent carrière complète. À défaut, une information quadriennale fournie grâce à l'EIR pourrait être retenue, à l'instar de l'approche retenue par l'Institut des politiques publiques.

Cette méthode d'estimation vise à clarifier les circuits de financement du CAS *Pensions*, en distinguant les dépenses selon leur nature et les ressources en cohérence avec la nature de ces dépenses. Elle ne vise aucunement à aligner le taux de contribution d'équilibre de l'État employeur sur le taux des cotisations patronales retraite pour les salariés du secteur privé.

Pour autant, l'écart de taux entre les secteurs public et privé fait l'objet du débat public. Il importe donc d'expliciter les différentes sources de l'écart qui subsiste après les retraitements proposés par la Cour.

Sur le champ civil, le taux employeur ainsi estimé apparaît plus élevé que le taux des cotisations patronales retraite pour les salariés du secteur privé (44,1 % contre 16,67 % à 16,89 % selon le niveau de rémunération par rapport au plafond de la sécurité sociale)[142]. Cet écart ne renvoie pas à des règles en matière de retraite plus favorables en moyenne, du moins pour les générations liquidant actuellement[143], puisque, à rémunération brute identique, la pension moyenne des fonctionnaires civils sédentaires serait quasiment identique si elle était calculée avec les règles du secteur privé (cf. chapitre II, II.C.).

Une première partie de cet écart renvoie à un effet d'assiette car les primes, qui représentent 23 % de la rémunération des fonctionnaires civils en 2023, sont exclues de l'assiette. En asseyant la contribution de l'État sur l'ensemble de la rémunération, comme dans le secteur privé, le taux de contribution employeur de l'État serait ramené à 34,0 %.

Une deuxième partie de l'écart provient de la situation démographique plus favorable du régime général. Une opération de neutralisation démographique similaire à celle réalisée pour le régime des fonctionnaires conduirait à dégrader le solde financier de la CNAV et à augmenter le taux de cotisation des employeurs à l'assurance vieillesse si ce taux était, comme pour le régime des fonctionnaires de l'État, un taux d'équilibre.

Une troisième source d'écart tient justement au fait que, si le taux de contribution employeur est déterminé de façon à équilibrer le solde financier du régime des fonctionnaires de l'État, tel n'est pas le cas de la CNAV qui est en déficit (- 6,6 Md€ en 2025) et de l'AGIRC-ARRCO qui, à l'inverse, est en excédent (1,6 Md€ en 2025).

Une quatrième source d'écart résulte des évolutions différentes des rémunérations dans la fonction publique et dans le secteur privé. Si la démographie constitue un déterminant de la soutenabilité financière d'un régime, l'évolution des rémunérations sur lesquelles sont assises les cotisations est également déterminante. À rapport démographique donné, un régime dont les assiettes de cotisation croissent peu dynamiquement sera contraint d'augmenter davantage ses taux de cotisation. C'est particulièrement le cas de la fonction publique de l'État, qui a connu de longues périodes de gel du point d'indice (cf. chapitre II). Ce dernier point souligne les limites du calcul des dépenses liées au déséquilibre démographique.

[142] La comparaison se limite aux cotisations patronales, dans la mesure où les taux à la charge des salariés et des fonctionnaires sont (quasiment) alignés. Par ailleurs, même si le taux de cotisation employeur effectif est plus faible dans le secteur privé compte tenu des allègements de cotisations sur les bas salaires, la comparaison doit être réalisée avec les taux faciaux (donc 16,67 %), dès lors que les régimes bénéficient de compensations (recettes fiscales). De tels allègements de cotisations n'existent pas pour les employeurs de fonctionnaires.

[143] Les simulations de la DREES ont été réalisées sur la génération 1958. Les comparaisons n'ont pas porté sur les générations antérieures, qui ont connu des législations différentes (notamment des paramètres de durée et de décote pas encore totalement alignés sur le régime général) et des dynamiques de rémunération indiciaire plus importantes.

III - Un financement qui mériterait d'être clarifié

La clarification du financement du CAS *Pensions* au sein du budget de l'État apparaît souhaitable. Elle permettrait d'expliciter une contribution d'équilibre de l'employeur à laquelle s'ajouteraient d'autres circuits de financement pour les dispositifs de solidarité, les avantages professionnels, ainsi que les déséquilibres démographiques qui feraient l'objet d'une nouvelle mission budgétaire (A). Cette clarification conduirait à une lecture renouvelée des dépenses de l'État. Elle nécessiterait des échanges avec les opérateurs de l'État afin d'être neutre financièrement et d'être répercutée dans la comptabilité nationale (B). Si la création d'une caisse de retraite, qui *de facto* associerait les représentants des fonctionnaires, n'est pas nécessaire pour mener à bien cette clarification, le dialogue social mériterait d'être amélioré (C).

A - Isoler la contribution d'équilibre de l'État employeur et revoir les circuits de financement du CAS *Pensions*

La décomposition de la contribution de l'État au CAS *Pensions* selon la méthode précédente permet de mieux faire comprendre la nature des écarts de financement avec le secteur privé. À titre pédagogique, il serait utile, chaque année, d'en rendre compte dans les documents budgétaires, sans nécessairement modifier les modalités effectives de financement.

La direction du budget a initié ce type de démarche dans le dernier rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2026, mais selon une approche qui consiste à retenir comme référence le taux de cotisation du secteur privé (16,58 % en 2025), puis à déterminer la subvention d'équilibre. Dans ce cadre, le total des contributions employeurs des fonctionnaires civils et des militaires se serait élevé en 2025 à 11 Md€, contre 52,4 Md€ selon la présentation actuelle. La subvention requise pour assurer l'équilibre du CAS *Pensions* se serait établie alors à 41,5 Md€.

L'approche retenue par la Cour est totalement différente. Elle consiste à déterminer, tout d'abord, les dépenses n'ayant pas vocation à être financées directement par l'employeur, puis à en déduire un taux de contribution de l'État employeur qui assure, en dernier ressort, l'équilibre du régime. C'est cette approche qu'il conviendrait d'adopter dans le prochain rapport consacré aux pensions de retraites de la fonction publique (Jaune *Pensions*) qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2027 en décomposant les dépenses du CAS *Pensions* selon leur nature.

Aller au-delà de cette présentation visant à clarifier ce que recouvre la contribution actuelle de l'État au CAS *Pensions* consisterait à adapter les circuits de financement du CAS. Si cela nécessiterait des travaux complémentaires, de premiers principes peuvent être définis pour chaque type de dépense : majorations de pension pour parents de trois enfants ou plus, dépenses d'invalidité, avantages professionnels et déséquilibre démographique.

Le premier de ces quatre types de dépenses relève de la solidarité nationale et devrait être financé à ce titre par des recettes fiscales hors contribution de l'État employeur. En effet, les majorations de pension relèvent de droits familiaux qui ne s'inscrivent pas dans une logique assurantielle. Leur équivalent dans le secteur privé est ainsi financé par la branche famille.

L'invalidité fait suite à un accident ou une maladie d'origine non professionnelle. Dans le secteur privé, son versement est assuré par la branche maladie, laquelle est financée à la fois par des cotisations spécifiques (maladie-maternité-invalidité-décès) et des recettes fiscales. Une réflexion sur le financement de l'invalidité est en cours concernant les fonctions publiques territoriale et hospitalière[144].

Les dépenses de retraite anticipée au titre des catégories actives et super actives pourraient relever de deux logiques et, partant, être financées de deux façons différentes. Ces dépenses, qui couvrent des missions régaliennes, pourraient être considérées comme des dépenses de solidarité ; à ce titre, comme pour les dépenses d'invalidité et les majorations de pension, elles devraient être financées par l'impôt. En revanche, les considérer comme des avantages professionnels, réservés à certains métiers, conduirait plutôt à les faire financer par les employeurs concernés, ce qui permettrait de révéler le coût complet de ces emplois. Cette seconde option est privilégiée par la Cour ; elle est cohérente avec la distinction faite entre les fonctionnaires civils et les militaires. Au plan opérationnel, plutôt que de majorer le taux de contribution employeur affecté à chaque emploi en catégorie active ou super active[145], chaque ministère pourrait verser au CAS *Pensions* le montant correspondant aux pensions versées à ses agents à ce titre ou acquitter une cotisation supplémentaire équivalent à ce montant, qui serait assise sur l'ensemble de sa masse salariale.

Le déséquilibre démographique pourrait être pris en charge par une mission budgétaire spécifique, créée à cet effet, ou un programme qui pourrait être logé au sein de la mission *Régimes sociaux et de retraite*. Les crédits budgétaires affectés à cette nouvelle mission ou ce nouveau programme seraient déterminés chaque année, en fonction de la situation démographique relative du régime des fonctionnaires de l'État et constitueraient pour le CAS *Pensions* une recette distincte des contributions employeurs.

L'intérêt de ce programme ou de cette mission spécifique serait d'isoler les dépenses relatives aux déséquilibres démographiques qui vont au-delà des évolutions démographiques de l'ensemble de la société et sont la conséquence de choix d'organisation de l'État (réduction du nombre de fonctionnaires et développement des agents contractuels, transformation de services auparavant intégrés à l'État en sociétés distinctes comme La Poste et Orange). En modifiant la répartition des emplois entre fonctionnaires et salariés de droit privé sans pour autant ajuster le financement des retraites, ces choix conduisent à des subventions implicites de grande ampleur au régime général des retraites qu'il est essentiel que le Parlement puisse identifier en lecture directe : en 2025, les dépenses afférentes auraient représenté 5 % des dépenses du budget général de l'État (hors remboursements et dégrèvements) et en auraient constitué la neuvième mission. À cet égard, les retraites des fonctionnaires des services de l'État précurseurs des sociétés La Poste et Orange devraient être clairement distinguées au sein de la

[144] IGF, IGAS, IGA, *Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers – Perspectives à horizon 2045*, février 2026.

[145] Une sur-cotisation qui ne s'appliquerait que sur les agents exerçant un poste en catégorie active ou super active, dans une logique d'explicitation du coût d'un tel emploi, présenterait l'inconvénient de conduire à des taux particulièrement élevés en cas de réduction du périmètre du dispositif.

mission ou du programme afin de mesurer l'ampleur des aides d'État accordées à ces entreprises[146].

Une telle modification de la structure du budget de l'État ne pourrait être réalisée avant le budget 2029. Cette modification suppose une décision au premier trimestre de l'année précédant le budget qui serait retraité et il apparaît peu envisageable qu'elle puisse être prise avant la prochaine élection présidentielle. La contrainte opérationnelle de sa mise en œuvre ne doit par ailleurs pas être sous-estimée. Le projet de loi de finances pour 2029, issu de travaux réalisés par l'administration durant l'été 2028, doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi du mois d'octobre 2028. Pour ce faire, les conférences de budgétisation se tiennent habituellement en mai et supposent des travaux antérieurs qui devraient par conséquent être réalisés dès le premier trimestre 2028[147]. Des échanges entre la direction du budget et les ministères seront nécessaires pour identifier les contraintes opérationnelles résultant de ce changement, en particulier dans les relations avec les employeurs de fonctionnaires en détachement, ou les effets de bord, comme le calcul de l'effort de défense. Ce dernier reprend actuellement la contribution employeur du ministère des Armées et des anciens combattants au CAS *Pensions* qui serait révisée à la baisse alors même que les pensions des militaires resteraient inchangées. Une réflexion sur le périmètre de l'effort de défense devrait être conduite dans ce nouveau cadre de présentation des dépenses.

La Cour s'est attachée à réaliser un premier exercice de retraitement du budget 2025 afin d'identifier les ordres de grandeur des évolutions qui seraient apportées par la mise en œuvre de cette démarche. Les employeurs ne supporteraient plus ni les dépenses d'invalidité et de majoration de pension, dont le financement resterait à traiter, ni les effets des déséquilibres démographiques des fonctionnaires, dont le coût serait isolé dans une mission ou un programme *ad hoc*. Resteraient à leur charge les avantages professionnels des fonctionnaires qu'ils emploient et dont le coût ne serait plus réparti comme actuellement sur l'ensemble des employeurs[148]. Le taux de contribution initial est retraité afin de permettre que le solde des pensions des fonctionnaires civils comme des militaires soit équilibré.

L'application de cette méthode aurait des conséquences différentes selon les missions, en fonction de la répartition entre militaires et fonctionnaires civils en leur sein. Le traitement différencié des facteurs conduisant les ministères à verser une contribution au CAS *Pensions* aurait avant tout des effets sur les cinq missions qui regroupent le plus de fonctionnaires : *Enseignement scolaire*, *Sécurités*, *Gestion des finances publiques*, *Défense* et *Justice*[149].

[146] En 2024, les retraites des fonctionnaires de La Poste s'élevaient à 6,3 Md€, soit le troisième poste après celles de l'Éducation nationale et des armées. Les recettes correspondantes perçues par le CAS *Pensions* étaient de 263 M€ (147 M€ de cotisations salariales et 116 M€ de contribution employeur). Soit un écart de 6 Md€ à la charge de l'État.

[147] Sur les contraintes calendaires d'élaboration du budget de l'État, voir Cour des comptes, *La préparation et le suivi du budget de l'État : redonner une place centrale à la maîtrise des dépenses*, observations définitives, février 2024.

[148] Les militaires étant plus nombreux et partant à la retraite en moyenne 10 ans plus tôt que les gendarmes, les 3,1 Md€ d'avantages professionnels des militaires sont répartis entre les missions *Défense* pour 2,5 Md€ et *Sécurités* pour 0,6 Md€. Les avantages professionnels des fonctionnaires civils, d'un montant de 0,9 Md€, sont répartis en trois tiers entre les missions *Enseignement scolaire*, *Sécurités* et *Justice*.

[149] Ces missions représentent 96 % des contributions des ministères au CAS *Pensions*. L'annexe n° 7 détaille les calculs permettant d'aboutir à ces révisions. Malgré la non prise en compte dans les travaux de l'Institut des politiques publiques et du Conseil d'analyse économique de la distinction entre taux de contribution employeur pour les fonctionnaires civils et les militaires, les ordres de grandeur des corrections proposées sont proches.

L'ajustement des taux de contribution civils et militaires afin d'assurer que les sous-soldes du CAS *Pensions* soient à l'équilibre conduirait à une hausse des contributions au CAS *Pensions* pour les missions fortement intensives en fonctionnaires civils (essentiellement la mission *Enseignement scolaire* avec + 1,6 Md€) et, à l'inverse, une baisse pour les missions intensives en militaires (en premier lieu la mission *Défense* avec – 622 M€). Le retraitement des dépenses d'invalidité et des majorations de pension aurait des effets à la baisse sur l'ensemble des missions. La redistribution des avantages professionnels aurait avant tout un effet sur les missions *Sécurités* et *Défense* du fait du retraitement des avantages professionnels des militaires. Actuellement implicitement répartis au *prorata* de la contribution au CAS *Pensions* entre la mission *Sécurités* (36 %) et la mission *Défense* (64 %), ils seraient désormais imputés à 80 % à la mission *Défense*. Combinés au retraitement de moindre ampleur des avantages civils, il en résulterait des effets globaux négatifs sur la mission *Sécurités* (- 299 M€) et positifs sur les missions *Justice* (+ 241 M€ correspondants aux fonctionnaires civils de l'administration pénitentiaire) et *Défense* (+ 532 M€).

Mais ces retraitements sont sans commune mesure avec le retraitement des déséquilibres démographiques. L'impact de ces derniers conduirait à réviser à la baisse les contributions au CAS *Pensions* des principales missions d'un montant compris entre 1 Md€ et 10,7 Md€[150].

Tableau n° 16 : retraitements des contributions au CAS *Pensions* des principales missions du budget de l'État (exécution 2025, M€)

Mission	Enseignement scolaire	Sécurités	Défense	Gestion des finances publiques	Justice
Ajustement équilibre annuel(*)	1 620	- 162	- 622	184	148
Retraitement invalidité	- 121	- 81	- 118	- 14	0
Retraitement majorations de pensions	- 725	- 233	- 260	- 82	- 66
Retraitement avantages professionnels	- 171	- 299	532	- 52	241
Retraitement déséquilibres démographiques	- 10 669	- 2 528	- 2 238	- 1 213	- 976
Total	**- 10 066**	**- 3 303**	**- 2 705**	**- 1 176**	**- 666**

Note : (*) ce retraitement ramène la contribution au CAS Pensions au niveau de ce qu'elle aurait dû être afin que les soldes civils et militaires du CAS Pensions soient chacun à l'équilibre.
Source : Cour des comptes

En proportion de la masse salariale, l'impact est le plus important sur la mission *Sécurités* (- 16 %) et le plus faible sur la mission *Justice* (- 9 %).

Rapportés à l'ensemble des dépenses de chacune des missions, les conséquences de ces retraitements dépendent du poids de la masse salariale dans la mission. Le poids des rémunérations des enseignants dans la mission *Enseignement scolaire* aurait conduit à revoir les crédits affectés à la mission dans une proportion quasi identique à celle de la masse salariale

[150] Voir l'annexe n° 7 pour le détail des calculs.

(- 11 %). À l'inverse, au sein de la mission *Défense*, qui comporte de nombreuses dépenses d'équipement, la révision de la masse salariale de - 12 % n'aurait représenté que - 4 % des crédits de la mission.

Tableau n° 17 : révision du CAS *Pensions* au regard de la masse salariale et des crédits de la mission (2025)

Mission	Enseignement scolaire	Sécurités	Défense	Gestion des finances publiques	Justice
Révision de la contribution au CAS Pensions	- 10 066 M€	- 3 303 M€	- 2 705 M€	- 1 176 M€	- 666 M€
Ramenée à la masse salariale	- 12 %	- 16 %	- 12 %	- 14 %	- 9 %
Ramenée aux dépenses de la mission	- 11 %	- 13 %	- 4 %	- 11 %	- 5 %

Source : Cour des comptes

Ces retraitements modifieraient profondément la lecture du budget de l'État. La nouvelle mission *Déséquilibre démographique* supporterait 22,1 Md€ de dépenses. Hors remboursements et dégrèvements, il s'agirait de la neuvième mission de l'État. Les dépenses en seraient du même ordre de grandeur que celles des missions *Travail et emploi*, *Sécurités* ou *Cohésion des territoires*. Elle représenterait près du double des crédits de la mission *Justice*.

Ces révisions conduiraient à réévaluer l'effort fourni par la Nation au profit de certaines politiques. Du fait de son poids dans le budget de l'État, l'effort consacré à l'éducation se trouverait significativement revu. Le retraitement proposé conduirait à ce que le poids dans les dépenses du budget de l'État (hors remboursements et dégrèvements) de la mission *Enseignement scolaire* soit ramené de 20,1 % à 17,8 %, celui de la mission *Défense* de 14,2 % à 13,6 % et celui de la mission *Sécurités* de 5,9 % à 5,1 %.

B - Des conséquences importantes pour les opérateurs de l'État, un chantier à ouvrir en comptabilité nationale

Cette décomposition de l'actuel taux de contribution de l'État au CAS *Pensions* affecterait les opérateurs de l'État qui ne se verraient appliquer que le taux de contribution employeur d'équilibre, estimé à 44,1 % en 2025. La division par presque deux par rapport au taux en vigueur réduirait l'avantage comparatif de l'embauche d'agents contractuels.

En 2025, les contributions employeurs versés par les opérateurs de l'État au CAS *Pensions* se sont élevées à 6,8 Md€, apportés en quasi-totalité pour des fonctionnaires civils. Ramener le taux de contribution employeur de 78,28 % à 44,1 % aurait représenté pour l'ensemble des opérateurs une économie de 3,5 Md€, et une perte pour les recettes de l'État de même montant. Une telle révision du taux de contribution employeur serait sans effet sur l'ensemble des dépenses des administrations publiques centrales. Dans le contexte dégradé des finances de l'État, elle conduirait toutefois à des discussions budgétaires au

sujet du nécessaire ajustement des subventions versées par l'État aux opérateurs. Ces discussions concerneraient au premier chef le secteur de l'enseignement et de la recherche : les universités, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) représentent 76 % des contributions des opérateurs au CAS *Pensions*[151]. Pour ces principaux opérateurs, cet ajustement conduirait à une réduction de la masse salariale de l'ordre de 10 % et entre 5 % et 8 % de l'ensemble des charges des opérateurs concernés. Du point de vue de l'État, cette révision de la contribution au CAS représenterait entre 5 % et 9 % des subventions versées aux opérateurs concernés. Des difficultés particulières pourraient survenir concernant les autres opérateurs de l'État, dont certains ne perçoivent pas de subvention pour charge de service public mais se financent sur ressources propres. Dans ces cas, l'État ne disposerait pas de moyen de négociation. Pour autant, ces cas sont marginaux[152].

Tableau n° 18 : conséquences d'une révision de la contribution au CAS *Pensions* pour les principaux opérateurs de l'État contributeurs au CAS (budgets 2025)

	Universités	CNRS	INRAE	INSERM
Subvention versée par l'État	12 806 M€	3 575 M€	963 M€	961 M€
Révision du CAS Pensions	- 1 560 M€	- 362 M€	- 97 M€	- 73 M€
En % de la masse salariale	- 12 %	- 12 %	- 12 %	- 10 %
En % des charges générales	- 8 %	- 9 %	- 8 %	- 5 %

Source : Cour des comptes

Si elle est neutre sur le total des ressources effectivement perçues par le régime, cette clarification du financement du CAS *Pensions* conduirait à en requalifier une partie, ce qui aurait des conséquences à la baisse sur le niveau des dépenses publiques, tel que déterminé par les règles de la comptabilité nationale, et notamment le manuel de référence, le SEC (système européen des comptes nationaux et régionaux) 2010.

En comptabilité nationale, les cotisations des employeurs publics, en l'occurrence l'État dans son rôle d'employeur, sont considérées comme étant versées au fonctionnaire dans le cadre de sa rémunération et s'ajoutent à son salaire brut pour former un salaire super brut. Le

[151] D'après les budgets 2025 des opérateurs de l'État présentés dans le Jaune *Opérateurs de l'État* annexé au projet de loi de finances 2026.

[152] Le « Jaune *Opérateurs* » annexé au projet de loi de finances 2026 présente les budgets pour 2025 des opérateurs de l'État. La quasi-totalité perçoivent des subventions pour charges de service public supérieures à la contribution de l'opérateur au CAS *Pensions*. Seuls trois opérateurs ne perçoivent aucune subvention (agences de l'eau, l'Agence nationale de contrôle du logement social et la Caisse de garantie du logement locatif social). Ces opérateurs totalisent 9 M€ de contributions au CAS *Pensions*. Pour cinq autres opérateurs qui totalisent 6,1 M€ de contributions au CAS *Pensions*, l'État verse des subventions qui ne sont pas relatives à la compensation de charge de service public.

fonctionnaire acquitte ensuite une fraction de cette rémunération (les cotisations de son employeur, ainsi que sa part salariale) à l'État, au titre du financement du CAS *Pensions*[153].

Les flux financiers strictement internes entre administrations publiques (État, collectivités locales ou administrations de sécurité sociale) sont généralement neutralisés. Cette opération de consolidation vise à ne pas comptabiliser deux fois la même dépense publique. Le SEC 2010 précise cependant que les cotisations sociales à la charge des employeurs, qu'elles soient payées à la sécurité sociale ou aux fonds de pension des administrations publiques, ne font jamais l'objet de cette consolidation puisqu'elles sont considérées comme une fraction de la rémunération super brute du fonctionnaire.

Le schéma financier clarifié proposé conduirait à distinguer différents canaux : d'une part, une contribution d'équilibre de l'employeur (fixée au taux de 44,1 % pour les fonctionnaires civils et de 51,2 % pour les militaires)[154] et, d'autre part, des transferts financiers réalisés au titre de dispositifs de solidarité ou de prise en charge de déséquilibres démographiques. Selon les règles de la comptabilité nationale, ces transferts pourraient quant à eux faire l'objet d'une consolidation, ce qui amènerait à déduire près de 17 Md€ du total de dépenses publiques[155]. En outre, le produit intérieur brut (PIB) lui-même serait, pour les mêmes raisons comptables, diminué d'autant. *In fine*, la statistique rapportant les dépenses publiques au PIB serait révisée, pour 2025, de 57,3 % à 57,1 %, soit une diminution de 0,25 point[156]. Cette réduction ne s'apparente en rien à une économie mais renvoie à un effet de norme comptable qui serait par ailleurs sans effet sur le calcul du solde public.

Une telle révision au sein de la comptabilité nationale du calcul des contributions des employeurs et, partant, des dépenses publiques, ne pourrait être mise en place qu'à l'horizon du prochain changement de base des comptes nationaux, qui interviendra en 2030. Ces évolutions induiraient des échanges techniques avec Eurostat, qui encadre les règles statistiques au niveau communautaire, en vue desquels l'INSEE se dit prêt à engager des travaux[157].

---

[153] CAE, *Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué*, Focus économique du conseil d'analyse économique (CAE) n° 121, H. Paris, septembre 2025.

[154] Majorée, pour les ministères concernés, par une contribution au titre des avantages professionnels (1,5 % pour les civils à répartir entre ministères et 33,8 % pour les militaires).

[155] La méthode « par solde » pour les contributions employeurs actuellement utilisée par l'INSEE en comptabilité nationale ne reprend pas telles quelles les contributions employeurs du CAS *Pensions*. L'INSEE considère que l'État n'agit pas en tant qu'employeur pour les retraites des fonctionnaires qui ont exercé dans les services ayant préfiguré La Poste et Orange et que l'État a choisi de conserver à sa charge à la suite des privatisations. Les cotisations effectives et les pensions de retraite des fonctionnaires de La Poste et d'Orange sont donc exclues du calcul, ce qui conduit à déduire 7 Md€. De ce fait, l'écart s'élève à 17 Md€ en comptabilité nationale contre 24 Md€ dans le reste du rapport qui raisonne en comptabilité budgétaire.

[156] En 2025, le déficit public s'élève à 5,1 %, du PIB, la dette publique à 115,7 % du PIB, in « Le compte des administrations publiques en 2025 », *INSEE Première* n° 2106, mai 2026.

[157] *Privatisations ou nationalisations, retraites des fonctionnaires, crédits d'impôts : quelles conséquences sur les dépenses et les recettes dans les comptes publics ?*, billet de blog de l'INSEE.

C - La question de la création éventuelle d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État

Au vu de la clarification souhaitable des flux de financement, l'opportunité de la création d'une caisse de retraites des fonctionnaires de l'État peut se poser, même si la clarification des flux de financement peut s'effectuer au sein du CAS *Pensions*.

Alors même que les retraites de l'ensemble des fonctionnaires sont régies par le même corpus juridique définissant les modes de calcul des pensions et les conditions de liquidation, les différents versants de la fonction publique ont fait des choix d'organisation différents. Les retraites des fonctionnaires de l'État sont gérées au sein du budget général de l'État à travers le CAS *Pensions*, tandis que celles de la fonction publique territoriale ou hospitalière sont gérées par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Cette différence entre les différents versants de la fonction publique a conduit la Cour à recommander dans son rapport de 2016 sur les retraites des fonctionnaires[158] la création, à l'horizon de trois ans, d'une caisse de retraites des fonctionnaires de l'État et, concomitamment, la suppression du CAS *Pensions*. La Cour considérait alors qu'une telle création « *permettrait un meilleur pilotage financier à long terme du régime, actuellement limité, puisque ses perspectives financières ne jouent que peu dans les prises de décision qui le concernent, et créerait un lieu nécessaire de dialogue entre l'État employeur et les organisations syndicales*. ». Le service des retraites de l'État ne disposait ni de l'ensemble des missions d'une caisse de sécurité sociale ni d'une gouvernance adaptée. Dix ans après, cette recommandation mérite d'être analysée au regard des objectifs qu'elle entendait poursuivre.

L'organisation de la gestion des retraites des fonctionnaires de l'État a été profondément remaniée depuis 2016 et la Cour en a fait un bilan en 2023[159]. À la suite de la création du CAS *Pensions*, le service des retraites de l'État a été créé en 2009. Service à compétence nationale rattaché directement à la direction générale des finances publiques, il prend la suite du service des pensions de l'État, qui était un service d'administration centrale du ministère de l'économie et des finances. Sa mission, définie en 2009 et précisée en 2014 puis en 2022, est la « *mise en œuvre de la gestion administrative et financière du régime des retraites des fonctionnaires civils et militaires de l'État* ». Le Conseil de modernisation des politiques publiques de décembre 2007 prévoyait que ce service centralise, à compter de 2010-2011, l'ensemble de la gestion des retraites des fonctionnaires de l'État, de la demande de liquidation au paiement des pensions. Les réticences des ministères à se départir d'une partie de leurs missions et les difficultés d'échanges de données concernant les comptes information retraites des 32 employeurs de fonctionnaires d'État ont conduit à ce que cette réforme n'aboutisse totalement qu'en 2020, soit avec près de dix ans de retard sur l'ambition initiale.

Le bilan dressé par la Cour en 2023 est globalement positif, même si la Cour relevait que, fin 2021, le gain en équivalent temps plein (ETP) attendu n'était pas atteint (623 au lieu de 1 200 attendus), de nombreux employeurs conservant des personnels essentiellement affectés à la préparation des départs à la retraite. Ce gain n'a probablement pas significativement évolué

[158] Cour des Comptes, *Les pensions de retraites des fonctionnaires. Des évolutions à poursuivre*, rapport public thématique, octobre 2016.
[159] Cour des comptes, *Le service des retraites de l'État, exercices 2015-2021*, observations définitives, janvier 2023.

depuis, puisque les employeurs indiquaient au service des retraites de l'État continuer à employer un peu plus de 800 ETP fin 2025 contre 870 fin 2021. Si l'effort de centralisation peut être poursuivi, le service des retraites de l'État exerce des missions de gestion analogues à celles d'une caisse de retraite. Outre grâce aux deux indicateurs de performance du programme budgétaire 741 relatifs aux coûts de gestion[160], l'activité du service des retraites de l'État est suivie à travers des indicateurs comparables à ceux des conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclus entre la direction de la sécurité sociale et les caisses de retraites : délais de traitement des demandes, satisfaction usager, taux de dématérialisation des démarches, taux d'incidence financière des erreurs, etc. Dans le cadre du renouvellement des COG conduit par la direction de la sécurité sociale, certains de ces indicateurs ont d'ailleurs fait l'objet de comparaison entre le service des retraites de l'État et les caisses de retraite concernées.

Les problématiques de gouvernance soulevées par la Cour en 2016 n'ont pour leur part guère progressé : il n'existe pas d'instance de dialogue social concernant les retraites des fonctionnaires de l'État. L'article 46 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites prévoit que « *tous les ans, le Gouvernement organise avec les organisations syndicales de fonctionnaires, au sein du Conseil commun de la fonction publique, un débat sur les orientations de la politique des retraites dans la fonction publique.* ». Ce débat ne s'est pas systématiquement tenu, n'est pas spécifique aux retraites des fonctionnaires de l'État et n'a pas été perçu par les partenaires sociaux comme un lieu de dialogue mais comme un lieu d'information[161]. Concernant plus spécifiquement la retraite des fonctionnaires de l'État, un débat devrait être organisé chaque année au sein du conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Dans ce contexte, en privilégiant un renforcement à court terme de la gouvernance et une clarification des financements au sein du budget de l'État, la Cour ne préconise pas de créer une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État. Cette option reste toutefois ouverte pour l'avenir et a notamment été mise en avant par la direction de la sécurité sociale.

[160] En 2024, le coût de gestion s'élevait à 0,15 centimes pour 100 € de pension versés et à 21,26 € par ressortissant. Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025, Compte d'affectation spéciale Pensions*, avril 2026.

[161] Ces constats sont partagés par l'IGF, l'IGAS et l'IGA concernant les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Les trois inspections appellent également à la tenue annuelle d'une séance du conseil commun de la fonction publique consacrée aux retraites publiques. Cf. IGF, IGAS, IGA, *Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers – Perspectives à horizon 2045*, février 2026.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions *a été créé en 2006 pour centraliser l'ensemble des flux financiers relatifs aux retraites des fonctionnaires de l'État tout en répercutant sur les employeurs le coût de ces dernières. Cette architecture a conduit en pratique à ce que les employeurs militaires financent en partie les retraites des fonctionnaires civils et à ce que certains employeurs soient incités à recruter des agents contractuels plutôt que des fonctionnaires.*

Les dépenses du CAS Pensions *couvrent des dépenses de nature diverse, dont des dépenses au titre du déséquilibre démographique plus prononcé du régime (22,1 Md€ en 2025), qui justifieraient des financements différenciés. Une fois déduites les dépenses qui devraient relever d'autres types de financement, les dépenses de retraite* stricto sensu *devraient être équilibrées par une contribution employeur de l'État, dont le taux est estimé en 2025 à 44,1 % pour les fonctionnaires civils et à 51,2 % pour les militaires. La Cour recommande de rendre compte, dès la présentation des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2027, de cette décomposition des dépenses du CAS* Pensions*, dont se déduisent les taux de contribution d'équilibre, et d'adapter en conséquence à partir de 2029 les circuits de financement du CAS* Pensions.

Une telle réforme budgétaire – dont la complexité de mise en œuvre ne doit pas être sous-estimée – modifierait la lecture du budget de l'État. Elle conduirait en particulier à réévaluer les dépenses consacrées par l'État et ses opérateurs, à l'enseignement, à la sécurité, et dans une moindre mesure à la défense.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes au ministère de l'action et des comptes publics :

3. *décomposer, dans le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2027 et les suivants, les dépenses du CAS* Pensions *selon leur nature afin d'isoler la contribution d'équilibre de l'État employeur ;*
4. *adapter les circuits de financement du CAS* Pensions *au sein du budget de l'État en fonction de la nature de ses dépenses à partir de l'exercice 2029 ;*
5. *consacrer chaque année une séance du conseil supérieur de la fonction publique de l'État aux retraites des fonctionnaires de l'État.*

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de cadrage du premier président de la Cour des comptes au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale 104
Annexe n° 2 : liste des métiers de la fonction publique de l'État éligibles à un départ en catégorie « active » ou « super active » 106
Annexe n° 3 : durée d'assurance requise par génération selon le type de liquidation (en trimestres) 107
Annexe n° 4 : limites d'âge des militaires 108
Annexe n° 5 : principales recettes et dépenses du programme budgétaire 741 - *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* 110
Annexe n° 6 : comparaisons avec d'autres estimations d'un taux de contribution employeur d'équilibre 112
Annexe n° 7 : calculs de l'impact sur les principales missions du budget de l'État d'une révision du CAS *Pensions* 113
Annexe n° 8 : des modalités de financement des retraites des fonctionnaires très diverses en Europe 117

Annexe n° 1 : lettre de cadrage du premier président de la Cour des comptes au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Cour des comptes

Paris, le 16 DEC. 2025

Le Premier président

Monsieur le Président,

Par lettre du 24 septembre 2025, vous avez demandé, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, que la Cour procède à la réalisation d'une enquête sur les retraites des fonctionnaires. Par courrier du 23 octobre 2025, je vous ai confirmé que les première et sixième chambres de la Cour, réunies en formation interchambres, effectueraient cette enquête, dont le champ et l'approche seraient à préciser au cours d'une séance de travail.

M. Aurélien Le Coq, membre de votre commission et rapporteur spécial des crédits du compte d'affectation spéciale *Pensions*, a échangé à ce sujet, le 3 décembre dernier, avec M. Bernard Lejeune, président de la sixième chambre et président de la formation interchambres, Mme Mathilde Lignot-Leloup, présidente de section à la première chambre et contre-rapporteure de l'enquête, Mme Corinne Soussia, présidente de section à la sixième chambre, M. Yves Guégano, conseiller maître, responsable du secteur des retraites à la sixième chambre et rapporteur général de l'enquête, ainsi que M. Thomas Basset, conseiller référendaire en service extraordinaire à la première chambre et rapporteur de l'enquête[1].

Cette réunion a permis de préciser le périmètre et les objets de l'enquête.

S'agissant du périmètre, il a été convenu que les travaux porteraient sur les retraites des fonctionnaires de l'État, civils et militaires. Les retraites des ouvriers de l'État ne figurent pas dans le champ d'analyse, ni celles des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, dont la caisse de retraite (la CNRACL) fait l'objet d'une mission conjointe de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration. La gestion du régime de retraite des fonctionnaires de l'État par le Service des retraites de l'État ne sera pas non plus examinée ; elle a fait l'objet d'observations définitives de la Cour publiées en 2023.

Monsieur Éric Coquerel
Président de la commission des finances
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75 355 PARIS 07 SP

[1] M. Anthony Marino, conseiller référendaire en service extraordinaire à la sixième chambre, est également rapporteur de cette enquête.

13 rue Cambon - 75100 PARIS CEDEX 01 - T +33 1 42 98 95 00 - www.coomptes.fr

La Cour examinera les modalités de financement du régime de retraite des fonctionnaires de l'État à travers le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, et, dans le prolongement du rapport sur la *Situation financière et les perspectives du système de retraite* remis au Premier ministre en février 2025, s'attachera à clarifier les différences de financement avec les régimes des salariés du secteur privé. Une comparaison internationale pourra être effectuée. Cette analyse pourra conduire à élaborer des pistes d'évolution du CAS *Pensions* et à s'interroger sur l'intérêt de créer une caisse de retraite, avec les questions de gouvernance afférentes.

La Cour analysera les enjeux financiers attachés aux retraites des fonctionnaires, en examinant les déterminants de la masse des pensions et de l'assiette des cotisations, en particulier la situation démographique, actuelle et future.

La situation des fonctionnaires de l'État à la retraite, par comparaison avec les retraités anciens salariés du secteur privé, sera également examinée, en rappelant les convergences de règles à la suite des réformes successives et les différences qui subsistent (calcul de la retraite par référence au traitement de fin de carrière, règles relatives à l'attribution de trimestres pour enfants, etc.). Une attention particulière sera portée aux montants de pension, avec des écarts parmi les fonctionnaires, et aux âges de départ à la retraite, avec notamment les départs anticipés au titre des catégories actives. La situation très spécifique des militaires fera l'objet d'un examen particulier.

Plus largement, la Cour examinera les liens entre la retraite des fonctionnaires, d'un côté, et la politique de rémunération et de recrutement des agents publics, de l'autre, en tenant compte de la diversité et des spécificités des emplois au sein de la fonction publique, des politiques en matière de primes et des politiques de recrutement d'agents contractuels.

Conformément aux échanges tenus le 3 décembre dernier, le rapport vous sera remis en juillet 2026 ; un point d'étape pourra être organisé en mai.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : liste des métiers de la fonction publique de l'État éligibles à un départ en catégorie « active » ou « super active »

Tableau n° 19 : liste des métiers de la fonction publique de l'État éligibles à un départ en catégorie « active » ou « super active »

Type de départ	Métier	Durée de service actif requise	Âge d'ouverture des droits	Âge d'annulation de la décote et limite d'âge
« Super actif »	Ingénieurs du contrôle et de la navigation aérienne	17 années	54 ans	57 ans
« Super actif »	Personnels actifs de la Police nationale	27 années	54 ans	57 ans
« Super actif »	Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	27 années	54 ans	57 ans
Actif	Personnel de la surveillance des douanes	17 années	59 ans	62 ans
Actif	Instituteurs	17 années	59 ans	62 ans
Actif	Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	17 années	59 ans	62 ans
Actif	Ex-PTT	17 années	59 ans	62 ans
Actif	Éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse	17 années	59 ans	62 ans
Actif	Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires	17 années	59 ans	62 ans
Actif	Techniciens supérieurs du développement durable et syndic des gens de mer	17 années	59 ans	62 ans

Source : législation

Annexe n° 3 : durée d'assurance requise par génération selon le type de liquidation (en trimestres)

Tableau n° 20 : durée d'assurance requise par génération selon le type de liquidation (en trimestres)

Génération	Catégories « super actives »	Catégories actives	Catégories sédentaires et régime général
1965	166	168	170 (né avant avril) 171 (né à compter d'avril)
1966	167	168 (né avant septembre) 169 (né à compter de septembre)	172
1967	167	169	172
1968	167	170	172
1969	168	170	172
1970	168	170 (né avant avril) 171 (né à compter d'avril)	172
1971	168 (né avant septembre) 169 (né à compter de septembre)	172	172
1972	169	172	172
1973	170	172	172
1974	170	172	172
1975	170 (né avant avril) 171 (né à compter d'avril)	172	172
1976 et suivantes	172	172	172

Source : législation

Annexe n° 4 : limites d'âge des militaires

Tableau n° 21 : limites d'âges des officiers

	Officiers subalternes	Commandant	Lieutenant-colonel	Colonel
Officiers des armes de l'armée de terre Officiers de marine Officiers spécialisés de la marine Officiers des bases et Officiers mécaniciens de l'air	59 ans	59 ans	59 ans	59 ans
Officiers de gendarmerie	59 ans	59 ans	59 ans	60 ans
Officiers de l'air	52 ans	52 ans	56 ans	56 ans
Commissaires des armées Officiers des corps techniques et administratifs Ingénieurs militaires Administrateurs des affaires maritimes Officiers spécialistes de l'armée de terre Officiers logisticiens des essences	62 ans	62 ans	62 ans	62 ans
Médecins Pharmaciens Vétérinaires Chirurgiens-dentistes	62 ans	62 ans	62 ans	62 ans
Militaires infirmiers Techniciens des hôpitaux des armées (officiers)	62 ans	62 ans	62 ans	62 ans
Ingénieurs de l'armement Ingénieurs des études et techniques de l'armement Ingénieurs des études et techniques des travaux maritimes Professeurs de l'enseignement maritime Ingénieurs militaires d'infrastructure de la défense	66 ans	66 ans	66 ans	66 ans
Officiers greffiers Chefs de musique Fonctionnaires détachés au sein de la poste interarmées Fonctionnaires détachés au sein de la trésorerie aux armées Aumôniers militaires	66 ans	66 ans	66 ans	66 ans

Source : législation

Tableau n° 22 : limites d'âges des sous-officiers

	Sergent	Sergent-Chef	Adjudant	Adjudant-Chef	Major
Sous-officiers de carrière de l'armée de terre, de la marine ou de l'air (personnel non navigant)	47 ans	47 ans	52 ans	58 ans	59 ans
Sous-officiers de gendarmerie Sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale	58 ans y compris le grade de gendarmerie	58 ans y compris le grade de gendarmerie	58 ans y compris le grade de gendarmerie	58 ans y compris le grade de gendarmerie	59 ans
Sous-officiers du personnel navigant de l'armée de l'air	47 ans	47 ans	47 ans	52 ans	52 ans
Infirmiers en soins généraux et spécialisés	62 ans	62 ans	62 ans	62 ans	62 ans
Infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (sous-officiers) excepté ceux du corps des infirmiers en soins généraux et spécialisés Majors des ports (marine) Officiers mariniers de carrière des ports (marine)	59 ans	59 ans	59 ans	59 ans	59 ans
Sous-officiers du service des essences des armées	---	---	62 ans	62 ans	62 ans
Fonctionnaires détachés au sein de la poste interarmées Fonctionnaires détachés au sein de la trésorerie aux armées Majors sous-chefs de musique (trois armées) Sous-chefs de musique de carrière (trois armées) Maîtres ouvriers (terre) Maîtres ouvriers, tailleurs et cordonniers (marine) Musicien sous-officier de carrière (air) Commis greffiers Huissiers appariteurs	66 ans	66 ans	66 ans	66 ans	66 ans

Source : législation

Annexe n° 5 : principales recettes et dépenses du programme budgétaire 741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité

Tableau n° 23 : principales dépenses du programme budgétaire 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité (M€, exécution budgétaire 2025)

Dépenses	M€	%
Pensions civiles	53 909	81,7 %
Pensions militaires	11 165	16,9 %
Versement à la CNRACL pour les fonctionnaires civils	692	1,0 %
Transfert de compensation démographique pour les militaires	57	0,1 %
Autres dépenses dont allocations temporaires d'invalidité	149	0,2 %
Total	**65 972**	**100,0 %**

Source : Cour des comptes

Tableau n° 24 : principales ressources du programme budgétaire 741 – *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* (M€, exécution budgétaire 2025)

Recettes	M€	%	Existence d'un flux financier ?
Contributions employeurs	**54 906**	**85,9 %**	
dont civils (État)	36 230	56,7 %	Non
dont civils (opérateurs, collectivités locales)	6 785	10,6 %	Oui
dont militaires (tous employeurs publics)	11 350	17,7 %	Non, sauf détachement hors État
dont La Poste et Orange	260	0,4 %	Oui
Cotisations salariales	**7 520**	**11,8 %**	
dont civils	6 199	9,7 %	Non, sauf détachements hors État
dont militaires (tous employeurs publics)	1 092	1,7 %	Non, sauf détachements hors État
dont La Poste et Orange	189	0,3 %	Oui
Transferts et compensations inter régimes	**1 301**	**2,0 %**	**Oui**
Autres recettes	**225**	**0,4 %**	**Oui**
Total	63 952	100,0 %	

Note : l'ensemble des recettes ne sont pas présentées.
Source : Cour des comptes

Annexe n° 6 : comparaisons avec d'autres estimations d'un taux de contribution employeur d'équilibre

Les travaux de la Cour s'inspirent de ceux de l'Institut des politiques publiques (IPP), qui a estimé un taux de contribution employeur, consistant à déduire les dépenses relevant de la solidarité, d'avantages professionnels et, enfin, du déséquilibre démographique (voir *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable* ?, P. Aubert, M. Pedrono, M. Tô et T. Tochev, Institut des politiques publiques, 2025). Les auteurs aboutissent à un taux de contribution employeur de 34,7 %, contre 44,1 % dans la présente analyse, soit un écart de plus de 9 points qui s'explique par deux raisons principales.

Tout d'abord, les auteurs réalisent l'analyse au titre de l'année 2020, ce qui conduit à un taux de contribution d'équilibre initial de 75 % (contre 83,6 % en 2025). La différence de période d'analyse explique l'écart à hauteur de 5 points.

Par ailleurs, s'agissant des avantages professionnels, les auteurs estiment le montant à déduire en considérant non seulement les pensions versées avant l'âge d'ouverture des droits, mais aussi les avantages propres aux catégories actives qui majorent aussi les pensions versées après cet âge. Il s'agit des bonifications propres à ces assurés (par exemple celle du cinquième), qui améliorent la pension durant toute la période de service. Cette différence tend à réduire le taux de contribution d'environ 4 points de pourcentage.

Les autres différences méthodologiques sont de second ordre. Notamment, les auteurs ne déduisent pas l'intégralité des majorations de pension pour parents de trois enfants, mais uniquement l'équivalent dans le secteur privé qui est effectivement compensé financièrement par la CNAF (les majorations dans le seul régime de base, dans la limite de 10 %).

Dans le cadre d'une communication devant la commission des finances, relative à la recherche des causes des surcoûts du régime de retraite des fonctionnaires d'État[162], le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, M. Charles de Courson, a également estimé un taux de contribution employeur, à hauteur de 41,8 % en 2023. L'écart avec le présent rapport est donc de 2,3 points.

Il convient de souligner la différence d'approche retenue par le député de Courson. Sont d'abord déduits des dispositifs non-contributifs qui, dans le schéma cible, seraient financés par des missions extérieures (*Défense, Économie*) ou encore la CNAM et la CNAF. Le périmètre de ces dispositifs est beaucoup plus large : il comprend l'intégralité des pensions d'invalidité (y compris après 62 ans, soit 1,7 Md€), les pensions versées aux anciens assurés de La Poste et France Télécom (7,3 Md€), les pensions militaires (9,0 Md€), les bonifications des métiers régaliens, majorations de pension, réversions et départs anticipés (5,5 Md€), pour un total de 26 Md€.

Le reste des dépenses (réduit ainsi de moins de la moitié) serait à la charge de l'employeur, ce qui conduit à un taux de 41,8 %. Cette apparente proximité avec le taux de 44,1 % du présent rapport masque deux effets qui se compensent. Les financements externes seraient nettement plus nombreux au titre de dispositifs de solidarité (ou non-contributifs). En revanche, les déséquilibres démographiques ne seraient pas explicitement isolés et financés par une mission *ad hoc*, mais le seraient, indirectement et partiellement, à travers la prise en charge des pensions des anciens agents de La Poste et France Télécom.

[162] *Communication devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, relative à la recherche des causes des principaux surcoûts du régime de retraite des fonctionnaires de l'État par rapport aux salariés du régime général*, Charles de Courson, 24 septembre 2025.

Annexe n° 7 : calculs de l'impact sur les principales missions du budget de l'État d'une révision du CAS *Pensions*

Cette annexe retrace les calculs réalisés pour la révision des dépenses des principales missions du budget de l'État qui seraient affectées par une modification des contributions au CAS *Pensions*.

Pour chacune des missions traitées, sont isolées les contributions employeurs au CAS *Pensions* selon qu'elles relèvent de fonctionnaires civils ou de militaires. Ces contributions sont ajustées conformément au tableau n° 15 en fonction :

- de l'écart entre le taux en vigueur en 2025 et le taux qui aurait permis un équilibre du CAS respectivement pour les civils et pour les militaires ;
- des dépenses d'invalidité relevant de la solidarité nationale et n'ayant pas vocation à peser sur l'employeur ;
- des majorations de pensions pour les mêmes raisons ;
- de la compensation des déséquilibres démographiques.

Ces contributions employeurs au CAS *Pensions* révisées pour les civils comme pour les militaires permettent de déterminer les masses salariales et dépenses révisées pour chacune des missions.

Tableau n° 25 : modalités de calcul pour réviser les contributions au CAS *Pensions* des principales missions impactés (exécution 2025, M€)

	Source (référence interne)	Enseignement scolaire	Gestion des finances publiques	Justice
Exécution				
Crédits de paiement consommés	PLFR (A)	88 653	10 695	12 380
Masse salariale y compris CAS	RAP (B)	82 482	8 686	7 265
Contribution employeur au CAS Pensions	RAP (C)	23 661	2 690	2 168
dont civils	*Cour*	*23 659*	*2 690*	*2 163*
dont militaires	*Cour*	*2*	*0*	*5*
Retraitements				
Retraitements CAS civils	**Somme lignes inférieures**	**-10 065**	**-1 176**	**-663**
Ajustement équilibre annuel		*1 620*	*184*	*148*
Retraitement invalidité		*- 121*	*- 14*	*- 11*
Retraitement majorations de pensions		*-725*	*-82*	*-66*
Retraitements avantages professionnels		*-170*	*-52*	*242*
Retraitement déséquilibres démographiques		*-10 669*	*-1 213*	*-976*
Retraitements CAS militaires	**Somme lignes inférieures**	**- 1**	**0**	**- 3**
Ajustement équilibre annuel		*0*	*0*	*-1*
Retraitement invalidité		*0*	*0*	*0*
Retraitement majorations de pensions		*0*	*0*	*0*
Retraitement avantages professionnels		*- 1*	*0*	*- 1*
Retraitement déséquilibres démographiques		*0*	*0*	*- 1*
Retraitements CAS (total)	**Civils + militaires (D)**	**- 10 066**	**- 1 176**	**- 666**
Exécution retraitée				
Contribution au CAS Pensions retraitée	C + D	13 595	1 513	1 502
Masse salariale retraitée	B + D	72 416	7 510	6 599
Crédits de paiement consommés retraités	A + D	78 587	9 519	11 715

	Source (référence interne)	Enseignement scolaire	Justice
Exécution			
Crédits de paiement consommés	PLFR (A)	25 789	62 124
Masse salariale y compris CAS	RAP (B)	21 098	23 501
Contribution employeur au CAS Pensions	RAP (C)	8 081	9 320
dont civils	*Cour*	*4 055*	*2 232*
dont militaires	*Cour*	*4 026*	*7 088*
Retraitements			
Retraitements CAS civils	**Somme lignes inférieures**	**- 1 490**	**- 976**
Ajustement équilibre annuel		278	153
Retraitement invalidité		- 21	- 11
Retraitement majorations de pensions		- 124	- 68
Retraitement avantages professionnels		206	- 43
Retraitement déséquilibres démographiques		- 1 829	- 1 007
Retraitements CAS militaires	**Somme lignes inférieures**	**- 1 813**	**- 1 729**
Ajustement équilibre annuel		- 440	- 775
Retraitement invalidité		- 61	- 107
Retraitement majorations de pensions		- 109	- 191
Retraitement avantages professionnels		- 504	575
Retraitement déséquilibres démographiques		- 699	- 1 231
Retraitements CAS (total)	**Civils + militaires (D)**	**- 3 303**	**- 2 705**
Exécution retraitée			
Contribution au CAS Pensions retraitée	C + D	4 778	6 614
Masse salariale retraitée	B + D	17 795	20 795
Crédits de paiement consommés retraités	A + D	22 486	59 418

Source : Cour des comptes

Tableau n° 26 : décomposition des écarts pour les principales missions (exécution 2025, M€)

Mission	Enseignement scolaire	Gestion des finances publiques	Justice	Sécurités	Défense
Ajustement de la contribution au CAS Pensions (M€)	- 10 066	- 1 176	- 666	- 3 303	- 2 705
Ajustement équilibre annuel	1 620	184	148	- 162	- 622
Retraitement invalidité	- 121	- 14	- 11	- 81	- 118
Retraitement majorations de pensions	- 725	-82	- 66	- 233	- 260
Retraitement avantages professionnels	- 171	- 52	241	- 299	532
Retraitement déséquilibres démographiques	- 10 669	- 1 213	- 976	- 2 528	- 2 238
En pourcentage de la masse salariale	- 12 %	- 14 %	- 9 %	- 16 %	- 12 %
En pourcentage des crédits de la mission	- 11 %	- 11v%	- 5 %	- 13 %	- 4 %

Source : Cour des comptes

Annexe n° 8 : des modalités de financement des retraites des fonctionnaires très diverses en Europe

Les différences dans les modalités d'organisation du secteur public et la nature du financement des retraites rendent particulièrement ardues les comparaisons internationales. La notion de fonctionnaire de l'État en elle-même n'existe pas dans tous les pays.

La Belgique présente le plus de similarités avec la France. Les agents contractuels relèvent du régime de retraite des salariés. Les agents du secteur public nommés à titre définitif relèvent du régime des pensions des fonctionnaires. Les pensions des fonctionnaires sont versées par le service fédéral des pensions, qui gère également les retraites des salariés et indépendants. Budgétairement, les dépenses de pension sont inscrites dans le budget fédéral. S'il n'existe pas de CAS *Pensions*, les recettes permettant de financer les dépenses de retraites du secteur public sont identifiées comme étant constituées à 31 % de cotisations (sans distinction de la part employeur et de la part salarié) et à 67 % de subventions des pouvoirs publics.

En Allemagne, le poids de l'État fédéral est restreint : ses agents représentent 10 % de l'ensemble des agents publics. Les agents de l'État sont à 72,5 % fonctionnaires, juges ou militaires et sont affiliés à un régime dérogatoire qui couvre à la fois la retraite de base et l'équivalent d'une retraite de branche. Il n'existe pas de contribution employeur ou de cotisation salariale. Les dépenses de pensions sont inscrites au budget de l'État et versées par ce dernier. Deux fonds complémentaires gérés par la *Bundesbank* ont par ailleurs été créés. Le premier est alimenté depuis 1999 et vise à alléger la future charge du budget fédéral à compter de 2032 ; il comptait 25,9 Md€ fin 2025. Le second introduit une dose de capitalisation : les sommes versées par les ministères depuis 2007 sont placées et doivent contribuer à partir de 2030 au financement des agents entrés en service à compter de 2007. La valeur du fonds atteignait 19,6 Md€ fin 2025. Il n'existe pas de caisse de retraite dédiée. Les agents contractuels sont pour leur part affiliés au régime des salariés pour la retraite de base dont le taux de cotisation est de 18,6 %. Ils bénéficient par ailleurs d'une retraite de branche de la fonction publique pour laquelle le taux de contribution employeur est de 6,45 % et le taux de cotisation salariale de 1,25 %. Cette retraite complémentaire est gérée par un établissement public dédié.

En Espagne, les fonctionnaires sont affiliés au régime général depuis 2011. Ils bénéficiaient auparavant du régime des « classes passives ». Les dépenses de retraite correspondant à ce régime spécifique des fonctionnaires de l'État sont inscrites au budget de l'État et gérées par ce dernier, sans caisse distincte. Les recettes sont constituées par une quote-part de la rémunération. Les retraites des fonctionnaires affiliés au régime général sont financées par des cotisations salariales et des contributions employeurs prélevées sur la rémunération des fonctionnaires.

Aux Pays-Bas, le statut juridique des fonctionnaires a été réformé en 2020 : est désormais considérée comme fonctionnaire toute personne employée par un employeur public. Les agents publics bénéficient, tout comme les salariés du secteur privé, du premier pilier du système de retraite, qui est une pension minimum dont le financement est assuré dans le cadre d'un régime par répartition et géré par l'agence *SVB*. Le deuxième pilier est un régime complémentaire par capitalisation, non obligatoire. Au titre de ce pilier, les employeurs publics sont affiliés au fonds de pension *APB*, dont le niveau de prime est comparable à d'autres fonds (27,1 % répartis à 70 % pour les employeurs et 30 % pour les salariés, contre 27,98 % pour le fonds du secteur de la métallurgie ou 25,9 % pour le secteur de la santé).

Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, la Cour des comptes réalise toute enquête demandée par les commissions chargées des finances, de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes.

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr