

Chapitre 3

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



Auteurs :

Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev

Les débats récents sur un supposé « déficit caché » du système de retraite ont mis en lumière l'impact majeur des conventions comptables qui sont retenues pour apprécier les ressources affectées au financement des retraites des fonctionnaires d'État. Nous montrons dans ce chapitre que la convention comptable actuelle ne tient pas compte du déséquilibre démographique du régime et qu'elle conduit à afficher un taux de cotisation employeur très élevé, englobant en fait une subvention implicite de l'État pour couvrir ce déséquilibre. Nous proposons un cadre comptable corrigé qui sépare la cotisation employeur de cette subvention implicite afin de rendre transparente la réalité des ressources affectées aux dépenses de retraites. L'enjeu dépasse la seule question des retraites et affecte la répartition du budget de l'État : ces conventions comptables jouent en effet sur l'estimation du coût salarial des fonctionnaires, et donc sur l'ensemble des postes de dépenses publiques.

Résultats clés

- Les transferts de « compensation démographique » existant actuellement entre régimes de retraite sont bien en-deçà de la réalité des déséquilibres démographiques. Cet écart se traduit par une subvention implicite de l'État, dont le régime a une démographie nettement moins bonne que la moyenne, au profit des régimes dont la démographie est meilleure, parmi lesquels les régimes de salariés du privé.
- En considérant un financement à part pour cette subvention, ainsi que pour certains droits propres à certaines professions spécifiques, le taux de cotisation d'équilibre des employeurs de fonctionnaires d'État serait de 34,7 % en 2020, soit bien en dessous des taux affichés de 74,28 % pour les civils et 126,07 % pour les militaires.
- Le montant de la subvention implicite de l'État pour couvrir le déséquilibre démographique est estimé à 18 Md€ (0,8 % du PIB). Plus largement, la requalification proposée d'une partie de la contribution employeur actuelle en transfert agrégé de l'État, y compris pour les avantages professionnels, l'invalidité et les majorations pour enfants, est estimé à 25,8 Md€ (1,1 % du PIB).
- Prendre en compte le taux de 34,7 % conduit à revoir la plupart des agrégats budgétaires. L'impact est notamment frappant sur ceux concernant l'éducation nationale, eu égard aux effectifs employés pour cette mission. À titre d'exemple, le budget consacré à l'enseignement scolaire serait ainsi de 70,7 Md€ en 2023 au lieu de 81,3 Md€, et la dépense intérieure d'éducation pour le premier degré serait de 7 726 € par élève, au lieu de 8 450 €. Cette dépense est donc surévaluée de 9,37 %.

La situation financière du système de retraite et l'ampleur de son besoin de financement, actuel et projeté, sont un sujet récurrent de débat en France, notamment à l'occasion de la publication du rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR) et de l'avis du comité de suivi des retraites (CSR), chaque année au début de l'été. Ce débat a pris cette année une tonalité particulière, suite à l'évocation par le Premier ministre M. François Bayrou, à l'occasion de son discours de politique générale, d'un déficit du système estimé à 55 Md€, soit bien davantage que les 11 Md€ cités dans le dernier rapport du COR. Si le rapport de la Cour des comptes publié depuis pour établir la « vérité des chiffres » a plutôt confirmé le mode de calcul retenu habituellement par le COR (COUR DES COMPTES, 2025), l'ampleur du déficit des retraites et la façon de le comptabiliser continuent de faire débat.

Dans la mesure où l'écart entre les chiffres tient pour beaucoup à la comptabilisation de la contribution de l'État-employeur aux retraites de ses agents, cette polémique a mis en lumière un élément du système de retraite peu connu du grand public : le compte d'affectation spéciale (ou CAS) « Pensions ». Ce chapitre explique cette convention comptable et met en lumière les raisons pour lesquelles elle conduit à une vision faussée des ressources du système de retraite et des dépenses publiques.

Un débat en apparence comptable, mais aux enjeux majeurs

Le CAS « Pensions » fait partie des « comptes spéciaux », dont l'objet est, de façon générale, de permettre l'affectation directe de certaines recettes à cer-

taines dépenses de l'État, et ainsi d'isoler, au sein de son budget, le financement de certaines politiques publiques afin de le rendre plus transparent. Le CAS Pensions est composé de trois sections, dont la première vise plus précisément à isoler les opérations financières (recettes et dépenses) relatives aux retraites des fonctionnaires de l'État, en l'absence d'une caisse de retraite séparée. Ses dépenses correspondent pour l'essentiel aux pensions de retraite et d'invalidité versées aux anciens fonctionnaires d'État (60,9 Md€ en 2023), et ses recettes principalement aux cotisations versées par les fonctionnaires (7,3 Md€), par les employeurs autres que l'État (agences, collectivités locales, etc. : 6,8 Md€) et enfin par l'État lui-même en tant qu'employeur (44,3 Md€ en 2023).

Aux termes de la loi, un CAS doit être équilibré : le régime de retraite des fonctionnaires d'État, tel que représenté par le CAS « Pensions », n'est donc *par définition* jamais en déficit. Il est ramené chaque année à l'équilibre financier par l'ajustement de la contribution des employeurs, dont l'État lui-même. Compte tenu de la situation démographique dégradée du régime, cette règle se traduit par des taux de contribution particulièrement élevés : 78,28% du traitement pour les civils et 126,07% pour les militaires en 2025, soit bien davantage que le taux versé par les employeurs de salariés du privé au régime général et au régime complémentaire Agirc-Arrco (16,67% en dessous du plafond de Sécurité sociale). C'est cet écart très marqué, en particulier, qui conduit certains à critiquer la pertinence du cadre comptable du CAS Pensions – et donc également la véracité de l'absence de déficit du régime des fonctionnaires d'État – et à proposer un calcul alternatif, consistant à recalculer un montant « véritable » des cotisations des employeurs de fonctionnaires sur la base du taux observé pour les salariés du privé (HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, 2022). En faisant un tel calcul, la masse

des ressources disponibles pour le système de retraite se trouve mécaniquement diminuée, ce qui explique, pour l'essentiel, l'écart de plus de 40 Md€ entre l'ampleur du déficit évoquée par le Premier ministre et celui calculé par le COR en appliquant le cadre comptable prévu par la loi.

Ce calcul alternatif peut cependant être critiqué : l'hypothèse consistant à retenir pour les employeurs de fonctionnaires le même taux que pour les employeurs du privé est peu satisfaisante. Entre autres, le régime « de retraite » des fonctionnaires d'État 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.

Pour autant, critiquer les modalités du calcul alternatif ne doit pas non plus conduire à balayer la problématique qu'il soulève. Même si l'on juge qu'il y a peu de raisons de considérer que le taux de cotisation des employeurs de fonctionnaires d'État devrait être identique à celui des employeurs de salariés du privé, il n'en reste pas moins pertinent de s'interroger sur le fait que la contribution actuelle de l'État et de ses opérateurs doit être vue en totalité comme une cotisation employeur, ou bien qu'une partie seulement de celle-ci doit être considérée comme telle.

Cette question est légitime car l'enjeu va bien au-delà d'une simple question de présentation comptable. Les conventions de calcul sont en effet rarement neutres : elles peuvent déterminer la façon dont les problématiques sont formulées, donc la teinte des débats et, *in fine*, les décisions qui sont prises. En d'autres termes, le fait de qualifier les versements de l'État et de ses opérateurs au titre des retraites comme des cotisations ou comme des transferts agrégés peut jouer sur la façon dont on calcule les différents agrégats comptables, en termes de dépenses de retraite mais aussi

de dépenses publiques en général, et par conséquent sur les choix de politiques publiques qui sont réalisés sur la base de ces agrégats (Voir encadré 1).

Il y a ainsi un enjeu important à discuter, et sans doute à modifier la présentation du CAS Pensions, de façon à éclairer de façon plus juste les arbitrages de retraite, mais aussi à éclairer de façon plus réaliste le coût « véritable » des diverses politiques publiques en France. L'enjeu, formulé de façon technique, est plus précisément de 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.

La première partie de ce chapitre discute les raisons qui, à notre sens, doivent conduire à réinterroger la présentation actuelle du CAS Pensions. La seconde explore une réponse possible qui peut être envisagée : elle propose d'ajuster le calcul du taux de cotisation d'équilibre des employeurs de fonctionnaires d'État, en déduisant au préalable des financements par l'État qui devraient relever d'une prise en charge au niveau global et non d'un coût individuel de chaque fonctionnaire. La troisième partie présente enfin les conséquences de ce taux ajusté sur les coûts de quelques politiques publiques, en prenant notamment l'exemple des politiques d'éducation. La dernière partie conclut l'analyse en discutant les perspectives d'évolutions des présentations comptables et, éventuellement, des financements du système de retraite.

Quel cadre comptable pour le régime de retraite des fonctionnaires d'État ?

Revoir la présentation comptable du régime de retraite des fonctionnaires d'État

Encadré 1 : Qualification des ressources et mesure du « déficit » du système de retraite : quel enjeu ?

Savoir si les contributions de l'État au régime de retraite de ses fonctionnaires constituent des cotisations en tant qu'employeur ou bien relèvent de transferts financiers d'une autre nature n'est pas qu'une simple question de présentation. Il y a en effet, derrière cette question, un enjeu de pilotage du système de retraite, c'est-à-dire de décisions qui seront prises sur la base des comptes tels qu'ils sont présentés. Le pilotage a pour objet, fondamentalement, de faire des choix sur le niveau et les modalités des pensions de retraite ainsi que sur le niveau et la nature des ressources destinées à les financer, avec pour contrainte d'assurer que les secondes soient égales aux premières. L'objectif de transparence du système impose en outre que ces choix s'appuient sur des principes clairs qui leur donnent du sens, et c'est à ce sujet que la nature des ressources importe. Le financement actuel des retraites mêle en effet des ressources de diverses natures, avec l'idée que cette diversité fait écho à celle des types de droits que chaque ressource a vocation à financer – ceux qui relèvent principalement de la partie contributive des retraites renvoyant *a priori* à un financement par les cotisations, tandis que ceux qui relèvent de la solidarité nationale (notamment pour les droits à retraite acquis à d'autres titres que l'emploi) peuvent justifier un financement par les ressources générales de l'État (impôts, CSG, etc.)

En pratique, l'égalité entre les dépenses de retraite et les diverses ressources fixées à l'avance est loin d'être vérifiée chaque année, et cela n'empêche pas que les pensions soient versées : des financements complémentaires, prenant la forme par exemple de subventions ou de reprises de dette, sont mobilisés pour garantir l'égalité *in fine* entre dépenses et recettes. Ces financements complémentaires font, en toute rigueur, eux-aussi partie des ressources octroyées au système de retraite. Ils sont donc « vrais » et ne constituent pas un « déficit caché ». Il est peu pertinent, pour autant, de les comptabiliser dans le solde financier, lorsque l'indicateur de solde considéré est destiné à prendre des décisions dans le cadre du pilotage des régimes. En tenir compte conduirait en effet à constater que le système est toujours à l'équilibre, et qu'il n'y aurait donc rien à faire pour assurer sa soutenabilité. On fait donc une distinction entre les ressources *explicitement allouées au système* et celles *mobilisées in fine*, et ce sont les premières seulement qu'on considère pour le pilotage et qu'on cherche à mettre en adéquation avec les dépenses de retraite, les secondes n'ayant vocation, en théorie, qu'à lisser les aléas conjoncturels. Cette distinction correspond à celle longtemps opérée par le COR entre deux notions – et donc deux indicateurs – différentes : le « besoin de financement » (solde calculé hors mécanismes d'équilibrage, soit l'indicateur qui doit être considéré pour piloter le système) et le « déficit » (solde comptable) du système de retraite.

Soulignons, ici, que cette distinction n'implique rien sur le choix du niveau général des dépenses ou des ressources allouées au système de retraite. Afficher un besoin de financement (calculé hors subvention d'équilibre et autres mécanismes d'équilibrage) plus creusé que le déficit comptable ne signifie pas que les dépenses doivent nécessairement être ajustées à la baisse pour combler l'écart ; il peut aussi vouloir dire, symétriquement, que de nouvelles ressources (correspondant éventuellement à la même source de financement que la subvention d'équilibre) devraient être explicitement allouées au système de retraite. Dans ce dernier cas, c'est la précision du fait que les recettes seraient allouées « explicitement » qui fait toute la différence avec la situation actuelle : décider de façon *ex-ante* d'augmenter les recettes du système de retraite permet d'avoir un débat, dans le cadre du pilotage du système, sur la nature de ces recettes et sur leur assiette, tandis que recourir de façon *ex-post* à une subvention d'équilibre par le budget général de l'État ou par un transfert de dette à une autre caisse conduit bien souvent à priver le législateur d'un débat sur ces aspects.

nécessite au préalable de clarifier sur quels principes s'appuierait un partage différent des ressources, entre « vraies » cotisations et prises en charge de dépenses d'une autre nature. Cette partie discute les réflexions de fond sur lesquelles s'appuie la méthodologie mise en œuvre dans la suite du chapitre.

Financement des retraites par répartition : une nécessaire prise en compte des déséquilibres démographiques

Rappelons d'abord la philosophie sous-jacente au CAS Pensions actuel. Le régime des fonctionnaires d'État, comme la quasi-

totalité des régimes légalement obligatoires français, est financé par répartition. Or un régime de retraite par répartition consiste, par définition, à financer les pensions versées aux retraités à un moment donné par les cotisations prélevées sur les revenus d'activités des actifs du même moment. En théorie, le montant total des cotisations devrait donc être chaque année égal au montant total des retraites, et ces deux grandeurs devraient être ajustées chaque année pour assurer l'égalité. À cet égard, on pourrait donc juger que les règles du CAS Pensions ne font rien d'autre que de mettre en œuvre la définition d'un régime par répartition « pur ».

Pour quelles raisons peut-on considérer ces règles comme problématiques ? Il convient, pour y répondre, de préciser les conditions « normales » d'un financement des retraites par répartition. Assurer le paiement des retraites de l'année par les cotisations prélevées la même année suppose en effet que le rapport entre le nombre des retraités et celui des actifs n'est pas trop déséquilibré. Ce mode de financement ne devrait donc concerner que des régimes obligatoires, mais qui, en outre, concernent des populations suffisamment larges pour avoir une répartition par âge proche de celle de la population dans son ensemble. Cette dernière condition est mécaniquement réalisée lorsque le régime est universel, c'est-à-dire lorsqu'il concerne l'ensemble de la population en emploi. En revanche, un financement par répartition a, *a priori*, peu de sens pour des régimes sectoriels, lorsque ces secteurs ont une démographie très différente de la population nationale. Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder la situation des régimes dont la démographie est la plus dégradée : par exemple, du fait de la diminution tendancielle de l'emploi agricole au cours des 50 dernières années, le régime des exploitants agricoles compte aujourd'hui 1,1 million de bénéficiaires pour seulement 0,4 million de cotisants (COMMISSION

DES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, 2024. Fiche 4.9.) ; il ne pourrait verser que des pensions très faibles, ou nécessiterait des cotisations démesurées pour les actifs, s'il était financé par répartition « pure ». Le financement par répartition de régimes sectoriels n'est en réalité soutenable que si on neutralise d'abord les déséquilibres démographiques, en « ramenant » chaque régime sectoriel à la démographie moyenne, par des transferts entre les régimes qui ont un rapport cotisants / retraités plus favorable et ceux qui en ont un plus bas que la moyenne. Cela peut se faire par des mécanismes d'adossement ou bien, comme c'est le cas en France, par des transferts de « compensation démographique » entre régimes.

“

Le financement par répartition d'un système de retraite segmenté en plusieurs régimes sectoriels n'est soutenable que si on neutralise les déséquilibres démographiques entre secteurs, par des mécanismes permettant de ramener chaque régime à la démographie moyenne.

Le régime des fonctionnaires d'État se situe justement dans une situation démographique plus dégradée que celle de l'ensemble de la population française, sous l'effet notamment de la privatisation passée de certains services publics (La Poste, France Télécom), de décentralisations, de la part croissante d'emplois contractuels au détriment des postes de fonctionnaires titulaires, et de politiques de modération de l'emploi public – ces diverses politiques ayant eu pour effet de diminuer immédiatement le nombre de cotisants au régime alors qu'elles ne diminuent que de façon

TABLEAU 4.1 – Rapports démographiques du régime des fonctionnaires d'État et du régime général en 2020

Régime	Cotisants (millions, a)	Retraités (millions, b)	Retraités équiv. carrière complète (b')	Ratio démographique $c = a/b'$	Poids du déséquilibre $= 1 - (c)/2,05$
Tous régimes	28,25	16,19	13,81	2,05	0,0 %
Régime général	22,93	14,05	10,20	2,25	-9,9 %
Régime des fonctionnaires d'État	2,04	1,79	1,58	1,29	36,9 %

Lecture : Le rapport entre le nombre de cotisants (2,04 millions de personnes) et le nombre de retraités (1,58 million de pensionnés en équivalent carrière complète) du régime des fonctionnaires d'État, dénommé « rapport démographique », vaut 1,29 en 2020.

Note : Les nombres de retraités sont calculés hors personnes en retraite anticipée dans le cadre de dispositifs spécifiques aux régimes spéciaux ou de la fonction publique (militaires, catégories actives, parents de trois enfants, etc.), et hors pensions de réversion. Le calcul du nombre de retraités en « équivalent carrière complète » consiste à ne comptabiliser ceux qui n'ont effectué qu'une partie de leur carrière dans un régime, et ne perçoivent à ce titre qu'un *prorata* d'une retraite pleine, à hauteur de ce *prorata*.

Sources : Rapports CCSS pour les effectifs cotisants ; EIR pour les effectifs retraités (DREES).

très retardée le nombre de retraités, puisqu'elles ne remettent pas en cause les droits à retraite acquis avant leur mise en œuvre. En 2020, on comptait 1,14 fonctionnaire d'État cotisant pour 1 retraité du régime¹, contre 1,74 dans l'ensemble tous régimes, soit un écart de 34 %. Si l'on tient compte en outre du fait que certains retraités ne perçoivent qu'un *prorata* de pension dans certains régimes du fait d'une carrière incomplète dans ce régime, c'est-à-dire si l'on comptabilise les retraités en équivalent carrière complète², l'écart est encore un peu plus marqué : 1,29 cotisant par retraité en équivalent carrière complète pour le régime des fonctionnaires d'État contre 2,05 tous régimes confondus, soit 36,9 % d'écart (tableau 4.1).

1. Pour permettre la comparaison avec les autres régimes, les nombres de retraités sont comptabilisés hors retraites anticipées spécifiques aux régimes de fonctionnaires.

2. Dans ce calcul, les assurés qui n'ont effectué qu'une partie de leur carrière dans le régime, et ne reçoivent à ce titre qu'un *prorata* d'une retraite pleine, ne sont comptabilisés qu'à hauteur de ce *prorata*.

“ En 2020, on comptait 1,29 cotisant par retraité en équivalent carrière complète pour le régime des fonctionnaires d'État contre 2,05 tous régimes confondus, soit un écart de 36,9 %.

Or, comme l'a montré en particulier un rapport récent de la Cour des comptes, le mécanisme actuel de compensation démographique ne compense en réalité que très partiellement les écarts démographiques entre régimes (COUR DES COMPTES, 2024. Chapitre III). À titre d'exemple, le régime des fonctionnaires d'État ne perçoit en 2021 que 0,5 Md€ dans le cadre du transfert de compensation démographique, alors qu'il en percevrait près de 11 Md€ selon un calcul plus réaliste proposé par la Cour³. En outre, en tant que régime inté-

3. La forte sous-estimation dans le calcul actuel tient pour beaucoup au fait qu'il ne prend pas en compte les durées d'affiliation dans chaque régime,

gré, le régime des fonctionnaires de l'État joue à la fois le rôle de régime de base et de régime complémentaire : or il n'existe pas de mécanisme de compensation démographique entre les régimes complémentaires, bien que ceux-ci soient généralisés et aient un caractère légalement obligatoire.

Ainsi, si le taux de contribution d'équilibre des employeurs de fonctionnaires d'État au CAS Pensions est aujourd'hui si élevé c'est, en grande partie, du fait du caractère incomplet de la compensation démographique entre régimes de base et de son absence entre régimes complémentaires. Le choix de l'État de ne pas mettre en place un mécanisme complet de compensation, et donc de prendre à sa charge le déséquilibre démographique de ses agents, revient, sur le fond, à accorder une subvention implicite de l'État aux régimes dont la situation démographique est plus favorable que la moyenne.

“

Le choix de l'État de ne pas mettre en place un mécanisme complet de compensation revient à accorder une subvention implicite de l'État aux régimes dont la situation démographique est plus favorable que la moyenne.

S'il est possible que l'État souhaite subventionner ainsi par des financements budgétaires le système de retraite, il paraît, en revanche, peu défendable de considérer cette prise en charge démographique comme un élément du coût salarial de chaque fonctionnaire en activité. Il nous

à la fois pour l'estimation du nombre de retraités et pour celui de la pension moyenne de référence. Une retraite pleine à l'issue d'une carrière complète dans un régime comptera donc autant qu'une fraction de retraite à l'issue d'un passage de quelques années seulement dans un autre régime.

semble ainsi essentiel de faire apparaître celle-ci explicitement dans les comptes du régime comme un versement global de « prise en charge par l'État des déséquilibres démographiques non compensés », et de l'exclure du calcul du taux de cotisations employeur d'équilibre. C'est là la première modification que nous suggérons pour le CAS Pensions.

Un financement spécifique des droits propres à certaines professions régaliennes

La seconde modification du cadre comptable que nous proposons renvoie au fait que le régime des fonctionnaires d'État couvre un champ de droits plus large que les régimes de retraite du privé, et que des financements différenciés devraient être considérés selon la nature des droits. En particulier, une partie des prestations versées par le régime ne sont pas des droits ouverts à tous les fonctionnaires affiliés au régime, mais des avantages (notamment de retraite anticipée) propres à certaines professions en particulier, au titre de la dangerosité et de la pénibilité de certaines missions régaliennes (notamment de défense nationale, de police, de justice, etc.) Ces droits relèvent dès lors d'une logique de « régimes professionnels » réservés à certains métiers, davantage que de retraite des fonctionnaires. En outre, eu égard aux missions régaliennes qui justifient ces droits, un financement par l'impôt (au titre de la solidarité nationale) semble davantage pertinent qu'une cotisation sociale payée par l'ensemble des fonctionnaires (et par eux seulement). Imaginons par exemple que l'accroissement récemment décidé de l'effort de défense nationale conduise à de nouvelles embauches de militaires : il y aurait peu de sens, lorsque ces militaires seront retraités dans quelques dizaines d'années, d'en imputer le coût à l'ensemble des fonctionnaires qui

seront en activité à ce moment, quel que soit leur ministère, sous la forme d'une cotisation plus élevée.

Selon la même logique, un financement spécifique nous semble également devoir être considéré pour les dépenses qui, au régime général, sont elles-mêmes couvertes par d'autres ressources que les cotisations versées par les actifs. C'est en particulier le cas de certains droits familiaux de retraites tels que les majorations de pension au titre des enfants, prises en charge par la branche famille et couvertes par un transfert de la Cnaf. C'est aussi le cas des pensions d'invalidité, qui relèvent au régime général de la branche maladie et non de la branche retraite. Dans l'analyse qui suit, on essaiera donc également d'isoler les dépenses correspondantes pour les fonctionnaires d'État afin d'en distinguer le financement.

Un compte « corrigé » du régime des fonctionnaires d'État

L'approche mobilisée pour proposer une présentation alternative du CAS « Pensions » repose, fondamentalement, sur le même principe que le CAS actuel, consistant à fixer le taux de cotisation de façon à équilibrer les dépenses de retraite du régime – principe justifié par la définition même d'un régime par répartition. Il s'en écarte toutefois par le fait qu'on ne cherche pas à équilibrer la *totalité* des dépenses du régime, mais seulement le solde de celles-ci après déductions de montants qui devraient relever d'un autre financement que les cotisations de retraite :

1. D'une part, les dépenses qui ne relèvent pas de la retraite *stricto sensu* : les droits (notamment départs anticipés) spécifiques à certaines professions de fonctionnaires au titre de la

dangerosité ou de la pénibilité de leur métier (militaires et catégories dites actives : policiers, gardiens de prisons, etc.) ainsi que les pensions d'invalidité (avant l'âge minimal légal de départ à la retraite de droit commun). On isole également les dépenses de retraite qui, au régime général, sont couvertes par des transferts en provenance d'autres branches de la Sécurité sociale, en particulier la majoration de pension au titre des enfants.

2. D'autre part, le déséquilibre démographique du régime par rapport à l'ensemble tous régimes confondus, qui, à défaut de transferts de compensation démographique entre régimes correctement calibrés, devrait être pris en charge de façon agrégée par l'État. On fait l'hypothèse que l'ampleur du déséquilibre est le même pour la masse de dépenses que pour le nombre de retraités, et on retient donc la proportion de 36,9 % calculée dans le tableau 4.1 à partir des rapports démographiques du régime des fonctionnaires d'État et de l'ensemble tous régimes confondus.

Décomposition des différents étages du régime intégré des fonctionnaires d'État

La figure 4.1 illustre la décomposition de la pension moyenne de droit direct versée fin 2020, selon les hypothèses présentées dans l'encadré 2. Cette décomposition a pour objet principal de permettre d'isoler les composantes qui n'ont pas vocation à être financées par une cotisation de retraite répartie uniformément sur tous les fonctionnaires d'État.

La pension d'invalidité ne représente qu'une faible part des dépenses : 0,5 % de l'ensemble des pensions versées, ou 5,2 % si l'on se restreint aux seules pensions versées avant l'âge minimal d'ouver-

Encadré 2: Distinguer les différents étages du régime intégré des fonctionnaires d'État : méthodologie

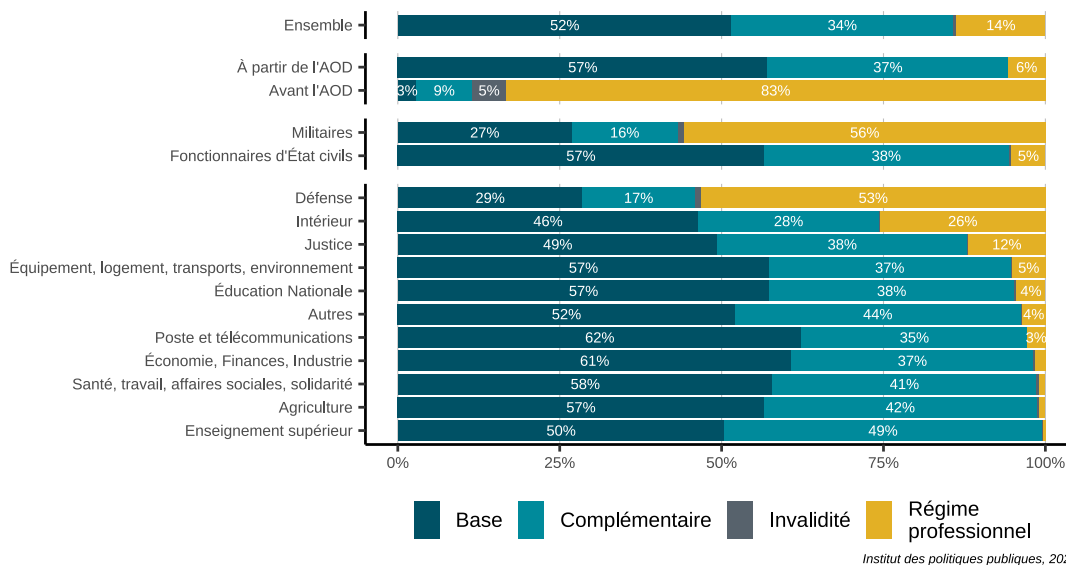
Les régimes de retraite de la fonction publique, comme les régimes spéciaux, sont dits « intégrés », car ils assurent plusieurs fonctions : ils jouent à la fois le rôle de régimes de retraite de base et complémentaire (l'équivalent du régime général et de l'Agirc-Arrco pour les salariés du privé), mais aussi des fonctions en dehors de la retraite à proprement parler, comme la couverture du risque d'invalidité ou la retraite anticipée professionnelle. Distinguer les différents « étages » au sein de ces régimes intégrés est nécessaire si l'on envisage des modalités de financement propres à chacun. Dans ce chapitre, les pensions versées aux fonctionnaires d'État ont été ventilées de la façon suivante, à partir des informations détaillées disponibles dans les bases de données statistiques :

- L'étage d'**invalidité** correspond aux pensions d'invalidité versées avant l'âge minimal légal de chaque catégorie de fonctionnaire (62 ans pour les fonctionnaires sédentaires, 57 ans pour les catégories actives, 52 ans pour les catégories dites super-actives et, par convention, pour les militaires). La convention pour définir l'invalidité est, ici, analogue à celle retenue par la DREES dans ses publications statistiques.
- L'étage que l'on qualifiera de « **régime professionnel** » correspond aux montants versés à *certaines professions de fonctionnaires seulement*, au titre de la pénibilité ou la dangerosité de leurs métiers (militaires et catégories actives : policiers, gardiens de prison, etc.) Il englobe la totalité des pensions versées avant l'âge minimal légal de droit commun (pour les catégories de fonctionnaires bénéficiant d'un départ anticipé lié à leur métier), mais aussi, après cet âge, la fraction de ces pensions qui correspond à des bonifications de durées de service liées au métier ou au fait d'avoir bénéficié d'une durée pour la proratisation plus faible que celle des fonctionnaires sédentaires de la même génération.
- L'étage de **base** correspond aux pensions versées à partir de l'âge minimal de droit commun (62 ans en 2020) ou dans le cadre de départs anticipés pour carrière longue (ce dispositif n'étant pas propre à la fonction publique, mais accessible à tous les assurés sociaux). Par comparaison avec le régime général, on ne retient que les 2/3 du taux de liquidation (puisque le taux maximal pour une carrière complète est de 50 % au régime général contre 75 % dans la fonction publique) et le montant correspondant à la fraction du salaire de référence située en dessous du plafond de Sécurité sociale. La majoration de pension au titre des enfants est également limitée à 10 % pour toutes les personnes ayant eu trois enfants ou plus, là encore par analogie avec le régime général.
- L'étage **complémentaire** correspond enfin au complément des trois étages ci-avant. Il englobe ainsi le tiers restant du taux de liquidation, le montant de retraite correspondant à la fraction du salaire de référence située au-dessus du plafond de Sécurité sociale, mais aussi la totalité des pensions versées dans le cadre des retraites anticipées propres à la fonction publique (à l'exception de celles réservées à certains métiers, déjà comptabilisées dans l'étage de préretraite professionnelle : il s'agit ici pour l'essentiel des départs anticipés au titre des parents de trois enfants, pour les fonctionnaires ayant atteint les conditions de bénéfice de ce droit avant sa mise en extinction à partir de 2012) et la totalité des majorations de pensions pour enfants au-delà de 10 % de l'avantage principal.

Ce sont en fait surtout les définitions des étages d'invalidité et de régime professionnel qui importent pour le chiffrage réalisé ici. La distinction entre les étages de base et complémentaire a essentiellement pour but de ventiler les dépenses de majoration de pension au titre des enfants – dans la mesure où ce sont celles du régime de base seulement qui font l'objet d'un financement spécifique dans les régimes de salariés du privé.

Les estimations sont réalisées à partir de la dernière vague disponible de l'échantillon interrégimes de retraités (EIR) de la DREES, et portent donc sur l'année 2020. Outre le détail des pensions de retraite, cette base de données statistiques inclut les informations issues du panel « tous salariés » de l'INSEE, que l'on mobilise pour connaître, pour chaque fonctionnaire observé dans l'échantillon, le ministère qui l'emploie. Lorsqu'un fonctionnaire retraité bénéficie d'un avantage spécifique (notamment de retraite anticipée) lié à sa profession, le financement de cet avantage sera affecté à son ministère principal d'emploi en fin de carrière (après 50 ans).

FIGURE 4.1 – Poids des divers étages dans la pension moyenne des fonctionnaires d'État (%)



Institut des politiques publiques, 2025

Lecture : Les dépenses de retraite de droit direct des fonctionnaires d'État se répartissent comme suit : 52 % pour l'étage de base, 34 % pour l'étage complémentaire, 14 % pour le « régime professionnel » et moins de 1 % pour les pensions d'invalidité..

Note : AOD = âge d'ouverture des droits (62 ans en 2020).

CHAMP : pensions de retraite de droit direct (c'est-à-dire hors réversion le cas échéant) versées par le régime des fonctionnaires d'État (civils ou militaires) en décembre 2020. Pour la ventilation par ministère, les anciens fonctionnaires sont affectés à leur ministère principal d'emploi en fin de carrière (après 50 ans).

Sources : EIR 2020, DREES. Traitement IPP.

ture des droits de droit commun (soit 62 ans en 2020).

L'étage de « régime professionnel » représente en revanche une part plus conséquente des dépenses du régime de retraite des fonctionnaires d'État (14 %). C'est surtout le cas parmi les pensions versées avant 62 ans, où celles versées aux anciens militaires ou fonctionnaires de catégorie active représentent l'essentiel des dépenses (83 %), mais la proportion est également non-négligeable après cet âge (6 %– les dépenses correspondent alors aux suppléments de retraite versés à ces catégories, par exemple par le biais de bonifications de durées de services prises en compte dans le calcul du montant de retraite). Lorsqu'on ventile les fonctionnaires retraités selon leur ministère principal d'emploi en fin de carrière, la part est, naturelle-

ment, plus élevée dans les ministères qui emploient le plus de catégories actives : en premier lieu la Défense (53 % du montant moyen de pension, soit 4,6 Md€ en 2020), et dans une moindre mesure l'Intérieur (26 %, soit 0,7 Md€) et la Justice (12 %, soit 0,1 Md€). La proportion est plus faible dans les autres ministères, et s'explique parfois par des droits acquis par le passé, même si le ministère n'emploie plus de fonctionnaire en catégorie active aujourd'hui. C'est le cas notamment dans l'éducation nationale, où les enseignants du primaire relèvent dorénavant du corps des professeurs des écoles et ne disposent à ce titre d'aucun droit spécifique à leur métier, mais où certains enseignants ont pu, par le passé, relever du corps des instituteurs, éligible à un départ anticipé. Compte tenu des effectifs nettement plus élevés dans ce minis-

tère comparé aux autres, la proportion des dépenses de retraite au titre du « régime professionnel » est modérée (4 %) mais le montant total de dépenses reste relativement important (0,9 Md€). Dans une moindre mesure, un constat similaire peut être fait pour le domaine des postes et télécommunication (3 % des dépenses de retraite, pour 0,2 Md€ en 2020).

Les étages de base et complémentaires, tels que définis conventionnellement ici, représenteraient enfin respectivement 52 % et 34 % des dépenses du régime des fonctionnaires d'État (ou 57 % et 37 % pour les seules pensions versées à partir de 62 ans), soit un partage entre la base et la complémentaire de 60 %/ 40 % pour la seule retraite au sens strict. À titre de comparaison, le partage est de l'ordre de 70 %/ 30 % pour les salariés non-cadres du secteur privé, et de l'ordre de 50 %/ 50 % pour les salariés cadres.

Présentation du compte corrigé

La figure 4.2 représente les dépenses et les ressources du régime des fonctionnaires d'État, d'abord tels qu'ils sont présentés dans les rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS, sous-graphique du haut), puis dans la version « corrigée » proposée dans ce chapitre (sous-graphique du bas). La principale différence concerne la colonne des ressources : alors que la quasi-totalité de celles-ci correspond aux cotisations et à la contribution d'équilibre de l'employeur principal dans le rapport de la CCSS, les cotisations salariales et employeurs n'en représentent qu'un peu plus de la moitié (29,3 Md€) dans le compte corrigé. Elles sont complétées par des prises en charge de dépenses directement par l'État, dont le financement propre devrait être discuté mais dont on peut considérer qu'elles correspondent par défaut à des ressources fiscales, principalement au titre des avan-

tages professionnels liés à la pénibilité ou à la dangerosité de certains métiers (6,8 Md€)⁴ et, surtout, au titre du déséquilibre démographique du régime non compensé dans les modalités actuelles du dispositif de compensation démographique (18 Md€)⁵.

“

Plus de 44 % de la contribution employeur actuelle de l'État peut être assimilée à une couverture du déséquilibre démographique non compensé, soit près de 18 Mds€ pour la seule année 2020.

Rapportée à la masse des traitements des fonctionnaires d'État, civils et militaires confondus, la contribution d'équilibre calculée dans le compte corrigé représenterait un taux de 34,7 %, dont 19,9 % pour l'étage de base et 14,8 % pour l'étage complémentaire⁶. Ce taux s'avère relativement

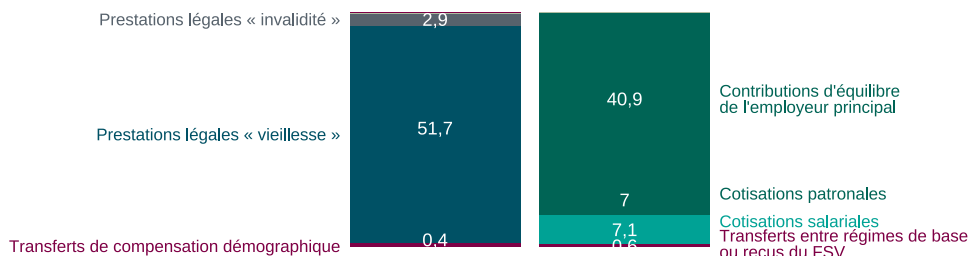
4. On s'est concentré ici sur les principales masses de dépenses en jeu, eu égard à la vocation illustrative de la présentation, mais une discussion plus fouillée pourrait être menée. Par exemple, les pensions d'invalidité sont, dans le compte corrigé, couvertes par une prise en charge par l'État, mais il pourrait être envisagé de les financer par une cotisation d'équilibre. À l'inverse, le financement de certains dispositifs de départ anticipé en court d'extinction (pour les parents de trois enfants) rentre dans le calcul de la cotisation d'équilibre employeur, alors qu'une prise en charge agrégée pourrait avoir plus de sens, compte tenu du fait qu'il s'agit d'un droit auquel la plupart des fonctionnaires actuellement en activité ne sont pas éligibles.

5. Ce montant est significativement plus élevé que celui estimé dans le rapport de la Cour des comptes de 2024 (11 Md€) car il inclut, ici, une compensation du déséquilibre démographique pour la part des retraites couvertes par les régimes complémentaires.

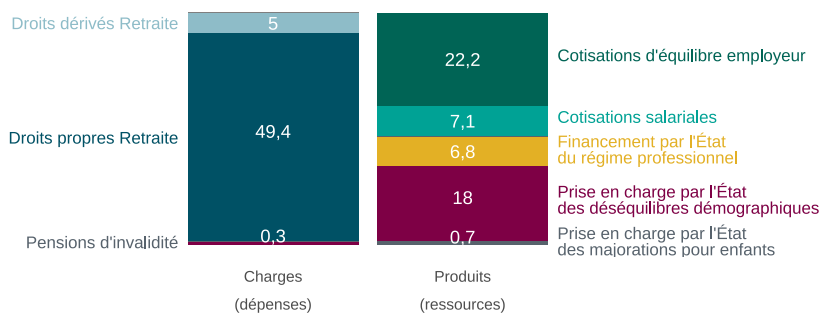
6. L'assiette de cotisation au dénominateur du taux a été estimée d'après le montant observé des cotisations salariales, compte tenu du taux de ces cotisations (11,1 % en 2020). Par ailleurs, par simplification, les taux pour les étages de base et complémentaire sont calculés en rapportant les masses des dépenses de retraite attribuées à chaque étage (après déduc-

FIGURE 4.2 – Compte du régime de retraite des fonctionnaires d'État en 2020 (en Md€)

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



Compte « corrigé »



Institut des politiques publiques, 2025

Lecture : Les contributions d'équilibre d'employeur représentent 40,9 Md€ de ressources pour le régime de retraite des fonctionnaires d'État, tel que présenté actuellement par la CCSS. Dans la version corrigée elles ne représentent plus que 22,2 Md€.

Note : Les lignes du compte correspondant à de faibles montants ne sont pas représentées ici, pour des raisons de lisibilité du graphique.
Sources : Rapport CCSS ; EIR 2020 (DREES). Traitements IPP.

proche de celui appliqué en 2020 dans le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (30,65%). Il se situe à un niveau intermédiaire entre les deux taux dérogatoires dits « d'équité concurrentielle » appliqués, pour les agents relevant du régime des fonctionnaires d'État qu'ils emploient, aux groupes La Poste (26,90 % en 2020) et Orange (48,85 %).

tions des dépenses prises en charge par l'État) au total des traitements, sans distinguer les fractions en dessous et au-dessus du plafond de Sécurité sociale. Dans la mesure où les deux étages sont définis en tenant compte de ce plafond, il serait toutefois pertinent d'affiner le calcul pour estimer des taux différenciés selon la tranche de traitement.

Comparaison public-privé

Le taux recalculé de cotisation d'équilibre des employeurs de fonctionnaires d'État reste en revanche significativement plus élevé que le taux de cotisation des employeurs de salariés du privé au titre des retraites de base et complémentaire (16,67 % en dessous du plafond de Sécurité sociale et 16,68 % au-dessus). Le taux de cotisation total, c'est-à-dire parts salariale et employeur confondues, reste ainsi lui aussi nettement plus élevé : 45,9 % sur les traitements des fonctionnaires d'État contre 27,98 % sur les salaires bruts du privé. Cet écart peut surprendre, compte tenu des résultats de simulations, réalisées par la DREES, qui montrent que la pen-

sion moyenne des fonctionnaires serait très proche, à niveau de rémunération brute identique, si elle était calculée avec les règles du secteur privé⁷ (CHOPARD et al., 2022).

Plusieurs raisons peuvent expliquer l'écart de taux de cotisation entre public et privé. En premier lieu, les taux ne s'appliquent pas à la même assiette : seul le traitement est pris en compte pour le calcul de la cotisation de retraite dans le régime des fonctionnaires d'État, alors que l'ensemble de la rémunération sert de base dans le secteur privé. Or le traitement ne représentait en moyenne que 77,2 % de la rémunération dans la fonction publique d'État en 2020, le reste étant versé sous forme de primes (DGAFP, 2022, p. 164). En tenant compte de cette part, le montant total de cotisations de 45,9 % du traitement des fonctionnaires d'État correspond à un taux égal à 35,4 % de leur rémunération brute globale moyenne. En second lieu, si l'on a tenu compte du déséquilibre démographique du régime des fonctionnaires d'État, on n'a en revanche pas tenu compte du déséquilibre démographique inverse dont bénéficient les régimes de salariés du privé, qui se manifeste par l'existence d'une subvention implicite liée au fait que les transferts de compensation démographique qui leur sont demandés sont bien en deçà de ce qui devrait découler de leur situation démographique plus favorable que la moyenne. Troisièmement, le régime général bénéficie d'autres financements que les cotisations, qui n'ont pas d'équivalent dans le régime des fonctionnaires d'État. Enfin, les régimes du secteur privé ne sont pas à l'équilibre (du moins pas chaque année), et leur taux de cotisation ne reflète donc pas totalement le niveau des pensions actuelles. S'il devait couvrir les montants de la subvention implicite, des autres finan-

cements, et d'éventuels déficits annuels, le taux de cotisation devrait être ajusté à la hausse dans les régimes du privé, et il apparaîtrait alors plus proche du taux recalculé pour les fonctionnaires d'État.

Les conséquences sur le budget de l'État

Bien qu'elle représente un montant considérable (25,8 Md€, soit 1,1 % du PIB), la requalification d'une part importante de la contribution employeur actuelle au CAS Pensions en transfert agrégé de l'État au système de retraite n'a pas d'incidence sur le déficit public dans son ensemble. Elle a néanmoins un impact considérable sur l'interprétation qui peut être faite de la répartition de la dépense publique.

Le coût d'un fonctionnaire surévalué...

En effet, l'ensemble de la contribution employeur est actuellement réparti entre tous les fonctionnaires au *pro rata* de leur traitement. La réduction de cette contribution de 74,28 % (ou 126,07 % pour les militaires) à 34,7 % diminue mécaniquement le coût comptable complet d'un fonctionnaire.

À titre d'exemple, le salaire brut moyen d'un fonctionnaire était de 3 121 euros en 2024, dont 2 390 euros de traitement (DGAFP, 2024). Le changement du taux de cotisation implique donc une diminution des cotisations retraites de 1 775 à 829 euros, soit une différence de 946 euros, dont l'État devra s'acquitter par ailleurs sous forme de transfert agrégé.

Cette différence peut paraître artificielle, puisque l'État doit dans tous les cas s'acquitter de la même dépense totale. Elle a néanmoins des conséquences directes importantes sur la lecture de la dépense publique.

7. Du moins pour les générations qui arrivent aujourd'hui aux âges de la retraite – la DREES n'ayant pas réalisé de simulations pour les générations plus anciennes.

... tout comme la dépense publique

La qualification de « cotisation employeur » ou de « transfert » a tout d'abord un impact direct sur les agrégats de dépense publique globale. Contrairement aux transferts entre administrations publiques qui sont « consolidés », et donc exclus de la dépense publique et des recettes publiques car considérés comme de simples mouvements de trésorerie internes, les contributions employeur sont comptabilisées dans ces deux agrégats. La comptabilité nationale suit en effet une approche économique, qui considère que les cotisations employeur sont *in fine* payées par les salariés, car elles constituent un des éléments de leur rémunération globale. Les 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 (57,2 % du PIB en 2024) et des recettes publiques (51,4 % du PIB en 2024) (GUESSÉ et al., 2025). Cette correction significative n'est pas anodine pour le débat public, les valeurs élevées de ces deux indicateurs étant souvent mises en avant pour justifier les orientations de politiques publiques.

Une lecture faussée de la répartition de la dépense publique

Au-delà de l'impact sur la lecture des indicateurs globaux des dépenses publiques, la requalification d'une partie de la contribution employeur en transfert agrégé a également un impact important sur l'interprétation de la répartition de la dépense publique.

Comme évoqué précédemment, le CAS Pensions actuel répartit le coût des dépenses de retraite uniformément sur l'ensemble des fonctionnaires d'État – avec comme seul critère de modulation une distinction selon le statut civil ou militaire. Or, ces dépenses présentent une répartition très hétérogène entre les différents ministères et missions de l'État. Pour mesurer l'ampleur de ce phénomène, nous calculons un budget de l'État corrigé de la contribution employeur. La correction s'effectue en deux étapes (Voir encadré 3 pour plus de détails) :

1. Pour chaque ministère, nous isolons dans un premier temps le montant des contributions employeur versées actuellement au CAS Pensions. Nous appliquons à ces contributions une correction qui consiste à retirer du total le montant que nous qualifions de transferts pour des prises en charge de certaines dépenses.
2. Dans un second temps, nous ajoutons au budget de chaque ministère le montant des dépenses associées aux « régimes professionnels » de leurs anciens fonctionnaires. Comme indiqué précédemment, ces montants de retraites correspondent à des avantages associés à des métiers spécifiques et peuvent être facilement rattachés à un ministère : les dépenses de retraites associées aux départs anticipés et avantages propres des anciens militaires sont ainsi rattachées au budget du ministère de la Défense, et celles

Encadré 3: Correction de la dépense publique : méthodologie et sources

Correction des budgets par ministères :

Pour calculer un budget de l'État corrigé par ministère, nous nous appuyons sur les données des *Rapports annuels de performance* (RAP) relatifs au budget exécuté de l'année 2023. Ces rapports détaillent notamment, pour chaque programme budgétaire, le montant des contributions d'équilibre versées au Compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions.

Les contributions versées par les opérateurs de l'État (agences, universités, etc.) sont également intégrées, à partir des données figurant dans le rapport sur ces opérateurs inclus dans les jaunes budgétaire annexés au *projet de loi de finances* (PLF) 2024. Nous faisons l'hypothèse que l'ensemble des dépenses de personnel – et donc des contributions au CAS Pensions – peut être attribué au programme budgétaire dont dépend l'opérateur. Chaque programme est ensuite rattaché à un ministère, puis les données sont agrégées afin de construire des périmètres ministériels comparables entre 2020 et 2023.

Le budget corrigé est calculé de la manière suivante :

- Le montant de la « correction » à appliquer au CAS Pensions de chaque ministère est évalué à partir de l'écart entre le taux de contribution d'équilibre effectivement appliqué en 2023 (soit 74,28 % pour les civils et 126,07 % pour les militaires) et le taux d'équilibre recalculé sur la base de l'EIR 2020 (soit 34,7 %). Cet écart est ensuite retiré du budget total. Nous faisons ici l'hypothèse que ce taux d'équilibre corrigé reste constant entre 2020 et 2023.
- Les dépenses de pension relevant des régimes professionnels, elles aussi estimées d'après les données de l'EIR 2020, sont ensuite réaffectées à chaque ministère, en euros 2023.
- Les transferts agrégés de l'État au régime de retraite (au titre des déséquilibres démographiques, des majorations pour 3 enfants) sont enfin comptabilisés à part, et apparaissent donc sous la forme d'une nouvelle ligne de dépense, hors ministères.

Correction de la dépense intérieure d'éducation :

Le calcul de la dépense intérieure d'éducation corrigée, s'appuie à nouveau sur les données des *Rapports annuels de performance* (RAP) 2023. Les dépenses d'éducation de l'État sont définies comme les dépenses relevant des missions *Enseignement scolaire* et *Recherche et enseignement supérieur*. Afin de répartir cette dépense par niveau d'éducation, les programmes suivants sont affectés à un niveau :

- Primaire : programme 140
- Secondaire : programme 141
- Supérieur : programmes 150 et 172

Pour chacun de ces programmes, le montant de la « correction » CAS Pensions est évalué à partir du taux d'équilibre corrigé, selon la même méthode que précédemment. Ce montant est ensuite soustrait de la dépense intérieure d'éducation de 2023, telle que définie par la DEPP. En l'absence d'informations suffisantes pour répartir certains programmes entre les niveaux d'éducation, la somme des corrections appliquées par niveau est inférieure à la correction totale appliquée à la DIE dans son ensemble.

Concernant les indicateurs de dépenses d'éducation publiés par l'OCDE, qui reposent sur un champ légèrement différent de celui de la DEPP, la correction appliquée est calculée de manière proportionnelle selon la formule suivante :

$$DIE_{OCDE, corrigée} = DIE_{OCDE} \times \left(\frac{DIE_{DEPP, corrigée}}{DIE_{DEPP}} \right)$$

des anciens policiers au ministère de l'Intérieur, etc.

Le graphique 4.3 illustre cette correction. Les barres en bleu foncé indiquent le budget affiché de chaque ministère allant de 81,3 Mds d'euros pour le ministère de l'Éducation nationale à 6,7 Mds pour celui de l'Agriculture⁸. Les barres vertes montrent la « correction CAS » appliquée en changeant le taux de contribution employeur de 74,28 % (pour les fonctionnaires civils) à 34,7 %. Les baisses associées à la correction CAS Pensions sont ensuite compensées par l'ajout des régimes professionnels (barres jaunes). Les barres rouges donnent finalement le budget corrigé par ministère.

Sans surprise, ce sont les budgets des ministères dont la part des dépenses consacrée à l'emploi public est la plus importante qui sont les plus fortement affectés par la correction. En premier lieu, le budget du ministère de l'Éducation nationale passe de 81,3 à 70,7 Md€, soit une baisse de près de 13,4 %, correspondant à une surévaluation de 15 %. Le budget du ministère de l'Intérieur est également amputé de 4,2 Md€, soit une baisse de 12,9 % par rapport à son budget officiel. La correction du budget de l'enseignement supérieur est de 10,5 %, celle du ministère de la Justice de 8 %.

“
La correction du budget de l'État fait apparaître une dépense publique et des recettes publiques inférieurs de 1,1 % du PIB à ceux affichés officiellement. Le budget de l'éducation nationale apparaît surévalué de 15 %.

La correction associée aux régimes pro-

8. Certains ministères sont omis ici, la correction CAS « Pensions » n'ayant que peu d'impact sur leur budget.

fessionnels n'a d'impact significatif que pour le ministère de la Défense pour lequel elle compense entièrement la correction CAS Pensions.

Le montant total des transferts directs – c'est-à-dire hors budgets des ministères – au régime de retraite (au titre de la prise en charge du déséquilibre démographique, des majorations pour enfants et de l'invalidité) est de près de 21,4 Mds€, soit 3,6 % du budget de l'État. La correction associée à la requalification d'une partie de la contribution employeur actuelle en transfert a ainsi un impact considérable sur l'interprétation de la répartition des dépenses dans le budget général de l'État, la part consacrée à l'éducation nationale passe de 13,7 à 12 %, celle consacrée au ministère de l'Intérieur passe de 5,6 à 4,9 %.

L'impact du CAS Pensions sur la dépense intérieure d'éducation

Au-delà de l'importance que la correction CAS Pensions peut avoir sur les débats entourant les arbitrages entre ministères, nous nous intéressons à présent à l'impact de cette correction sur la mesure du revenu national consacré à l'éducation à partir de l'indicateur de *dépense intérieure d'éducation*.

Cet indicateur rassemble toutes les dépenses effectuées en France pour les activités d'éducation (INSEE, 2019). Il additionne ainsi les dépenses effectuées à la fois par les acteurs privés et les acteurs publics. Cet exemple est retenu ici en particulier parce qu'il concerne le domaine le plus susceptible d'être affecté par la correction CAS « Pensions », les ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur ayant été identifiés précédemment comme les plus concernés par celle-ci.

FIGURE 4.3 – Budget des ministères corrigés



Institut des politiques publiques, 2025

Lecture : En 2023, le budget de l'État alloué à l'Éducation nationale s'élève à 81,3 Md€, incluant la contribution employeur au CAS Pensions. Une fois cette contribution corrigée et les dépenses de régimes professionnels réintégrées, le budget corrigé atteint 70,7 Md€.

Champ : Budget général de l'État.

Sources : PLRG 2023 ; PLF 2024 ; EIR 2020 (DREES). Traitements IPP.

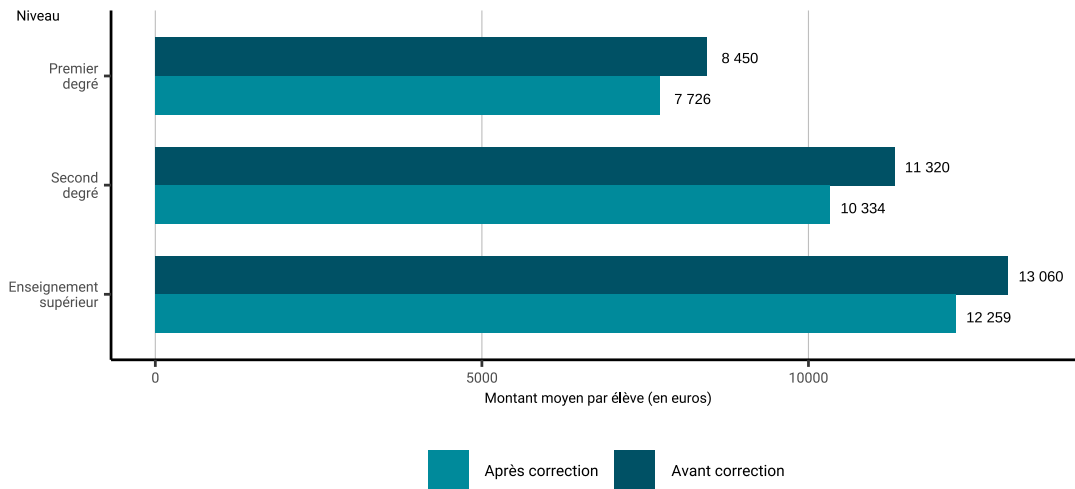
Un indicateur biaisé...

En 2023, la dépense publique représente 73,4 % de la dépense intérieure d'éducation (DEPP, 2024). En appliquant la correction CAS Pensions décrite précédemment, cette part diminue à 71,1 % au profit des autres contributeurs, principalement les établissements privés subventionnés et non subventionnés. Il convient en effet d'indiquer ici que seul l'enseignement public est affecté par la correction CAS Pensions. Bien qu'ils soient également rémunérés par l'État, les enseignants du privé n'appartiennent pas à la fonction publique d'État et sont affiliés au régime général. Ils

ne sont donc pas concernés par la contribution des employeurs de la fonction publique. Cette dernière joue donc également un rôle déformant dans l'affichage de la répartition public-privé des dépenses d'éducation.

Le CAS Pensions biaise également le montant de la dépense intérieure d'éducation en valeur absolue. La figure 4.4 illustre ce biais en comparant la dépense intérieure d'éducation par élève selon le niveau d'enseignement. Pour le premier degré, la dépense affichée est de 8 450 euros par élève en 2023. Après la correction CAS Pensions, elle n'est que de 7 726, on peut donc établir que cette dépense est surévaluée de près de 9,37 %.

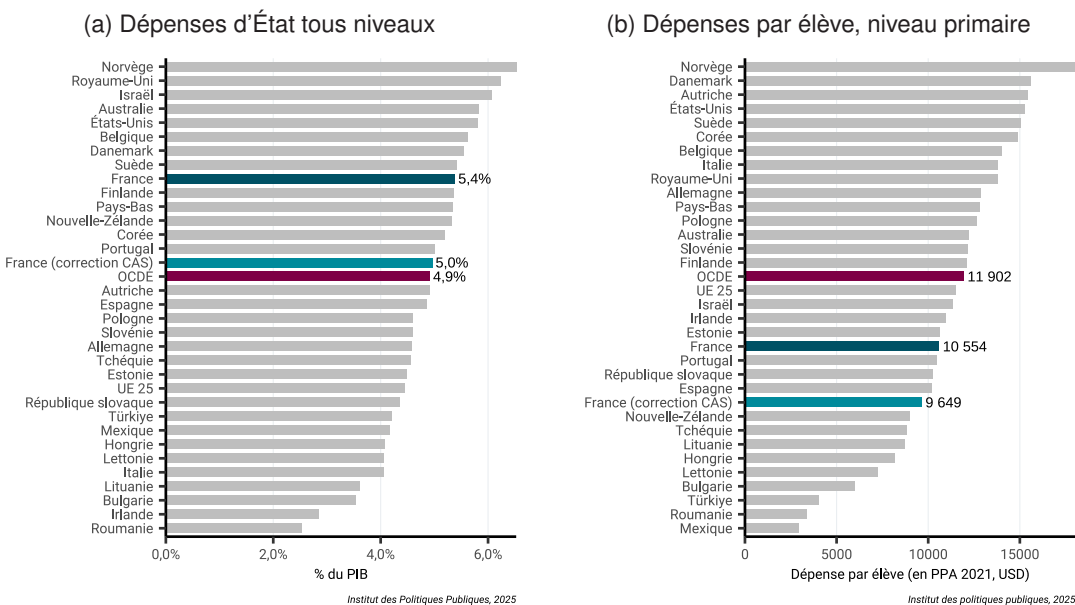
FIGURE 4.4 – Dépense intérieure d'éducation par élève



Institut des politiques publiques, 2025

Lecture : En 2023, la dépense intérieure d'éducation par élève du premier degré, incluant la contribution employeur au CAS Pensions, représente 8 450 euros. Après correction du taux de cotisation au CAS Pensions, cette dépense est évaluée à 7 726 euros par élève.
Sources : PLRG 2023 ; PLF 2024 ; EIR 2020 (DREES) ; RERS 2024 (DEPP). Traitements IPP.

FIGURE 4.5 – Comparaison internationale des dépenses intérieures d'éducation



Lecture : Sans correction appliquée à la contribution CAS Pensions, la dépense intérieure d'éducation française totale représente 5,4% du PIB en 2021. Après correction, elle s'établit à 5% du PIB. De même, la dépense par élève de primaire est réévaluée à la baisse, passant de 10 554 à 9 649 USD (en PPA 2021).
Sources : PLRG 2023 ; PLF 2024 ; EIR 2020 (DREES) ; RERS 2024 (DEPP) ; Regard sur l'éducation 2024 (OCDE). Traitements IPP.

Le biais est d'un ordre de grandeur similaire pour le second degré (9,54 %). Il est en moyenne légèrement moins élevé pour l'enseignement supérieur (6,53 %). L'enseignement supérieur est néanmoins moins homogène que les premier et second degrés et cette moyenne est susceptible de masquer des écarts importants entre les filières, selon l'importance des rémunérations des fonctionnaires dans la filière (FACK et HUILLERY, 2022).

La dépense intérieure d'éducation est donc très largement surévaluée. Ce biais est d'autant plus problématique qu'il empêche une juste appréciation des dépenses d'éducation nécessaires au pilotage du système, et surtout au débat démocratique entourant les moyens que l'on souhaite consacrer à l'éducation.

... qui fausse les comparaisons internationales

La dépense intérieure d'éducation est également utilisée dans le cadre des comparaisons internationales effectuées par l'OCDE ou par les institutions européennes, qui sont donc également susceptibles d'être biaisées. La figure 4.5a montre l'impact de la correction CAS Pensions sur ces comparaisons entre les pays de l'OCDE. En l'absence de correction, la France affiche une dépense d'éducation de 5,4 % du produit intérieur brut. Après correction, la dépense réelle n'est plus que de 5 % du PIB, ce qui situe la France juste au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. La figure 4.5b donne le détail des comparaisons internationales en dépenses par élève du premier degré. La dépense par élève à ce niveau, telle qu'affichée actuellement, est déjà faible. Après correction, elle le devient encore plus, situant la France dans les 25 % des pays de l'OCDE qui dépensent le moins en termes de dépenses par élève.

La comparaison avec les autres pays nécessite de s'interroger sur la manière dont

sont renseignées les dépenses d'éducation dans les autres pays. Conscientes du problème potentiel lié aux retraites, les institutions internationales donnent en particulier des consignes concernant le renseignement des dépenses de retraite des enseignants (Voir OCDE, 2024). Une analyse exhaustive de l'ensemble des pays dépasse le cadre de ce chapitre. Cependant, il n'y a pas, à notre connaissance, de pays qui affiche des taux de contribution employeurs aussi élevés que la France. Les autres pays sont ainsi peu susceptibles de surévaluer autant leurs dépenses d'éducation que la France.

Les biais existants dans les comparaisons internationales sont d'autant plus problématiques qu'elles servent à évaluer l'efficacité des systèmes éducatifs en rapportant les performances des élèves aux dépenses d'éducation (OCDE, 2024, Figure C1.16), ce qui conduit souvent à conclure que le système français est peu efficace. La correction du CAS Pensions montre que ces dépenses sont très largement surévaluées et invite à reconsidérer ce constat.

Conclusion et perspectives

L'approche développée dans ce chapitre pour proposer une nouvelle présentation du CAS Pensions s'appuie, pour résumer, sur deux constats principaux. D'une part, le financement par répartition du système de retraite n'est pas naturellement compatible avec une segmentation sectorielle de celui-ci, et cette incompatibilité ne peut être résolue qu'en mettant en œuvre des mécanismes qui permettent de « ramener » chaque régime sectoriel à la situation démographique moyenne de l'ensemble de la population. Il est donc indispensable, pour que les comptes des divers régimes soient pertinents, que cet écart à la démographie moyenne y apparaisse de façon explicite et transparente.

D'autre part, le système de retraite français n'est pas un système par répartition « pur » : il met en œuvre plusieurs niveaux de solidarité, dont certaines renvoient à la solidarité nationale davantage qu'à celle entre les affiliés des régimes, ce qui rend légitime le recours à d'autres ressources que des cotisations assises sur les salaires. Il importe donc d'explicitier ces solidarités pour préciser le niveau de chaque type de ressources.

Ces deux principes ont ici été mis en œuvre, sous certaines hypothèses, pour présenter un compte « corrigé » du régime des fonctionnaires d'État pour l'année la plus récente pour laquelle des bases de données statistiques détaillées sont mises à disposition des chercheurs, à savoir 2020. Les chiffres présentés ont une vocation exploratoire, mais la même méthodologie pourrait être répliquée par les services de l'État, éventuellement en l'affinant, à partir des données plus complètes dont ils disposent, pour produire de façon annuelle des comptes revus selon les mêmes principes.

Soulignons le fait que l'exercice n'enlève ni ne fait apparaître aucune ressource pour le système de retraite. Il ne change par conséquent pas grand chose au débat sur le niveau *global* des ressources que la Nation souhaite allouer à ce système. L'amélioration de la présentation comptable infléchit en revanche significativement celui sur la *répartition par types de ressources*, au niveau de l'ensemble du système de retraite comme de chaque régime. Dans la présentation actuelle des comptes (CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, 2024, p. 81), les cotisations sociales représenteraient, avec la contribution de l'État au CAS Pensions, 77,4 % de l'ensemble des ressources du système de retraite. Avec le calcul présenté dans ce chapitre, la part serait seulement de 69,6 %. Symétriquement, la part des financements budgétaires (impôts et taxes affectées, prises en charge de l'État, subventions, transferts d'autres orga-

nismes) passerait de 22,6 % dans les estimations actuelles à 30,4 % en y ajoutant les montants requalifiés en transferts de l'État. L'écart de 7,8 points de % se décomposerait en 2,4 % de financements budgétaires alloués au régime des fonctionnaires d'État au titre de la prise en charge des avantages professionnels, de l'invalidité, et des majorations de retraite pour enfants, et 5,4 % alloués aux régimes dont la démographie est meilleure que la moyenne, sous la forme de subventions implicites, au titre de la prise en charge par l'État du déséquilibre démographique.

Or cette répartition entre cotisations et ressources budgétaires est aussi un élément essentiel du débat, dans la mesure où la logique est que le partage corresponde à celui entre parts contributives et solidaires des retraites. En d'autres termes, la question de fond que soulève le fait de réévaluer à la hausse la part des ressources budgétaires parmi l'ensemble des ressources est de savoir si ce sont bien 30,4 % du total des dépenses, et non 22,6 % seulement, qui correspondent à des mesures de redistribution justifiant un financement par la solidarité nationale plutôt que par les cotisations des assurés.

Revoir sans attendre les présentations comptables

Si modifier les structures de financements des caisses de retraite et les transferts financiers entre elles peut être complexe et prendre du temps, revoir la présentation comptable pour la rendre, à transferts inchangés, plus pertinente est *a priori* plus simple. Notre principale recommandation est donc de la mettre en œuvre à court terme, sans la conditionner à une éventuelle refonte préalable des mécanismes de transfert.

Dans les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finance, la modification consisterait à réduire les dépenses

de personnel en les recalculant avec le taux de cotisation d'équilibre corrigé, à augmenter à l'inverse les dépenses des missions employant des fonctionnaires bénéficiant d'avantages professionnels de retraite, à la hauteur des montants de retraite versés au titre de ces avantages (principalement pour la défense, et dans une moindre mesure la sécurité intérieure et la justice), et à allouer à une mission restant à préciser les versements globaux de l'État au titre de la prise en charge par celui-ci des déséquilibres démographiques et des dépenses de solidarité non-compensées.

“

Une révision des présentations comptables, du système de retraite comme des comptes publics, pour les rendre plus pertinents peut être mise en œuvre sans attendre une éventuelle refonte préalable des circuits de financement des régimes de retraite.

Pour les comptes par régimes présentés dans les documents du COR – pour tous les régimes et pas seulement pour celui des fonctionnaires d'État –, la modification consisterait à estimer les transferts « véritables » qu'il faudrait mettre en œuvre au regard de la situation démographique effective de chaque régime, à les afficher, selon les cas, comme ressource ou comme dépense des régimes, et à afficher également, par symétrie, la subvention ou le paiement implicite correspondant à l'écart entre ces montants estimés et les transferts de compensation démographique effectivement réalisés. Pour les régimes dont la démographie est aujourd'hui plus favorable que la moyenne, afficher cette subvention implicite conduirait concrètement à diminuer le poids des cotisations dans les ressources totales et à augmenter la pro-

portion des ressources fiscales affectées.

À plus long terme, réinterroger le financement des retraites

À plus long terme, il conviendra toutefois d'envisager aussi les évolutions plus concrètes du financement des régimes de retraite que la nouvelle présentation comptable suggère. Un premier chantier, évident au regard de ce qui a été dit jusqu'ici, est celui d'une refonte du calcul actuel des transferts de compensation démographique entre les régimes de base et d'une extension aux régimes complémentaires – à moins d'une réforme plus globale qui rendrait le besoin caduc, comme une relance d'un projet de régime universel tel qu'envisagé en 2019-2020 ou un adossement généralisé de l'ensemble des régimes au régime général et à l'Agirc-Arrco. La difficulté d'une telle refonte ne doit bien sûr pas être sous-estimée, vu l'ampleur des changements qu'elle impliquerait et la forte augmentation du besoin de financement induite dans les régimes des salariés du privé, mais aussi, potentiellement, dans le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Si l'on souhaite éviter une telle augmentation, il restera possible d'atténuer les effets en couplant la refonte à l'octroi de nouveaux financements à ces régimes, au titre d'une prise en charge de prestations qu'il resterait à préciser – en d'autres termes, de transformer tout ou partie de la subvention implicite actuelle en une subvention explicite, dont on aura justifié le fondement. D'autres chantiers – qu'on se contentera de citer ici sans chercher à en détailler toutes les problématiques – devraient concerner les modalités de financement propres à la fonction publique, notamment pour le financement de la partie des dépenses de retraite qui se situe au-dessus du droit commun et pour le partage entre les parts salarié et employeur des cotisations.

.....

Auteurs

Patrick Aubert est économiste senior à l'IPP

Mailys Pedrono est économiste junior à l'IPP

Maxime Tô est responsable du pôle retraite de l'IPP et chercheur associé au CREST et à l'IFS.

Todor Tochev est économiste senior à l'IPP.

Références

M. CHOPARD, R. GUIRRIEC, S. HERBILLON-LEPRINCE, A. MARINO et C. ROUSSET (2022). *Retraite : règles de la fonction publique et du privé - Comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire*. Les rapports de la Drees, n° 103, Drees.

COMMISSION DES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (2024). *Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale : Résultats 2023. Prévisions 2024 et 2025*.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (2024). *Rapport annuel : Evolutions et perspectives des retraites en France*.

COUR DES COMPTES (2024). *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*.

COUR DES COMPTES (2025). *Situation financière et perspectives du système de retraites*.

DEPP (2024). *Repères et références statistiques*.

DGAFP (2022). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Édition 2022*.

DGAFP (2024). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Édition 2024*.

G. FACK et É. HUILLERY (2022). *Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace*. Note CAE, n° 68, Conseil d'analyse économique.

N. GUESSÉ, A. DELEPINE, X. ORSATELLI, B. REY, G. SIROT et L. SIRVEN (2025). *Le compte des administrations publiques en 2024 : Les recettes moins dynamiques que les dépenses, le déficit augmente*. Insee Première, n° 2054, Insee.

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN (2022). *Retraites : une base objective pour le débat civique*.

INSEE. *Définition - Dépense intérieure d'éducation*. 5 nov. 2019. URL : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2093> (visité le 02/06/2025).

OCDE (2024). *Regards sur l'éducation 2024 : Les indicateurs de l'OCDE*.

OECD (2024). *Education at a glance 2024 : sources, methodologies and technical notes*.