

Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?



Auteurs:

Patrick Aubert, Mailys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev

Pourquoi ce chapitre ?

- **Une polémique sur un supposé « déficit caché » du système de retraite**
 - 11 Md€ dans le rapport du COR de juin 2024
 - 55 Md€ d'après le discours de politique générale du Premier ministre (janvier 2025)

Pourquoi ce chapitre ?

- **Une polémique sur un supposé « déficit caché » du système de retraite**
 - 11 Md€ dans le rapport du COR de juin 2024
 - 55 Md€ d'après le discours de politique générale du Premier ministre (janvier 2025)
- **... qui a mis en lumière la problématique de la comptabilisation des ressources du régime de retraite des fonctionnaires d'État**
 - Un compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » permettant d'isoler, au sein du budget de l'État, les ressources destinées à financer les retraites des fonctionnaires
 - Un principe d'équilibre du régime, par l'ajustement des cotisations employeurs :
78,28 % pour les civils, 126,07 % pour les militaires, contre 16,67 % pour le privé.

Pourquoi ce chapitre ?

- **Une polémique sur un supposé « déficit caché » du système de retraite**
 - 11 Md€ dans le rapport du COR de juin 2024
 - 55 Md€ d'après le discours de politique générale du Premier ministre (janvier 2025)
- **... qui a mis en lumière la problématique de la comptabilisation des ressources du régime de retraite des fonctionnaires d'État**
 - Un compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » permettant d'isoler, au sein du budget de l'État, les ressources destinées à financer les retraites des fonctionnaires
 - Un principe d'équilibre du régime, par l'ajustement des cotisations employeurs :
78,28 % pour les civils, 126,07 % pour les militaires, contre 16,67 % pour le privé.
- **... et qui ne porte pas tant sur la réalité de ces ressources que sur leur légitimité**

**Que couvre la contribution de l'État
au CAS Pension ?**

Que couvre la contribution de l'État au CAS Pension ?

- Fixer le niveau des cotisations de façon à financer les pensions de retraite correspond à la **définition d'un régime par répartition**.

Que couvre la contribution de l'État au CAS Pension ?

- Fixer le niveau des cotisations de façon à financer les pensions de retraite correspond à la **définition d'un régime par répartition**.
- Mais deux facteurs supplémentaires doivent être pris en compte :

Que couvre la contribution de l'État au CAS Pension ?

- Fixer le niveau des cotisations de façon à financer les pensions de retraite correspond à la **définition d'un régime par répartition**.
- Mais deux facteurs supplémentaires doivent être pris en compte :
 1. Le financement par répartition d'un système segmenté en plusieurs régimes sectoriels **nécessite de neutraliser les déséquilibres démographiques** entre régimes

Que couvre la contribution de l'État au CAS Pension ?

- Fixer le niveau des cotisations de façon à financer les pensions de retraite correspond à la **définition d'un régime par répartition**.
- Mais deux facteurs supplémentaires doivent être pris en compte :
 1. Le financement par répartition d'un système segmenté en plusieurs régimes sectoriels **nécessite de neutraliser les déséquilibres démographiques** entre régimes
 - **36,9 %** des dépenses du régime des fonctionnaires d'État sont imputables au déséquilibre démographique, soit **18 Md€**

Que couvre la contribution de l'État au CAS Pension ?

- Fixer le niveau des cotisations de façon à financer les pensions de retraite correspond à la **définition d'un régime par répartition**.
- Mais deux facteurs supplémentaires doivent être pris en compte :
 1. Le financement par répartition d'un système segmenté en plusieurs régimes sectoriels **nécessite de neutraliser les déséquilibres démographiques** entre régimes
 - **36,9 %** des dépenses du régime des fonctionnaires d'État sont imputables au déséquilibre démographique, soit **18 Md€**
 - Une petite partie seulement est couverte par les transferts de compensation démographique actuels : l'écart constitue une **subvention implicite** aux régimes dont la démographie est plus favorable

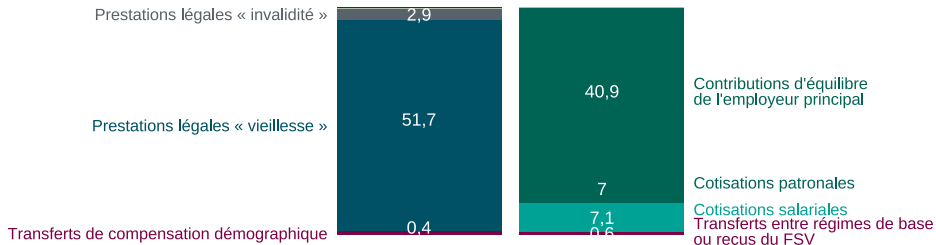
Que couvre la contribution de l'État au CAS Pension ?

- Fixer le niveau des cotisations de façon à financer les pensions de retraite correspond à la **définition d'un régime par répartition**.
- Mais deux facteurs supplémentaires doivent être pris en compte :
 1. Le financement par répartition d'un système segmenté en plusieurs régimes sectoriels **nécessite de neutraliser les déséquilibres démographiques** entre régimes
 - **36,9 %** des dépenses du régime des fonctionnaires d'État sont imputables au déséquilibre démographique, soit **18 Md€**
 - Une petite partie seulement est couverte par les transferts de compensation démographique actuels : l'écart constitue une **subvention implicite** aux régimes dont la démographie est plus favorable
 2. Le régime des fonctionnaires d'État couvre des dépenses qui **dépassent le cadre de la retraite au sens strict**

Que couvre la contribution de l'État au CAS Pension ?

- Fixer le niveau des cotisations de façon à financer les pensions de retraite correspond à la **définition d'un régime par répartition**.
- Mais deux facteurs supplémentaires doivent être pris en compte :
 1. Le financement par répartition d'un système segmenté en plusieurs régimes sectoriels **nécessite de neutraliser les déséquilibres démographiques** entre régimes
 - **36,9 %** des dépenses du régime des fonctionnaires d'État sont imputables au déséquilibre démographique, soit **18 Md€**
 - Une petite partie seulement est couverte par les transferts de compensation démographique actuels : l'écart constitue une **subvention implicite** aux régimes dont la démographie est plus favorable
 2. Le régime des fonctionnaires d'État couvre des dépenses qui **dépassent le cadre de la retraite au sens strict**
 - En particulier, **6,8 Md€** correspondent à des avantages professionnels (notamment retraite anticipée), spécifiques à certains métiers : militaires, policiers, etc.

Présentation d'après le rapport des Comptes de la Sécurité sociale (CCSS) - Md€

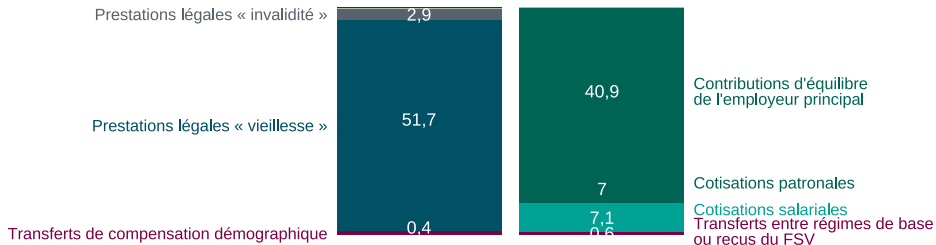


Compte « corrigé » - Md€

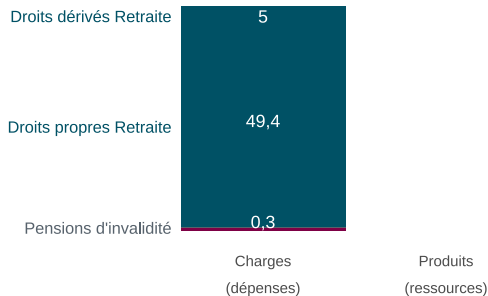
Charges
(dépendances)

Produits
(ressources)

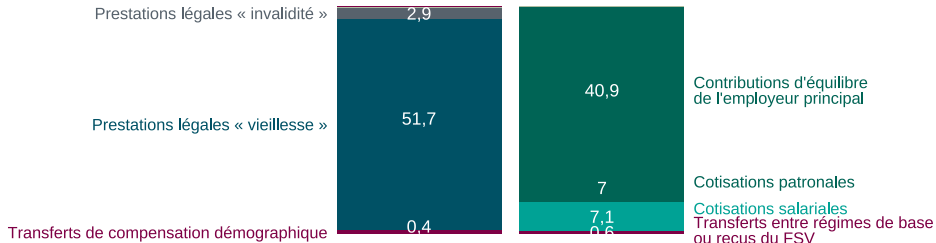
Présentation d'après le rapport des Comptes de la Sécurité sociale (CCSS) - Md€



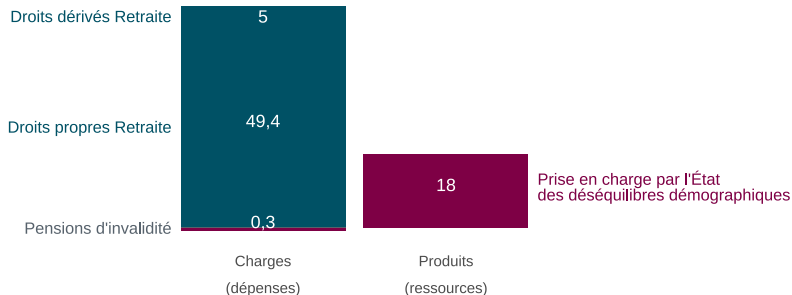
Compte « corrigé » - Md€



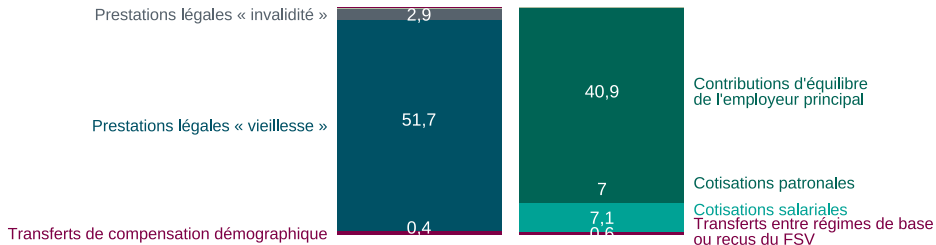
Présentation d'après le rapport des Comptes de la Sécurité sociale (CCSS) - Md€



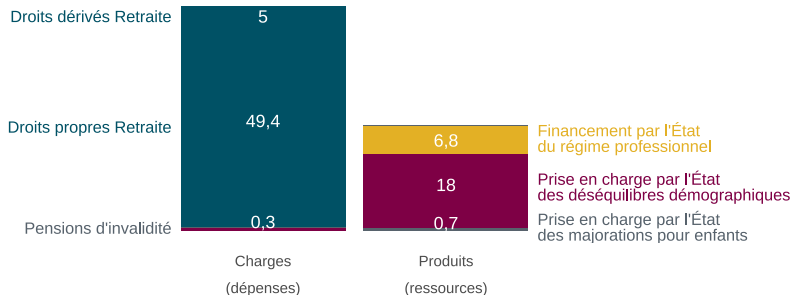
Compte « corrigé » - Md€



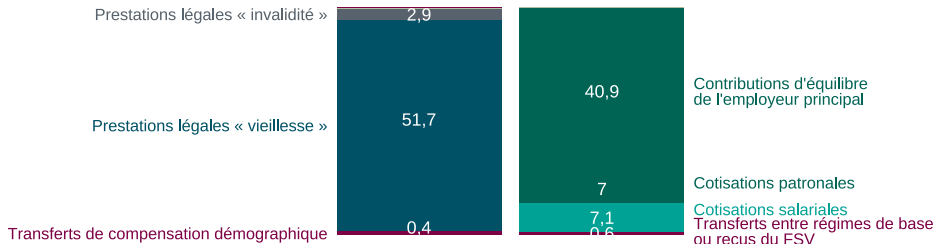
Présentation d'après le rapport des Comptes de la Sécurité sociale (CCSS) - Md€



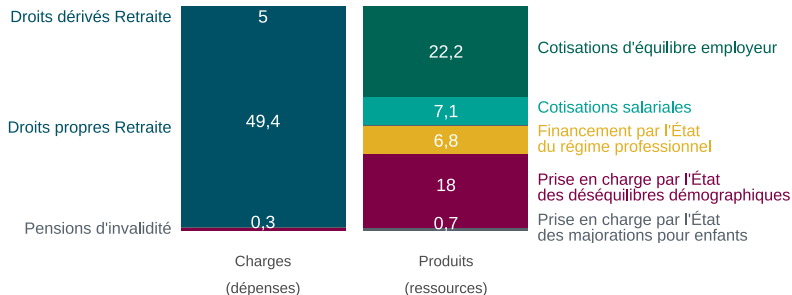
Compte « corrigé » - Md€



Présentation d'après le rapport des Comptes de la Sécurité sociale (CCSS) - Md€



Compte « corrigé » - Md€



Quelles conséquences ?

Quelles conséquences ?

- Le taux de **cotisation d'équilibre des employeurs de fonctionnaires d'État** serait de **34,7 %** en 2020, soit bien en dessous des taux officiels du CAS Pensions à la même date (74,28 % pour les civils et 126,07 % pour les militaires).

Quelles conséquences ?

- Le taux de **cotisation d'équilibre des employeurs de fonctionnaires d'État** serait de **34,7 %** en 2020, soit bien en dessous des taux officiels du CAS Pensions à la même date (74,28 % pour les civils et 126,07 % pour les militaires).
- Ce nouveau taux a de **nombreuses conséquences** :

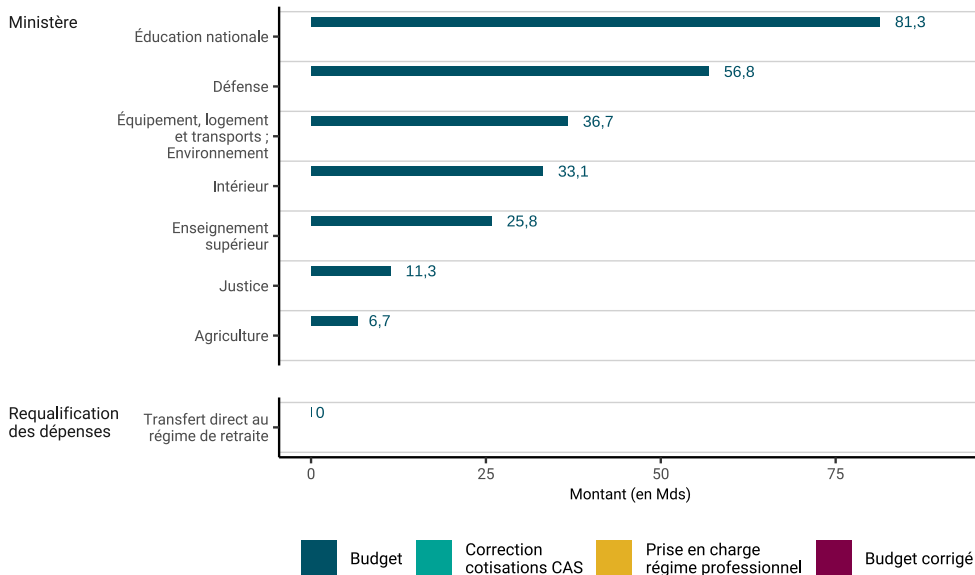
Quelles conséquences ?

- Le taux de **cotisation d'équilibre des employeurs de fonctionnaires d'État** serait de **34,7 %** en 2020, soit bien en dessous des taux officiels du CAS Pensions à la même date (74,28 % pour les civils et 126,07 % pour les militaires).
- Ce nouveau taux a de **nombreuses conséquences** :
 - Le **coût moyen d'un fonctionnaire d'État** est plus bas : compte tenu de leur rémunération moyenne (3 121 euros en 2024, dont 2 390 euros de traitement), la cotisation employeur serait de **829 €** au lieu de 1 775 en 2024, soit une différence de **946 €**

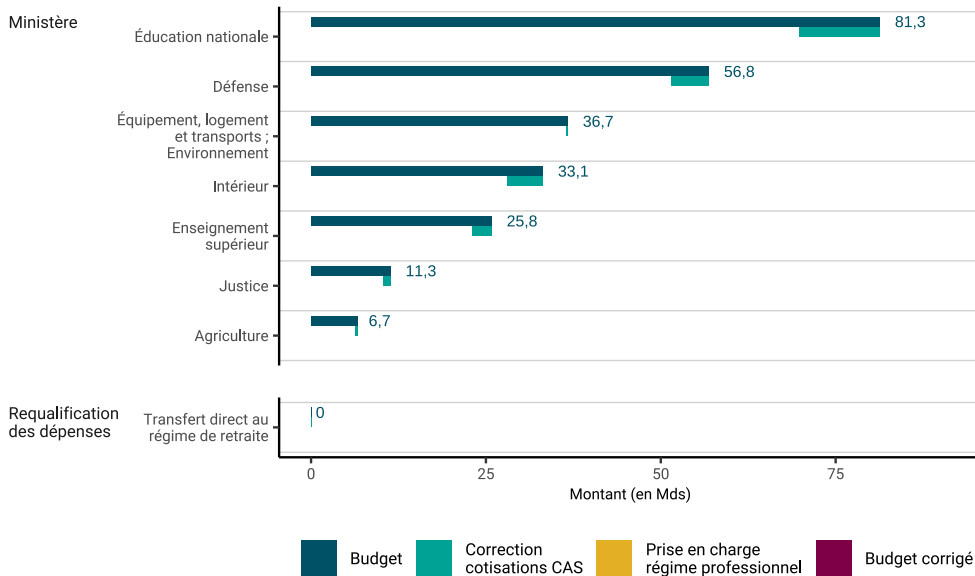
Quelles conséquences ?

- Le taux de **cotisation d'équilibre des employeurs de fonctionnaires d'État** serait de **34,7 %** en 2020, soit bien en dessous des taux officiels du CAS Pensions à la même date (74,28 % pour les civils et 126,07 % pour les militaires).
- Ce nouveau taux a de **nombreuses conséquences** :
 - Le **coût moyen d'un fonctionnaire d'État** est plus bas : compte tenu de leur rémunération moyenne (3 121 euros en 2024, dont 2 390 euros de traitement), la cotisation employeur serait de **829 €** au lieu de 1 775 en 2024, soit une différence de **946 €**
 - Le **budget consacré aux divers ministères** serait modifié.

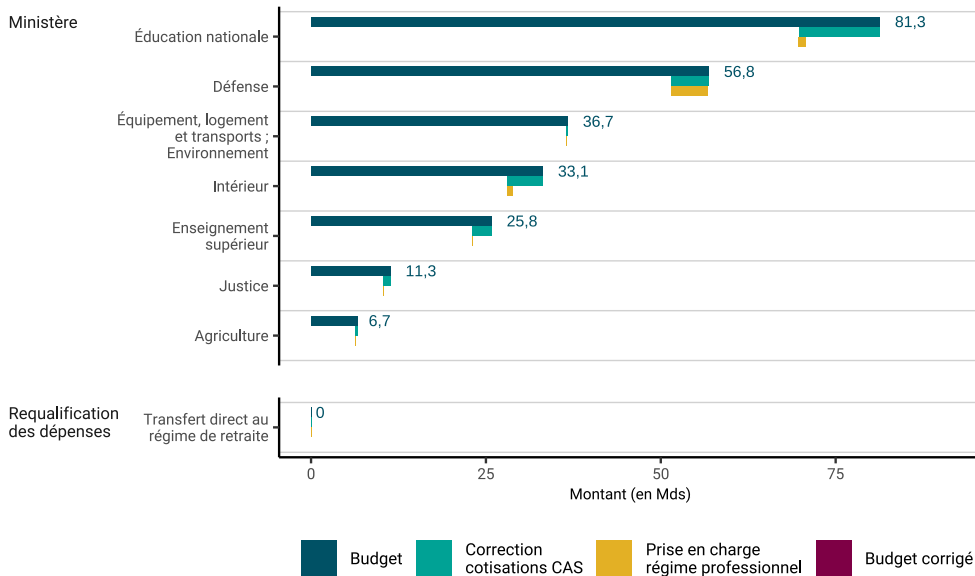
Un budget effectif plus bas pour de nombreux ministères



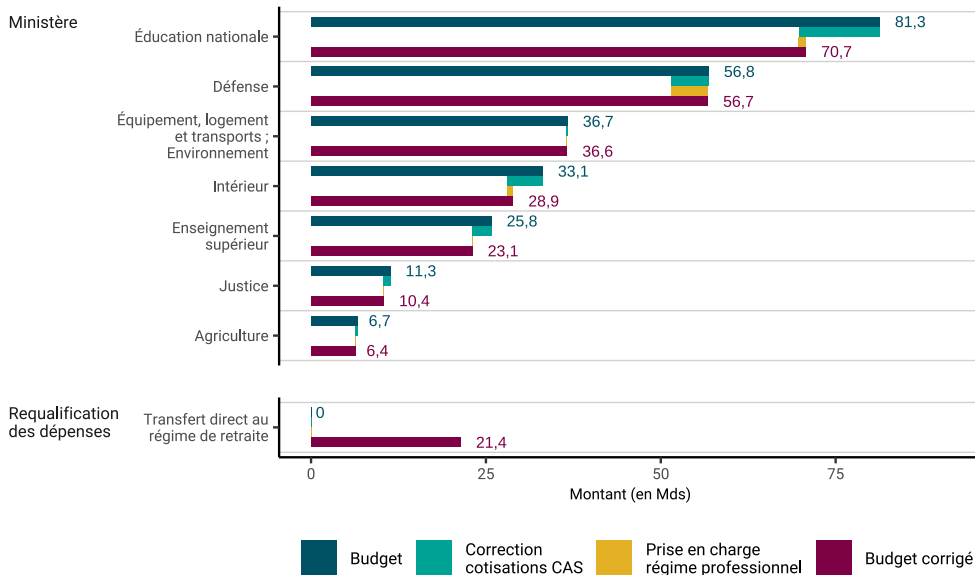
Un budget effectif plus bas pour de nombreux ministères



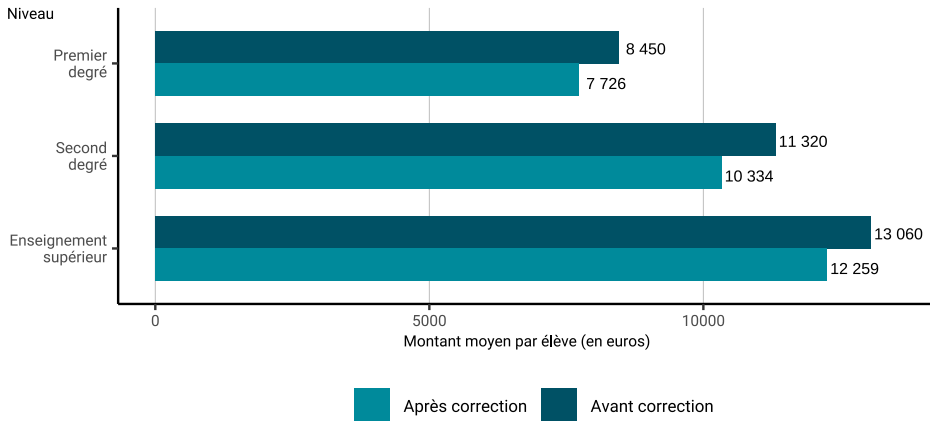
Un budget effectif plus bas pour de nombreux ministères



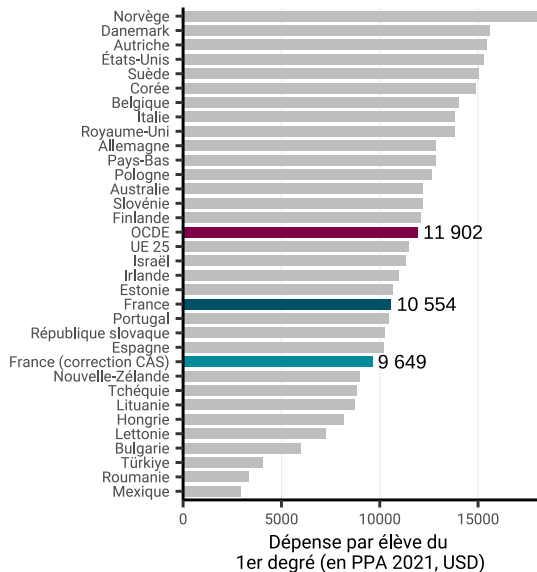
Un budget effectif plus bas pour de nombreux ministères



... qui se traduit par une dépense intérieure en réalité plus faible pour les missions de l'État, dont l'éducation



... et par une place plus basse dans les comparaisons internationales



Quelles perspectives ?

Quelles perspectives ?

- À court terme, **revoir les présentations comptables et budgétaires** pour une présentation plus pertinente des coûts, **sans attendre une éventuelle refonte de la structure de financement** des régimes de retraite

Quelles perspectives ?

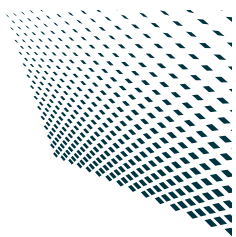
- À court terme, **revoir les présentations comptables et budgétaires** pour une présentation plus pertinente des coûts, **sans attendre une éventuelle refonte de la structure de financement** des régimes de retraite
 - **Budgets des ministères et des missions** : revoir l'estimation du coût d'un fonctionnaire, et isoler dans un budget à part les transferts agrégés de l'État aux régimes de retraite

Quelles perspectives ?

- À court terme, **revoir les présentations comptables et budgétaires** pour une présentation plus pertinente des coûts, **sans attendre une éventuelle refonte de la structure de financement** des régimes de retraite
 - **Budgets des ministères et des missions** : revoir l'estimation du coût d'un fonctionnaire, et isoler dans un budget à part les transferts agrégés de l'État aux régimes de retraite
 - **Comptes des régimes** : faire apparaître les transferts de compensation démographique « correctement calculés » et les subventions implicites dont bénéficient les régimes dont la démographie est favorable

Quelles perspectives ?

- À court terme, **revoir les présentations comptables et budgétaires** pour une présentation plus pertinente des coûts, **sans attendre une éventuelle refonte de la structure de financement** des régimes de retraite
 - **Budgets des ministères et des missions** : revoir l'estimation du coût d'un fonctionnaire, et isoler dans un budget à part les transferts agrégés de l'État aux régimes de retraite
 - **Comptes des régimes** : faire apparaître les transferts de compensation démographique « correctement calculés » et les subventions implicites dont bénéficient les régimes dont la démographie est favorable
- À plus long terme, **revoir les circuits de financement des régimes de retraite**



Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?



Auteurs:

Patrick Aubert, Mailys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev