



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Annexe au projet de loi de finances pour 2026

Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique



2026

I.2 Les retraites des agents civils et militaires de l'Etat sont comptabilisées au sein d'un compte d'affectation spéciale qui doit être équilibré en permanence.

Les pensions de retraite des fonctionnaires civils et militaires d'Etat sont retracées au sein d'un Compte d'Affectation Spécial, le CAS Pensions, qui, comme le dispose la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), doit être équilibré à tout instant. Pour assurer le respect de cette contrainte organique, un indicateur comptable a été créé, dénommé « solde cumulé », correspondant à la somme des soldes depuis la création du CAS, qui doit être positif à tout instant. Ainsi, les taux élevés de contribution employeur, fixés à 78,28% pour les civils et de 126,07% pour les militaires en 2025, reflètent leur rôle d'équilibrage du régime : en cas de non-respect de la contrainte, la modification des taux employeurs ou salariaux est le seul moyen d'y revenir, hors mécanisme de sous-indexation qui pourrait s'appliquer au-delà de la seule fonction publique d'Etat.

Cependant, cette présentation peut nuire à la lisibilité des finances publiques en ne distinguant pas clairement la part correspondant à une contribution employeur comparable à celle des régimes de droit commun de celle constituant une subvention d'équilibre.

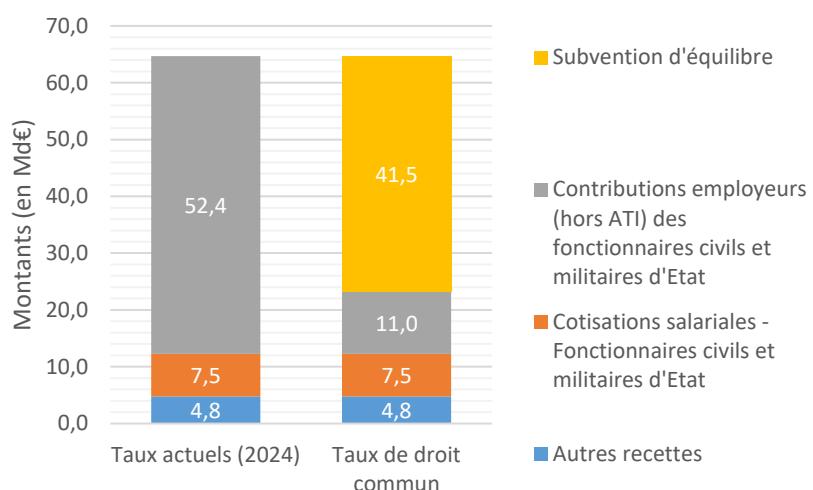
La présente partie propose un affichage alternatif permettant de clarifier cette distinction.

Il convient d'abord de souligner que cette différenciation relève uniquement d'un choix de présentation, sans incidence sur le solde global des finances publiques. En effet, l'Etat reste le financeur en dernier ressort des retraites de ses agents publics. Seule une modification des dépenses de retraite à la charge de l'Etat, ou une modification du taux salarial auraient une incidence sur le solde global.

Par ailleurs, il est nécessaire de définir un taux de contribution employeur comparable à celui des autres régimes.

À titre d'exemple, pour une comparaison avec le régime général, le taux retenu peut être fixé à 16,58 %, correspondant au taux du régime de droit commun. Dans ce cadre, le total des contributions employeurs des fonctionnaires civils et militaires s'élèverait à 11 Md€, contre 52,4 Md€ selon la présentation actuelle. La subvention requise pour assurer l'équilibre du CAS s'établirait alors à 41,5 Md€, soit 64,1% des recettes totales du CAS (Figure 3).

Figure 3: Structuration des recettes 2024 du CAS Pensions en fonction du taux de contribution employeur retenu, en volume



Source : Données comptables DB

Si cette présentation constitue un outil pertinent pour faciliter la comparaison avec le régime de droit commun, il convient avant tout de rappeler qu'elle demeure une convention parmi d'autres possibles. Elle présente par ailleurs des limites importantes, dans la mesure où le régime des retraites de la fonction publique d'Etat (FPE) et le régime général ne sont que difficilement comparables. A titre d'illustration, les différences suivantes, non exhaustives, méritent d'être soulignées :

- Les assiettes de cotisation diffèrent sensiblement. En effet, le régime de la FPE est un régime dit intégré (i.e. associant retraite de base et complémentaire), contrairement au régime général qui se limite au régime de base. Par ailleurs, le taux de cotisation dans la FPE s'appliquant à une assiette limitée aux rémunérations hors primes, contrairement au régime général. Enfin, les primes versées aux fonctionnaires sont soumises à cotisation auprès de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAfp) ;
- Le régime de la FPE inclut des catégories dites actives et super-actives ainsi que des militaires, régis par des dispositions spécifiques, notamment en matière de départs anticipés, qui impliquent des droits et des dépenses supplémentaires (cf. III.3.) ;
- Les droits familiaux sont financés directement par le régime de la FPE qui en assure donc le coût, tandis qu'ils sont compensés au régime général par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). A titre d'exemple, la compensation par la CNAF des majorations pour enfant représentait, en 2024, 3 % du total des charges nettes de la branche vieillesse du régime général⁹.

Ces règles spécifiques ne permettent toutefois pas à la majorité des agents publics de bénéficier d'une retraite plus importante que celle prévue par les règles du régime général, à salaire égal. Pour la génération 1958 par exemple, si les règles du privé étaient appliquées aux

⁹ Source : Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale. Résultats 2024.

fonctionnaires sédentaires, leur pension moyenne augmenterait de 1,5%, et 62% d'entre eux seraient avantagés. D'autres conventions comptables peuvent également être envisagées, telles que celle proposée par l'Institut des Politiques Publiques¹⁰. Cette méthode repose sur l'identification des dépenses qui, de par leur nature, ne relèvent pas d'un financement par cotisation (par exemple, les avantages professionnels des catégories actives liés pour partie à l'exercice de missions régaliennes estimés à 6,8 Md€, la prise en charge de la dégradation démographique du régime à hauteur de 18 Md€, ou encore le supplément de majoration de pensions pour enfants au-delà du troisième enfant, à hauteur de 0,7 Md€). Sur cette base, un taux de contribution employeur de 34,7 % serait retenu pour la FPE, ce qui modifierait en miroir les recettes du CAS identifiées comme une subvention d'équilibre.

En conclusion, la distinction entre un taux employeur « normalisé », permettant une comparaison avec les autres régimes, et une subvention d'équilibre demeure complexe et ne peut s'appuyer sur une méthode unique. Cette complexité reflète les spécificités intrinsèques des régimes de retraite de la fonction publique d'État par rapport au régime général, ainsi que la diversité des conventions comptables possibles. Dès lors, toute analyse comparative doit être conduite avec prudence, en tenant compte des limites méthodologiques et des différences structurelles inhérentes à ces régimes.

¹⁰ Perspectives budgétaire, juin 2025, Chapitre 3, « Retraite des fonctionnaires d'Etat, faut-il changer la convention comptable ? »