ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMUNICATION

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

PRÉSENTÉE PAR

M. CHARLES DE COURSON
Rapporteur général

SOMMAIRE

___

Pages

SYNTHÈSE 5

PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR GENERAL 13

INTRODUCTION 15

I. UNE CONTRIBUTION DE L'ÉTAT EN FORTE PROGRESSION POUR ÉQUILIBRER LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE PENSIONS 17

A. LES DÉPENSES DU CAS *PENSIONS* NE CESSENT DE CROÎTRE 17

B. UNE CONTRIBUTION DE L'ÉTAT EN HAUSSE CONSTANTE 20

II. UNE CONVENTION COMPTABLE INSATISFAISANTE 25

A. DES MODALITÉS DE PRÉSENTATION DES COMPTES QUI NUISENT À LA LISIBILITÉ DU FINANCEMENT DU RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT 25

B. UN ÉQUILIBRE FINANCIER OBTENU PAR UNE CONTRIBUTION QUI FINANCE DES DÉPENSES DE NATURES DIVERSES 26

C. UNE « SURCOTISATION » QUI MAJORE LA PRÉSENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL PAYÉES PAR L'ÉTAT 30

III. UN DÉSÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE QUI GRÈVE LE FINANCEMENT DU RÉGIME 32

A. UNE DISTORSION CROISSANTE ENTRE LES COTISANTS ET LES PENSIONNÉS 33

B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES NOUVEAUX RETRAITÉS 36

C. LA SITUATION DES PENSIONNÉS DE LA POSTE ET ORANGE : UN DÉSÉQUILIBRE DE 7,3 MILLIARDS D'EUROS EN 2023 FINANCÉ PAR L'ÉTAT 37

D. UNE DIMINUTION PROJETÉE DE LA DURÉE PASSÉE EN RETRAITE 43

E. LES SURCOÛTS RESULTANT DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE DÉFAVORABLE DU RÉGIME NE SONT PAS INTÉGRALEMENT COMPENSÉS À L'ÉTAT 43

IV. UNE ANALYSE DES COÛTS DU RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT 44

A. LA PRISE EN CHARGE DE L'INVALIDITÉ 44

B. LES RÈGLES DE LIQUIDATION DE LA PENSION 45

C. LE FINANCEMENT DES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ 47

1. Les départs anticipés en retraite 48

2. Les bonifications, majorations de durée d'assurance et droits familiaux 52

a. Les principales bonifications et majorations de durée d'assurance 53

b. Les majorations pour enfant 55

c. L'indemnité temporaire de retraite 56

3. Les pensions de droit dérivé 57

4. Le minimum garanti 59

D. UN ESSAI D'ANALYSE DES SURCOÛTS DU RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT 60

*

* *

SYNTHÈSE

Les dépenses au titre des pensions civiles et militaires de l'État se sont élevées en 2024 à 63,7 milliards d'euros : afin d'assurer leur prise en charge, l'État a versé une contribution dite « d'équilibre » à hauteur de 48,2 milliards d'euros, marquant un besoin de financement élevé du régime. Au regard de la forte croissance de la contribution d'équilibre de l'État au régime de retraite de ses fonctionnaires civils et militaires, de l'ordre de 1,8 milliard d'euros par an sur la période 2020-2024, le rapporteur général estime utile de proposer une approche décomposant les ressources et les dépenses du régime.

L'objectif du présent rapport est de mettre en évidence le coût des spécificités de ce régime par rapport au régime général, d'améliorer l'information sur ses conditions de financement et de contribuer à améliorer la lisibilité de ses comptes. Ce travail global, qui vise à apporter des éléments de compréhension et une approche en ordre de grandeur des enjeux financiers afférents, a vocation à être complété à l'avenir par des analyses plus ciblées.

Des dépenses de pensions en croissance continue qui sont financées principalement par une contribution massive de l'État

Le régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires d'État ne dispose pas d'une caisse autonome : il est retracé depuis 2006 dans le budget de l'État par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. **Les dépenses de pensions ont augmenté en moyenne de 3,7 % par an depuis 1990**, soutenues principalement par le rythme de progression de la pension moyenne (+ 2,2 % par an) et celui des effectifs de pensionnés (+ 1,5 % par an).

Le régime est destinataire de plusieurs catégories de recettes. En premier lieu, des **retenues pour pensions** sont prélevées sur les traitements des fonctionnaires, pour un montant collecté de **7,5 milliards d'euros en 2024**. L'assiette de ces prélèvements est constituée du traitement indiciaire et exclut la très grande majorité des primes, qui représentent environ 24 % de la rémunération dans la fonction publique d'État. Le taux de prélèvement est fixé depuis 2020 à 11,10 %, ce qui est proche mais un peu inférieur au taux du régime général, lequel s'élève à 11,31 % en-dessous du plafond annuel de la sécurité sociale (fixé à 47 100 euros bruts au 1er janvier 2025), en intégrant la contribution au régime complémentaire obligatoire AGIRC-ARRCO. Cet écart, qui s'est réduit depuis 2010, s'explique par l'absence de répercussion à la fonction publique de la dernière hausse de la contribution à l'AGIRC-ARRCO.

En outre, des **cotisations sont acquittées par les établissements publics, les collectivités territoriales et certaines entreprise**s comme La Poste et Orange pour un **montant de 6,9 milliards d'euros en 2024**. Surtout, une **contribution d'équilibre de**

48,2 milliards d'euros est versée par l'État afin de combler l'écart entre les charges et les produits du régime. Pour le calcul de la contribution de l'État employeur, il existe deux taux applicables : le taux « civil » fixé à 78,28 % depuis 2025, après une augmentation de quatre points prévue par la loi de finances pour 2025, et le taux « militaire » de 126,07 % depuis 2013. À titre de comparaison, ce taux est de 16,58 % en-dessous du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) pour les employeurs privés. Ainsi, le régime est principalement financé par des « sur-cotisations » de l'État sur les traitements de ses fonctionnaires civils et militaires de l'État. La contribution d'équilibre de l'État représente une part croissante des sources de financement du régime de retraite, passant de 72 % en 2010 à 75,7 % en 2024.

Une convention comptable qui nuit à la lisibilité des charges et des produits du régime

La convention comptable actuelle, reposant sur un équilibre du régime de retraite de la fonction publique d'État garanti par une contribution budgétaire, donne une image peu réaliste du déficit de l'ensemble des régimes de retraite. En outre, elle ne permet pas de mettre en évidence le financement par l'État de dépenses qui ne relèvent pas de la dimension contributive du système de retraite. Enfin, elle majore les dépenses de personnel de l'État et conduit à une surestimation de la dépense publique.

En effet, le taux de cotisation très élevé de l'État employeur conduit mécaniquement à surévaluer le coût que représente un fonctionnaire pour l'État et la masse salariale des ministères. En 2024, les contributions au CAS *Pensions* représentaient 30 % des crédits consommés sur la mission *Sécurités*, 26,6 % sur la mission *Enseignement scolaire*, 24,4 % sur la mission *Gestion des finances publiques*, 17,5 % sur la mission *Justice* et 15,8 % sur la mission *Défense*. La direction du budget a indiqué au rapporteur général que des travaux complémentaires sont en cours pour permettre une meilleure lisibilité des recettes des programmes contribuant au CAS *Pensions*.

Un régime marqué par un important déséquilibre démographique

Le caractère incomplet de la compensation démographique entre régimes de retraite, créée afin de tenir compte des rapports dégradés entre cotisants et retraités de certains régimes, **conduit l'État à prendre à sa charge les surcoûts résultants du rapport démographique défavorable du régime**.

Cette situation s'explique en partie par les conséquences résultant du changement de statut juridique d'Orange et de La Poste. Ces deux entreprises ont été transformées en sociétés anonymes à compter respectivement du 1er janvier 1997 et du 1er mars 2010. Les salariés recrutés en tant que fonctionnaires avant ces dates ont pu conserver leur statut et donc continuer à être affiliés au régime de retraite des fonctionnaires de l'État. En 2025, 60 190 fonctionnaires employés à La Poste et à Orange cotisent pour 321 609 pensionnés, soit un ratio de 1 cotisant pour 5,3 pensionnés. En 2030, ce ratio aura diminué de moitié et sera de 1 cotisant

pour 10,6 pensionnés. Les contributions des deux employeurs s'élèvent à 239,6 millions d'euros en 2025 (– 75,6 % depuis 2020), alors que le montant des pensions de droit direct et de droit dérivé des anciens fonctionnaires de La Poste et d'Orange a augmenté dans le même temps de 17 %. **En 2023, le coût pour l'État des pensions des anciens fonctionnaires de La Poste et d'Orange était de 7,3 milliards d'euros, soit environ 12,2 % des dépenses du régime.** Ce coût continuerait à augmenter, de moins en moins vite, jusqu'à 2030, puis baisserait lentement.

Au 31 décembre 2023, 1,97 million de fonctionnaires cotisaient au régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, pour 2,06 millions de pensions de droit direct, soit un **ratio de 0,96 cotisant pour un pensionné de droit direct**. Dans le **régime général** complété de la retraite complémentaire AGIRC-ARRCO, **ce rapport est de 1,6**. En excluant les cas particuliers des militaires et des fonctionnaires de La Poste et Orange, le rapport démographique du régime de la fonction publique d'État serait de 1,17. À moyen terme, les projections font état de sorties amenées à dépasser les flux d'entrée, en lien avec l'arrivée aux grands âges de la génération du *baby-boom*, du nombre de fonctionnaires plus faible à partir de la génération 1970 et d'un effet baissier de la réforme de 2023 sur les départs à la retraite. Le nombre de pensionnés devrait amorcer sa baisse autour de l'année 2025.

Les coûts résultant des règles propres au régime de retraite des fonctionnaires de l'État

L'objectif de cette partie est de **proposer une méthodologie d'analyse des surcoûts du régime de retraite des fonctionnaires de l'État par rapport au régime des salariés du secteur privé,** afin notamment de **détailler ce que recouvre la contribution d'équilibre versée par l'État.**

● En premier lieu, l'**invalidité** est traitée de façon différente par le régime général et par le régime de retraite de la fonction publique. Dans le premier, il est indemnisé par la branche maladie alors qu'il est rattaché à la branche vieillesse pour le second. Le coût de la prise en charge par l'État des pensions pour invalidité de ses fonctionnaires civils et militaires était de 3 milliards d'euros en 2023.

● Le **calcul des droits à la retraite** est une autre spécificité des régimes de la fonction publique. Le montant de la pension est égal à 75 % du traitement indiciaire brut, à l'exclusion de la majorité des primes, correspondant à l'emploi et au grade effectivement détenus depuis au moins six mois au moment du départ à la retraite, multiplié par le rapport entre le nombre de trimestres de service et le nombre de trimestres requis pour sa génération. Dans le régime général, à taux plein, la pension est égale à 50 % du salaire annuel moyen calculé à partir des 25 salaires annuels les plus élevés (revalorisés par les prix) et multiplié par le rapport entre la durée validée dans le régime et la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein. Les pensions des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO s'ajoutent à cette pension de base mais sont calculées en fonction des points acquis.

L'influence sur l'évolution de la pension moyenne d'un fonctionnaire de l'application des règles de retraite du secteur privé plutôt que de celles de la fonction publique en matière de calcul de la pension est complexe à déterminer. Les pensions relatives, définies comme étant le rapport de la pension moyenne sur la rémunération moyenne des actifs entre la fonction publique d'État et le secteur privé, sont plus élevées d'environ 11 points dans la fonction publique. Cet écart, qui explique une partie de la cotisation d'équilibre que doit acquitter l'État, résulte de multiples facteurs. Dans le secteur privé, le calcul sur les 25 meilleures années est plus pénalisant qu'un calcul sur les six derniers mois parce que les salaires progressent plus vite que le coefficient de revalorisation des salaires portés au compte. Par ailleurs, les fins de carrière sont souvent plus linéaires que dans la fonction publique et peuvent connaître des périodes d'interruptions d'activité. Les règles de la fonction publique sont favorables aux fonctionnaires les plus modestes, dont le taux de remplacement est généralement supérieur à ce qu'il aurait été dans le secteur privé, tandis qu'elles sont défavorables aux cadres supérieurs de la fonction publique du fait de l'importance des primes dont le taux est croissant selon l'indice.

● Le système de retraite français repose sur **deux piliers complémentaires : une dimension contributive, qui fonde les droits à pension sur les cotisations versées, et une dimension non-contributive ou de solidarité, qui permet l'attribution de droits additionnels indépendamment des cotisations acquittées.**

Depuis la réforme des retraites de 2023, l'âge légal pour les fonctionnaires civils sédentaires et pour les salariés du secteur privé est fixé à 64 ans pour les personnes nées à partir de 1968, contre 62 ans auparavant. L'existence des catégories active et super-active – qui impliquent respectivement un âge légal d'ouverture des droits de 57 ans ou 52 ans, devenant progressivement 59 ans ou 54 ans avec la réforme de 2023 – est une spécificité des régimes de la fonction publique. Ces emplois, qui présentent des risques et des sujétions exceptionnelles, sont fixés par décret : ils incluent notamment les policiers, les personnels de l'administration pénitentiaire ou encore les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne. Par ailleurs, suivant certaines règles spécifiques, les militaires peuvent partir à la retraite de manière anticipée dès lors qu'ils totalisent 17 années de service pour les non-officiers, ou 27 années pour les officiers.

En 2024, tous ministères confondus, 65,9 % des départs à la retraite ont lieu hors dispositif spécifique, pour un motif d'ancienneté. 15,1 % sont des départs anticipés au titre de la catégorie active ou super-active, 8,6 % sont des départs pour invalidité, 7,7 % sont des départs pour carrière longue et 2,7 % sont des départs pour des motifs familiaux ou liés au handicap. En 2024, les fonctionnaires appartenant à la catégorie active sont partis en retraite en moyenne à 61,1 ans, avec un montant moyen de pension à la liquidation de 2 598 euros. Ceux de la catégorie super-active sont partis en moyenne à 57,4 ans avec un montant moyen de pension de 2 803 euros. L'ordre de grandeur du coût total de la prise en charge des pensions de personnes parties en départ anticipé peut être estimé à environ 5,3 milliards d'euros.

Des bonifications et des majorations de durée d'assurance non cotisées sont accordées aux fonctionnaires de l'État et aux militaires afin de permettre aux agents bénéficiant d'un âge d'ouverture des droits anticipés de ne pas dégrader le montant de leur pension. Les effets budgétaires de ces dispositifs sont particulièrement complexes à estimer. Ces dispositifs interagissent fortement avec les autres dispositifs en place, mais également entre eux, par exemple avec des écrêtements de bonifications par année ou au global. En comptabilité budgétaire, ces bonifications sont comprises dans le calcul du principal de la pension et ne sont pas isolées dans des comptes de dépenses spécifiques. Sous ces réserves, leur montant serait estimé autour de 2,6 milliards d'euros.

● Les règles d'attribution et de calcul de la **pension de réversion** dans la fonction publique diffèrent de celles du régime général sur plusieurs points, le principal étant l'absence de condition de ressources pour bénéficier d'une pension de réversion dans la fonction publique, mais aussi l'absence de condition d'âge minimum, alors qu'il est fixé à 55 ans dans le régime général. Le surcoût résultant de ces différences peut être estimé à environ 1,6 milliard d'euros, sachant que ce montant est également soumis à réserves puisque les pensions sur lesquelles est calculé le montant de la réversion sont en moyenne plus élevées dans la fonction publique d'État.

Un essai d'analyse des causes des surcoûts par rapport au régime général et une proposition de leur imputation aux missions

Le rapporteur général considère que le financement de dispositifs non-contributifs devrait faire l'objet de subventions budgétaires clairement identifiées et imputées aux missions concernées (*Défense, Économie, Sécurités…*) plutôt que d'être intégré à une cotisation patronale globale sur le salaire des fonctionnaires. Il souhaite également isoler les charges de pensions des militaires, dont le statut très particulier ne saurait être comparé avec les règles en vigueur dans le régime général. Le tableau présenté ci-après se fonde sur des hypothèses et doit donc être compris comme un essai d'évaluation des coûts du régime grâce à des ordres de grandeur, estimés par comparaison avec les règles du régime général.

Ainsi, en 2023, la somme des dispositifs qui devraient faire l'objet de subventions budgétaires clairement identifiées selon le rapporteur général serait de 26,4 milliards d'euros : 1,7 milliard d'euros au titre des pensions d'invalidité, 9 milliards d'euros pour les pensions des militaires, 7,3 milliards d'euros pour les pensions des anciens fonctionnaires de La Poste et Orange, 1,7 milliard d'euros au titre de la compensation démographique, de la hausse du taux de contractuels depuis 2012 et de la contribution employeur de La Poste et Orange, 1,2 milliard d'euros au titre des majorations pour enfant et 5,5 milliards d'euros au titre des « surcoûts solidarité ». Dès lors, il resterait 33,8 milliards d'euros à financer, dont 6,2 milliards d'euros sont assurés par les cotisations salariales des fonctionnaires civils. Près de la moitié du financement (27,6 milliards d'euros) devrait être prise en charge par les cotisations employeur de l'État, en intégrant une contribution visant à équilibrer le régime au regard de son rapport démographique dégradé. En supposant une masse salariale de

66,1 milliards d'euros hors primes en 2023, **le taux de cotisation employeur de l'État pour les fonctionnaires civils devrait être de 41,8 % au lieu de 74,28 %.** Enfin, si les cotisations de l'État étaient alignées sur le taux des cotisations patronales dans le secteur privé, il resterait 15,4 milliards d'euros à financer par une subvention pour équilibrer le régime une fois les subventions aux dispositifs propres au régime de la fonction publique d'État versées, soit une diminution de 66,1 % par rapport à la contribution d'équilibre présentée dans le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS).

ESSAI D'ANALYSE DES SURCOÛTS DU RÉGIME DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE L'ÉTAT EN 2023

(en milliards d'euros)

	Montants	Proposition de financeur
Ensemble des charges du régime (1)	**60,2**	
FINANCEMENT PAR DES SUBVENTIONS		
Invalidité (2) *	**1,7**	CNAM
Militaires (3)	**9,0**	Mission *Défense*
Coût de la hausse du taux de contractuels depuis 2012 (4)	**0,6**	Missions concernées
La Poste et Orange (5) **	**7,3**	Mission *Économie*
Contribution employeur de La Poste et Orange (6)	**0,5**	Mission *Économie*
Compensation démographique (7)	**0,6**	Autres régimes de retraite
Majorations pour enfants (8) ***	**1,2**	CNAF
TOTAL des surcoûts des dispositifs de solidarité par rapport au régime général (9) = (9a) + (9b) + (9c)	**5,5**	
Départs anticipés (9a) ***	1,6	Missions concernées (*Sécurités*, *Justice*…)
Pensions de réversion (9b) *****	1,3	Mission *Transformation et fonction publiques*
Autres bonifications (9c) *****	2,6	Missions concernées (*Sécurités*, *Outre-mer*…)
TOTAL des subventions à verser au régime (10) = (2) + (3) + (4) + (5) + (6) + (7) + (8) + (9)	**26,4**	
FINANCEMENT PAR DES CONTRIBUTIONS SALARIALES ET PATRONALES		
Retenues pour pensions hors militaires (11)	**6,2**	
Reste à financer pour les employeurs (12) = (1) – (10) – (11)	**27,6**	
Taux de cotisation de l'employeur normalisé (13) = (12) / masse salariale hors primes	***41,8 %***	
Cotisations patronales de l'État en application du taux en vigueur dans le secteur privé salarié (14)	**12,2**	
FINANCEMENT D'ÉQUILIBRE		
Subvention d'équilibre de l'État (15) = (12) – (14)	**15,4**	

(*) Net des pensions pour invalidité des militaires.

(**) Net des retenues pour pensions payées par les fonctionnaires de La Poste et d'Orange.

(***) Hors militaires pour 3,6 milliards d'euros.

(****) Décote de 15 % afin de tenir compte des pensions des fonctionnaires de La Poste et Orange et des militaires aux lignes 3 et 5, pour un total d'environ 900 millions d'euros.

Notes : La compensation démographique est calculée en application des règles en vigueur. La ligne 12 inclut les cotisations des employeurs de fonctionnaires de l'État en détachement. La masse salariale hors primes est de 66,1 milliards d'euros. La ligne 14 est calculée en appliquant à la masse salariale les taux de cotisations patronales en vigueur dans le secteur privé (régime général et AGIRC-ARRCO) en fonction du plafond annuel de la sécurité sociale (43 992 euros bruts en 2023).

Lecture : en 2023, il resterait 15,4 milliards d'euros à la charge de l'État pour équilibrer le régime une fois les subventions aux dispositifs propres au régime de la fonction publique d'État et les cotisations employeur alignées sur le taux du secteur privé versées.

PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR GENERAL

Proposition n° 1 : engager une réflexion sur la révision du taux de la retenue pour pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État, afin d'améliorer l'équité avec le taux de la cotisation acquittée au titre de leur retraite par les salariés affiliés au régime général.

Proposition n° 2 : détailler dans le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances de l'année la composition et l'évolution de la contribution d'équilibre de l'État au régime de ses fonctionnaires civils et militaires.

Proposition n° 3 : imputer le financement des dispositifs spécifiques en matière de retraite, justifiés par la pénibilité et les sujétions associées à certaines missions de service public, aux missions budgétaires concernées.

Proposition n° 4 : envisager la mise en place à terme d'une caisse de retraite autonome des fonctionnaires de l'État.

INTRODUCTION

Le 20 février 2025, la Cour des comptes présentait une communication au Premier ministre relative à la situation financière et aux perspectives du système de retraites [(1)]. Dans ce rapport, l'état financier du système de retraites en 2023 était décrit comme excédentaire à hauteur de 8,5 milliards d'euros. Pourtant, l'État contribuait en 2023 pour respectivement 7,6 et 45,1 milliards d'euros à l'équilibre financier des régimes spéciaux et du régime de ses fonctionnaires civils et militaires.

L'excédent du système de retraites présenté par la Cour des comptes résulte notamment de l'application de la convention comptable retenue dans les rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale : par construction, la contribution de l'État doit être suffisante pour garantir un solde nul du régime de retraites des fonctionnaires de l'État. Les recettes et dépenses sont isolées dans le budget de l'État depuis 2006 au sein du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* [(2)] : l'obligation d'équilibre porte sur le solde cumulé du CAS depuis sa création, excédentaire de 7,8 milliards d'euros en 2023 malgré un déficit de 1,2 milliard d'euros cette même année. En l'absence d'une révision des règles, la dynamique actuelle du régime entraînerait un solde cumulé pour la première fois déficitaire en 2027.

La Cour des comptes estime dans son rapport que le régime de retraites des fonctionnaires de l'État et des salariés du régime général ne sont pas comparables en raison de leurs divergences importantes : assiettes de cotisation, règles propres à certains emplois publics et situation démographique plus défavorable pour le régime de retraite des fonctionnaires de l'État. En outre, la contribution intègre, « *sans distinction possible* » selon la Cour, à la fois « *la cotisation employeur de l'État, la prise en charge de dépenses de solidarité et un éventuel financement d'équilibre* ». Dès lors, comme l'a rappelé le Premier président de la Cour des comptes lors de son audition du 4 mars 2025 devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale [(3)], « *la Cour considère que la comparaison des taux* [de cotisation employeur] *des deux régimes n'est pas pertinente* ». Le rapport conclut qu'« *au demeurant, [les] différents modes de présentation des soldes [d'équilibre] sont sans incidence sur la charge qui, au final, pèse sur les finances publiques prises dans leur ensemble (État, collectivités territoriales et sécurité sociale)* ».

Les interrogations relatives aux spécificités du régime des pensions civiles et militaires de l'État, qui n'ont pu être traitées dans leur intégralité par la Cour des

---

(1) Cour des comptes, Situation financière et perspectives du système de retraites, février 2025 (lien).

(2) Avant la création du CAS Pensions en 2006, la pratique consistait à imputer à chaque ministère les dépenses de pensions servies à ses anciens fonctionnaires.

(3) Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, audition de M. Pierre Moscovici, Premier président, sur la communication de la Cour des comptes au Premier ministre « Situation financière et perspectives du système de retraites », 4 mars 2025 (lien).

comptes dans son rapport de février 2025 au regard des délais très courts impartis, ne sont pas nouvelles. À titre d'exemples, le Haut-Commissariat au plan avait publié dès décembre 2022 une note interrogeant le besoin de financement des régimes de retraite de la fonction publique (1), tandis que le Conseil d'orientation des retraites (COR) avait consacré en septembre 2023 une séance plénière portant sur l'analyse et la mesure des ressources du système de retraites (2). Le débat public sur ce sujet a été récemment relancé, notamment par l'ancien Premier ministre François Bayrou lors de sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale du 14 janvier 2025, dans laquelle il évoquait la contribution budgétaire « *à hauteur de quelque 40 ou 45 milliards* » afin de financer le système de retraites des fonctionnaires civils et militaires de l'État.

Le présent rapport souhaite éclairer de façon complémentaire et synthétique les principaux enjeux pour l'avenir du régime grâce aux données recueillies auprès des administrations interrogées. À ce titre, le rapporteur général remercie le service des retraites de l'État (SRE) de la direction générale des finances publiques (DGFiP) ainsi que le bureau retraites et régimes spéciaux de la direction du budget pour leur collaboration précieuse à son analyse.

Au regard de la forte croissance de la contribution d'équilibre de l'État au régime de retraite de ses fonctionnaires civils et militaires, de l'ordre de 1,8 milliard d'euros par an sur la période 2020-2024, le rapporteur général estime utile de proposer une approche décomposant les ressources et les dépenses du régime. L'objectif est de mettre en évidence le coût des spécificités de ce régime par rapport au régime général, d'améliorer l'information sur ses conditions de financement et de contribuer à améliorer la lisibilité de ses comptes. En raison de la diversité des situations et des règles propres aux régimes spéciaux de retraite et à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) (3), qui rendent complexe une appréciation globale, le rapporteur général a choisi d'exclure de son analyse la contribution de l'État à leur financement (estimée à 7,6 milliards d'euros en 2023 par la Cour des comptes pour les régimes spéciaux), sachant que la plupart des régimes spéciaux ont été mis en extinction (4).

En premier lieu, le régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État présente un déséquilibre toujours plus important entre ses charges et ses produits, entraînant une contribution d'équilibre croissante de l'État (I).

La présentation de l'état financier de ce régime de retraite obéit aujourd'hui à une convention comptable insatisfaisante reposant sur le CAS *Pensions*, qui nuit à la lisibilité du coût des pensions et des dispositifs de solidarité (II).

---

(1) Haut-Commissariat au plan, Retraites : une base objective pour le débat civique, décembre 2022 (lien).

(2) COR, Auditions de MM. Didier Blanchet, François Bayrou et Jean-Pascal Beaufret, séance plénière du 21 septembre 2023 (lien).

(3) La CNRACL est aussi la caisse de retraite des fonctionnaires hospitaliers.

(4) Les régimes spéciaux des marins, de l'Opéra de Paris, de la Comédie-Française et des assemblées parlementaires sont maintenus.

Le régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, marqué par un rapport entre cotisants et retraités défavorable, en raison notamment de la disparition progressive des cotisants de La Poste et d'Orange, est équilibré par une prise en charge directe de l'État en raison de l'insuffisance de la dotation de compensation démographique (III).

Enfin, l'objet principal du présent rapport est de proposer une approche des surcoûts du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État par rapport au régime général, afin d'étudier les causes du niveau élevé et de la hausse continue de la contribution d'équilibre (IV).

I. UNE CONTRIBUTION DE L'ÉTAT EN FORTE PROGRESSION POUR ÉQUILIBRER LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE PENSIONS

Le régime de retraite de la fonction publique d'État ne dispose pas d'une caisse autonome : il est retracé dans le budget de l'État par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. En droits constatés, ce régime est par construction à l'équilibre et repose en réalité sur une contribution de l'État en croissance constante.

A. LES DÉPENSES DU CAS *PENSIONS* NE CESSENT DE CROÎTRE

Prévu par le I de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* présente la situation budgétaire des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge (pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des ouvriers d'État, pensions de retraite des militaires, pensions militaires d'invalidité et autres allocations assimilées) (1). Le rapporteur général souligne que la création de ce CAS en 2006 a permis d'éviter la mise en place d'une caisse de retraite autonome pour les fonctionnaires de l'État, sur le modèle par exemple de la CNRACL. Aux termes du II du même article 21 de la LOLF, les CAS sont soumis à une obligation d'équilibre de leur solde budgétaire cumulé. En 2024, les dépenses du CAS *Pensions* ont atteint 67,9 milliards d'euros, dont 64,5 milliards d'euros de dépenses au titre des pensions de retraite et d'invalidité du régime de retraite de la fonction publique d'État (programme 741).

---

(1) Le CAS Pensions *a été créé par l'article 51 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, qui dresse la liste des recettes et des dépenses du compte. Le CAS est structuré en trois programmes :*

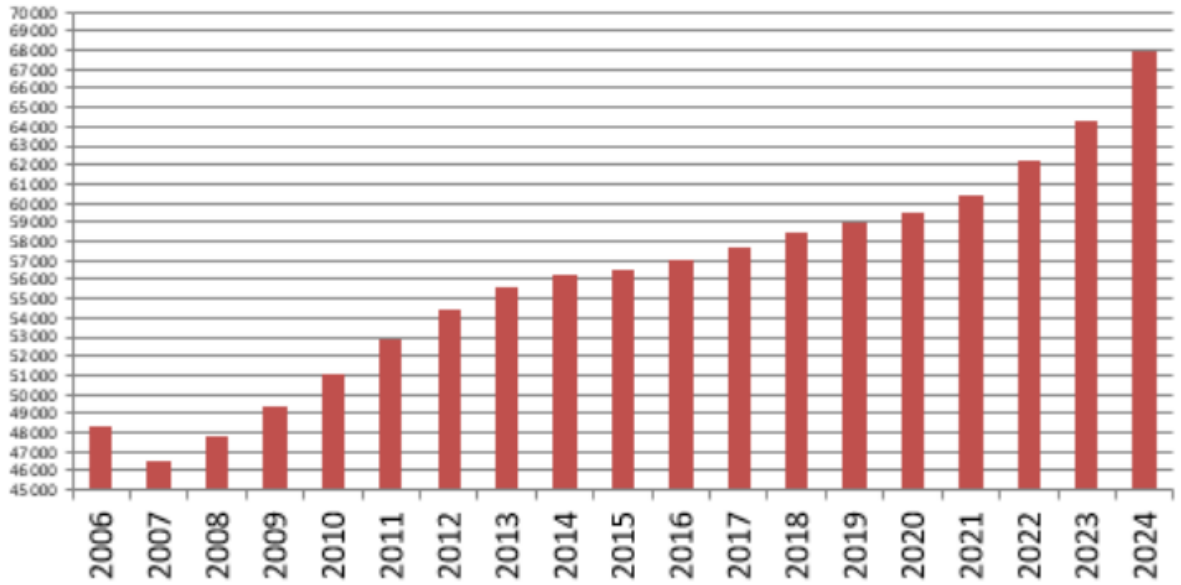
– le programme 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité *qui retrace les opérations relatives au régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État ;*

– le programme 742 Ouvriers des établissements industriels de l'État *qui retrace les dépenses et recettes du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État (FSPOEIE) et du Fonds rente accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) ;*

– le programme 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions *qui retrace les dépenses et recettes consacrées aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et à d'autres allocations viagères.*

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU CAS *PENSIONS* ENTRE 2006 ET 2024

(en milliards d'euros)



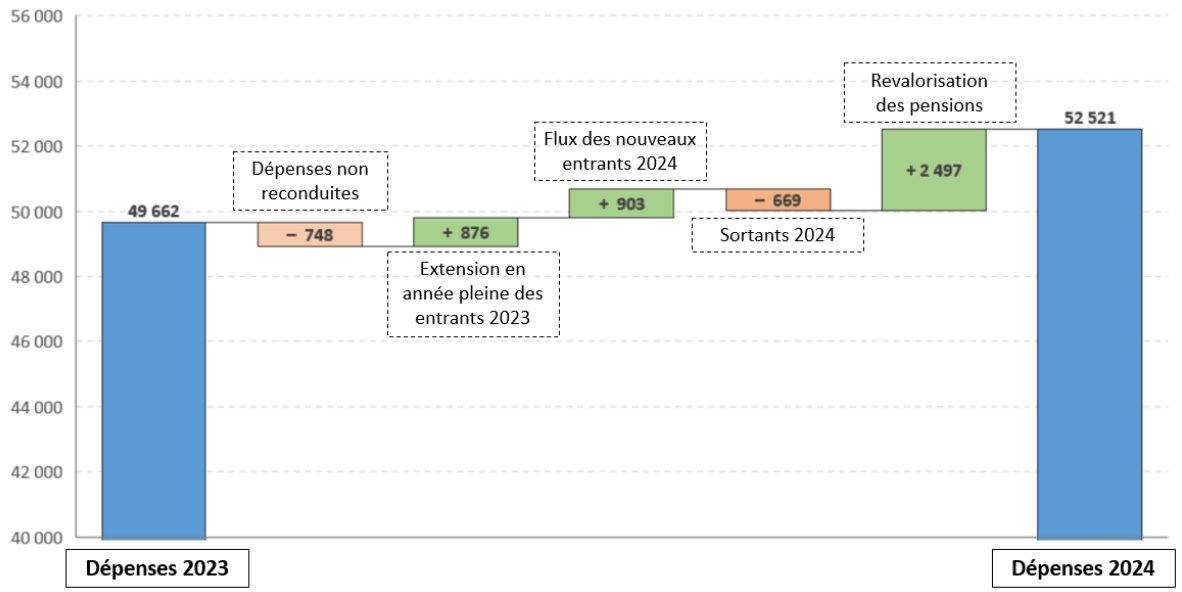
Source : rapport annuel de performance annexé au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Les dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État ont augmenté en moyenne de 3,7 % par an depuis 1990, soutenues principalement par le rythme de progression de la pension moyenne (+ 2,2 % par an, contre + 1,4 % en moyenne pour les prix à la consommation) et celui des effectifs de pensionnés (+ 1,5 % par an). Si la hausse des dépenses du CAS *Pensions* a connu un ralentissement entre 2011 et 2021, sous l'effet des réformes successives ayant freiné l'augmentation des effectifs pensionnés (+ 0,7 % par an en moyenne), ces dépenses subissent une forte accélération depuis 2022 (+ 3,1 % en 2022, + 3,2 % en 2023 et + 5,6 % en 2024) sous l'effet des revalorisations des pensions dans un contexte de forte inflation.

● La justification au premier euro, présentée dans les documents budgétaires, propose une approche de l'origine des variations de dépenses de pensions entre deux années successives en cinq composantes incrémentales.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PENSIONS CIVILES (PROGRAMME 741)

(en millions d'euros)



Note : l'ordonnée du graphique débute à 40 milliards d'euros.

Lecture : entre 2023 et 2024, les dépenses au titre des pensions civiles ont augmenté de 2 889 millions d'euros, dont 2 497 millions d'euros en raison de la revalorisation des pensions.

Source : commission des finances, à partir de la DGFiP, Services des retraites de l'État.

L'augmentation des dépenses de pensions civiles entre 2023 et 2024 à hauteur de 2 889 millions d'euros s'explique par :

– les flux de l'année 2023, à savoir la non-reconduction de certaines dépenses en 2024 en raison du décès de leur bénéficiaire en 2023 (– 748 millions d'euros) et l'extension en année pleine des entrants de 2023, payés une partie seulement de l'année 2023 mais l'intégralité de l'année 2024 (+ 876 millions d'euros). La somme de ces composantes représente un total de + 128 millions d'euros ;

– les flux de l'année 2024, c'est-à-dire des nouveaux entrants (903 millions d'euros) et des sortants (– 669 millions d'euros), pour une résultante de + 234 millions d'euros ;

– les revalorisations et, dans une moindre mesure, des révisions de pensions, pour + 2 497 millions d'euros, soit 87 % de l'augmentation.

L'effet de « noria », qui mesure l'impact du renouvellement des sortants par des entrants sur les dépenses de pension, était historiquement positif, mais en baisse régulière. En 2024 et 2025, il diminuerait progressivement pour devenir proche de zéro. L'effet de la réforme des retraites de 2023 sur les flux d'entrées et l'augmentation tendancielle des sorties en lien avec l'arrivée aux grands âges des générations du *baby-boom* expliqueraient à titre principal cette tendance générale.

B. UNE CONTRIBUTION DE L'ÉTAT EN HAUSSE CONSTANTE

La convention dite « équilibre permanent des régimes » (EPR), retenue par le COR et par les rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), consiste à équilibrer annuellement le régime en comptabilité en droits constatés. Ainsi, face à des charges nettes s'élevant à 63,7 milliards d'euros en 2024, le régime est principalement financé par des retenues pour pensions [(1)] et par une contribution d'équilibre de l'État qui vise à combler l'écart entre les charges et les produits du régime, afin d'obtenir un résultat net nul.

CHARGES ET PRODUITS DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ENTRE 2022 ET 2025 (EN DROITS CONSTATÉS)

(en millions d'euros)

	2022	2023	%	2024	%	2025 (p)	%
Charges nettes	**58 131**	**60 220**	**3,6**	**63 702**	**5,8**	**65 162**	**2,3**
Prestations sociales nettes	**57 450**	**59 546**	**3,6**	**62 922**	**5,7**	**64 363**	**2,3**
Prestations légales « vieillesse »	**54 492**	**56 525**	**3,7**	**59 815**	**5,8**	**61 194**	**2,3**
Droits propres	50 309	52 166	3,7	55 214	5,8	56 475	2,3
Droits dérivés	4 183	4 359	4,2	4 601	5,6	4 719	2,6
Prestations légales « invalidité »	**2 958**	**3 021**	**2,1**	**3 107**	**2,8**	**3 170**	**2,0**
Transferts nets	**618**	**668**	**8,1**	**771**	**15,6**	**792**	**2,6**
Transferts entre régimes de base	**594**	**644**	**8,4**	**733**	**13,8**	**768**	**4,8**
Affiliations rétroactives + Versement à l'IRCANTEC	**24**	**24**	**–**	**39**	**++**	**27**	**– 39,0**
Autres charges nettes	**64**	**6**	**– –**	**8**	**31,0**	**7**	**– 17,9**
Produits nets	**58 131**	**60 220**	**3,6**	**63 702**	**5,8**	**65 162**	**2,3**
Contributions et impôts nets	**13 938**	**14 191**	**1,8**	**14 370**	**1,3**	**14 550**	**1,3**
Contributions employeur autres que l'État	**6 747**	**6 842**	**1,4**	**6 871**	**0,4**	**7 086**	**3,1**
Retenues pour pensions	**7 180**	**7 338**	**2,2**	**7 490**	**2,1**	**7 455**	**– 0,5**
Autres contributions	10	10	–	9	– 17,5	9	– 0,8
Contribution d'équilibre	**43 334**	**45 074**	**4,0**	**48 218**	**7,0**	**49 397**	**2,4**
Transferts nets	**827**	**920**	**11,3**	**1 070**	**16,3**	**1 182**	**10,5**
Transferts entre régimes de base	**821**	**916**	**11,5**	**1 066**	**16,4**	**1 179**	**10,6**
Compensation démographique	343	464	35,3	650	40,0	784	20,7
Autres transferts	479	452	– 5,6	417	– 7,7	395	– 5,2
Autres produits nets	**33**	**36**	**7,0**	**44**	**23,0**	**33**	**– 24,7**
Résultat net	**0**	**0**		**0**		**0**	

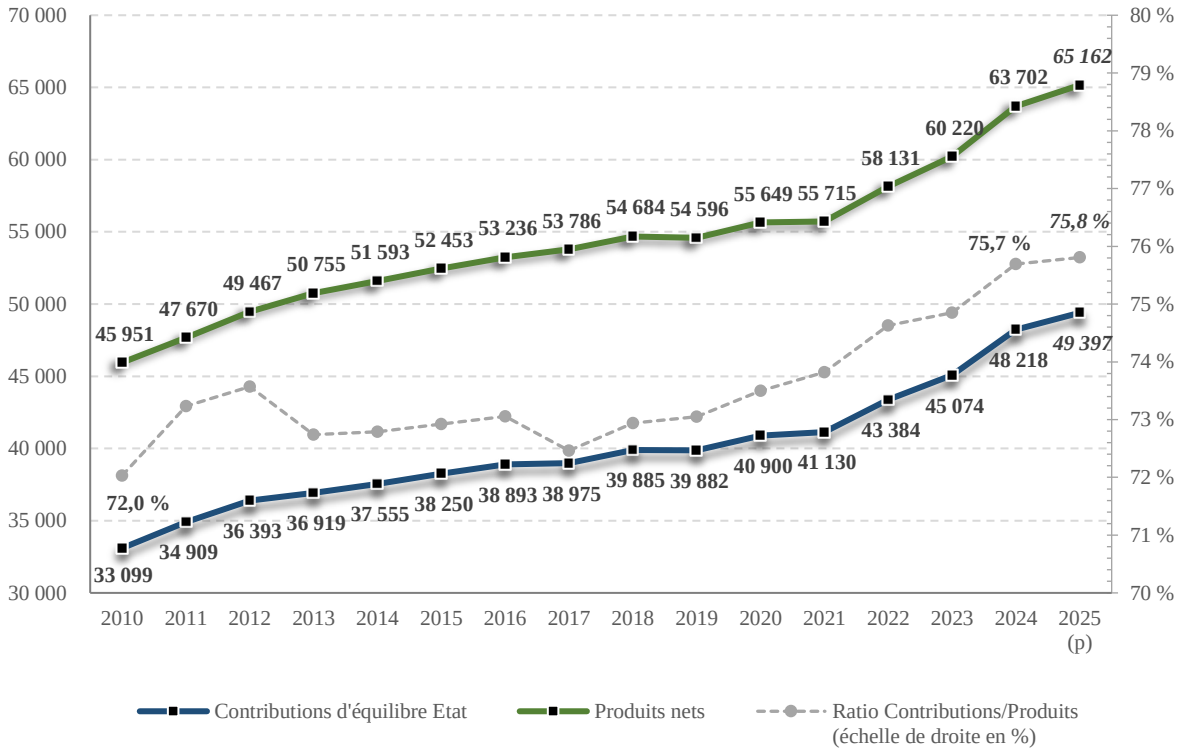
Source : rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2025.

(1) Les retenues pour pensions, définies à l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite, sont des prélèvements sur le salaire des fonctionnaires à destination de l'État qui répondent à une logique statutaire permettant de bénéficier d'un droit à pension garanti par l'État, à la différence des cotisations sociales acquittées par les salariés du privé qui reposent sur une logique assurantielle. Leur taux et leur assiette sont définis par la loi.

Suivant la dynamique des dépenses de pensions, la contribution d'équilibre de l'État est en augmentation constante. Elle a atteint 48,2 milliards d'euros en 2024, en hausse de 3,2 milliards d'euros en un an (+ 7,0 %, après + 4,0 % en 2023 soit + 1,7 milliard d'euros, et + 2,5 % prévus pour 2025 soit + 1,2 milliard d'euros).

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION D'ÉQUILIBRE AU RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les rapports à la CCSS.

Ainsi, en droits constatés, la contribution d'équilibre de l'État représente une part croissante des sources de financement du régime de retraite, passant de 72 % en 2010 à 75,7 % en 2024. Les retenues pour pensions ne représentent que 11,8 % des produits du régime, contrastant avec les comptes de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), dont 29 % des produits sont issus des cotisations salariales.

● Dans la présentation du budget de l'État et du CAS *Pensions*, cette contribution d'équilibre de l'État se traduit par des taux de cotisations retraite de l'État employeur particulièrement élevés. En effet, le programme 741 du CAS *Pensions*, qui financerait en 2025 le versement des pensions de retraite de la fonction publique d'État à hauteur de 53,8 milliards d'euros pour les pensions civiles et de 11,2 milliards d'euros pour les pensions militaires, est destinataire de plusieurs catégories de recettes :

– les retenues pour pensions des fonctionnaires, qui seraient de 7,5 milliards d'euros en 2025 (dont 6,4 milliards d'euros pour les pensions civiles et 1,1 milliard

d'euros pour les pensions militaires). Ces cotisations sont calculées sur une assiette restreinte au regard du traitement des agents publics (1), qui correspond au traitement indiciaire brut ainsi que les primes ouvrant droit à pension (2). Ce taux est fixé depuis 2020 à 11,10 %, ce qui est proche mais un peu inférieur au taux du régime général, lequel s'élève à 11,31 % en-dessous du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), en intégrant la contribution au régime complémentaire obligatoire AGIRC-ARRCO. En 2024, une hausse d'un point du taux de la retenue pour pensions rapportait environ 560 millions d'euros pour les pensions civiles et 85 millions d'euros pour les pensions militaires. Relever le taux des retenues pour pensions des fonctionnaires au niveau de celui acquitté dans le régime général, c'est-à-dire le rehausser de 0,21 point, rapporterait environ 134 millions d'euros.

TAUX DE COTISATION ASSURANCE VIEILLESSE DANS LE RÉGIME GÉNÉRAL

(en pourcentage)

	Salarié	Employeur	TOTAL
Plafonné	6,9	8,55	15,45
Déplafonné	0,4	2,02	2,42
Complémentaires tranche 1	3,15	4,72	7,87
CEG tranche 1	0,86	1,29	2,15
TOTAL sous le PASS	**11,31**	**16,58**	**27,89**
Complémentaires tranche 2	8,64	12,95	21,59
CEG tranche 2	1,08	1,62	2,7
Déplafonné	0,4	2,02	2,42
CET*	0,14	0,21	0,35
TOTAL au-dessus du PASS	**10,26**	**16,8**	**27,06**

Notes : la CEG est la contribution d'équilibre général. Le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) est fixé à 47 100 euros au 1er janvier 2025. La tranche 1 du salaire correspond à 1 PASS. La tranche 2 est comprise entre 1 et 8 PASS (376 800 euros).

* La CET est la contribution d'équilibre technique. Elle est prélevée sur les tranches 1 et 2 pour les salariés dont le salaire est supérieur au PASS.

(1) L'assiette de cotisations est constituée du traitement indiciaire, à l'exclusion de la très grande majorité des primes, qui constituent environ 24 % de la rémunération dans la fonction publique d'État. Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) permet néanmoins aux fonctionnaires de cotiser sur les primes jusqu'à un plafond de 20 % du traitement indiciaire.

(2) Par exemple l'indemnité mensuelle de technicité avec un taux de cotisation de 20 % (décret n° 2010-1568 du 15 décembre 2010 relatif à l'indemnité mensuelle de technicité des personnels des ministères économique et financier), l'indemnité de feu avec un taux de 25 % (décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels) ou encore l'indemnité de sujétion spécifique de la police technique et scientifique avec un taux de 33 % (décret n° 2016-1259 du 27 septembre 2016).

Proposition n° 1 : engager une réflexion sur la révision du taux de la retenue pour pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État, afin d'améliorer l'équité avec le taux de la cotisation acquittée au titre de leur retraite par les salariés affiliés au régime général.

– les cotisations « patronales » acquittées par les établissements publics, les collectivités territoriales et certaines entreprises comme La Poste et Orange, pour un montant anticipé de 7 milliards d'euros en 2025 : ces cotisations sont payées par les employeurs des fonctionnaires de l'État détachés au sein d'un établissement public national (EPN) ou relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière (FPT/FPH). Le taux de contribution employeur est déterminé en fonction du statut civil ou militaire du personnel détaché et de son établissement d'accueil. Le taux de droit commun pour les détachements auprès d'un EPN ou au sein de la FPT/FPH est de 78,28 % depuis le 1er janvier 2025. Les fonctionnaires civils de l'État détachés au sein de la FPT/FPH bénéficient d'un abaissement du taux de contribution employeur au taux de contribution à la CNRACL de 34,65 % depuis le 1er janvier 2025. Ce dispositif n'est pas applicable aux personnels militaires ;

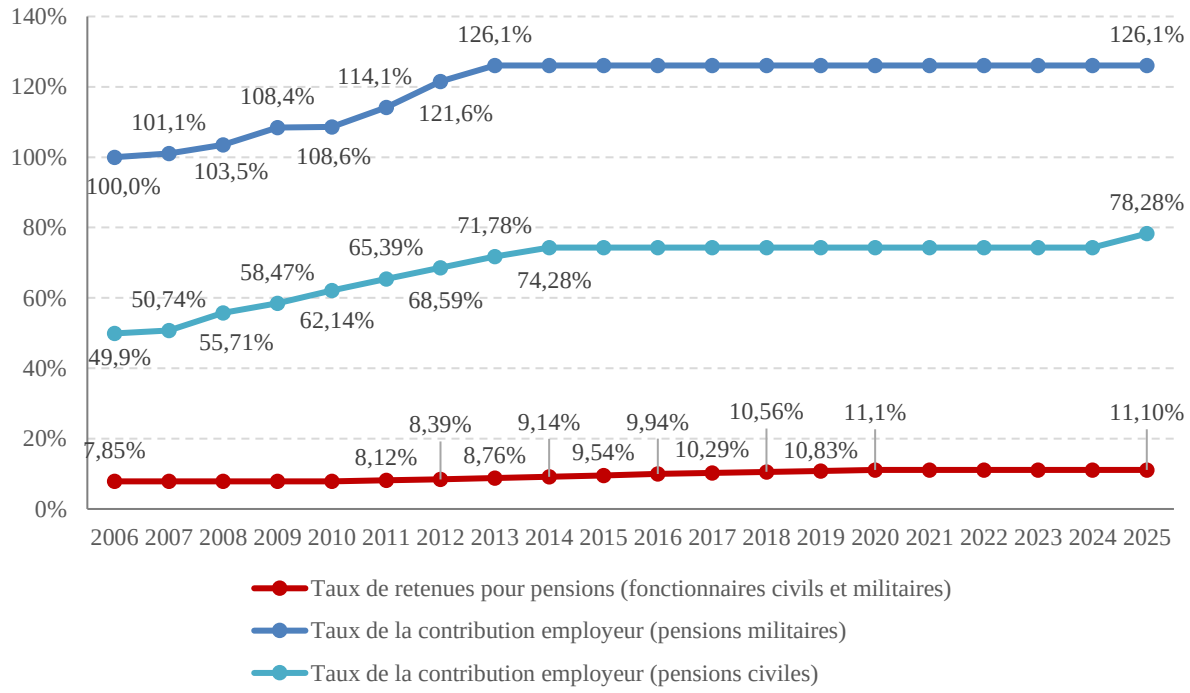
– enfin, les contributions de l'État employeur, qui seraient de 44,2 milliards d'euros en 2025 (1). Pour le calcul de la contribution de l'État employeur, il existe deux taux applicables : le taux « civil » fixé à 78,28 % depuis 2025, après une augmentation de quatre points prévue par la LFI pour 2025, et le taux « militaire » fixé à 126,07 % depuis 2013. L'effet de cette hausse du taux de contribution employeur au titre des personnels civils sur les recettes du CAS *Pensions* est évalué à environ + 2,2 milliards d'euros chaque année sur la période 2025-2027. En comparaison, ce taux est de 16,58 % en-dessous du PASS pour les employeurs privés, soit quatre fois moins.

Ainsi, le régime est financé par des « sur-cotisations », calculées sur les traitements des fonctionnaires civils et militaires de l'État à un taux moyen total de 101 % en 2025, contre 28 % au maximum pour les salariés du privé.

(1) Rapport de Mme Sylvie Vermillet sur le CAS Pensions, annexe n° 25 au rapport de M. Jean-François Husson sur le PLF pour 2025. Les écarts entre les contributions de l'État employeur du CAS Pensions et les contributions d'équilibre de l'État dans les rapports à la CCSS s'expliquent par le recours à des comptabilités différentes, respectivement la comptabilité budgétaire et la comptabilité en droits constatés.

ÉVOLUTION DES TAUX DE LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR DE L'ÉTAT ET DES RETENUES POUR PENSIONS (2006-2025)

(en pourcentage)

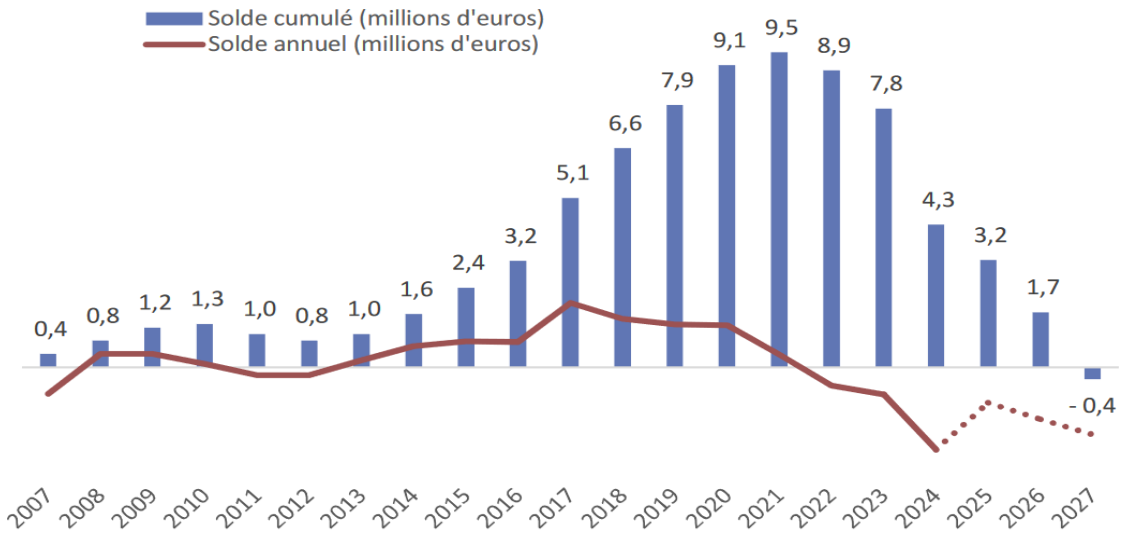


Source : commission des finances, à partir de l'annexe n° 37 « Régimes sociaux et de retraite » de M. Aurélien Le Coq au rapport n° 324 du rapporteur général sur le PLF pour 2025.

Compte tenu du déséquilibre croissant entre les recettes et les dépenses du CAS *Pensions*, le solde cumulé de ce dernier devrait se dégrader pour devenir négatif à horizon 2027.

ÉVOLUTION DU SOLDE CUMULÉ DU CAS *PENSIONS*

(en milliards d'euros)



Source : annexe n° 37 « Régimes sociaux et de retraite » de M. Aurélien Le Coq au rapport n° 324 du rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2025.

Enfin, pour tempérer le constat d'une augmentation importante des dépenses en euros courants, le COR privilégie une analyse des dépenses du régime de la fonction publique d'État en part du produit intérieur brut [(1)]. Depuis 2015, cette part est en baisse, et selon les hypothèses de référence, elle continuerait à baisser jusqu'en 2060, pour avoisiner les 1,2 % du PIB, contre 2,1 % en 2024 et 2,3 % en 2015. Cette situation serait liée à un double phénomène, une croissance des effectifs moins rapide que dans le régime général et une baisse de la pension moyenne ramenée à la rémunération d'activité moyenne par tête (RMPT) de l'ensemble de l'économie.

Proposition n° 2 : détailler dans le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances de l'année la composition et l'évolution de la contribution d'équilibre de l'État au régime de ses fonctionnaires civils et militaires.

II. UNE CONVENTION COMPTABLE INSATISFAISANTE

La convention comptable actuelle, reposant sur un équilibre du régime de retraite de la fonction publique d'État (FPE) garanti par une contribution budgétaire, donne une image peu réaliste du déficit de l'ensemble des régimes de retraite et de l'écart entre les charges et les produits du régime de retraite de la FPE. En outre, cette convention donne une image déformée des dépenses de personnel de l'État par mission et conduit à une surestimation de la dépense publique.

A. DES MODALITÉS DE PRÉSENTATION DES COMPTES QUI NUISENT À LA LISIBILITÉ DU FINANCEMENT DU RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT

Les conventions comptables retenues pour présenter les comptes du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État nuisent à la lisibilité de l'équilibre réel. Elles ne permettent pas de mettre en évidence le financement de dépenses qui ne relèvent pas de la dimension contributive de l'assurance vieillesse.

La coexistence de deux comptabilités, budgétaire et en droits constatés, faisant apparaître des soldes différents du régime de retraite de la FPE et des contributions de l'État de niveaux différents, rend moins lisible la nature de cette contribution et des dépenses qu'elle finance. En ce sens, dans sa communication sur la situation et les perspectives du système de retraites de février 2025, la Cour des comptes souligne que « *les deux comptabilités obéissent à des règles différentes mais justifiées et stables dans le temps. Elles conduisent à présenter des montants différents de contribution de l'État qui ne peuvent être rapprochés, ce qui nuit à la lisibilité financière du régime* » [(2)].

(1) COR, Fiche sur le régime de la fonction publique d'État.

(2) Cour des comptes, communication au Premier ministre, Situation financière et perspectives du régime de retraites, *février 2025.*

Le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2025 énumère les différences entre ces deux présentations :

« *– Le champ du compte présenté [dans le rapport à la CCSS] est plus large que le programme 741 du CAS « Pensions » puisqu'il intègre les prestations en espèces d'invalidité servies avant l'âge légal, reconstituées à partir de données issues de la comptabilité nationale.*

– Le compte est reconstruit « en droits constatés » alors que le CAS présente des données budgétaires. Ainsi, les montants de certains transferts peuvent différer entre la présentation en loi de finances du compte et la présentation au format CCSS, selon la date de versement effective des montants dus.

– Dans la convention retenue par la CCSS pour la présentation de ce compte, les charges de l'exercice sont équilibrées par une cotisation d'équilibre à la charge de l'employeur principal. Cette contribution diffère de celle retracée dans la comptabilité budgétaire du CAS Pensions*. En application de l'article 21 de la LOLF, le solde cumulé du CAS* Pensions *ne peut être en déséquilibre, ce qui n'interdit pas qu'il soit négatif une année si ses réserves, ou son solde cumulé, permettent de faire face aux dépenses de l'année. […] Par ailleurs, le taux de la contribution employeur dont s'acquittent tous les employeurs de fonctionnaires de l'État est fixé chaque année* ex ante *pour équilibrer le CAS, compte tenu des prévisions de dépenses, d'autres recettes et du niveau du solde cumulé. Cette construction* ex ante *et la gestion pluriannuelle de l'équilibre expliquent aussi pourquoi,* ex post*, le niveau de cotisations d'équilibre de l'employeur principal nécessaire pour équilibrer le compte de résultat du régime diffère dans la présentation de ce rapport* ».

B. UN ÉQUILIBRE FINANCIER OBTENU PAR UNE CONTRIBUTION QUI FINANCE DES DÉPENSES DE NATURES DIVERSES

Dans sa communication précitée, la Cour des comptes estime que la « *contribution [d'équilibre] de l'État mêle à la fois une cotisation similaire à celle des employeurs dans le régime général, le financement de dépenses non-contributives* », qui ne sont pas couvertes par des cotisations à destination de la branche vieillesse dans le régime général mais par l'impôt ou par des cotisations sociales versées à la branche maladie et à la branche famille, ainsi qu' « *un éventuel solde permettant d'équilibrer le régime, sans qu'il soit possible de les distinguer* ». Elle conclut que « *ces différents modes de présentation des soldes sont sans incidence sur la charge qui, au final, pèse sur les finances publiques prises dans leur ensemble (État, collectivités territoriales et sécurité sociale)* ». Cependant, compte tenu du rôle croissant de l'État dans l'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite, le rapporteur général estime nécessaire de s'interroger sur l'origine des déficits croissants à financer. En ce sens, plusieurs approches conduisent à revoir la décomposition de la contribution d'équilibre de l'État au régime de retraite de la FPE.

● Une première approche, retenue par M. Jean-Pascal Beaufret dans une note publiée en février 2025 pour Fondapol [(1)], consiste à isoler, au sein d'un compte consolidé des régimes de retraite, l'ensemble de contributions et subventions qui visent à équilibrer au niveau agrégé les régimes de retraite, afin de déduire un déficit de l'ensemble des régimes de retraite avant subventions d'équilibre. Pour cela, l'auteur propose d'appliquer un taux de cotisations retraite global de 27,8 % (dont 11,1 % de part salariale et 16,7 % de part employeur), égal au taux global de cotisations du régime général (de base et complémentaire). Sur cette base, il distingue, au sein de la contribution d'équilibre de l'État de 2024 de 48,2 milliards d'euros, 9,1 milliards d'euros de cotisations employeur au taux de 16,7 %, et 39,2 milliards d'euros de subvention d'équilibre, soit 81 % du total de la contribution d'équilibre de l'État. Selon ce calcul, cette subvention au régime de retraite de la fonction publique d'État s'élèverait à 43,8 milliards d'euros en incluant les opérateurs de l'État : elle constituerait, selon la méthode de M. Beaufret, un déficit du régime de retraite de la fonction publique d'État « dissimulé » comptablement.

DÉCOMPOSITION DES PRODUITS DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT EN 2023 ET 2024 SELON M. JEAN-PASCAL BEAUFRET

(en milliards d'euros)

		PCMR 2023		PCMR 2024
CHARGES		60,2		63,6
PRODUITS		19,2		19,8
dont				
retenues sur traitements à 11,1 %		7,3		7,4
cotisation employeur État à 16,7 %	*	8,6	*	9,1
cotisations employeurs opérateurs à 16,7 %	*	1,8	*	1,8
cotisations employeurs Orange et La Poste		0,5		0,4
autres produits et transferts		1,0		1,1
BESOIN DE FINANCEMENT		41,0		43,8
(contribution au déficit public) couvert par				
sur cotisations de l' État	*	36,5	*	39,2
sur cotisations des opérateurs de l'État	*	4,5	*	4,7
*chiffres calculés au prorata des taux appliqués				
RÉSULTAT APRÈS SUBVENTIONS		0,0		0,0

PCMR : régime des pensions civiles et militaires de retraite.

Source : Fondapol, Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites, février 2025.

(1) Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites, février 2025 (lien).

M. Beaufret souligne que les règles comptables internationales « *impose[nt], comme pour tout régime géré directement par l'employeur sans recours à une caisse autonome, de comptabiliser une cotisation dite « imputée » ou fictive, qu'il se verse à lui-même. Dans le cas des administrations publiques qui gèrent directement des pensions et à défaut d'évaluation actuarielle, le mode de calcul de cette cotisation est prescrit selon deux méthodes : soit sur la base d'un pourcentage « raisonnable » des salaires versés, qui en France serait de 16,5 %, soit comme la différence entre les prestations courantes à payer et les cotisations effectives (retenues sur traitements) perçues par le régime. C'est la deuxième solution qui a été choisie, conduisant à considérer toute la contribution d'équilibre comme une cotisation, c'est-à-dire une rémunération du fonctionnaire actif dans le référentiel de la comptabilité nationale* ».

Aussi, le recours à un taux de cotisation employeur équivalent à celui du secteur privé, couplé à une subvention d'équilibre, permettrait de dégager un déficit avant subventions du régime de retraite de la FPE et de la branche vieillesse de la sécurité sociale bien supérieurs à ceux actuellement affichés dans les textes financiers. Certes, le niveau agrégé du déficit public ne serait pas modifié, mais les sources concourant à celui-ci seraient sensiblement revues.

● Une autre approche, mobilisée par l'Institut des politiques publiques (IPP) dans un rapport publié en juin 2025 [(1)], consiste à décomposer les finalités de la contribution d'équilibre de l'État, soulevant les spécificités du régime de retraite de la FPE, qui « *a un champ plus large que les régimes du secteur privé : il couvre aussi le risque invalidité, ainsi que certains avantages propres à divers métiers régaliens. Cela conduit à un coût plus élevé que les retraites du secteur privé, coût qui doit être isolé, mais pris en charge par l'État* ». Ainsi, l'IPP cherche à « *ventiler la contribution actuelle de l'État entre ce qui relève des cotisations employeurs à proprement parler et ce qui relève de prises en charge financières d'autres types, dont la justification devrait alors être précisée* ».

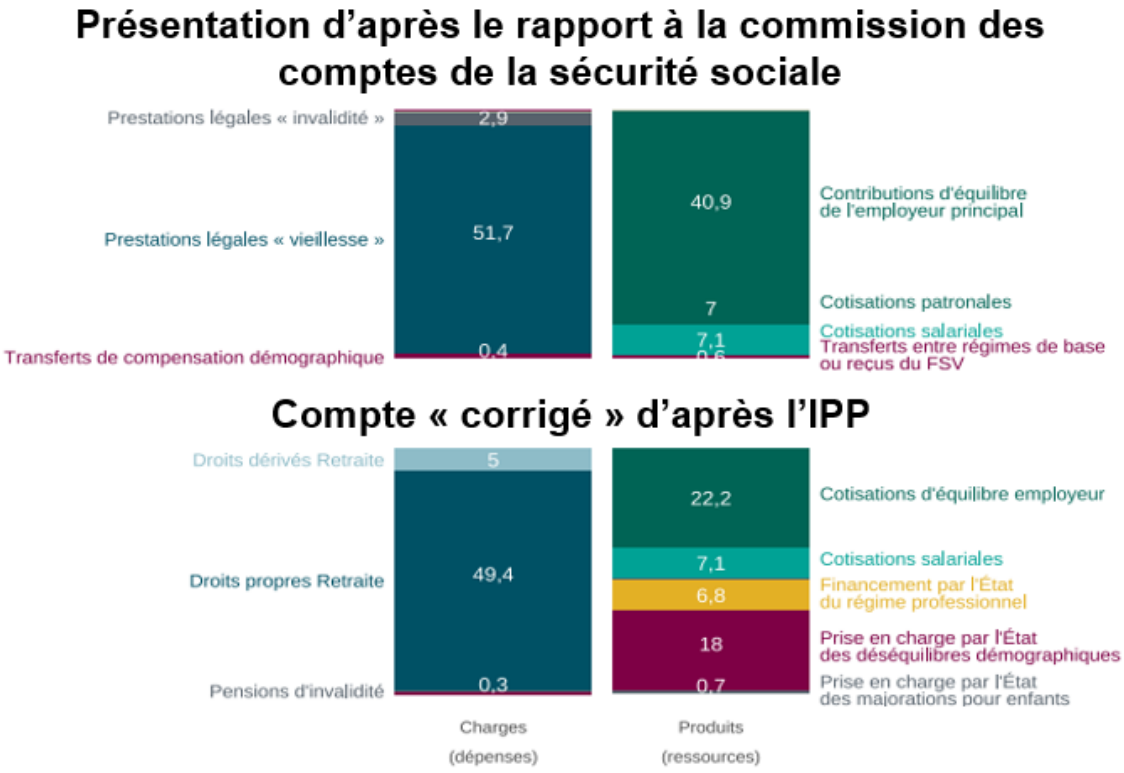
L'IPP propose une révision du cadre comptable pour tenir compte de certaines spécificités du régime. D'une part, face à la démographie très dégradée du régime de retraite de la FPE, l'insuffisance du mécanisme de compensation démographique entre régimes entraîne une prise en charge par l'État du déséquilibre (*cf. infra)*. D'autre part, l'IPP isole les avantages spécifiques du régime de retraite de la FPE, au titre du « régime professionnel » avec, par exemple, les départs anticipés ouverts aux catégories actives et superactives, ainsi que les dépenses au titre des majorations pour enfants, qui ne sont pas à la charge de la branche vieillesse de la sécurité sociale pour le régime général, puisqu'elles sont financées par la branche famille ; il en va de même pour les pensions d'invalidité, financées par l'assurance maladie dans le régime général.

---

(1) Institut des politiques publiques, Retraites des fonctionnaires de l'État : faut-il changer la convention comptable ?, juin 2025 (lien).

COMPTE DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT EN 2020 SELON LA MÉTHODOLOGIE DE L'IPP

(en milliards d'euros)



Source : Institut des politiques publiques, Retraites des fonctionnaires de l'État : faut-il changer la convention comptable ?, juin 2025.

Cette approche conduit à une forte révision à la baisse du niveau de la contribution employeur de l'État, qui passerait en 2020 de 40,9 milliards d'euros selon le rapport à la CCSS à 22,2 milliards d'euros selon l'IPP. Ce niveau de contribution employeur de l'État, permettant d'équilibrer le régime retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, correspondrait à un taux de retenues pour pensions de 34,7 %, encore sensiblement supérieur à celui du régime général. Ce taux plus élevé s'expliquerait pour partie par l'assiette des cotisations, seul le traitement et quelques primes étant pris en compte pour les fonctionnaires de l'État, alors que les primes représentent environ 24 % de leur rémunération. Dans une note publiée en septembre 2025, le Conseil d'analyse économique (CAE) souligne que l'application du nouveau taux de contribution calculé par l'IPP entraînerait des cotisations employeurs de l'État de 21,5 milliards d'euros pour les fonctionnaires civils et militaires et un transfert pour équilibrer le CAS de 28,9 milliards d'euros [(1)].

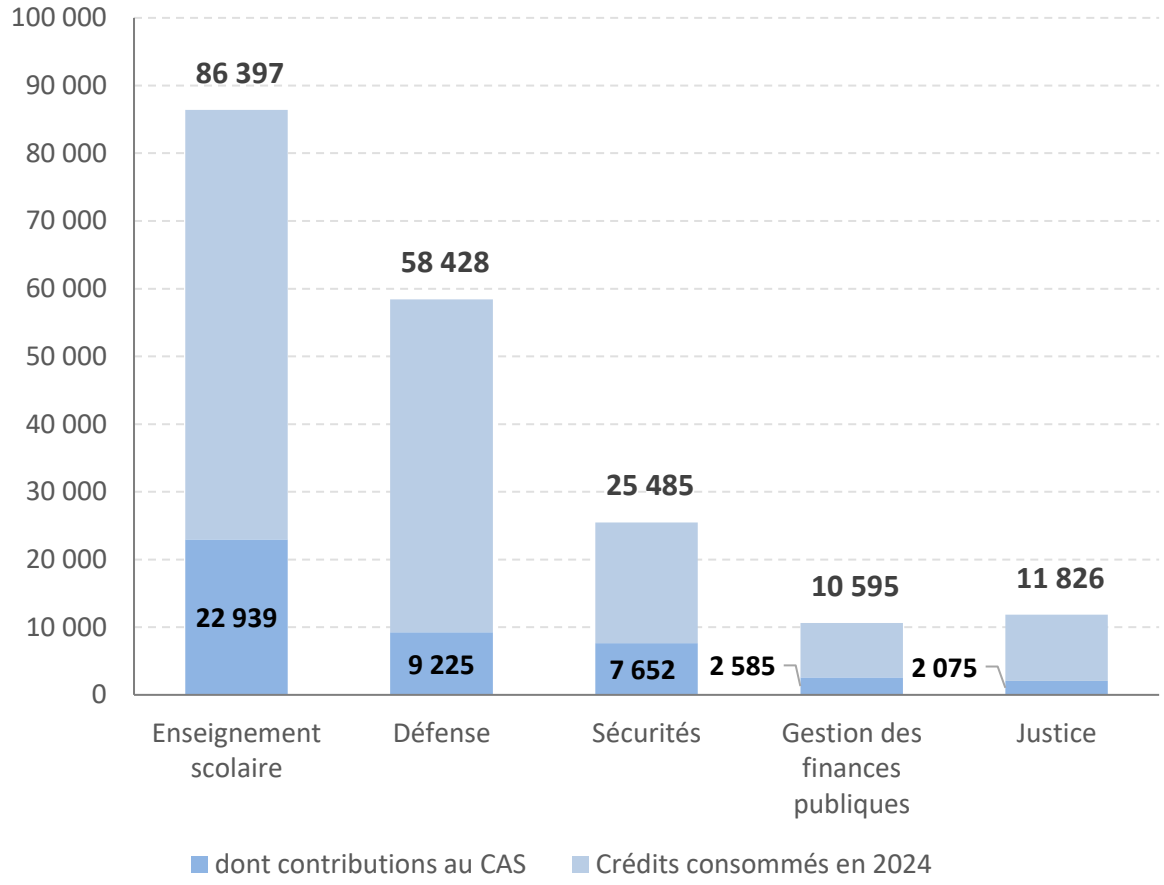
(1) *CAE, Focus n° 121, « Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué », septembre 2025 (lien).*

C. UNE « SURCOTISATION » QUI MAJORE LA PRÉSENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL PAYÉES PAR L'ÉTAT

Les cotisations de l'État employeur finançant des dépenses de natures diverses et constituant en partie une subvention d'équilibre au régime de retraite de la FPE, le taux de cotisation très élevé conduit mécaniquement à surévaluer le coût que représente un fonctionnaire pour l'État et la masse salariale des ministères. En effet, l'intégralité de la contribution d'équilibre de l'État au régime de retraite est comptabilisée dans les charges de personnel de l'État, à travers les cotisations retraite à la charge de l'État employeur.

VENTILATION PAR MISSIONS DU BUDGET GENERAL DES PRINCIPAUX VERSEMENTS DE CONTRIBUTIONS AU PROFIT DU CAS *PENSIONS* EN 2024

(en millions d'euros)



Note : seules les cinq principales missions contributrices au CAS *Pensions* sont représentées.

Source : documentation budgétaire.

Les contributions employeurs versées au CAS *Pensions* sont cohérentes dans leurs grandes masses, puisqu'on y retrouve les plus importants employeurs de fonctionnaires civils (missions *Enseignement scolaire*, *Sécurités*, *Gestion des finances publiques*), de personnels militaires (missions *Défense*, *Sécurités*) et d'ouvriers d'État (mission *Défense*). En 2024, les contributions au CAS *Pensions* représentaient 30 % des crédits consommés sur la mission *Sécurités*, 26,6 % sur la mission *Enseignement scolaire*, 24,4 % sur la mission *Gestion des finances*

publiques, 17,5 % sur la mission *Justice* et 15,8 % sur la mission *Défense* [(1)]. La direction du budget a indiqué au rapporteur général que des travaux complémentaires, impliquant de nombreux comptables distincts qui interviennent sur le CAS *Pensions*, sont en cours pour permettre une meilleure lisibilité des recettes des différents programmes.

Dans sa note adressée au COR de septembre 2023, Jean-Pascal Beaufret note qu'« *un traitement budgétaire et comptable identique à celui des autres régimes spéciaux aboutirait à inscrire cette dotation d'équilibre dans la mission* « Régimes spéciaux de retraites » *et non dans la rémunération de l'ensemble des personnels de l'État et de ses opérateurs (...), ainsi majorée artificiellement de 45 %* » [(2)].

COMPARAISON DU COÛT MOYEN D'UN SALARIÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ SELON M. JEAN-PASCAL BEAUFRET

En euro, année 2023	Entreprises privées	État
Coût /salarié (rémunération par salarié y/c charges sociales) Insee	48 319	72 055
Coût/salarié (rémunération par salarié y/c charges sociales) CGE		75 347

Source : Fondapol, Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites, février 2025.

L'application d'un taux global de cotisation de 28 %, en lieu et place des taux applicables aux fonctionnaires civils (78,28 % pour la part employeur et 11,1 % pour la part salarié) et militaires (126,07 % pour la part employeur et 11,1 % pour la part salarié), ainsi que la comptabilisation du reste de la contribution d'équilibre de l'État comme une subvention exclue des dépenses de personnel de l'État, aurait une incidence majeure sur la répartition de la dépense publique. En 2024, les dépenses de la mission *Enseignement scolaire* seraient ainsi inférieures de 18 milliards d'euros (soit – 20 %) aux montants affichés dans le budget de l'État ; il en serait de même pour la mission *Défense*, dont les dépenses seraient revues à la baisse de 8 milliards d'euros (soit – 14 %).

De même, le rapport de l'IPP précité, qui retient un taux de contribution employeur de l'État de 34,7 %, constate une surévaluation de 10,6 milliards d'euros du budget du ministère chargé de l'éducation nationale en 2023 (soit une baisse de – 13,4 %). L'IPP déduit que l'indicateur de dépenses intérieures d'éducation, retenu dans les comparaisons internationales de l'OCDE et qui retrace l'ensemble des dépenses publiques et privées consacrées à l'éducation, est également surévalué : en 2023, le niveau des dépenses intérieures d'éducation atteindrait 5 % du PIB après correction (contre 5,4 % dans la convention comptable actuelle), soit un niveau

---

(1) La proportion de crédits alloués au CAS sur la mission Défense *est proportionnelle à ses dépenses de personnel, mais sa contribution est néanmoins majorée par le fait que le taux de contribution employeur pour les militaires est plus élevé que pour les civils – 126,07 % pour les militaires, contre 74,28 % pour les civils en 2024.*

(2) Contribution au COR de M. Jean-Pascal Beaufret, septembre 2023 (lien).

proche de la moyenne de l'OCDE, et le niveau de dépenses par élève dans l'éducation primaire serait inférieur de – 19 % à la moyenne des pays de l'OCDE (contre – 11 % dans la convention comptable actuelle). La note précitée du CAE relève que les dépenses au titre de la défense passeraient de 1,8 % à 1,6 % du PIB.

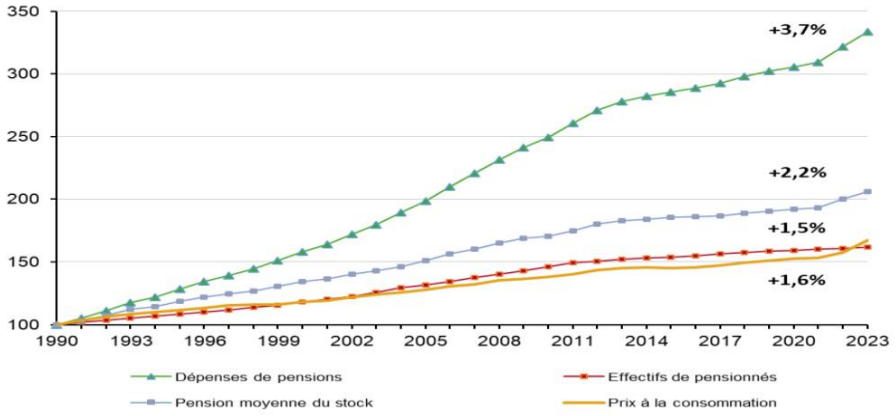
Par ailleurs, la présentation de la contribution d'équilibre de l'État non pas comme une subvention mais comme le résultat d'un niveau très élevé de cotisations employeur de l'État contribue à une double comptabilisation des dépenses publiques : d'abord comme dépenses de personnel, puis comme dépenses de retraite. Cette situation rehausse artificiellement le ratio dépenses publiques/PIB, à hauteur d'environ 1,6 % de point de PIB en retenant la contribution d'équilibre de 49,4 milliards d'euros – de même que le ratio de recettes publiques/PIB, les cotisations employeur étant également considérées comme des recettes publiques.

Comme le précise le rapport de l'IPP précité, « *[l]es montants des contributions des employeurs de fonctionnaires d'État sont donc comptabilisés, une première fois, dans les dépenses publiques en tant que rémunérations versées aux fonctionnaires en activité, puis dans les recettes publiques en tant que cotisations supportées par ces derniers – pour être à nouveau comptabilisés dans les dépenses publiques, cette fois en tant que prestations de retraite versées aux anciens fonctionnaires. En considérant qu'une partie de ce qui est actuellement considéré comme une contribution employeur relève en réalité de transferts agrégés de l'État au système de retraite et non de cotisations sociales, ce sont ainsi 1,1 point de pourcentage du PIB qu'il convient de déduire de la dépense publique* ». La note de Jean-Pascal Beaufret de février 2025 estime cette surévaluation à 1,8 point de pourcentage du PIB.

III. UN DÉSÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE QUI GRÈVE LE FINANCEMENT DU RÉGIME

Le régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État se caractérise par un rapport entre ses cotisants et ses retraités défavorable, accentué par l'extinction progressive des cotisants de La Poste et d'Orange. En raison d'une dotation très insuffisante au titre de la compensation démographique, l'État prend à sa charge le financement destiné à équilibrer le régime. Entre 1990 et 2023, les dépenses de pensions civiles et militaires de retraite suivent une progression régulière, de 3,7 % par an en moyenne en euros courants. Cette augmentation est due pour 2,2 points à l'augmentation du montant moyen et pour 1,5 point à l'augmentation du nombre de pensionnés. Différents facteurs ont concouru à augmenter le volume ou le montant moyen des pensions versées, mais certaines tendances pourraient s'inverser dans les années à venir.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT DEPUIS 1990



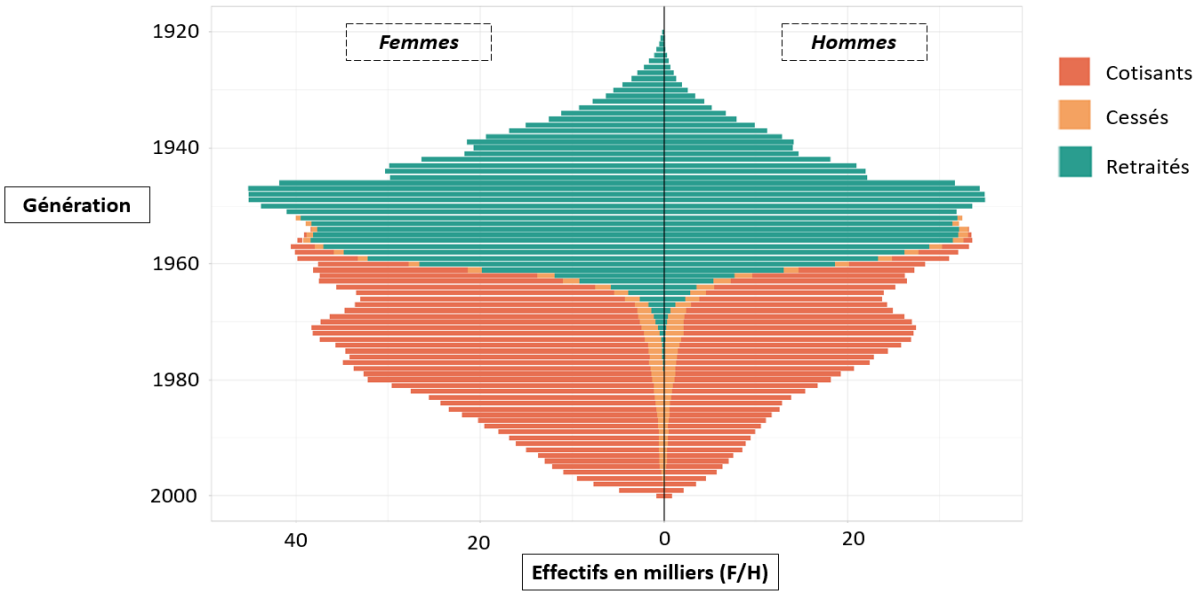
Note : base 100 en 1990.

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au PLF pour 2025 (ci-après « Jaune Pensions *».*

A. UNE DISTORSION CROISSANTE ENTRE LES COTISANTS ET LES PENSIONNÉS

Les flux d'entrée et de sortie de la retraite dépendent fortement d'effets démographiques. La pyramide des âges en forme de tiare des affiliés au régime des retraites de l'État montre des variations assez importantes, en lien avec des sous-jacents démographiques généraux comme le *baby-boom* des années 1945-1965 et le rebond lié aux enfants des *baby-boomers* une génération plus tard.

PYRAMIDE DES ÂGES AU 1ER JANVIER 2024 DES AFFILIÉS CIVILS DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT



Note : les comptes cessés correspondent aux agents non-retraités hors de la fonction publique d'État (c'est par exemple le cas des agents ayant quitté la fonction publique et n'ayant pas demandé le bénéfice de leur retraite auprès du SRE). Seuls les effectifs déjà rentrés dans la fonction publique sont représentés. Les effectifs des jeunes générations ne comprennent donc pas les futures entrées. En 2023, l'âge moyen d'entrée dans la fonction publique d'État est de 29 ans.

Lecture : la génération 1959 compte environ 40 000 femmes qui ont travaillées dans la fonction publique. Une très grande majorité est déjà retraitée et quelques milliers sont encore cotisantes.

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État, base provisoire des affiliés au 1er janvier 2024.

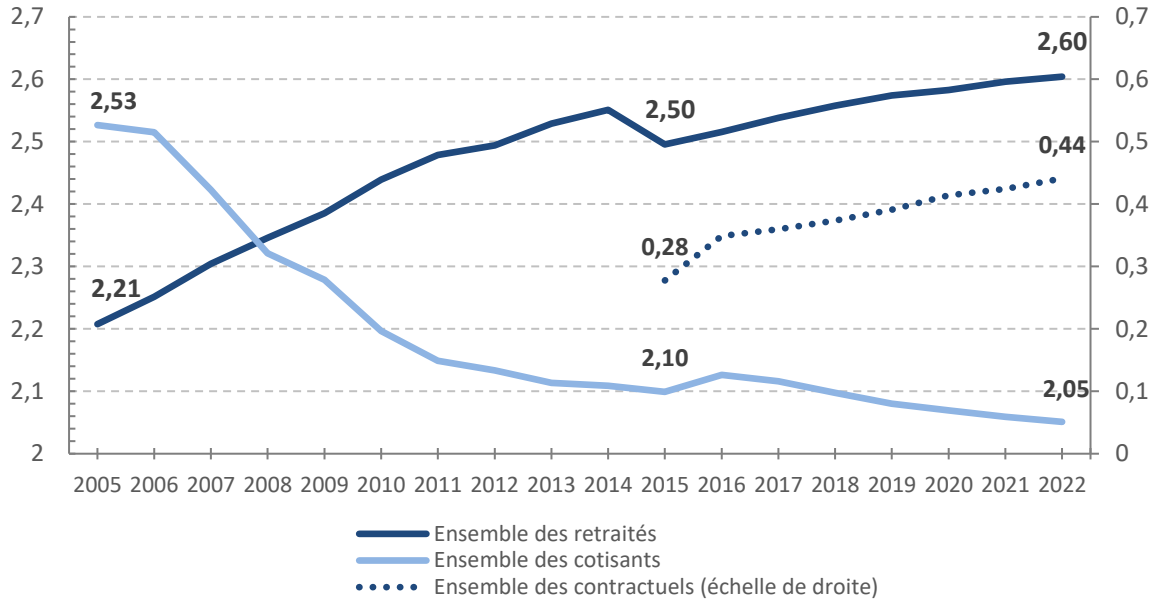
Les politiques de recrutement dans la fonction publique et le recul progressif de l'âge d'entrée dans la fonction publique influencent à terme les flux de nouvelles pensions à verser, avec des âges de départs plus élevés et des pensions individuelles moindres. À moyen terme, les projections font état de sorties amenées à dépasser les flux d'entrée, en lien avec l'arrivée aux grands âges de la génération du *baby-boom*, du nombre de fonctionnaires plus faible à partir de la génération 1970 et d'un effet baissier de la réforme de 2023 (1) sur les départs à la retraite. Le nombre de pensionnés devrait donc amorcer sa baisse aux environs de 2025. Selon les projections du COR, après une hausse du nombre de retraités bénéficiaires du régime jusqu'en 2028, due au départ à la retraite des cohortes de la génération du *baby-boom*, la démographie du régime devrait progressivement s'améliorer : le nombre de retraités passerait sous la barre des 2 millions en 2040, tandis que le nombre de cotisants du régime se stabiliserait autour de 2 millions à la même date.

Le graphique ci-après met en évidence un autre déterminant de l'évolution démographique du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, avec la hausse du nombre d'agents publics non-titulaires, qui cotisent pour leur retraite au régime général et à l'IRCANTEC (institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques). Entre 2014 et 2022, ils sont passés de 15,7 % à 21,5 % des effectifs de la fonction publique d'État tandis que les fonctionnaires sont passés de 65,2 % à 60 % ; en 2022, ils représentaient 70,1 % des recrutements, ce qui reflète principalement leur renouvellement important au sein des effectifs. Si le rapport démographique de 2011 entre les fonctionnaires et les contractuels était resté stable au sein de la fonction publique d'État, le surplus de retenues pour pensions généré serait d'environ 590 millions d'euros en 2023 : à plus long terme, la croissance du taux de contractuels aura un effet à la baisse sur les dépenses de pensions.

(1) Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ENTRE 2005 ET 2022

(effectifs en millions)



Note : l'ordonnée de gauche débute à 2 millions. L'ensemble des retraités correspond aux pensionnés de droit direct et de droit dérivé.

Source : direction du Budget, données Jaunes Pensions.

Au 31 décembre 2023, d'après les données du jaune *Pensions* annexé au projet de loi de finances pour 2025, 1,97 million de fonctionnaires cotisaient au régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, pour 2,06 millions de pensions de droit direct (2,53 millions au total), soit un ratio de 0,96 cotisant pour un pensionné de droit direct. Dans le régime général avec l'AGIRC-ARRCO, ce rapport est de 1,6. Comme l'illustre le tableau ci-après, en excluant les cas particuliers des militaires et des fonctionnaires de La Poste et Orange, le rapport démographique du régime de la fonction publique d'État serait plus favorable et s'élèverait à 1,17 cotisant pour un pensionné de droit direct.

EFFECTIFS DE PENSIONNÉS DE DROIT DIRECT ET DE COTISANTS DANS LA FONCTION PUBLIQUE EN 2023

(en milliers)

	Total			**Total corrigé**
		dont militaires	*dont La Poste et Orange*	
Cotisants	**1 970**	320	89	**1 561**
Pensionnés de droit direct	**2 060**	400	326	**1 334**
Rapport démographique	**0,96**			**1,17**

Source : Jaune Pensions *annexé au PLF pour 2025.*

Le taux de dépendance de la fonction publique d'État (1,16) est supérieur de 66 % à celui du privé (0,70). Cet écart provient d'une durée de perception de la retraite plus longue et d'une base cotisante plus étroite :

– pour les retraités décédés en 2023, la durée de perception de la retraite était en moyenne de 25,2 années chez les anciens fonctionnaires, contre 21,7 pour les retraités du privé. Cette durée supplémentaire de perception de la retraite de 3,5 ans s'explique essentiellement par une espérance de vie en moyenne supérieure à celle des anciens salariés et par un âge de départ à la retraite plus précoce : cet écart s'est réduit au cours de ces dernières années et n'est plus que de 0,7 an pour les départs à la retraite de 2023 (62,3 ans contre 63 dans le secteur privé) ; cela signifie que le départ plus précoce à la retraite des fonctionnaires n'explique plus que 20 % de l'écart par rapport au secteur privé, le solde correspondant pour l'essentiel, soit 2,5 années, à une espérance de vie plus élevée des fonctionnaires ;

– comparée à celle des salariés du privé, la pyramide des âges des fonctionnaires en activité apparait atrophiée dans sa partie avant 45 ans : cette situation résulte du ralentissement des recrutements dans la fonction publique au cours des dernières décennies.

COMPARAISON DES TAUX DE DÉPENDANCE ENTRE LES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT ET LE SECTEUR PRIVÉ EN 2023*

(en milliers)

	Cotisants (1)	Retraités droits directs (2)	Retraités droits dérivés (3)	Rapport démographique (4) = (1) / (2)	Nombre de retraités (en équivalent droits directs) (5) = (2) + (3) / 2	Rapport démographique corrigé (6) = (1) / (5)	Taux de dépendance (7) = 1 / (6)
Fonctionnaires	1 970	2 060	483	0,96	2 302	0,86	**1,16**
Secteur privé	19 910	12 398	2 985	1,61	13 891	1,43	**0,70**

(*) Régime général et AGIRC-ARRCO.

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État et Jaune Pensions *annexé au PLF pour 2025.*

B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES NOUVEAUX RETRAITÉS

Comme les caractéristiques des pensions et des pensionnés de la fonction publique reflètent leur carrière dans l'administration, il peut exister un décalage important entre la structure du stock des pensions et celui du flux d'entrée.

Les départs associés aux dispositifs spécifiques permettant de partir à la retraite avant l'âge légal représentent une fraction de plus en plus faible des départs et devraient continuer à l'être (– 9,4 points entre 2020 et 2030, *cf. infra*). Les affiliés non-retraités avec des trimestres validés au titre d'emploi d'actif le sont principalement désormais au titre de la police ou de la branche surveillance de l'administration pénitentiaire. La population des agents ayant acquis des trimestres en tant qu'instituteur ou ancien fonctionnaire des PTT (ancienne administration des postes, télécommunications et télédiffusions) diminue rapidement.

La structure des employeurs change également. Au 1er janvier 2025, 19 % des pensions civiles de droits directs sont attribuées à des anciens fonctionnaires de La Poste ou d'Orange, avec des caractéristiques de liquidation très différentes des autres fonctionnaires. Les catégories statutaires évoluent : les agents de catégorie A

représentent 55 % à 57 % des nouvelles pensions civiles, contre 52 % de l'ensemble des pensions, avec des espérances de vie supérieures (1). La structure des fonctionnaires d'État, déjà surreprésentée en cadres par rapport au régime général, continuerait à se concentrer sur ce type d'emploi.

Les durées de services prises en compte au moment de la liquidation, quant à elles, sont en baisse. Cette situation s'explique par une entrée dans la vie active qui a lieu de plus en plus tard (allongement de la durée d'études, suppression des conditions d'âge au recrutement) et par des situations de carrières mixtes (avec des passages dans les secteurs privé et public hors État) de plus en plus fréquentes. S'agissant des militaires, cette tendance à la baisse de la durée de services est accentuée par le fait qu'à compter du 1er janvier 2014, la durée minimale pour ouvrir un droit à pension est passée de 15 à 2 ans (2), créant ainsi dans les années à venir de plus en plus de pensions militaires aux très faibles montants.

C. LA SITUATION DES PENSIONNÉS DE LA POSTE ET ORANGE : UN DÉSÉQUILIBRE DE 7,3 MILLIARDS D'EUROS EN 2023 FINANCÉ PAR L'ÉTAT

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 liée à l'organisation du service public de La Poste et des télécommunications 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). Ces deux entreprises ont ensuite été transformées en sociétés anonymes :

– La Poste à compter du 1er mars 2010 en vertu de la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales ;

– France Télécom, devenue Orange le 1er juillet 2013, a reçu un statut équivalent à celui d'une société anonyme à compter du 1er janvier 1997 en application de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom.

Pour La Poste comme pour Orange, les salariés recrutés avant la transformation de leurs entreprises en société anonyme ont pu conserver leurs statuts de fonctionnaires ou de contractuels de droit public, tandis que les recrutements ultérieurs ont été réalisés sous des contrats de droit privé. Les salariés ayant le statut de fonctionnaire ont donc continué de cotiser au régime des pensions civiles et militaires de l'État, tandis que les salariés de droit privé ont été affiliés au régime général de la sécurité sociale et à l'AGIRC-ARRCO. Les salariés contractuels de droit public sont restés affiliés au régime général et à l'IRCANTEC pour leur couverture complémentaire.

---

(1) L'écart d'espérance de vie entre les agents de catégorie A et les autres tend à augmenter leur poids dans l'ensemble des pensions versées. Ces écarts sont notamment documentés par : Les écarts d'espérance de vie entre cadres et ouvriers : 5 ans chez les hommes, 3 ans chez les femmes, *Insee Première n° 2005, juillet 2024 (lien).*

(2) Article 42 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

● En vertu de l'article 30 de la loi du 2 juillet 1990, La Poste et Orange versent à l'État une contribution employeur à caractère libératoire, calculée selon un « taux d'équité concurrentielle » (TEC), applicable pour tous les fonctionnaires de La Poste et Orange « propres » et les agents détachés sur un emploi conduisant à pension. Le TEC a été introduit à la suite de la transformation du statut de La Poste et Orange, afin de rapprocher les cotisations sociales payées par ces entreprises pour leurs salariés fonctionnaires avec celles acquittées par leurs concurrents pour leurs agents ayant une rémunération nette équivalente.

Le calcul du taux de cette contribution est défini par le décret n° 97-139 du 13 février 1997 pour France Télécom et par le décret n° 2007-3 du 1er janvier 2007 pour La Poste. En approche simplifiée, le TEC est le rapport entre la différence de cotisations entre les secteurs privé et public (numérateur) et le traitement indiciaire brut (dénominateur) : il évolue donc en fonction de la structure de rémunération.

ÉVOLUTION ENTRE 2020 ET 2024 DES TAUX D'ÉQUITÉ CONCURRENTIELLE POUR LA POSTE ET ORANGE

(en pourcentage)

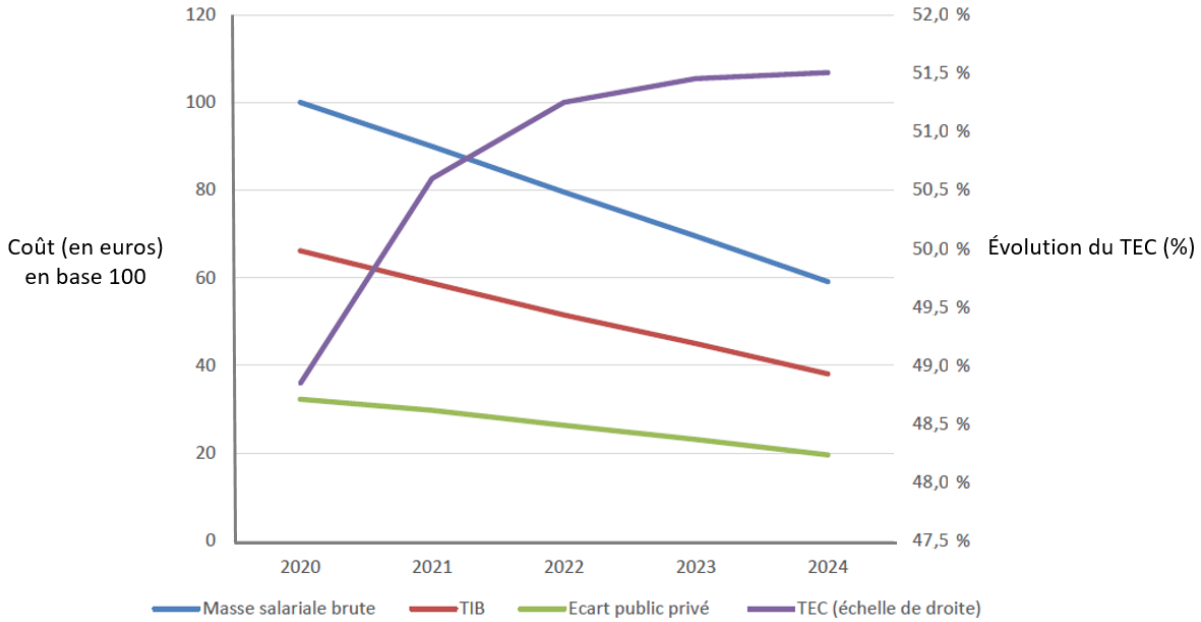
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
La Poste	26,90 %	17,10 %	15,05 %	12,65 %	11,65 %
Orange	48,85 %	50,60 %	51,25 %	51,45 %	51,50 %

Note : les montants dus par La Poste au CAS *Pensions* au titre du TEC ont fait l'objet de régularisations en raison d'un trop-versé. Cette régularisation a pris la forme d'un TEC réduit et notifié comme tel.

Source : direction du budget.

Les TEC de La Poste et Orange suivent des dynamiques différentes. Le graphique ci-dessous présente l'évolution du TEC d'Orange et des variables qui le composent à taux de cotisations inchangés. L'augmentation du TEC d'Orange peut s'expliquer en raison de la diminution plus lente du numérateur, liée à l'augmentation de la part de primes dans la fonction publique par rapport au dénominateur. En effet, les primes sont marginalement cotisées (seule la cotisation au régime de retraite additionnelle de retraite de la fonction publique (RAFP) repose sur une partie des primes), à la différence du traitement indiciaire brut et de l'assiette de rémunération dans le secteur privé. Ainsi, malgré la baisse de la masse salariale, une hausse des primes augmente l'écart de cotisation entre les secteur public et privé et donc le TEC.

ÉVOLUTION DU TEC D'ORANGE ET DE SES VARIABLES DEPUIS 2020



TIB : traitement indiciaire brut.

Source : direction du budget.

Le rapporteur général a sollicité les services de la direction du budget afin de calculer l'effet d'une hausse d'un point du TEC en 2026 pour ces deux entreprises : le gain serait de 4,01 millions d'euros s'agissant de Orange. En revanche, depuis septembre 2024, le groupe La Poste a suspendu sa contribution au CAS *Pensions*. En effet, le groupe avance que son TEC, calculé lors de la création du CAS en 2006, était trop élevé : les versements passés de La Poste seraient ainsi suffisants pour répondre aux obligations de financement du CAS jusqu'à sa fin prévue en 2049. Dès lors, la hausse de son TEC n'a pas été calculée. Le rapporteur général a interrogé la direction du budget sur les modalités précises de cette suspension de paiement, sans obtenir de réponse.

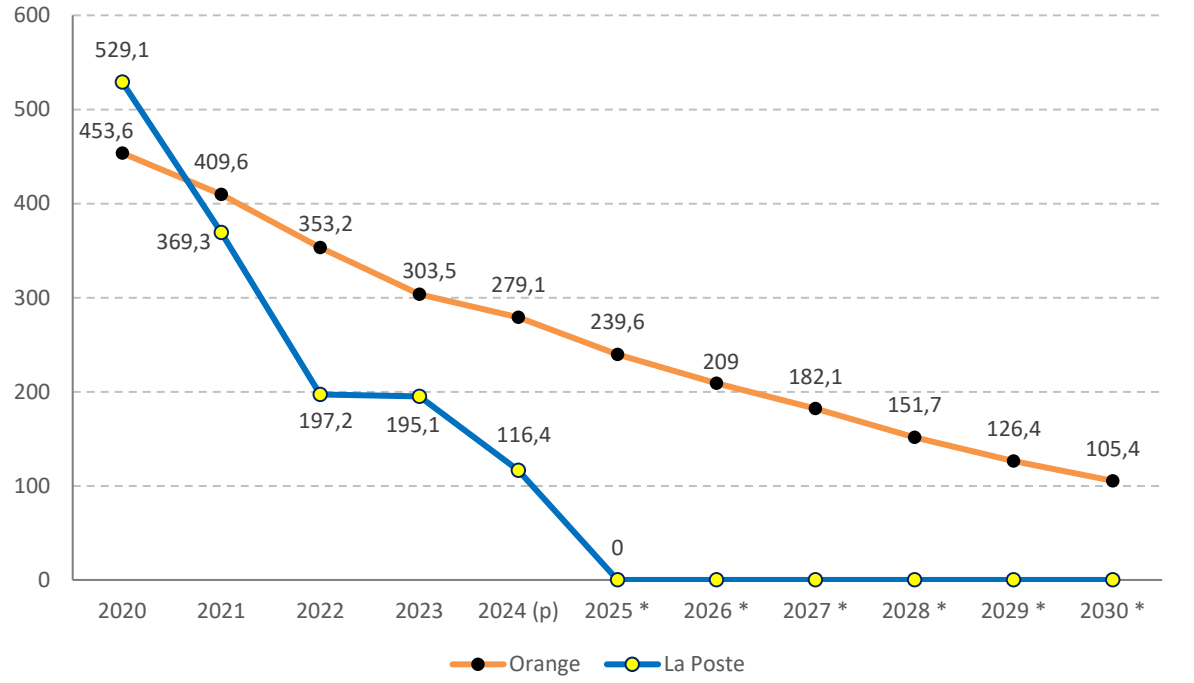
● France Télécom a également versé au Trésor public une contribution forfaitaire exceptionnelle, ou soulte, prévue au d du 2° de l'article 30 de la loi n° 90-568 et au I de l'article 46 de la loi n° 96-1181, dont une partie a pu financer la pension des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Son montant avait été fixé à 37,5 milliards de francs par l'article 46 de la loi de finances pour 1997. Il était prévu que l'établissement public chargé de gérer cette soulte reverse 1 milliard de francs au budget de l'État en 1997, puis, pour les années suivantes, un versement égal au montant de l'année précédente majoré de 10 %, ce qui aurait conduit à épuiser le capital en 2013. Interrogée sur la date à laquelle la soulte versée par France Télécom en octobre 1997 a été entièrement consommée, la direction du budget s'est bornée à répondre que cette contribution « *a été versée au Trésor public et a donc été reversée au sein du budget général de l'État, finançant notamment la pension des fonctionnaires de l'État dont ceux de France Télécom* ». À la lumière de cette réponse, le rapporteur général regrette l'impossibilité d'évaluer dans quelle mesure cette soulte était justement proportionnée au coût pour l'État de la prise en

charge des pensions des personnels de France Telecom ayant conservé leur statut de fonctionnaire.

Le graphique ci-après présente la pente fortement décroissante des contributions employeur versées de 2020 à 2030, de 982,7 millions d'euros en 2020 à 239,6 millions d'euros en 2025 (– 75,6 %), alors que le montant des pensions de La Poste et d'Orange de droit direct et de droit dérivé a augmenté dans le même temps de 17 %.

MONTANT DE LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR VERSÉE PAR ORANGE ET LA POSTE AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE ENTRE 2020 ET 2030

(en millions d'euros)



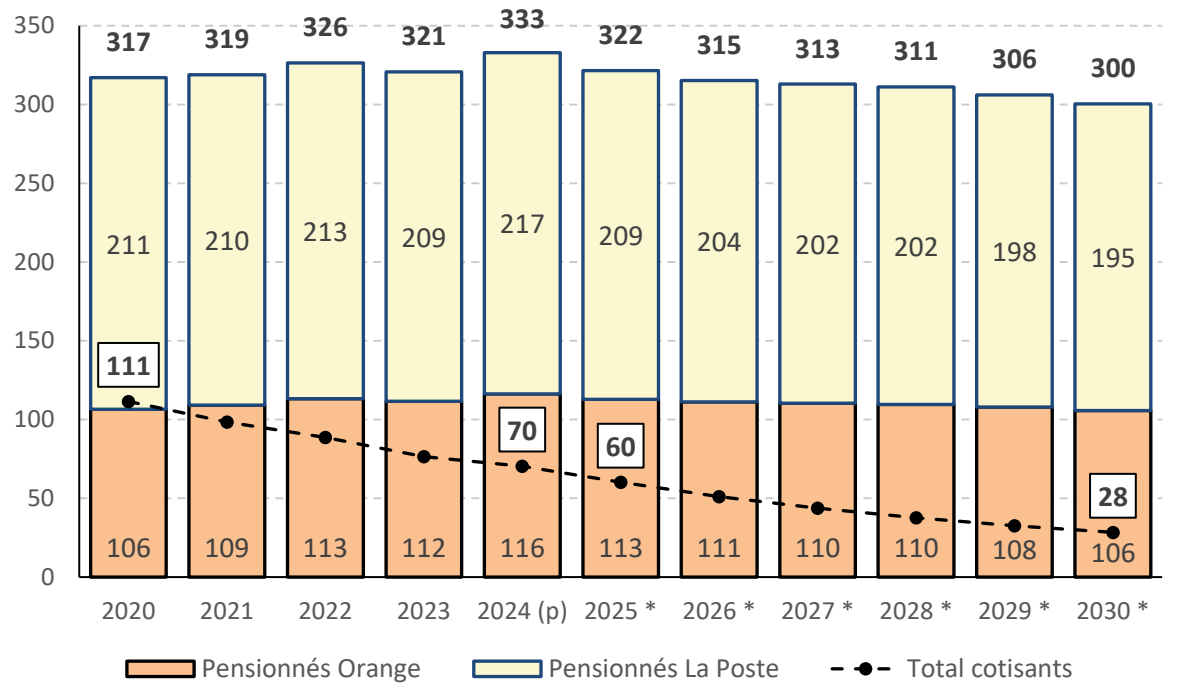
(p) : données provisoires. * : données projetées.

Source : direction du budget et prévisions d'Orange et La Poste.

● Le recrutement de fonctionnaires pour ces deux anciens monopoles étant fermé, le rapport démographique entre le nombre de fonctionnaires en activité employés par Orange et La Poste et le nombre de retraités de droit direct ayant été employés par ces entreprises, présente une très forte tendance à la baisse. Selon le service des retraites de l'État (SRE), il passerait pour Orange de 32,9 % en 2020 à 14,3 % en 2025 et 6,8 % en 2030 ; pour La Poste, le ratio évoluerait de 36,3 % en 2020 à 21,1 % en 2025 puis 10,9 % en 2030. En 2025, 60 190 fonctionnaires employés à La Poste et Orange cotisent pour 321 609 pensionnés, soit un ratio de 1 cotisant pour 5,3 pensionnés. En 2030, ce ratio aura diminué de moitié et sera de 1 cotisant pour 10,6 pensionnés. Il est prévu que le nombre de pensionnés soit nul à l'horizon 2065 pour La Poste et à l'horizon 2044 pour Orange.

NOMBRE DE FONCTIONNAIRES DE LA POSTE ET ORANGE PENSIONNÉS ET COTISANTS AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE ENTRE 2020 ET 2030

(en milliers)



(p) : données provisoires. * : données projetées.

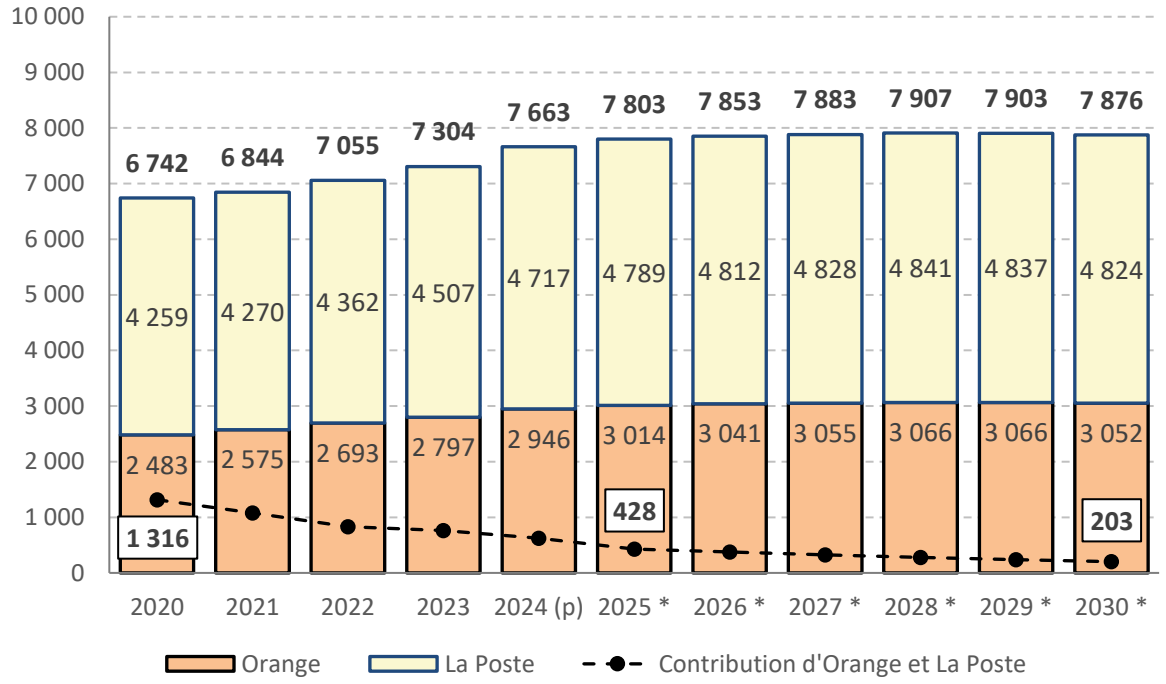
Source : DGFiP, Service des retraites de l'État, modèle Pablo.

● Le montant total des pensions versées aux anciens fonctionnaires de La Poste et Orange connaît une forte hausse de 15,7 % entre 2020 et 2025, avant de se stabiliser autour de 7,9 milliards d'euros. Cette stabilisation s'explique principalement par la dynamique décroissante des effectifs de nouveaux pensionnés de droit direct, qui seraient divisés par quatre entre 2020 et 2030 : 12 259 en 2020 ; 8 144 en 2025 ; 3 881 en 2030, dont 905 pour Orange et 2 976 pour La Poste. En cohérence, les retenues pour pensions versées par les cotisants de La Poste et d'Orange suivent également une trajectoire de forte diminution, de 333,1 millions d'euros en 2020 à 188,8 millions d'euros en 2025 puis 97,3 millions d'euros en 2030.

Le graphique ci-après permet de constater l'écart prévisionnel croissant entre le montant des pensions de droit direct versées aux retraités d'Orange et de la Poste, passant de 6,7 à 7,9 milliards d'euros entre 2020 et 2030, et le montant des cotisations et retenues sur salaires acquittées parallèlement, passant de 1,31 milliard à 203 millions sur la même période.

CONTRIBUTIONS ET MONTANTS DES PENSIONS DE DROIT DIRECT VERSÉES DANS L'ANNÉE AUX FONCTIONNAIRES RETRAITÉS D'ORANGE ET DE LA POSTE DE 2020 À 2030

(en millions d'euros)



(p) : données provisoires. * : données projetées.

Note : la contribution d'Orange et La Poste inclut l'apport des employeurs et les retenues pour pensions.

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État, modèle Pablo.

En incluant les retenues pour pensions versées par les fonctionnaires salariés, les contributions d'Orange et de La Poste représentaient respectivement 23 % et 17,5 % des prestations versées à leurs fonctionnaires retraités en 2020 ; cette proportion serait en 2030 de 4,3 % pour Orange et de 1,5 % pour La Poste.

Au total, les montants versés par les entreprises et leurs fonctionnaires cotisants au régime de retraite de la fonction publique représentent 5,7 % des pensions versées en 2025 (soit 428,4 millions d'euros) et 2,6 % en 2030 (soit 202,7 millions d'euros). En 2023, le montant mensuel moyen de la pension était de 2 088 euros brut courants pour les anciens fonctionnaires d'Orange et de 1 797 euros à La Poste.

● En raison de cette diminution du nombre de cotisants, l'État prend en charge le besoin de financement à travers sa contribution d'équilibre au régime de retraite de ses fonctionnaires civils et militaires. En 2023, en incluant les pensions de droit dérivé (781 millions d'euros), le montant des pensions versées aux fonctionnaires retraités de La Poste et Orange était de 8,1 milliards d'euros : en déduisant la contribution des employeurs (498 millions d'euros) et celle des salariés (264 millions d'euros), le reste à charge pour l'État est de 7 323 millions d'euros.

Ainsi, le financement par l'État des pensionnés de la Poste et Orange est en 2023 de 7,3 milliards d'euros, soit environ 12,2 % des dépenses du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État.

D. UNE DIMINUTION PROJETÉE DE LA DURÉE PASSÉE EN RETRAITE

La durée passée en retraite, déterminée par l'évolution de la mortalité et de l'âge d'entrée en retraite, diminuerait dans les prochaines années. Pour limiter les effets de structure, une analyse doit être effectuée sur des indicateurs conjoncturels comme l'espérance de vie et l'âge conjoncturel de départ à la retraite.

Selon les informations fournies par le service des retraites de l'État au rapporteur général, les évolutions récentes de l'espérance de vie à 65 ans sont perturbées par la crise sanitaire de 2020 et ses répercussions jusqu'en 2022. En 2023, l'espérance de vie retrouve son niveau de 2019. Entre 2019 et 2023, l'espérance de vie à 65 ans des hommes civils sédentaires est passée de 21,27 à 21,39 ans, celle des militaires hommes a augmenté de 19,96 à 20,34 ans et celle des fonctionnaires relevant de la catégorie active de 20,34 ans à 20,50.

En simulant la mortalité et les dates de liquidation des agents non retraités, les durées passées en retraite devraient diminuer dans les années à venir. Pour les femmes, ce recul serait assez marqué : à compter de la génération 1965, elles devraient rester environ 26,5 ans en retraite, contre 28,5 ans pour la génération 1960. Pour les hommes, la diminution serait moins nette : de 24 ans pour la génération 1960, elle atteindrait un minimum à 22,5 ans pour la génération 1968 et remonterait ensuite à 24 ans en une dizaine d'années.

L'âge conjoncturel de départ à la retraite progresse également. En 2019, les civils sédentaires avaient un âge conjoncturel de départ de 63,0 ans, contre 63,4 en 2023. Les réformes de retraites portant sur l'âge d'ouverture des droits ont un effet direct sur cet indicateur.

En résumé, l'âge effectif de départ à la retraite des fonctionnaires civil et militaire augmente plus vite que la progression de leur espérance de vie. Il reste difficile de conclure définitivement sur ces points, car l'observation définitive de la durée passée en retraite pour les générations récentes ne pourra se faire que lorsque celles-ci seront en grande majorité décédées.

E. LES SURCOÛTS RESULTANT DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE DÉFAVORABLE DU RÉGIME NE SONT PAS INTÉGRALEMENT COMPENSÉS À L'ÉTAT

Le dispositif de compensation démographique généralisée a été créé par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 afin de tenir compte des rapports dégradés entre cotisants et retraités de certains régimes, à l'époque notamment pour les exploitants et des salariés agricoles. L'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale dispose que cette compensation « *tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes au titre des droits propres* ». En 2022, les personnels civils de l'État étaient bénéficiaires du dispositif à hauteur de 365 millions d'euros et les personnels militaires contributeurs à hauteur de 104 millions d'euros. En 2025, la

prévision de recettes s'établit à 867 millions d'euros. Selon le COR, la compensation démographique « *représenterait 2,0 % des ressources du régime dans les années 2030 et 2040, et diminuerait ensuite (…) à mesure que la structure démographique du régime deviendrait plus favorable* ».

Toutefois, la Cour des comptes a jugé en 2024 ce dispositif « *complexe, artificiel et mal géré* », son fonctionnement étant insuffisant pour compenser les déséquilibres démographiques (1) : elle estimait dans son scénario « réforme d'ampleur » que l'État devrait percevoir plus de 11 milliards d'euros de transferts au titre du régime de retraite de ses fonctionnaires, de loin le plus défavorisé par les règles actuelles.

Le caractère incomplet de la compensation démographique conduit donc l'État à prendre à sa charge les surcoûts résultants du rapport démographique défavorable du régime, dont 7,3 milliards d'euros au titre des fonctionnaires pensionnés de La Poste et d'Orange. En outre, les spécificités des règles de liquidation des retraites des militaires expliquent une situation démographique déficitaire, qui contribuait en 2023 au déficit d'environ 9 milliards d'euros entre les retenues pour pension versées par les militaires (1,1 milliard d'euros) et les prestations à verser (10,1 milliards d'euros).

IV. UNE ANALYSE DES COÛTS DU RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT

L'objectif de cette partie est d'analyser les coûts du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État par rapport au régime général, afin notamment de détailler ce que recouvre la contribution versée par l'État pour équilibrer le régime. Les spécificités de la prise en charge des départs en retraite pour invalidité représentent un premier facteur de dépense pour les pensions de l'État (A). Par ailleurs, les règles de calcul de la pension au sein de la fonction publique peuvent expliquer une partie de l'importance de la pension relative prise en charge par l'État (B). Dans un troisième temps, si le financement de dispositifs de solidarité dans le cadre de la retraite n'est pas propre au régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État, il convient de s'interroger sur le coût de ces dispositifs par rapport aux règles en vigueur dans le régime général (C). Enfin, à la lumière de ces analyses, un essai de décompte des coûts du régime est proposé (D).

A. LA PRISE EN CHARGE DE L'INVALIDITÉ

La principale différence entre le régime général et le régime de retraite de la fonction publique concernant l'invalidité tient de deux conceptions distinctes de ce risque. Dans le premier, il est indemnisé par la branche maladie (articles L. 341-1 à L. 341-17 du code de la sécurité sociale). Pour le second, il est rattaché à la

(1) Cour des comptes, chapitre III du rapport 2024 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (lien).

branche vieillesse (articles L. 27 à L. 31 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

L'assuré du régime général qui présente une incapacité de travail ou de gain a droit à une pension d'invalidité calculée et servie par l'assurance maladie. Cette pension est accordée afin de compenser la perte de salaire équivalente et sera versée jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite (ou au-delà si l'assuré poursuit une activité salariée ou est indemnisé au titre du chômage). L'assuré ne doit pas avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite, doit justifier d'un seuil minimal d'incapacité, d'une durée minimale d'affiliation et, au cours d'une période de référence, soit d'un montant minimum de cotisations fixé par référence au salaire minimum de croissance, soit d'un nombre minimum d'heures de travail salarié ou assimilé. Pour déterminer le montant de la pension, les assurés sont classés en trois catégories selon le niveau d'invalidité. La base de calcul est le salaire annuel moyen correspondant aux dix meilleures années de salaires soumis à cotisation, à laquelle est appliqué le pourcentage de 30 % pour les salariés de la première catégorie d'invalidité et de 50 % pour ceux des autres catégories. Cette pension d'invalidité est remplacée par une pension de retraite lors de la liquidation.

Le fonctionnaire déclaré inapte à poursuivre ses fonctions en raison d'une invalidité et qui n'a pu être reclassé dans un autre corps peut prétendre à une retraite anticipée pour invalidité, quelle que soit son ancienneté dans la fonction publique. La retraite pour invalidité est liquidée de manière définitive selon les mêmes règles qu'une pension de retraite « classique », sans coefficient de minoration. Si le taux d'invalidité est au moins égal à 60 %, la pension de retraite pour invalidité ne peut être inférieure à la moitié du traitement pris en compte pour le calcul de la pension. En cas d'incapacité d'origine professionnelle, une rente viagère d'invalidité (RVI), cumulable avec la pension de retraite pour invalidité, est attribuée.

Le coût de la prise en charge des pensions pour invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État était de 3 milliards d'euros en 2023.

B. LES RÈGLES DE LIQUIDATION DE LA PENSION

Le calcul des droits à la retraite est une autre spécificité des régimes de la fonction publique. Le montant de la pension est égal à 75 % du traitement indiciaire brut, à l'exclusion de la majorité des primes, correspondant à l'emploi et au grade effectivement détenus depuis au moins six mois au moment du départ à la retraite, multiplié par le rapport entre le nombre de trimestres de service et le nombre de trimestres requis pour sa génération. La notion de trimestre est relative à la durée effective de service, de sorte qu'un temps partiel réduit proportionnellement cette durée. Les primes et indemnités, qui représentaient en moyenne 24,4 % de la rémunération des fonctionnaires en 2022 (1) et pourraient atteindre 27 à 30 % à l'horizon 2037 selon le rapport annuel de 2024 du COR, sont en grande partie exclues de l'assiette de calcul. Toutefois, les primes et indemnités, dans la limite de

(1) DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, novembre 2024.

20 % du traitement indiciaire brut, donnent lieu à des cotisations au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Dans le régime général, à taux plein, la pension est égale à 50 % du salaire annuel moyen calculé à partir des 25 salaires annuels les plus élevés de l'individu (revalorisés sur les prix) et multiplié par le rapport entre la durée validée dans le régime et la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein. Les pensions des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO s'ajoutent à cette pension de base.

● L'influence sur l'évolution de la pension moyenne d'un fonctionnaire de l'application des règles de retraite du secteur privé plutôt que de celles de la fonction publique en matière de calcul de la pension (taux de liquidation, salaire de référence, coefficient de proratisation, modalités d'application de la décote) est complexe à déterminer. Une étude de la DREES de 2022, concentrée sur les fonctionnaires sédentaires et citée dans le rapport de février 2025 de la Cour des comptes, conclut que « *globalement, la pension moyenne de la génération 1958 serait peu modifiée (légèrement supérieure de + 1,5 % avec les règles du privé) et il n'y aurait donc pas d'iniquité manifeste au niveau global* » [(1)]. Toutefois, cette étude ne prend pas en compte les catégories actives et super-actives.

Le rapporteur général a souhaité comparer les pensions relatives, définies comme étant le rapport de la pension moyenne sur la rémunération moyenne des actifs entre la fonction publique d'État et le secteur privé. Il relève que si le salaire moyen est plus élevé dans la fonction publique, la retraite l'est encore plus : la pension relative est donc plus importante dans la fonction publique.

NIVEAU RELATIF DE LA PENSION EN 2023

	Retraites (en Mds d'euros)	**Effectifs retraités (en millions)**	**Retraite moyenne (en milliers d'euros)**	**Masse salariale (en Mds d'euros)**	**Effectifs cotisants (en millions)**	**Rémunération moyenne (en milliers d'euros)**	**Niveau relatif de la retraite**
	1	**2**	**3 = 1 / 2**	**4**	**5**	**6 = 4 / 5**	**7 = 3 / 6**
Fonctionnaires de l'État	53,7	2 029	26,5	85,3	1 970	43,3	**61 %**
Secteur privé	240,8	15,3	15,7	703	22,3	31,5	**50 %**

Source : commission des finances, d'après le Jaune Pensions *annexé au PLF pour 2025 et AGIRC-ARRCO.*

Cet écart dans les pensions relatives, qui explique une partie de la cotisation d'équilibre que doit acquitter l'État, résulte de multiples facteurs, liés aux modalités de calcul de la pension et à l'assiette servant de base à la liquidation des pensions. L'assiette relative de la fonction publique peut s'exprimer comme le rapport entre l'indice moyen de fin de carrière et l'indice moyen des actifs. Ce rapport de 1,26 est indépendant des évolutions de la valeur du point d'indice de la fonction publique et

(1) DREES n° 103, Retraite : règles de la fonction publique et du privé, novembre 2022 (lien).

reste relativement stable, hors mesures catégorielles améliorant les fins de carrière. Dans le secteur privé, le calcul sur les 25 meilleures années est plus pénalisant qu'un calcul sur la dernière année parce que les salaires progressent plus vite que le coefficient de revalorisation des salaires portés au compte. Par ailleurs, les fins de carrière sont généralement plus linéaires que dans la fonction publique et peuvent connaître des périodes d'interruptions d'activité. Les règles de la fonction publique sont favorables aux fonctionnaires les plus modestes, dont le taux de remplacement est généralement supérieur à ce qu'il aurait été dans le secteur privé, tandis qu'elles sont défavorables aux cadres supérieurs de la fonction publique.

Même à caractéristiques identiques, la date de liquidation d'une pension d'un fonctionnaire de l'État affecte le montant de cette dernière en raison des évolutions différenciées entre le coefficient de revalorisation des pensions, dynamique ces dernières années, car fondé sur l'inflation depuis 2004, et celui du point d'indice de la fonction publique, moins dynamique, compte tenu des périodes de gel du point, notamment entre 2010 et 2016 et entre 2017 et 2022. Ainsi, entre 2004 et 2023, l'indice des prix a augmenté en moyenne de 1,57 % par an, quand le point d'indice progressait de 0,52 %. Dès lors, les anciennes retraites peuvent être à un niveau plus élevé que les retraites liquidées récemment, quand bien même les éléments de droits à pensions sous-jacents seraient les mêmes.

C. LE FINANCEMENT DES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ

Le système de retraite français repose sur deux piliers complémentaires : une dimension contributive, qui fonde les droits à pension sur les cotisations versées, et une dimension non-contributive ou de solidarité, qui permet l'attribution de droits additionnels indépendamment des cotisations acquittées. Ce volet solidaire vise par exemple à garantir un minimum de pension et à compenser certaines interruptions de carrières, liées à la parentalité ou encore au chômage, à la maladie ou à la maternité. Le régime des fonctionnaires d'État intègre des droits plus étendus que ceux du secteur privé, notamment en matière de départ anticipé pour certaines professions exposées à des risques particuliers (armée, police, administration pénitentiaire).

Dans une analysée publiée en 2025, la DREES évalue le poids des dépenses de solidarité dans les pensions à 11,6 % pour les fonctionnaires civils et à 50,6 % pour les militaires (1) – contre 27,6 % dans le régime général. Dans la continuité de ce travail, l'objectif de cette partie est de s'intéresser aux principaux dispositifs de solidarité financés par le régime des pensions civiles et militaires de l'État et de s'interroger sur leur coût, qui est souvent mal connu (2). En effet, aucun financement

---

(1) DREES n° 130, Fin 2020, les dispositifs de solidarité représentent 20 % des dépenses de retraite, avril 2025 (lien).

(2) Il convient de souligner que les dépenses de réversion ne sont pas prises en compte par la DREES dans ses évaluations relatives aux dépenses de solidarité. De plus, les avantages interagissant ensemble de manière non-linéaire, la décomposition des montants contributifs doit nécessairement s'appuyer sur une convention de calcul. Les économies liées à la suppression d'un avantage dépendent en effet des dispositifs encore existants, pouvant partiellement absorber l'effet.

spécifique lié à ces différents dispositifs de solidarité n'existe [1], à la différence du régime général. La présente partie vise donc à déterminer s'il est possible d'estimer le coût des dispositifs de départs anticipés, de majorations de pension et de durée d'assurance, de réversion et de minimum de pension.

1. Les départs anticipés en retraite

Comme dans le régime général, un fonctionnaire peut faire valoir ses droits à la retraite dès lors qu'il a atteint l'âge légal de départ applicable à sa génération et qu'il justifie d'au moins deux années de services civils ou militaires effectifs. Depuis la réforme des retraites de 2023, l'âge légal pour les fonctionnaires civils sédentaires est fixé à 64 ans pour les personnes nées à partir de 1968, contre 62 ans auparavant. En revanche, les militaires ne sont pas soumis à cet âge légal d'ouverture des droits : ils peuvent partir à la retraite de manière anticipée dès lors qu'ils totalisent 17 années de service pour les non-officiers, ou 27 années pour les officiers, et bénéficient alors d'une liquidation immédiate de leurs droits [2].

En outre, l'existence des catégories active et superactive – qui impliquent respectivement un âge légal d'ouverture des droits de 57 ans ou 52 ans, devenant progressivement 59 ans ou 54 ans avec la réforme de 2023 – est une spécificité des régimes de la fonction publique. Ces emplois, qui présentent des risques et des sujétions exceptionnelles, sont énumérés par décret [3] : parmi eux figurent par exemple les policiers, les personnels de l'administration pénitentiaire ou encore les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne.

● En 2024, tous ministères confondus, 65,9 % des départs à la retraite ont lieu hors dispositif spécifique, pour un motif d'ancienneté. 15,1 % sont des départs anticipés au titre de la catégorie active ou superactive, 8,6 % sont des départs pour invalidité, 7,7 % sont des départs pour carrière longue et 2,7 % sont des départs pour des motifs familiaux ou handicap. Au cours des prochaines années, la part de départ pour motif d'ancienneté devrait augmenter pour atteindre 71,1 % en 2030, soit + 9,4 points par rapport à 2020.

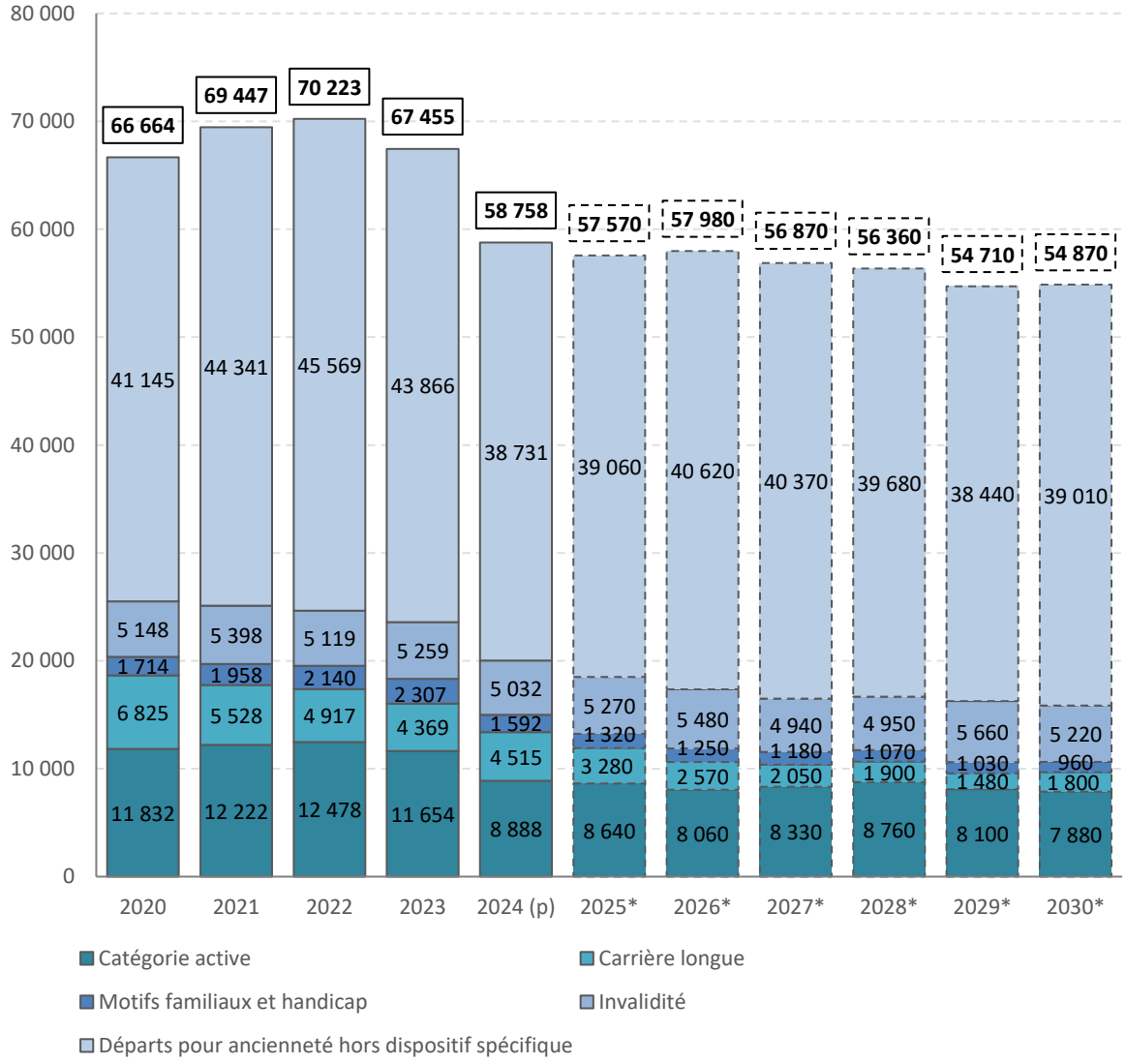
---

(1) Seule exception, le SRE sert à ses bénéficiaires éligibles l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Cette dernière est comptabilisée dans les dépenses du compte d'affectation spéciale Pensions et financée par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) en recettes du programme 741. En 2024, les dépenses spécifiques liées à l'ASPA versées par le SRE se sont élevées à 1,2 million d'euros.

(2) Entre 15 et 17 ans de durée de services, la liquidation de la pension est différée aux 52 ans (54 ans avec la réforme de 2023). En cas de durée de services inférieure à 15 ans, la liquidation de la pension militaire intervient à l'âge légal de droit commun.

(3) Décret n° 54-832 du 13 août 1954 portant règlement d'administration publique pour la codification de lois et de règlements d'administration publique relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite.

NOMBRE DE DÉPARTS À LA RETRAITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT PAR MOTIF DE DÉPART ENTRE 2020 ET 2030



(p) : données provisoires ; * : données projetées.

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État, modèle Pablo.

Les départs au titre de la catégorie active ou superactive concernent surtout le ministère de l'intérieur (54,4 % des départs) et le ministère de la justice (35,6 %). En 2030, 68 % des départs au sein du ministère de l'intérieur devraient intervenir pour ce motif (+ 17,5 points en dix ans). Dans l'ensemble, la part de ce motif de départ diminuerait légèrement en 2030 pour atteindre 14,4 %.

Les départs pour invalidité sont les plus fréquents pour le ministère des armées (16,9 % des départs en 2024). En 2024, les départs pour invalidité concernaient 7 % des départs d'officiers, 11 % des départs de sous-officiers et 47 % des départs de militaires du rang. Dans une moindre mesure, ils sont aussi pour les ministères de l'éducation (7,1 %) et de la justice (6,4 %), ainsi que La Poste (6,5 %).

Les départs pour carrière longue suivent une tendance décroissante pour tous les ministères, qui devrait se prolonger dans les années à venir. En 2030, ce motif ne concernerait plus que 3,3 % des départs à la retraite (– 6,9 points en

dix ans). Les départs pour motifs familiaux et handicap représentent une part stable des départs à la retraite, oscillant entre 2 et 3 %. Ils sont légèrement plus fréquents au sein des ministères de l'éducation (4,3 % en 2024) et de l'économie (4,4 %), et très faibles au sein du ministère de la défense (0,3 %).

● Au sein des pensionnés de droits directs, quatre catégories sont à distinguer : les militaires, les civils sédentaires, les civils dits « actifs » ayant un âge d'ouverture des droits à 57 ans et les civils dits « superactifs » ayant un âge d'ouverture des droits à 52 ans. En 2024, 30 % des départs anticipés concernaient des civils partis en retraite au titre de la catégorie active, contre 16,8 % pour la catégorie superactive. La proportion de départs au motif actif affiche une tendance à la baisse depuis 2020 (– 9 points), contrairement à celle des départs de superactifs qui augmente (+ 6,4 points). Cette hausse devrait se poursuivre d'ici à 2030 et les courbes se croiser : les superactifs représenteraient environ 30 % des départs anticipés et les actifs seulement 18 %. Les départs anticipés des agents sédentaires (42,4 % des départs anticipés en 2024) relèvent plus fréquemment de dispositifs atypiques (invalidité ou motifs familiaux), difficilement comparables à l'ensemble des départs anticipés des actifs et superactifs.

Les militaires bénéficient de conditions spécifiques de départ à la retraite, résultant de leurs sujétions particulières et des besoins d'une armée de métier. Les militaires peuvent ainsi bénéficier d'une pension militaire de retraite à jouissance immédiate lorsqu'ils ont atteint 17 ans de services effectifs ou à 52 ans, pour les militaires du rang, et lorsqu'ils ont effectué 27 ans de services effectifs, ou à 52 ans, pour les officiers. En 2024, le régime de retraite des fonctionnaires a ainsi compté 8 562 nouvelles pensions de droit direct de militaires et 3 259 de gendarmes, avec des âges moyens de départ respectivement de 42,9 et 51,4 ans.

Concernant le tableau ci-après, l'augmentation de l'âge moyen de liquidation de 3,7 ans entre 2024 et 2025 pour les militaires est à considérer avec une grande précaution. Même si la tendance est celle d'un âge de départ moyen à la hausse, cette tendance est très probablement fortement exagérée par les modèles de prévision à partir de 2025. De façon générale, les prévisions des âges de départ des militaires sont à considérer avec réserve, notamment en raison de la plus forte fréquence des départs pour invalidité et de l'effet de la récente modification de la durée de stage qui n'est pas encore stabilisé. Les trajectoires de carrière des militaires se distinguent par une grande hétérogénéité et rendent particulièrement fragile la prévision de leurs comportements de départ.

NOUVELLES ENTRÉES DE DROIT DIRECT DE MILITAIRES ET DE GENDARMES ET ÂGE MOYEN À L'ENTRÉE

(en années)

	Militaires		Gendarmes	
Année de départ	**Effectif**	**Âge moyen**	**Effectif**	**Âge moyen**
2020	8 729	42,4	3 081	52,6
2021	9 224	43,2	3 136	52,6
2022	10 062	43,7	3 442	52,1
2023	10 186	43,2	3 378	51,5
2024 (p)	8 562	42,9	3 259	51,4
2025 *	7 740	46,6	3 270	51,9
2026 *	7 520	46,9	3 510	52,3
2027 *	6 960	46,9	3 620	52,9
2028 *	7 160	47,0	3 260	52,8
2029 *	7 200	47,1	3 270	52,5
2030 *	6 790	47,3	2 850	52,5

(p) : données provisoires. * : données projetées.

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État.

L'évolution de la structure des départs au motif de la catégorie active est liée à l'évolution de la structure des corps de la fonction publique d'État. En effet, l'extinction progressive de certains corps de fonctionnaires (comme les instituteurs, ou les agents des PTT) induit une disparition progressive des motifs de départs au titre de la catégorie active. Inversement, les effectifs de la police ou de la pénitentiaire soutiennent les départs au titre de la catégorie superactive. Les départs en raison d'appartenance à la catégorie active représenteraient 10,2 % de l'ensemble des départs en retraite en 2024, tous motifs confondus. Cette part serait égale à 5,7 % pour les superactifs, en hausse de 1,7 point par rapport à 2020. Au total, les départs à la retraite au titre des catégories actives et superactives devraient représenter 15,9 % des départs en 2024, tandis que les départs à la retraite des militaires correspondraient à 20,1 % des départs.

PART DES PENSIONS DE DROIT DIRECT PARMI L'ENSEMBLE DES DÉPARTS TOUS MOTIFS CONFONDUS, DE 2020 À 2024

(en pourcentages)

	Militaires	Civils		
Année de départ		**Sédentaires**	**Actifs**	**Superactifs**
2020	17,7	63,3	15,0	4,0
2021	17,8	63,5	14,5	4,2
2022	19,2	62,0	13,8	5,0
2023	20,1	61,7	13,0	5,2
2024 (p)	20,1	63,9	10,2	5,7

(p) : données provisoires.

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État.

En 2024, les fonctionnaires partis à la retraite dans la catégorie active sont partis en moyenne à 61,1 ans, avec un montant moyen de pension à la liquidation de 2 598 euros. Ceux de la catégorie superactive sont partis en moyenne à 57,4 ans avec un montant moyen de pension de 2 803 euros.

ÂGE ET MONTANT MOYENS À LA LIQUIDATION DES NOUVEAUX PENSIONNÉS DE DROIT DIRECT PARTIS POUR MOTIF ANTICIPÉ, PAR CATÉGORIE D'ACTIFS, DE 2020 À 2024

(en années)

	Civils			Total civils
Année de départ	**Sédentaires**	**Actifs**	**Superactifs**	
2020	59,5 (*1 871 €*)	59,9 (*2 286 €*)	56,8 (*2 554 €*)	59,3 (*2 125 €*)
2021	59,3 (*1 849 €*)	60,1 (*2 365 €*)	56,8 (*2 505 €*)	59,3 (*2 158 €*)
2022	59,4 (*1 949 €*)	60,4 (*2 500 €*)	56,9 (*2 677 €*)	59,4 (*2 299 €*)
2023	59,2 (*1 991 €*)	60,6 (*2 563 €*)	57,1 (*2 688 €*)	59,4 (*2 343 €*)
2024 (p)	**59,7 (*2 028 €*)**	**61,1 (*2 598 €*)**	**57,4 (*2 804 €*)**	**59,7 (*2 366 €*)**

Note : montant moyen entre parenthèses. (p) : données provisoires.

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État.

● À partir des données définitives de 2023, le coût en année pleine estimé des départs anticipés, calculé en multipliant le nombre de départs par le montant moyen de la pension propre à chaque catégorie, serait de respectivement 270 millions d'euros et de 113 millions d'euros pour les actifs et les superactifs, de 219 millions d'euros pour les sédentaires et de 293 millions d'euros pour les militaires. En multipliant ces montants par le nombre d'années passés en retraite pour chaque catégorie avant l'âge de droit commun de départ à la retraite, alors de 62 ans, on obtient un ordre de grandeur du coût total de la prise en charge des pensions de personnes parties en départ anticipé, soit environ 5,3 milliards d'euros.

Le rapporteur général considère que le financement de ces dispositifs spécifiques, justifiés par la pénibilité et les sujétions associées à certaines missions de service public, notamment en matière de défense, devrait faire l'objet d'une subvention budgétaire clairement identifiée et imputée aux missions concernées (*Défense, Économie, Sécurités…*) plutôt que d'être intégré à une cotisation d'ensemble sur le salaire des fonctionnaires.

Proposition n° 3 : imputer le financement des dispositifs spécifiques en matière de retraite, justifiés par la pénibilité et les sujétions associées à certaines missions de service public, aux missions budgétaires concernées.

2. Les bonifications, majorations de durée d'assurance et droits familiaux

Des bonifications et des majorations de durée d'assurance non cotisées sont accordées aux fonctionnaires de l'État et aux militaires afin de permettre aux agents bénéficiant d'un âge d'ouverture des droits anticipés de ne pas dégrader le montant de leur pension. Parmi ces dispositifs figurent ceux liés aux sujétions particulières d'une profession, mais également ceux visant à accorder des droits familiaux. En

effet, les régimes public et privé de retraite attribuent selon des modalités différentes des trimestres supplémentaires pour la naissance et l'éducation des enfants afin de compenser l'interruption ou le ralentissement de la carrière, notamment des femmes, même si ces majorations peuvent concerner aussi les hommes.

a. Les principales bonifications et majorations de durée d'assurance

L'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires énumère cinq catégories de bonifications, dont la bonification du cinquième du temps de service accompli accordée aux militaires, dans la limite de cinq années, pour ceux ayant réalisé au moins 17 ans de services. Depuis la réforme de 2023, le bénéfice de cette bonification est définitivement acquis, même si le fonctionnaire ne termine pas sa carrière en tant qu'actif ou militaire, et la bonification n'est plus dégressive.

Le SRE a indiqué au rapporteur général que les effets budgétaires des dispositifs de bonification sont particulièrement complexes à estimer. Dans la comptabilité budgétaire, ces bonifications sont comprises dans le calcul du principal de la pension et ne sont pas isolées dans des comptes de dépenses spécifiques. Ces dispositifs interagissent fortement avec les autres dispositifs en place, mais également entre eux, par exemple avec des écrêtements de bonifications par année ou au global. Ainsi, l'évaluation que l'on ferait du coût de chaque mesure dépendrait de l'ordre d'activation ou de désactivation des autres mesures. Conscient de l'intérêt porté à cette question, le SRE s'est engagé à instruire la faisabilité d'un chiffrage ultérieur.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES D'AU MOINS UN TRIMESTRE DE BONIFICATION OU D'UNE MAJORATION DE DURÉE D'ASSURANCE EN STOCK AU 1ER JANVIER

		2020	2021	2022	2023	2024 (p)
Bonifications article L12 Permettent d'aller au maximum à un taux de liquidation de 80 %						
L12a	Dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe	188 293	186 712	185 389	183 662	182 443
L12b	Parents d'enfants nés avant le 1er janvier 2004	779 246	786 411	795 369	802 513	808 827
L12c	Bénéfices de campagne	476 810	468 807	461 819	455 223	450 468
L12d	Exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé	191 812	194 982	198 704	202 830	207 373
L12f	Agents des postes et télécommunications ayant servi en temps de guerre à bord de navires câbliers	–	–	–	–	–
L12g	Déportés politiques	–	–	–	–	–
L12h	Professeurs de l'enseignement technique au titre du stage professionnel exigé pour se présenter au concours de recrutement	15 959	15 542	15 158	14 730	14 378
L12i	Bonification dite du 5ème pour les militaires	172 608	183 395	194 669	207 056	219 486
Majorations de durée d'assurance article L12 Incrémentent la durée d'assurance mais pas la durée de service						
L12bis	Deux trimestres par enfant né après 2004	7 715	8 337	9 506	10 886	12 610
L12ter	Éducation d'un enfant invalide					
Autres bonifications Incrémentent la durée de service et d'assurance, permettant d'aller au maximum à un taux de liquidation de 75 %						
Bonification dite du 5eme temps pour les civils de catégorie active		109 438	109 152	109 245	109 826	110 677
Bonification d'études pour les officiers						
Bonification à titre de bénéfices d'études préliminaires, en sus du temps passé comme élèves dans ces écoles, pour les militaires officiers (article R10)						

(p) : données provisoires.

Note : les durées indiquées sont les durées retenues (après écrêtement), à l'exception des durées L21a à L12i pour les années 2020 à 2025 qui sont les durées acquises (avant écrêtement). Les bonifications L12f et L12g ne sont pas comptabilisées car elles concernent des effectifs négligeables. Une même personne peut bénéficier de plusieurs bonifications.

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État, modèle Pablo.

Les militaires sont les premiers bénéficiaires de ces bonifications, notamment celles afférentes aux bénéfices de campagne (455 223 bénéficiaires en 2023), la bonification dite du 5ème pour les militaires (207 056 bénéficiaires en 2023) ou encore la bonification pour exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé (202 830 bénéficiaires en 2023) – une même personne pouvant bien évidemment

être concernée par plusieurs dispositifs de bonifications. Au 1er janvier 2024, seuls 0,3 % des militaires et des gendarmes pensionnés de droit direct ne sont pas bénéficiaires d'une bonification.

b. Les majorations pour enfant

● Parmi les principaux dispositifs, l'article L. 18 du code des pensions civiles et militaires de retraite permet de majorer la pension de 10 % de son montant pour les parents de trois enfants et de 5 % par enfant à partir du quatrième (1). Ce dispositif est plus favorable que celui applicable dans le régime général, qui prévoit simplement une majoration de pension de 10 % pour les parents de trois enfants ou plus, sans majoration supplémentaire. Les majorations de pensions ne sont pas financées par le régime général mais par la branche famille de la sécurité sociale, tandis qu'elles sont assurées par le CAS *Pensions* pour les fonctionnaires civils et militaires de l'État, tant pour la majoration de droit commun de 10 % à partir du troisième enfant que pour les majorations supplémentaires propres aux fonctionnaires à partir du 4ème enfant.

Le coût annuel indiqué dans le tableau ci-après représente les montants de dépenses versés au cours d'une année. Ces montants sont versés aux bénéficiaires présents au cours de l'année et tiennent donc compte du stock de bénéficiaires au 1er janvier, des entrants et des sortants de l'année. Le coût de la majoration est estimé à 1,6 milliard d'euros en 2023, dont 228 millions d'euros au titre des majorations de pension pour les parents de quatre enfants et plus. Par ailleurs, les majorations de pensions supplémentaires de 5 % pour les fonctionnaires à partir du 4ème enfant, réversibles à 50 %, ont une incidence sur le montant des pensions de réversion que l'on peut estimer à environ 18 millions d'euros.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES EN STOCK AU 1ER JANVIER ET COUT ANNUEL DE LA MAJORATION POUR ENFANTS DE 2020 À 2024

	Nombre de bénéficiaires (parents de 3 enfants)	**Nombre de bénéficiaires (parents de 4 enfants et plus)**	**Nombre total de bénéficiaires**	**Coût total de la majoration pour enfants** (en millions d'euros courants)	
					Dont coût pour les parents de 4 enfants et plus
2020	390 329	133 845	**524 174**	**1 469**	223
2021	392 062	131 662	**523 724**	**1 475**	220
2022	394 668	129 807	**524 475**	**1 525**	224
2023	396 915	128 110	**525 025**	**1 571**	228
2024 (p)	399 380	126 932	**526 312**	**1 614**	228

(p) : données provisoires.

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État.

(1) Toutefois, le pourcentage de la pension majorée est limité à 100 % du dernier traitement indiciaire brut détenu depuis au moins six mois, sauf en cas d'application d'une surcote.

Le montant moyen de la majoration de pension pour enfant dans le régime général pour les pensionnés de droit direct est de l'ordre de 105 euros par mois, contre 255 euros par mois dans la fonction publique d'État. Ce surcoût peut être estimé à environ 1 milliard d'euros, sachant que ce montant est à interpréter avec prudence puisque la majoration de pension s'applique sur des pensions relatives plus élevées dans la fonction publique d'État. Le surcoût interprété de façon plus stricte correspondrait seulement à la partie des majorations de pensions supérieures à 10 % à partir du quatrième enfant, soit une partie des 228 millions d'euros évoqués plus haut ainsi qu'une majoration à hauteur de 18 millions d'euros des pensions de réversion.

c. L'indemnité temporaire de retraite

L'indemnité temporaire de retraite (ITR) a été instituée (1) au bénéfice des personnels retraités jouissant d'une pension relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite résidant dans les territoires de La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et Mayotte. L'ITR a été étendue (2) aux pensionnés au titre du code des pensions militaires d'invalidité résidant dans les territoires ultra-marins précités. Cette indemnité de retraite était calculée par application au montant en principal de la pension d'un taux propre à chaque territoire de résidence établi suivant une logique de zone monétaire, aboutissant à majorer la pension de 35 à 75 %, suivant les territoires.

Le dispositif a été modifié, en vue de sa mise en extinction par la loi de finances rectificative de 2008 (3). Les pensionnés qui pouvaient prétendre à l'ITR avant le 13 octobre 2008 en conservent le bénéfice dans des conditions inchangées, mais en se voyant appliquer un mécanisme progressif de plafonnement. L'indemnité est écrêtée à un plafond qui dépend de l'année du premier paiement de l'ITR.

Si, dans le cadre de l'extinction du dispositif, le montant d'ITR est plafonné à 3 200 euros annuels pour les fonctionnaires entrant dans le dispositif en 2024, la loi de finances initiale pour 2024 (4) prévoit toutefois un dispositif de compensation pour quatre territoires ultra-marins (5) par le RAFP. Les fonctionnaires résidant dans ces territoires peuvent en effet demander, sous certaines conditions, une « garantie » relevant de l'ERAFP qui leur assure de bénéficier d'un avantage total de pension de 4 000 euros par an.

Le tableau ci-dessous présente le montant et le nombre de bénéficiaires de l'ITR dans le champ des pensions civiles et militaires de retraite. Le montant total des ITR versées, en décroissance progressive du fait de la mise en extinction du

---

(1) Décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952.

(2) Décret n° 54-1293 du 24 décembre 1954.

(3) Article 137 de la loi n° 2008-1443 de finances rectificative pour 2008, complété par les décrets n° 2009-114 du 30 janvier 2009 et n° 2009-290 du 13 mars 2009.

(4) Article 201 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(5) Saint-Pierre et Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et Polynésie française.

dispositif, s'avère encore substantiel, en représentant près de 260 millions d'euros en 2024, contre 281 millions d'euros en 2020. Le rapporteur général souhaiterait que ces dépenses soient clairement identifiées par un financement de la mission budgétaire *Outre-mer*.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET MONTANT DE L'ITR

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de bénéficiaires (1)	32 929	32 983	32 881	32 326	31 036
Montant versé dans l'année (en millions d'euros) (2)	280,97	277,62	273,20	266,81	258,87

(1) : champ des pensions civiles et militaires de retraite, hors bénéficiaires de soldes de réserve.

(2) : champ des pensions civiles et militaires de retraite, hors ITR sur soldes de réserve.

3. Les pensions de droit dérivé

Les règles d'attribution et de calcul de la pension de réversion dans la fonction publique diffèrent de celles du régime général sur plusieurs points, le principal point étant l'absence de conditions de ressources et d'âge pour bénéficier d'une pension de réversion dans la fonction publique, à la différence du régime général.

COMPARAISON DES RÈGLES RELATIVES AUX PENSIONS DE RÉVERSION

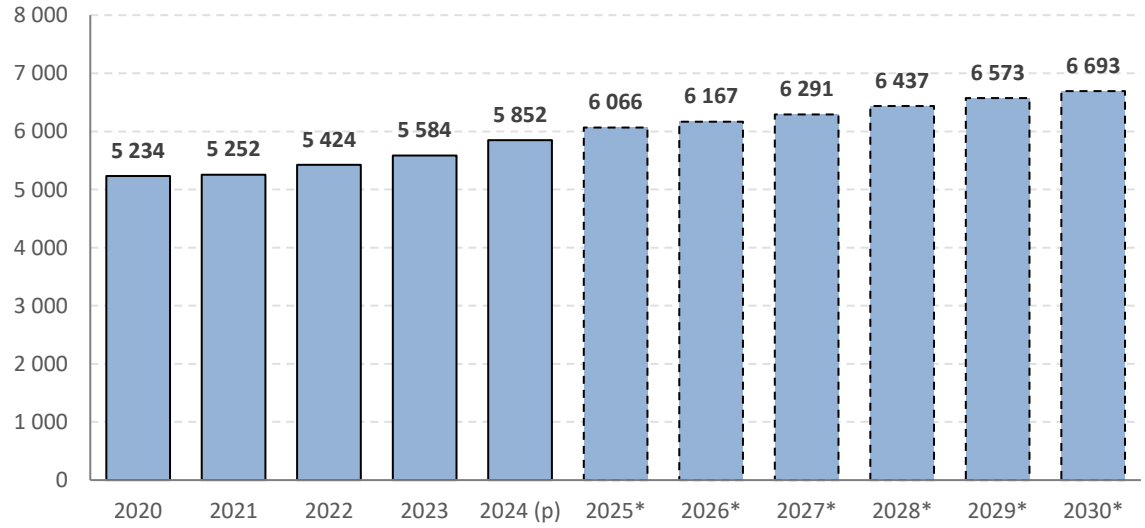
	Taux	Condition d'âge	Condition de ressources et plafond	Condition de non-remariage	Conditions supplémentaires
Fonction publique	50 %	Non	Non	Oui	Être dans l'une des situations suivantes : - au moins un enfant est né du mariage ; - le mariage a duré au moins 4 ans ; - le mariage a été célébré au moins 2 ans avant la mise à la retraite du défunt ; - le défunt bénéficiait d'une pension de retraite pour invalidité et le mariage est antérieur à l'événement qui a conduit à sa mise à la retraite pour invalidité ou à son décès.
Régime général	54 % Majoration de 11,1 % possible à 67 ans	Oui (55 ans)	Oui 24 710,40 € seul 39 536,64 € en couple	Non	–
AGIRC-ARRCO	60 %	55 ans si le décès est intervenu à compter du 1er janvier 2019. Non si : - le conjoint a 2 enfants à charge au moment du décès ; - le conjoint est en situation d'invalidité au moment du décès ou ensuite.	Non	Oui	–

Il est difficile de procéder à des comparaisons d'ensemble entre régimes compte tenu de ces multiples différences, qui jouent dans un sens parfois favorable, parfois défavorable, entre le régime général et celui de la fonction publique. Des travaux récents du COR sur les alignements des dispositifs familiaux, à partir de simulations multi-régimes, permettent toutefois de fournir de premiers ordres de grandeurs sur le coût budgétaire résultant de ces différences de règles [(1)]. Les résultats du document n° 5 produit par l'INSEE proposent des résultats à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique qui illustrent les effets potentiels d'un alignement des dispositifs. Ainsi, c'est l'instauration d'une condition de ressources similaire à celle prévue dans le régime général qui aurait le plus de conséquences, avec une diminution d'environ 30 % des dépenses de réversion d'ici 2080 et 200 000 bénéficiaires en moins – ce qui représenterait environ 1,4 milliard d'euros en 2025. Quant à la condition d'âge, les écarts d'âge au sein des couples mariés étant de l'ordre de deux ans en moyenne, le surcoût serait vraisemblablement beaucoup plus faible que celui lié à l'absence de condition de ressources.

D'après les données transmises par le SRE au rapporteur général, le nombre de bénéficiaires d'une pension de droit dérivé en stock est de 472 201 au 1er janvier 2024, un niveau plutôt stable dans le temps, avec des nouvelles entrées d'environ 28 000 par an. Le montant moyen de ces pensions est de 972 euros par mois en euros courants et est appelé à augmenter au cours des prochaines années. Le montant total des pensions de droit dérivé versées est estimé à 5,9 milliards d'euros en 2024 (+ 11,8 % par rapport à 2020), en lien avec la hausse du montant moyen des pensions versées.

MONTANT ANNUEL TOTAL DES PENSIONS DE DROIT DÉRIVÉ

(en millions d'euros courants)



(p) : données provisoires. * : données projetées.

Note : Les montants affichés n'intègrent pas la revalorisation au 1er janvier. Pour les années 2025 à 2030, les projections sont entourées de plusieurs hypothèses qui, dans leur ensemble, conduisent à une surestimation du nombre de pensions à verser.

Source : DGFiP, Service des retraites de l'État, modèle Pablo.

(1) Réunion du COR du 25 mars 2025, Droits familiaux et conjugaux : restitution des simulations (lien).

Le montant moyen des pensions de droit dérivé dans la fonction publique d'État est de 1 021 euros par mois, contre 733 euros par mois pour les salariés du secteur privé en incluant les pensions versées par le régime général et de l'AGIRC-ARRCO. Ce surcoût peut être estimé à environ 1,6 milliard d'euros, sachant que ce montant est également soumis à réserves puisque les pensions relatives qui font l'objet d'une réversion sont plus élevées dans la fonction publique d'État.

4. Le minimum garanti

La pension de retraite d'un fonctionnaire civil ou d'un personnel militaire ne peut pas être inférieure à un certain montant, appelé minimum garanti (MIGA). L'objectif est de garantir une pension de base minimale aux personnes qui ont cotisé dans leur carrière sur la base de salaires très modestes. Un dispositif qui poursuit un objectif similaire, le minimum contributif (MICO), existe dans le régime général.

Le COR s'est intéressé à ces dispositifs lors de sa réunion du 16 février 2023 (1). Le MIGA concerne les fonctionnaires bénéficiant d'une pension de retraite à taux plein. Le MIGA s'élève à 1 354,16 euros par mois au 1er janvier 2025 pour les fonctionnaires ayant une durée de service effectif supérieure ou égale à 40 ans. Les fonctionnaires ayant une durée comprise entre 15 et 39 ans, perçoivent 57,5 % du MIGA (778,64 euros) s'ils ont atteint 15 années et 2,5 points en plus par année supplémentaire entre 15 et 30 ans puis 0,5 point par année entre 30 et 39 ans. Pour ceux ayant une durée inférieure à 15 ans hors motif d'invalidité, le MIGA est proratisé par la durée de service divisée par la durée d'assurance requise. Ainsi, entre 15 et 40 années de service, le montant du MIGA est supérieur à celui qui serait obtenu avec une proratisation strictement proportionnelle, comme cela est le cas pour le MICO.

Le MICO concerne les assurés du secteur privé ayant liquidé l'ensemble de leurs pensions et bénéficiant d'une pension de retraite à taux plein. Il s'élève à 893,66 euros bruts par mois au 1er janvier 2025 pour les assurés ayant validé la durée requise pour le taux plein. Il est proratisé en fonction du nombre de trimestres manquants pour les autres. Il peut être majoré pour les assurés ayant une durée cotisée au moins égale à 120 trimestres. Enfin, l'ensemble de la pension incluant le MICO ne doit pas excéder un plafond de 1 394,86 euros bruts par mois : le cas échéant, le montant du MICO est écrêté.

Les montants du MIGA et du MICO ne sont pas directement comparables, le MIGA étant plus élevé que le MICO en raison de la spécificité du régime des fonctionnaires qui intègre retraite de base et complémentaire sans qu'il soit possible de les distinguer. Pour les salariés du secteur privé, le MICO est complété par la pension complémentaire AGIRC-ARRCO. Il n'existe pas dans le régime complémentaire de mécanismes de solidarité pour les bas salaires. Le SRE a indiqué

---

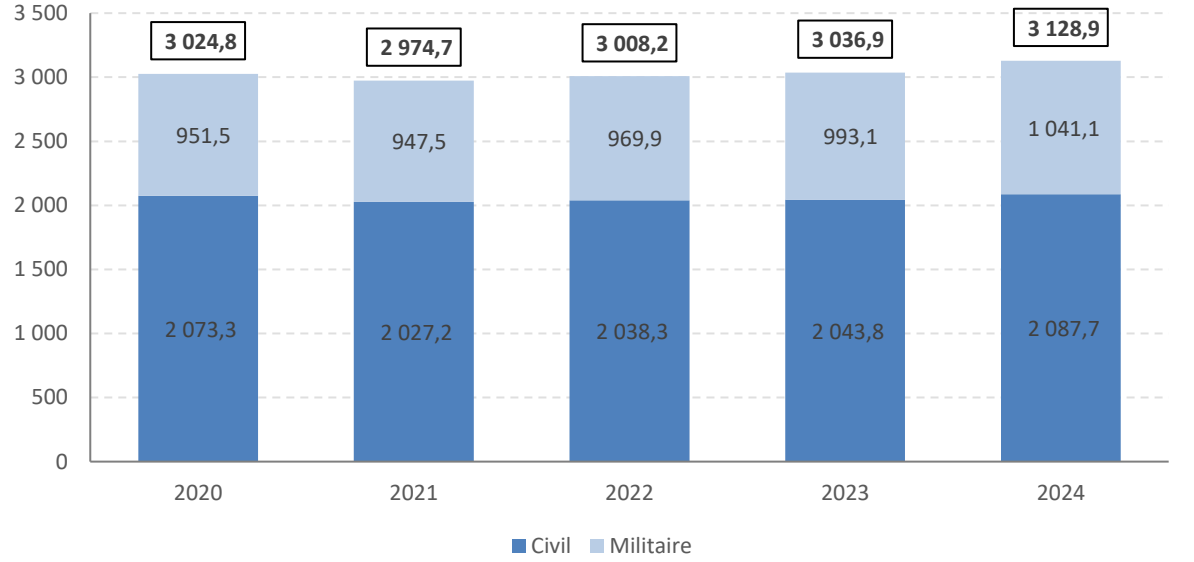
(1) Réunion du COR du 16 février 2023, Niveau de vie des retraités et petites retraites (lien). Cf. le document n° 5.

au rapporteur général, comme pour la comparaison des pensions de réversion, ne pas disposer des données ni du moteur de calcul pour calculer le surcoût lié au versement du minimum garanti par rapport au minimum contributif.

Au 1er janvier 2025, on dénombrait 250 641 pensions de droit direct portées au minimum garanti (157 727 pour les fonctionnaires civils et 95 501 pour les militaires). Parmi elles, 189 012 concernent des bénéficiaires ayant une durée de services de plus de 15 ans. Le montant total versé en 2024 au titre des pensions portées au minimum garanti s'élève à 3 128,9 millions d'euros (+ 3,4 % par rapport à 2020), dont environ un tiers au bénéfice de pensionnés anciens militaires.

MONTANT ANNUEL DES PENSIONS DE DROIT DIRECT PORTÉES AU MINIMUM GARANTI PAR ANNÉE

(en millions d'euros courants)



Source : DGFiP, Service des retraites de l'État.

Le SRE a indiqué au rapporteur général, comme pour la comparaison des pensions de réversion, ne pas disposer des données ni du moteur de calcul pour calculer le surcoût lié au versement du MIGA par rapport au MICO. Une approximation grossière consisterait à considérer que l'écart entre les montants du MIGA et du MICO correspondrait à ce surcoût pondéré par la différence du montant total versé, soit un écart entre 300 et 600 millions d'euros.

D. UN ESSAI D'ANALYSE DES SURCOÛTS DU RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT

À la suite de l'analyse réalisée, le rapporteur général propose de mettre en évidence les principaux postes de financement du régime. L'objectif de cette présentation est de donner un ordre de grandeur des ressources affectées à des postes propres au régime des pensions civiles et militaires de l'État, afin d'éclairer le poids des charges à financer. Les données n'étant pas toujours disponibles, le tableau présenté ci-après se fonde sur des hypothèses et doit donc être compris comme un

essai d'évaluation des coûts du régime grâce à des ordres de grandeur, estimés par comparaison avec les règles du régime général.

Il résulte de cette approche plusieurs observations principales. En premier lieu, le financement des pensions militaires par l'État pour 9 milliards d'euros, incluant les dispositifs de solidarité, constituerait environ 15 % des charges. Le rapporteur général considère nécessaire de distinguer ces ressources allouées aux militaires, dont le statut très particulier ne saurait être comparé avec les règles en vigueur dans le régime général, pour comprendre la composition des produits du régime des pensions civiles et militaires de l'État.

Le coût total des départs anticipés étant de 5,3 milliards d'euros, dont 3,6 milliards d'euros déjà inclus dans les 9 milliards d'euros de financement des pensions militaires, le coût du dispositif hors militaires serait de 1,6 milliard d'euros. Les autres surcoûts des principaux dispositifs de solidarité par rapport aux règles du secteur privé salarié (1,3 milliard d'euros au titre des pensions de réversion et 2,6 milliards d'euros au titre des bonifications et majorations diverses) correspondraient à un total de 3,9 milliards d'euros. En ajoutant le montant des départs anticipés hors militaires, on obtiendrait donc 5,5 milliards d'euros de coût pour l'État résultant de la prise en charge de dispositifs de solidarité dont les règles diffèrent de ceux en vigueur dans le secteur privé salarié.

Ainsi, en 2023, la somme des dispositifs qui devraient faire l'objet de subventions budgétaires clairement identifiées selon le rapporteur général serait de 26,4 milliards d'euros : 1,7 milliard d'euros au titre des pensions d'invalidité, 9 milliards d'euros pour les pensions des militaires, 7,3 milliards d'euros pour les pensions des anciens fonctionnaires de La Poste et Orange, 1,7 milliard d'euros au titre de la compensation démographique, de la hausse du taux de contractuels depuis 2012 et de la contribution employeur de La Poste et Orange, 1,2 milliard d'euros au titre des majorations pour enfant et 5,5 milliards d'euros au titre des « surcoûts solidarité ».

Les produits du régime étant de 60,2 milliards d'euros en 2023, il resterait 33,8 milliards d'euros à financer, dont 6,2 milliards d'euros sont assurés par les retenues pour pensions des fonctionnaires civils. Ainsi, près de la moitié du financement (27,6 milliards d'euros) devrait être prise en charge par les cotisations employeur de l'État, en intégrant une contribution visant à équilibrer le régime au regard de son rapport démographique dégradé. En supposant une masse salariale de 66,1 milliards d'euros hors primes en 2023, le taux de cotisation employeur de l'État pour les fonctionnaires civils devrait être de 41,8 % au lieu de 74,28 %. Enfin, si les cotisations de l'État étaient alignées sur le taux des cotisations patronales dans le secteur privé, il resterait 15,4 milliards d'euros à financer par une subvention pour équilibrer le régime une fois les subventions aux dispositifs propres au régime de la fonction publique d'État versées, soit une diminution de 66,1 % par rapport à la contribution d'équilibre présentée dans le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale.

Sur le modèle de ce que proposait déjà la Cour des comptes en 2016 (1), le rapporteur général recommande d'envisager la mise en place à terme d'une caisse de retraite autonome des fonctionnaires de l'État, afin d'améliorer le pilotage financier du régime et de clarifier ses recettes et ses dépenses, notamment non-contributives.

Proposition n° 4 : envisager la mise en place à terme d'une caisse de retraite autonome des fonctionnaires de l'État.

(1) Cour des comptes, Les pensions de retraite des fonctionnaires, octobre 2016 (lien).

ESSAI D'ANALYSE DES SURCOÛTS DU RÉGIME DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE L'ÉTAT EN 2023

(en milliards d'euros)

	Montants	Proposition de financeur
Ensemble des charges du régime (1)	**60,2**	
FINANCEMENT PAR DES SUBVENTIONS		
Invalidité (2) *	**1,7**	CNAM
Militaires (3)	**9,0**	Mission *Défense*
Coût de la hausse du taux de contractuels depuis 2012 (4)	**0,6**	Missions concernées
La Poste et Orange (5) **	**7,3**	Mission *Économie*
Contribution employeur de La Poste et Orange (6)	**0,5**	Mission *Économie*
Compensation démographique (7)	**0,6**	Autres régimes de retraite
Majorations pour enfants (8)***	**1,2**	CNAF
TOTAL des surcoûts des dispositifs de solidarité par rapport au régime général (9) = (9a) + (9b) + (9c)		**5,5**
Départs anticipés (9a)***	1,6	Missions concernées (*Sécurités, Justice*…)
Pensions de réversion (9b)*****	1,3	Mission *Transformation et fonction publiques*
Autres bonifications (9c)*****	2,6	Missions concernées (*Sécurités, Outre-mer…*)
TOTAL des subventions à verser au régime (10) = (2) + (3) + (4) + (5) + (6) + (7) + (8) + (9)		**26,4**
FINANCEMENT PAR DES CONTRIBUTIONS SALARIALES ET PATRONALES		
Retenues pour pensions hors militaires (11)		**6,2**
Reste à financer pour les employeurs (12) = (1) – (10) – (11)		**27,6**
Taux de cotisation de l'employeur normalisé (13) = (12) / masse salariale hors primes		***41,8 %***
Cotisations patronales de l'État en application du taux en vigueur dans le secteur privé salarié (14)		**12,2**
FINANCEMENT D'ÉQUILIBRE		
Subvention d'équilibre de l'État (15) = (12) – (14)		**15,4**

(*) Net des pensions pour invalidité des militaires.

(**) Net des retenues pour pensions payées par les fonctionnaires de La Poste et d'Orange.

(***) Hors militaires pour 3,6 milliards d'euros.

(****) Décote de 15 % afin de tenir compte des pensions des fonctionnaires de La Poste et Orange et des militaires aux lignes 3 et 5, pour un total d'environ 900 millions d'euros.

Notes : La compensation démographique est calculée en application des règles en vigueur. La ligne 12 inclut les cotisations des employeurs de fonctionnaires de l'État en détachement. La masse salariale hors primes est de 66,1 milliards d'euros. La ligne 14 est calculée en appliquant à la masse salariale les taux de cotisations patronales en vigueur dans le secteur privé (régime général et AGIRC-ARRCO) en fonction du plafond annuel de la sécurité sociale (43 992 euros bruts en 2023).

Lecture : en 2023, il resterait 15,4 milliards d'euros à la charge de l'État pour équilibrer le régime une fois les subventions aux dispositifs propres au régime de la fonction publique d'État et les cotisations employeur alignées sur le taux du secteur privé versées.