



Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué

Hélène Paris, CAE

.....

Depuis 2006, les opérations budgétaires relatives aux pensions des fonctionnaires de l'État sont enregistrées dans un compte d'affectation spéciale (CAS) dont le solde cumulé ne peut pas être déficitaire. Il en a résulté une convention comptable où la contribution employeur de l'État est calculée de sorte à équilibrer les comptes. Si cette convention comptable est neutre pour le solde public puisqu'il s'agit de versements au sein des administrations publiques (APU), elle manque toutefois de transparence en mêlant à la fois une cotisation similaire à celle des employeurs dans le régime général, le financement de dispositifs de solidarité (qui ne sont pas couverts par des cotisations dans le régime général, mais pour l'essentiel par des impôts et des taxes affectés au nom de la solidarité nationale) et une subvention permettant d'équilibrer le régime, sans qu'il soit possible de distinguer ces trois éléments. Rappelons que le régime de retraite des fonctionnaires de l'État est exposé à un fort déséquilibre démographique (rapport entre actifs cotisants et retraités) et à une gestion rigoureuse de la masse salariale publique ; il en résulte une assiette de cotisations nettement moins dynamique que celle du secteur privé.

Dans ce *Focus*, nous proposons une estimation des cotisations employeur pour l'État qui approcherait mieux la notion classique d'effort contributif de l'État employeur afin de pouvoir traiter différemment les deux autres éléments qui feraient l'objet d'un transfert du budget général vers le CAS Pensions. Dans cette nouvelle présentation, le CAS Pensions obtiendrait *in fine* les mêmes recettes et cela serait neutre sur le solde public. Mais cela conduirait à diminuer le niveau de la dépense publique (et symétriquement de la recette publique). En effet, au contraire des cotisations à la charge des employeurs qui sont traitées en comptabilité nationale comme étant payées au salarié dans le cadre de sa rémunération, puis payées par le salarié à l'administration, les flux strictement internes aux administrations publiques sont consolidés au niveau de l'ensemble de ces administrations. Par exemple, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités locales, qui est une dépense pour l'État et une recette pour les collectivités locales, n'est pas incluse dans les dépenses publiques de l'ensemble des APU : cela reviendrait sinon à compter deux fois les dépenses des collectivités locales permises par cet apport de ressources qu'est la DGF.

Le taux de cotisation employeur proposé ici est celui évalué par l'Institut des politiques publiques (IPP) dans une publication récente¹ soit 34,7%. Il est nettement inférieur aux 78,3% et 126,07% que sont les taux de contribution employeurs actuels respectivement pour les fonctionnaires civils et pour les militaires. À titre illustratif la correction proposée conduirait à diminuer les dépenses publiques totales de 28,9 Md€ en 2023 et les recettes publiques du même montant. Il ne s'agit pas d'une économie opérée comme « par magie » sur l'agrégat de dépenses, simplement un effet de la consolidation qui, encore une fois, n'a aucun impact sur le calcul du solde public.

Cette mesure corrigée de la dépense publique peut être utile, en particulier lorsque l'on se livre à des comparaisons internationales. Ce sont en effet les domaines de l'État où la masse salariale est la plus importante qui se verraient les plus impactés : en premier lieu l'éducation, (-0,5 point de PIB), la défense (-0,3 point de PIB) et le secteur « ordre et sécurité publics » (-0,2 point de PIB). Cela conduit à modifier le constat tiré de comparaisons internationales :

- il ressort tout d'abord que les dépenses consacrées à l'éducation (du pré-élémentaire jusqu'à l'enseignement supérieur) en France seraient inférieures à la moyenne européenne (4,6 versus 4,7 points de PIB) et à celles d'un grand nombre de nos partenaires ;
- le constat est identique pour ce qui concerne la fonction « ordre et sécurité publics » ;
- en ce qui concerne la défense, même si la France reste au-dessus de la moyenne européenne, la correction apportée jette une lumière nouvelle sur la mesure de notre effort financier dans ce domaine (on passe de 1,8 point de PIB à 1,6 point de PIB en 2023) comparé à une référence parfois avancée de 3 voire 3,5 points de PIB compte tenu du contexte géopolitique actuel.

Une convention comptable qui manque de transparence

Depuis 2006, les opérations budgétaires relatives aux pensions de retraite des fonctionnaires de l'État sont enregistrées dans un compte d'affectation spéciale (CAS), conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001². Cette modification emporte une conséquence importante sur le financement des pensions puisque, conformément à la LOLF, le solde cumulé du CAS Pensions ne peut pas être déficitaire. Dans la perspective de la mise en œuvre du CAS, la loi d'août 2003 a précisé ses sources de financement : des cotisations salariales à la charge des fonctionnaires, des contributions et des transferts entre régimes de sécurité sociale, et une contribution employeur à la charge de l'État³ ayant vocation à assurer l'équilibre financier du compte. Dans la logique du législateur de l'époque, et avec le souci de révéler un « coût complet » de l'emploi public, un rapport de l'Assemblée nationale sur le PLF 2005 justifiait ainsi les choses⁴ : « *Dans une logique de révélation de son "coût complet", il est normal que chaque programme ait à supporter un coût représentatif des pensions futures des fonctionnaires qu'il emploie aujourd'hui. Les décisions de gestion relatives au nombre et à la qualification des personnes employées devraient ainsi prendre en compte à la fois le coût actuel de ces personnes (rémunérations d'activité et charges sociales) mais aussi le coût futur de leurs pensions, sur la base d'un "taux de cotisation" assis sur la rémunération des agents.* »

La situation démographique du régime s'est toutefois fortement dégradée depuis la création du compte CAS Pensions : le régime des pensions civiles compte en effet aujourd'hui environ 1 cotisant pour 1 pensionné (contre 1,7 cotisant pour 1 pensionné dans le système global de retraites). Ce déséquilibre démographique, qui n'est corrigé que très

* L'auteur remercie Patrick Gaubert (IPP) et Marie Leclair (Insse) pour leurs remarques sur une première version de ce texte. Elle reste seule responsable de la version finale du Focus.

¹ Aubert P., Pedrono M., Tô M., Tochey T. (2025) : « Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? », in *Perspectives budgétaires*, Institut des politiques publiques, juin.

² On s'intéresse ici à la première section de ce CAS Pensions, qui en constitue l'essentiel, la section 741 : « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ».

³ Plus généralement, des employeurs de fonctionnaires d'État (les opérateurs et agences indépendantes paient également le taux du CAS Pension).

⁴ Voir Loi de finances pour 2005. Chapitre II : les charges budgétaires communes.

imparfaitement par le dispositif de compensation démographique entre régimes, a été nourri par la diminution du nombre de fonctionnaires, le transfert d'agents de l'État vers les collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation ou encore vers le secteur privé (Orange, La Poste). À cela s'est ajoutée une gestion exigeante de la masse salariale publique avec le gel du point d'indice et une part croissante des primes dans la rémunération (primes non sujettes à cotisations). En conséquence, et afin d'assurer l'équilibre de la section 741 du CAS Pensions, le taux de la contribution employeur de l'État (s'appliquant aux traitements bruts des fonctionnaires) a été sensiblement accru depuis 2006 : il est ainsi passé de 49,9% en 2006 à 74,3% depuis 2014. Il augmente à nouveau en 2025 s'élevant désormais à 78,3% pour les pensions civiles. Pour les pensions militaires, le taux de la contribution employeur est de 126,07% depuis 2014. Les retenues à la charge des agents s'appliquant sur le traitement brut ont quant à elles augmenté sur la même période, le taux passant de 7,85% en 2010 à 11,1% depuis 2020, cette hausse étant liée à l'alignement progressif, depuis 2011, du taux de la retenue sur le taux de cotisation des salariés du secteur privé⁵.

Cette contribution employeur à la charge de l'État (ou des opérateurs et agences également employeurs de fonctionnaires titulaires) résulte avant tout d'une convention comptable et est neutre pour le solde des administrations publiques puisqu'il s'agit de versements au sein des administrations publiques⁶. Il ne s'agit pas ici de prétendre qu'il y aurait un déficit « caché » du système des retraites, résultant d'une sur-cotisation de l'État employeur pour équilibrer le régime de retraites des fonctionnaires⁷. Tout choix retenu sur l'affectation de telle ou telle recette, au-delà des cotisations effectives pour le financement des régimes de retraites (taxes affectées, subventions d'équilibre) peut naturellement ouvrir à discussions : mais c'est avant tout une question de tuyauterie budgétaire qui, suivant les choix effectués, fera apparaître un sous-ensemble en déficit, excédent ou à l'équilibre. *In fine*, ce qui compte c'est le niveau global des dépenses de retraites, et le déficit consolidé des administrations publiques. Le problème que l'on peut toutefois soulever au sujet de cette contribution employeur de l'État est qu'elle manque de transparence en mêlant à la fois une cotisation similaire à celle des employeurs dans le régime général, le financement de dispositifs de solidarité (qui ne sont pas couverts par des cotisations dans le régime général, mais pour l'essentiel par des impôts et des taxes affectés au nom de la solidarité nationale : majorations de pensions pour enfants, validation de trimestres au titre de la maladie...) et une subvention permettant d'équilibrer le régime, sans qu'il soit possible de distinguer ces trois éléments.

Distinguer des dépenses de différentes natures : cotisations sociales contributives, dispositifs de solidarité, subvention d'équilibre

Dans tous les cas, il s'agit d'aller puiser dans les ressources du budget général pour financer ces dépenses, mais, de fait, celles-ci ne sont pas de même nature et peuvent justifier des financements différents selon la nature des droits. Il faudrait idéalement pouvoir bien identifier, en premier lieu, l'effort contributif de l'État en tant qu'employeur qui s'apparenterait à une cotisation patronale « classique ». Puis l'effort de l'État pour le financement des dispositifs de solidarité qui, à l'instar des régimes du secteur privé serait financé par l'impôt. Enfin la subvention d'équilibre pour corriger les effets d'une gestion stricte de la masse salariale publique, c'est-à-dire l'effet de ciseau, au-delà du vieillissement général de la population, entre évolution des prestations et de la base cotisante. La première dépense serait alors traitée comme une cotisation employeur que l'État verse aux fonctionnaires qui eux-mêmes la reversent à l'État dans un circuit fictif (en allant du budget général au CAS Pensions, opération D122 en comptabilité nationale⁸ : cotisations sociales imputées à la charge des employeurs) tandis que la seconde serait identifiée comme un transfert interne (toujours du budget général vers le CAS, opération D73 en comptabilité nationale : transferts courants entre administrations

⁵ La convergence prévue pour 2020 n'est pas totale aujourd'hui, puisque l'Agirc-Arrco a programmé récemment une nouvelle hausse de ses taux de cotisations, qui n'a pas été répercutée sur la fonction publique.

⁶ Cette convention n'est pas tout à fait neutre cependant pour les opérateurs et les agences car, lorsque le taux de contribution employeurs augmente, ceci vient grever leurs budgets tandis que la norme d'évolution des dépenses de l'État s'entend hors charges de la dette et dépenses pour le CAS Pensions.

⁷ Il est utile de rappeler que l'écart de taux de cotisation employeur entre celui de l'État et celui de droit commun pour les salariés du secteur privé (74,3% versus 16,8% en 2024) n'est pas lié à des règles de calcul qui seraient plus avantageuses dans le secteur public. Selon une étude de la Drees de 2022, en appliquant les règles du privé au public, les pensions des fonctionnaires sédentaires (en excluant les catégories dites actives) nés en 1958 auraient été en moyenne de 1,5% plus élevées, sous l'hypothèse d'une rémunération brute égale et d'un âge de départ inchangé. Voir [Les dossiers de la Drees n°103, novembre 2022](#).

⁸ En comptabilité nationale, les cotisations à la charge des employeurs sont un élément de rémunération pour les salariés. Les ménages ont ainsi en ressources de leurs comptes les cotisations employeur (effectives comme imputées) et les reversent à leur tour à leurs régimes d'assurance sociale ou à leurs employeurs dans le cas d'un régime direct d'employeur (la cotisation sociale imputée reversée par les ménages est inscrite dans l'opération D612). Les montants des cotisations sociales D122 et D612 sont égaux.

publiques) regroupant les dépenses dites de solidarité⁹ et la subvention d'équilibre¹⁰. Le CAS Pensions obtiendrait *in fine* les mêmes recettes et cette présentation serait neutre sur le solde public. Mais cela conduirait à diminuer le niveau de la dépense publique (et symétriquement de la recette publique) puisque les transferts courants entre administrations sont consolidés au niveau de l'ensemble des APU (voir *infra*)¹¹.

Les règles de la consolidation pour le secteur des administrations publiques en comptabilité nationale

La consolidation revient à présenter les comptes se rapportant à un ensemble d'unités comme si cet ensemble constituait une seule entité (unité, secteur ou sous-secteur). Cela implique l'élimination des opérations et des positions de stocks correspondantes ainsi que des autres flux économiques associés entre les unités à consolider. C'est une pratique usuelle dans le secteur des entreprises où les groupes, au-delà de certains seuils financiers doivent obligatoirement consolider leurs comptes, ce qui conduit à exclure les transactions internes entre les entités du groupe pour un bilan plus objectif.

On retrouve ce principe de consolidation en comptabilité nationale. Comme le précise le manuel du système européen des comptes, le SEC 2010 (le manuel de référence pour les comptes nationaux) : « *La consolidation est importante pour le secteur des administrations publiques et ses sous-secteurs [...] Pour relier les agrégats des administrations publiques avec l'économie dans son ensemble, comme dans les ratios entre recettes ou dépenses et PIB, il est plus approprié d'éliminer le mouvement interne de fonds et d'inclure uniquement les opérations qui traversent les frontières avec d'autres secteurs nationaux et avec le secteur du reste du monde. Cet aspect est particulièrement pertinent pour les opérations suivantes :*

- Revenus de la propriété, notamment intérêts ;
- Transferts courants et transferts en capital ;
- Opérations sur actifs et passifs financiers »

Par exemple, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités locales, qui est une dépense pour l'État et une recette pour les collectivités locales, n'est pas incluse dans les dépenses publiques de l'ensemble des APU : cela reviendrait sinon à compter deux fois les dépenses des collectivités locales permises par cet apport de ressources qu'est la DGF.

Le SEC 2010 précise toutefois que : « *Certains types d'opérations qui ont lieu entre deux unités d'administration publique ne sont jamais consolidés, car ils font l'objet d'un reclassement vers d'autres unités dans le système. Citons, par exemple, les cotisations sociales à la charge des employeurs, qu'elles soient payées à la sécurité sociale ou aux fonds de pension des administrations publiques ; ces cotisations sont traitées comme étant payées au salarié dans le cadre de sa rémunération, puis payées par le salarié à l'administration.* »

S'agissant des cotisations de pension imputées à la charge des employeurs, le SEC 2010 précise en outre pour les régimes à prestations définies, ce qui est le cas pour le régime de pensions des fonctionnaires, que : « *La cotisation imputée à la charge de l'employeur est égale à :*

- l'augmentation des droits correspondant à la période d'emploi actuelle
- moins le total des cotisations effectives à la charge de l'employeur
- moins le total de toutes les cotisations versées par le salarié
- plus les coûts de gestion du régime

⁹ Rappelons ici que les dispositifs de solidarité pour un grand nombre de régimes de retraite sont financés par des impôts et taxes affectées au nom de la solidarité nationale, payés par l'ensemble des contribuables. La même logique pourrait prévaloir pour le régime de retraite des fonctionnaires mais il contreviendrait, dans les schémas budgétaires actuels, au principe pour le budget de l'État de non affectation des recettes fiscales. On peut toutefois considérer que, en mobilisant des ressources du budget général pour financer ces dépenses non contributives, ce n'est pas fondamentalement différent : car dans ces recettes, on trouve naturellement l'ensemble des impôts perçus par l'État.

¹⁰ Le rapporteur général pour la commission des finances de l'Assemblée nationale fait également cette recommandation à l'occasion des débats parlementaires pour le PLF 2024. Voir [Rapport pour la loi de finances 2024, annexe n°38 « Régimes sociaux et de retraites »](#).

¹¹ Notons que l'État verse également des subventions d'équilibre aux régimes spéciaux en grand déséquilibre démographique : ces transferts entre administrations (État vers ASSO) sont alors consolidés au niveau de l'ensemble des APU, ils ne viennent pas « gonfler » la dépense publique au niveau agrégé.

Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué

[...]

Dans les cas où les droits à pension octroyés par les régimes des salariés des administrations publiques ne sont pas enregistrés dans les comptes principaux, les cotisations de pension imputées à la charge des employeurs des administrations publiques doivent être estimées sur la base de calculs actuariels. Si les calculs actuariels ne sont pas suffisamment fiables, et uniquement dans ce cas, il est possible d'estimer les cotisations de pension imputées à la charge des employeurs des administrations publiques de deux autres manières :

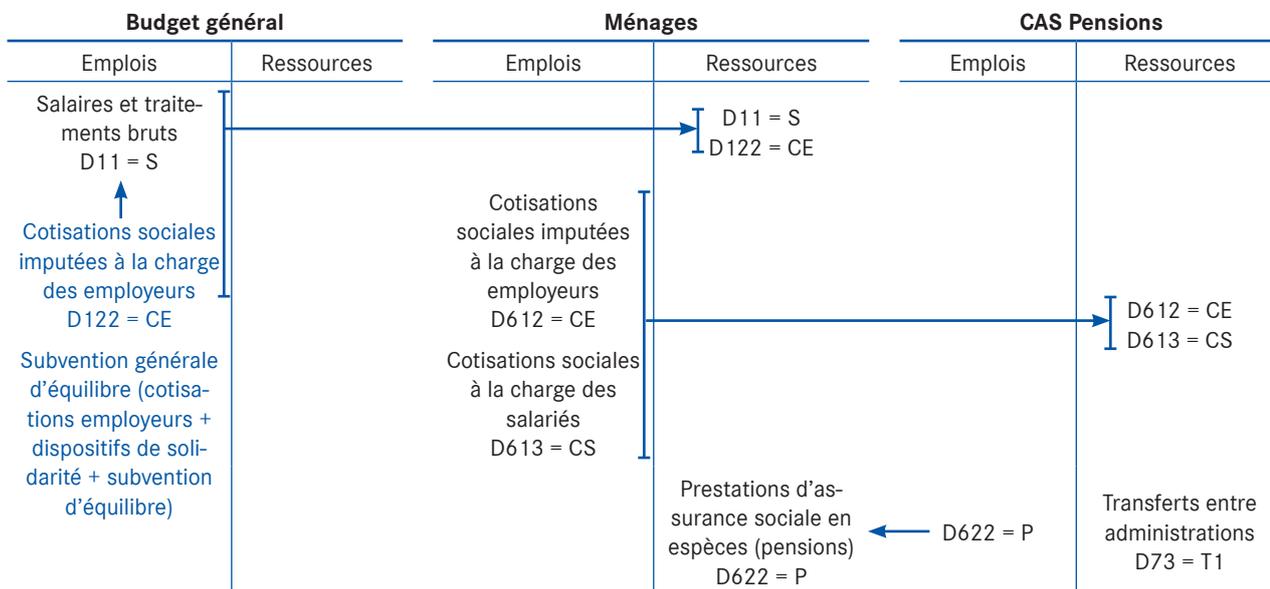
1) sur la base d'un pourcentage raisonnable des salaires versés au personnel en activité, ou

2) comme étant égales à la différence entre les prestations courantes à payer et les cotisations effectives à payer (aussi bien par les salariés que par l'administration publique en tant qu'employeur). »

En appliquant ces principes au cas qui nous intéresse (on retiendrait le point 1 pour le calcul des cotisations imputées, soit un pourcentage « raisonnable » des salaires versés au personnel en activité), voici une présentation schématique en posant :

- Salaires et traitements bruts (D11) = S
- Cotisations sociales effectives à la charge des salariés (D613) = CS
- Contribution employeur à la charge de l'État = CE
- Transferts entre administrations reçus actuellement par le CAS Pensions (en provenance autres régimes) = T1
- Cotisation employeur représentant l'effort contributif de l'État = CE1
- Subvention d'équilibre qui serait versée en complément par l'État (y compris dispositifs de solidarité) = CE2
- On aurait naturellement l'égalité vérifiée $CE = CE1 + CE2$
- Pensions versées par le CAS Pensions (D622) = P et on a l'égalité pour l'équilibre du CAS telle que $P = CS + CE + T1$

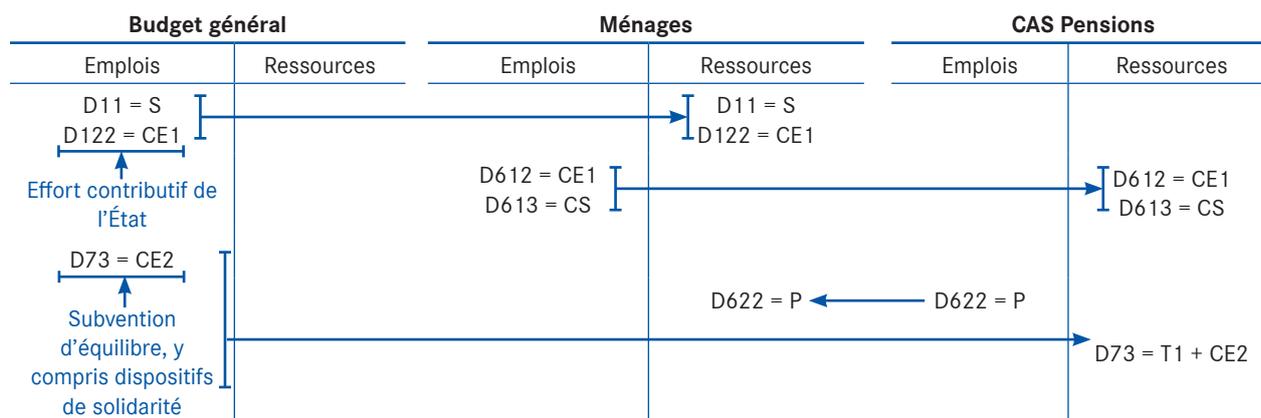
Schéma actuel



APU consolidé

Emplois	Ressources
D11 = S	
D122 = CE	D612 = CE
	D613 = CS
D622 = P	
D73 = 0	D73 = 0

Schéma corrigé



APU consolidé	
Emplois	Ressources
D11 = S	
D122 = CE 1	D612 = CE1 D613 = CS
D622 = P	
D73 = 0	D73 = 0

Lecture : Au niveau de l'« APU consolidé », le montant des ressources et emplois dans le schéma consolidé baisse à hauteur de CE2 (la subvention d'équilibre qui est consolidée au niveau de toutes les APU) par rapport au schéma actuel.

Quelle référence pour le taux de cotisation employeur de l'État ?

Dès lors, quelle serait la bonne référence pour le taux de cotisation employeur de l'État qui refléterait son effort contributif ? La méthode préconisée dans des travaux du Haut-Commissariat au Plan (HCP)¹² consiste à retenir le taux employeur légal de droit commun pour les salariés du secteur privé évalué par le HCP à 16,5 % (régime de base + régime complémentaire). C'est une référence qui peut sembler naturelle, d'autant que, comme les travaux de la Drees l'ont montré (cf *supra* note 6), les règles de calcul dans le secteur public, même si elles sont très différentes de celle du secteur privé, aboutissent *in fine* à des pensions très proches à rémunération brute égale (comparaison effectuée pour les catégories sédentaires).

Une première réserve cependant à cela : il semble difficile de ne pas tenir compte de la différence d'assiette entre les secteurs publics et privés. En effet, alors que l'assiette légale pour les salariés du secteur privé est assez large sur la base du salaire brut et assimilé, celle du secteur public est plus étroite, portant sur les traitements indiciaires bruts hors primes. Ceci n'est pas anecdotique car les primes et accessoires de traitement représentent 24 % de la rémunération brute des fonctionnaires¹³. Si l'on cherchait ainsi en première analyse à ajuster le taux de cotisation employeur + salarié de droit commun (16,46 % + 11,31 % soit 27,77 % en 2023) pour tenir compte des différences d'assiette¹⁴, le calcul serait le suivant : $27,77\% \times 100 / (100 - 24)$ soit un taux global (employeur + salarié) de 36,54 %. En considérant que l'employeur prendrait à sa charge l'ajustement à la hausse de la part salarié en plus de sa part employeur, la référence comme taux

¹² HCP : « Retraites : une base objective pour le débat », Note du 8 décembre 2022.

¹³ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024.

¹⁴ Le fait que le montant des pensions de retraite des fonctionnaires soit calculé sur la seule base du traitement brut ne semble pas être un argument valable pour rejeter l'idée de tenir compte des différences d'assiette. D'une part, les règles de calcul des retraites entre régime général et régime des fonctionnaires sont très différentes et c'est sur leur ensemble qu'on peut aboutir à un constat d'une assez grande convergence. D'autre part, il y a aussi des éléments de cotisations dans le secteur privé qui sont sans lien avec le calcul de la retraite : cotisation CNAV au-delà du plafond de la sécurité sociale et contribution d'équilibre général des régimes complémentaires des secteurs privés. S'y ajoute la contribution d'équilibre technique pour les salaires au-dessus du plafond de la sécurité sociale.

Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué

de cotisation employeur pour l'État représentant son effort contributif serait donc le taux suivant : 36,54 % - 11,1 % (les cotisations salariales actuelles dans la fonction publique), soit 25,44 %.

On peut avancer une seconde réserve : considérer implicitement que le taux de cotisation employeur du secteur privé est le « bon » taux qui pourrait être pris comme référence est problématique car cela néglige le fait que, les transferts de compensation démographique entre régimes étant largement insuffisants, le taux du secteur privé est sous-estimé. Comme l'a démontré l'IPP dans sa publication de juin 2025, qui étudie également la convention comptable du CAS Pensions¹⁵, le fait de « ne pas avoir 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 ». Ainsi, plutôt que de s'aligner sur le taux du secteur privé, l'IPP a effectué des calculs pour tenir compte d'une part des dispositifs de solidarité et d'autre part des transferts de compensation démographique qui devraient être en place pour ramener la démographie de la fonction publique d'État à l'ensemble de la population. Le taux de cotisation employeur obtenu par l'IPP est alors de 34,7 %. Ceci nous semble une borne haute, dans la mesure où la compensation des déséquilibres démographiques telle que calculée par l'IPP ne prend en compte que les effectifs physiques (nombre de cotisants et de retraités) et non pas les aspects de rémunérations (réduction progressive du salaire moyen d'un fonctionnaire, en écart à celui d'un salarié du privé). En outre, tous les dispositifs de solidarité ne sont pas pris en compte par l'IPP pour les « sortir » du taux de cotisation employeur : c'est le cas, par exemple, des départs anticipés pour motifs familiaux, dont les fonctionnaires ne peuvent plus bénéficier. Le « juste » taux de cotisation pourrait ainsi se situer entre la borne basse de 25,44 % et ce nouveau taux de 34,7 %. Dans les calculs qui suivront, nous allons toutefois retenir le taux proposé par l'IPP.

Reste la question des militaires et des fonctionnaires de catégorie dite active (policiers, surveillants pénitenciers, surveillants des douanes, etc.) qui bénéficient d'un départ à la retraite anticipé au titre de leur catégorie, et obtiennent également souvent des trimestres de bonifications correspondant à une fraction de leur durée de service. Ainsi l'âge d'ouverture des droits de la catégorie active est avancé de 5 ans par rapport à la catégorie sédentaire. Ces conditions plus avantageuses sont octroyées au titre de la dangerosité et de la pénibilité des métiers exercés. Faudrait-il considérer un taux de cotisation employeur supérieur pour tenir compte de ces droits spécifiques qui relèveraient d'une logique de « régimes professionnels » ou bien considérer que les missions régaliennes justifiant ces droits seraient du ressort de la solidarité nationale, assorties dès lors d'un financement par l'impôt ? La première option peut naturellement se défendre d'un point de vue actuariel, mais elle se heurte à plusieurs difficultés : de calcul, d'une part, pour chaque catégorie spécifique pour déterminer le « juste » taux de cotisation, de soutenabilité, d'autre part, si l'on considère notamment les métiers éligibles à la catégorie active qui ont eu tendance à se réduire au cours du temps (extinction du corps des instituteurs par exemple, devenus professeurs des écoles). Rappelons ici, puisque nous sommes dans un système par répartition, que l'on risquerait de s'exposer à des déséquilibres démographiques importants entre actifs cotisants et retraités dans des « régimes » de périmètre aussi étroits, réclamant *in fine* une subvention d'équilibre. Pour cette raison, et aussi parce que l'on peut justifier le motif de la solidarité nationale de même qu'elle est justifiée pour les droits familiaux de retraite, nous proposons de retenir la seconde option : un dispositif de solidarité financé par l'impôt¹⁶.

Estimation de la correction proposée sur l'année 2023

Sur cette base et à titre illustratif, nous proposons à présent d'établir un chiffrage relatif à l'année 2023 pour apprécier les sommes financières en jeu. La contribution employeur à la charge de l'État et de ses opérateurs au programme 741 s'élève, selon l'exécution budgétaire de 2023, à 39,6 Md€ au titre des fonctionnaires civils et à 10,8 Md€ au titre des fonctionnaires militaires. Sachant que le taux de contribution employeur est de respectivement 74,3 % pour les fonctionnaires civils et de 126,07 % pour les fonctionnaires militaires, on peut facilement calculer des cotisations employeur qui représenteraient l'effort contributif de l'État :

- pour les fonctionnaires civils, elles seraient de : $39,6 \text{ Md€} \times 34,7\% / 74,3\%$ soit 18,5 Md€ de cotisations employeur, auxquelles devrait donc s'ajouter un transfert du Budget général de 21,1 Md€ ;
- pour les fonctionnaires militaires, elles seraient de : $10,8 \text{ Md€} \times 34,7\% / 126,07\%$ soit 3 Md€ de cotisations employeur, auxquelles devrait donc s'ajouter un transfert du Budget général de 7,8 Md€

¹⁵ Aubert P., Pedrono M., Tô M., Tochey T. (2025) : *op. cit.*

¹⁶ Notons que l'IPP semble adopter le même raisonnement, mais finit par réimputer les dépenses associées aux départs anticipés d'anciens fonctionnaires au budget de chaque ministère concerné, ce qui emporte des conséquences sur les corrections qui sont finalement proposées. Voir *infra*.

Au total les cotisations employeur de l'État ainsi calculées (cotisations sociales dites « imputées » au sens de la comptabilité nationale) seraient de 21,5 Md€ (civils + militaires) et le transfert abondant le CAS pour financer les dispositifs de solidarité et l'équilibrage du compte serait de 28,9 Md€ pour l'année 2023. Cette nouvelle décomposition est naturellement neutre aussi bien pour le solde des administrations publiques que pour les apports du Budget général au CAS pensions et, partant, les comptes du CAS. La présentation en comptabilité nationale serait toutefois modifiée puisque les dépenses s'apparentant à des transferts internes aux administrations sont consolidées au niveau agrégé, c'est-à-dire toutes APU. Les dépenses publiques totales seraient ainsi diminuées de 28,9 Md€, soit 1 point de PIB, et les recettes publiques du même montant. Il ne s'agit pas d'une économie opérée comme « par magie » sur l'agrégat de dépenses, simplement un effet de la consolidation, qui encore une fois n'a aucun impact sur le calcul du solde public.

Quel intérêt peut-on voir à tout cela ? Au-delà de la plus grande transparence sur le financement du CAS Pensions, c'est aussi du côté de la mesure de la dépense publique que cette opération peut être utile, en particulier lorsque l'on se livre à des comparaisons internationales. Cette correction conduit en effet à réduire certains postes de dépenses plus que d'autres : ce sont les domaines de l'État où la masse salariale est la plus importante qui se verraient les plus impactés : en premier lieu l'éducation, (-0,5 point de PIB), la défense (-0,3 point de PIB) et le secteur « ordre et sécurité publics » (-0,2 point de PIB) : voir [tableau 1](#)¹⁷.

Tableau 1. Dépenses publiques ventilées par fonction en 2023 (en Md€ et en % du PIB)

	Données comptabilité nationale		Correction		Données après correction	
	en Md€	en % PIB	en Md€	en % PIB	en Md€	en % PIB
Services généraux APU hors charges intérêt	124,5	4,4%	-2,1	-0,1%	122,4	4,3%
Charges intérêt	50,6	1,8%	0,0	0,0%	50,6	1,8%
Défense	51,6	1,8%	-7,8	-0,3%	43,8	1,6%
Ordre et sécurité publics	48,8	1,7%	-4,7	-0,2%	44,1	1,6%
Affaires économiques	176,9	6,3%	-0,8	0,0%	176,1	6,2%
Protection de l'environnement	28,8	1,0%	-0,2	0,0%	28,7	1,0%
Logements et équipement collectif	36,1	1,3%	-0,2	0,0%	35,9	1,3%
Santé et assurance maladie invalidité	330,6	11,7%	-0,2	0,0%	330,4	11,7%
Loisirs, culture et culte	41,5	1,5%	-0,2	0,0%	41,3	1,5%
Enseignement	141,4	5,0%	-12,8	-0,5%	128,6	4,6%
Vieillesse-survie	407,4	14,4%	0,0	0,0%	407,4	14,4%
Famille et enfants	63,9	2,3%	0,0	0,0%	63,9	2,3%
Chômage	46,2	1,6%	0,0	0,0%	46,2	1,6%
Protection sociale logement	20,6	0,7%	0,0	0,0%	20,6	0,7%
Exclusion sociale	36,8	1,3%	0,0	0,0%	36,8	1,3%
Autre protection sociale	4,1	0,1%	0,0	0,0%	4,1	0,1%
Total	1609,7	57,0%	-28,9	-1,0%	1580,8	56,0%

Sources : Insee- comptes nationaux, CAS Pensions et calculs auteur.

On pourra naturellement objecter que d'autres pays peuvent être également confrontés à ce genre de problème et, dans cette éventualité, appliquer la correction uniquement à la France introduirait un biais. Pour apprécier cela globalement, l'examen de l'importance relative des cotisations sociales imputées (rapportées au PIB, données Eurostat) dans

¹⁷ Notons que ces résultats diffèrent de ceux de l'IPP, car nous n'avons pas fait le choix, au contraire de l'Institut, de réimputer les dépenses au titre des départs anticipés à la retraite pour les catégories actives aux budgets des ministères concernés. Rappelons-le, dès lors que l'on considère que ces dispositifs pourraient justifier un financement par une recette fiscale, ils ne doivent pas être intégrés dans le calcul du coût salarial d'un agent. Ainsi, les dépenses au titre de la défense par exemple font bien l'objet d'une correction significative ici car même si le Ministère de la défense devait continuer d'opérer un transfert au CAS au titre des départs anticipés, celui-ci serait consolidé sur l'ensemble des administrations.

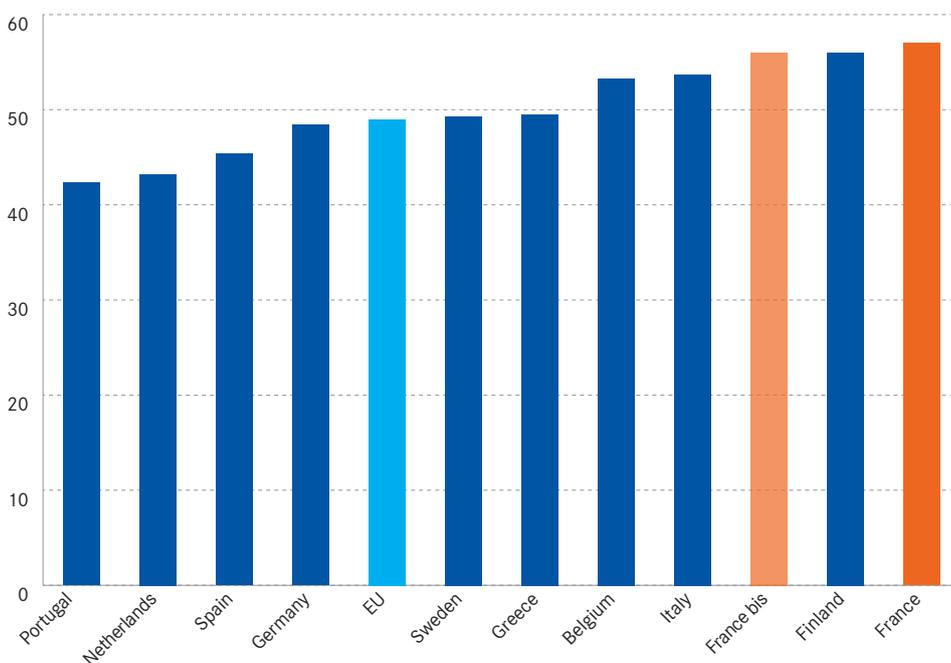
Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué

chaque pays permet d'avoir un bon indice. Les quelques pays qui affichent des cotisations imputées importantes (plus de 1 point de PIB) sont les suivants : le Portugal (1,9 pt de PIB), la Belgique (2,3 pt de PIB), la Grèce (1,8 pt de PIB) et naturellement la France (1,7 pt de PIB). Il y a aussi le cas de l'Allemagne (1,1 pt de PIB) même si elle est très en dessous des quatre pays cités. Renseignements pris, les comptables nationaux allemands appliquent la méthode du taux conventionnel pour calculer les cotisations imputées, en prenant comme convention que le taux que devrait payer l'État employeur pour ses fonctionnaires est égal à celui des contractuels de la fonction publique. La correction proposée permettrait ainsi de mieux se comparer avec l'Allemagne.

Dès lors, on peut retenir que cette correction peut tout à fait être utilisée pour faire des comparaisons internationales, tout en gardant en tête que cela est sans doute moins pertinent pour se comparer avec la Belgique, le Portugal et la Grèce. Après correction, il ressort que ceci ne change pas fondamentalement la position de la France par rapport à ses partenaires : la France reste un *outlier* en termes de dépenses publiques ([graphique 1](#)) : il subsiste en effet un écart de +7 points de PIB par rapport à la moyenne européenne, 8 points de PIB avant correction. La France garderait sa place de tête de liste quant l'importance des dépenses publiques, à égalité toutefois avec la Finlande.

Si l'on s'intéresse à présent à la ventilation des dépenses par grandes fonctions d'action publique, on note que l'application de la correction proposée conduit à nuancer le constat selon lequel la France dépense au moins autant et plus, le plus souvent, que la moyenne européenne dans toutes les grandes fonctions ([tableau 2](#)).

Graphique 1. Total des dépenses publiques en 2023 (en% du PIB)



Source : Eurostat et calculs auteur.

Note : les données après correction pour la France correspondent à France bis.

Tableau 2. Dépenses publiques ventilées par fonction en 2023 (en% du PIB)

	EU	France	France bis	Allemagne	Espagne	Italie	France - EU	France bis - EU
Serv. Gen APU hors intérêts	4,1	4,4	4,3	5,2	3,2	3,7	0,3	0,2
Charges intérêt	1,8	1,8	1,8	1,0	2,5	3,8	0,0	0,0
Défense	1,3	1,8	1,6	1,1	0,9	1,2	0,5	0,2
Ordre et sécurité publics	1,7	1,7	1,6	1,6	1,8	1,7	0,0	-0,1
Affaires économiques	5,8	6,3	6,2	5,8	5,0	5,8	0,5	0,5
Protection de l'environnement	0,8	1,0	1,0	0,6	1,0	0,9	0,2	0,2
Logements et équipement collectif	1,2	1,3	1,3	0,5	0,5	4,3	0,1	0,1
Santé et assurance maladie invalidité	10,0	11,7	11,7	10,8	9,2	8,2	1,7	1,7
Loisirs, culture et culte	1,2	1,5	1,5	1,0	1,2	0,8	0,3	0,3
Enseignement	4,7	5,0	4,6	4,5	4,2	3,9	0,3	-0,1
Vieillesse-survie	11,9	14,4	14,4	11,3	12,5	16,0	2,6	2,6
Famille et enfants	1,9	2,3	2,3	1,8	1,0	1,4	0,4	0,4
Chômage	1,2	1,6	1,6	1,5	1,5	0,9	0,5	0,5
Protection sociale logement	0,3	0,7	0,7	0,4	0,0	0,0	0,4	0,4
Exclusion sociale	1,0	1,3	1,3	0,6	0,7	0,9	0,3	0,3
Autre protection sociale	0,3	0,1	0,1	0,7	0,1	0,1	-0,1	-0,1
Total	49,0	57,0	56,0	48,4	45,4	53,7	8,0	7,0

Source : Eurostat et calculs auteur.

Note : les données après correction pour la France correspondent à France bis.

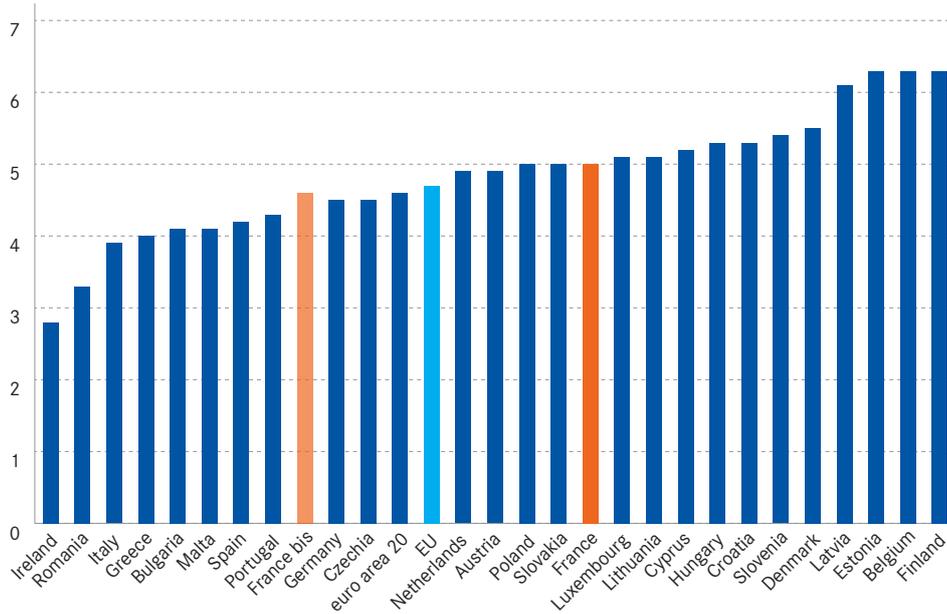
Les dépenses sur trois grandes fonctions sont en effet affectées par la correction proposée (voir *supra*) et cela conduit à modifier le constat tiré de comparaisons internationales :

1. Il ressort tout d'abord que les dépenses consacrées à l'éducation (du pré-élémentaire jusqu'à l'enseignement supérieur) en France seraient inférieures à la moyenne européenne (4,6 *versus* 4,7 points de PIB) et à celles d'un grand nombre de nos partenaires (graphique 2) ;
2. Même constat pour ce qui concerne la fonction « ordre et sécurité publics » (graphique 3) ;
3. Enfin, en ce qui concerne la défense (graphique 4), même si la France reste au-dessus de la moyenne européenne, la correction apportée jette une lumière nouvelle sur la mesure de notre effort financier dans ce domaine (on passe de 1,8 point de PIB à 1,6 point de PIB en 2023) comparé à une référence parfois avancée, relative à la période de la Guerre froide compte tenu du contexte géopolitique actuel, période durant laquelle les dépenses relatives à la défense étaient de l'ordre de 3 points de PIB¹⁸.

¹⁸ Entre 1978 et 1989, les cotisations sociales imputées à la charge des employeurs, rapportées aux salaires et traitements bruts étaient de l'ordre de 33%. Le même ratio en 2023 est de 55%.

Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué

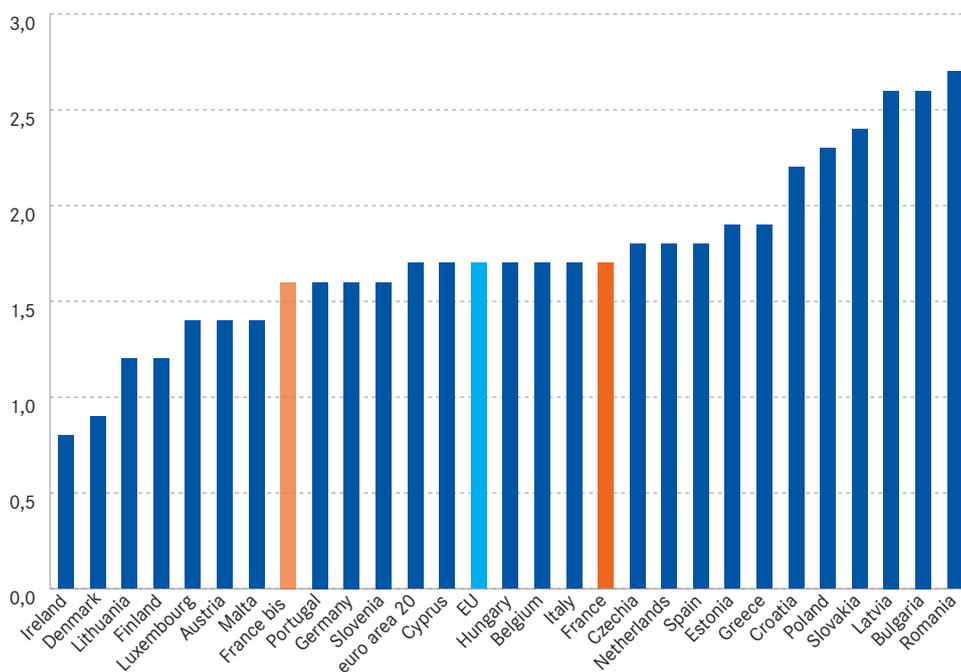
Graphique 2. Zoom sur les dépenses relatives à la fonction « Enseignement » en 2023 (en% de PIB)



Source : Eurostat et calculs auteur

Note : les données après correction pour la France correspondent à France bis.

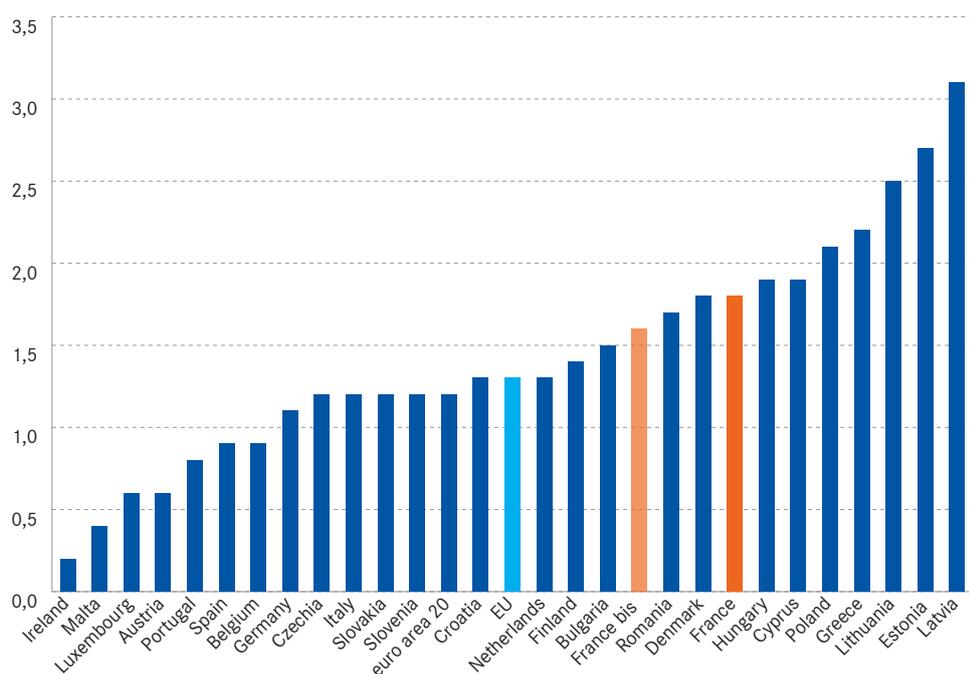
Graphique 3. Zoom sur les dépenses relatives à la fonction « Ordre et sécurité publics » en 2023 (en% de PIB)



Source : Eurostat et calculs auteur

Note : les données après correction pour la France correspondent à France bis.

Graphique 4. Zoom sur les dépenses relatives à la fonction « Défense » en 2023 (en% de PIB)



Source : Eurostat et calculs auteur.

Note : les données après correction pour la France correspondent à France bis.



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du gouvernement en matière économique.

Président délégué Xavier Jaravel

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Samuel Delpeuch,
Claudine Desrieux, Arthur Poirier

Économistes/Chargés d'études

Nicolas Grimpel, Lucie Huang, Alice Lapeyre,
Emma Laveissière, Antoine Lopes

Assistante du président délégué

Orkia Saïb

Membres Adrien Auclert, Emmanuelle Auriol,
Antonin Bergeaud, Antoine Bozio, François
Fontaine, Julien Grenet, Fanny Henriot, Xavier
Jaravel, Florence Jusot, Sébastien Jean, Isabelle
Méjean, Thomas Philippon, Vincent Pons,
Xavier Ragot, Alexandra Roulet, Katheline Schubert,
Emmanuelle Taugourdeau, Jean Tirole

Correspondants

Dominique Bureau, Benoît Mojon, Anne Perrot,
Aurélien Saussay, Ludovic Subran

Toutes les publications du Conseil d'analyse
économique sont téléchargeables sur son site :
www.cae-eco.fr

ISSN 2971-3560 (imprimé)
ISSN 2999-2524 (en ligne)

Contact Presse Hélène Spoladore
helene.spoladore@cae-eco.fr – Tél. : 01 42 75 77 47