

Retraite des fonctionnaires : un déséquilibre démographique important ?

Publié le 30 septembre 2025

🕒 6 minutes

Par : La Rédaction (<https://www.vie-publique.fr/auteur/18466-la-redaction>)

Les dépenses au titre des pensions civiles et militaires de l'État représentent 63,7 milliards d'euros (Md€) en 2024, avec une contribution d'équilibre de l'État de 48,2 Md€. Une communication de l'Assemblée nationale explique les raisons de ce besoin de financement élevé et propose des pistes d'amélioration.

Sans caisse autonome, le régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires d'État est retracé depuis 2006 dans le budget de l'État par le Compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions.

Depuis 1990, les dépenses de pensions ont augmenté de 3,7% par an en moyenne du fait :

- du rythme de progression de la pension moyenne (+2,2%) ;
- des effectifs de pensionnés (+1,5%).

La compensation démographique, mise en place afin de tenir compte des rapports dégradés entre cotisants et retraités de certains régimes, conduit à la prise en charge des surcoûts par l'État, soit 48,2 milliards d'euros (Md€) en 2024.

Une communication du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale (<https://www.vie-publique.frhttps://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/commissions-permanentes/finances/actualites/communication-de-charles-de-courson-rapporteur-general-sur-les-retraites-des-fonctionnaires>), Charles de Courson, présente un essai d'analyse des causes des surcoûts du régime de retraite des fonctionnaires d'État par rapport au régime général. Il présente aussi une proposition de leur imputation aux missions.

Les recettes du régime de retraite des fonctionnaires

Le régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires d'État est abondé par plusieurs catégories de recettes en 2024 :

- les **retenues sur pensions**, prélevées sur les traitements des fonctionnaires (7,5 Md€). L'assiette des prélèvements exclut la majorité des primes et est constituée du traitement indiciaire ;
- des **cotisations acquittées par les établissements publics, les collectivités territoriales et certaines entreprises**, comme **Orange** ou **La Poste** (6,9 Md€) ;
- la **contribution d'équilibre** versée par l'État (48,2 Md€).

En 2024, la **contribution d'équilibre de l'État** représente **75,7% des parts de financements** du régime de retraite des fonctionnaires d'État. Deux taux sont applicables pour calculer la contribution de l'État employeur :

- le taux "civil" (78,28% depuis 2025) ;
- le taux "militaire" (126,07% depuis 2013).

Le taux est de 16,58% en dessous du plafond annuel de la sécurité sociale pour les employeurs privés. Mais la Cour des comptes rappelle dans un rapport de février 2025 (<https://www.vie-publique.fr/rapport/297428-cour-des-comptes-situation-financiere-et-perspectives-systeme-retraites>), que les régimes de retraite des fonctionnaires et des salariés du privé ne sont pas comparables en raison de divergences importantes (invalidité, calcul des droits à la retraite...).

Selon le rapporteur général, la **convention comptable actuelle** donne une **image peu réaliste du déficit** de l'ensemble des régimes de retraite. La contribution de l'État doit garantir un solde nul de régime de retraite des fonctionnaires d'État. Le **coût que représente un fonctionnaire** est ainsi **mécaniquement surévalué**.

Les raisons d'un surcoût pris en charge par l'État

Fin 2023, **1,97 million de fonctionnaires cotisent** à leur régime de retraite, pour **2,06 millions de pensions de droit direct**. Cela représente un **ratio de 0,96 cotisant pour 1 pensionné de droit direct**. Ce rapport est de **1,6 dans le régime général complété de la retraite complémentaire Agirc-Arrco**.

Le **régime de retraite des fonctionnaires d'État** est marqué par un **important déséquilibre démographique**, dont les surcoûts sont pris en charge par l'État.

Un **surcoût de 1,6 Md€** peut s'expliquer par des spécificités du régime de retraite des fonctionnaires d'État pour bénéficier d'une pension de réversion :

- **absence de conditions de ressources** ;
- **absence d'une condition d'âge minimal**.

Certaines catégories, du fait de **risques et sujétions exceptionnelles** (policiers, administration pénitentiaire, contrôle aérien...) ou de règles spécifiques (militaires) peuvent **partir à la retraite de manière anticipée**. Le coût de ces **départs anticipés est estimé à 5,3 Md€**.

Pour les **catégories disposant d'un âge d'ouverture des droits anticipés** (notamment les militaires), **des bonifications et des majorations de durée d'assurance** sont accordées afin de ne pas dégrader le montant des pensions. Plutôt que d'affecter le financement de ces dispositifs spécifiques au CAS pensions, la communication du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale suggère de les affecter aux missions budgétaires concernées.

Le rapporteur général propose, à terme, la mise en place d'une **caisse de retraite autonome des fonctionnaires de l'État**.

Les effets du changement de statut d'Orange et de La Poste

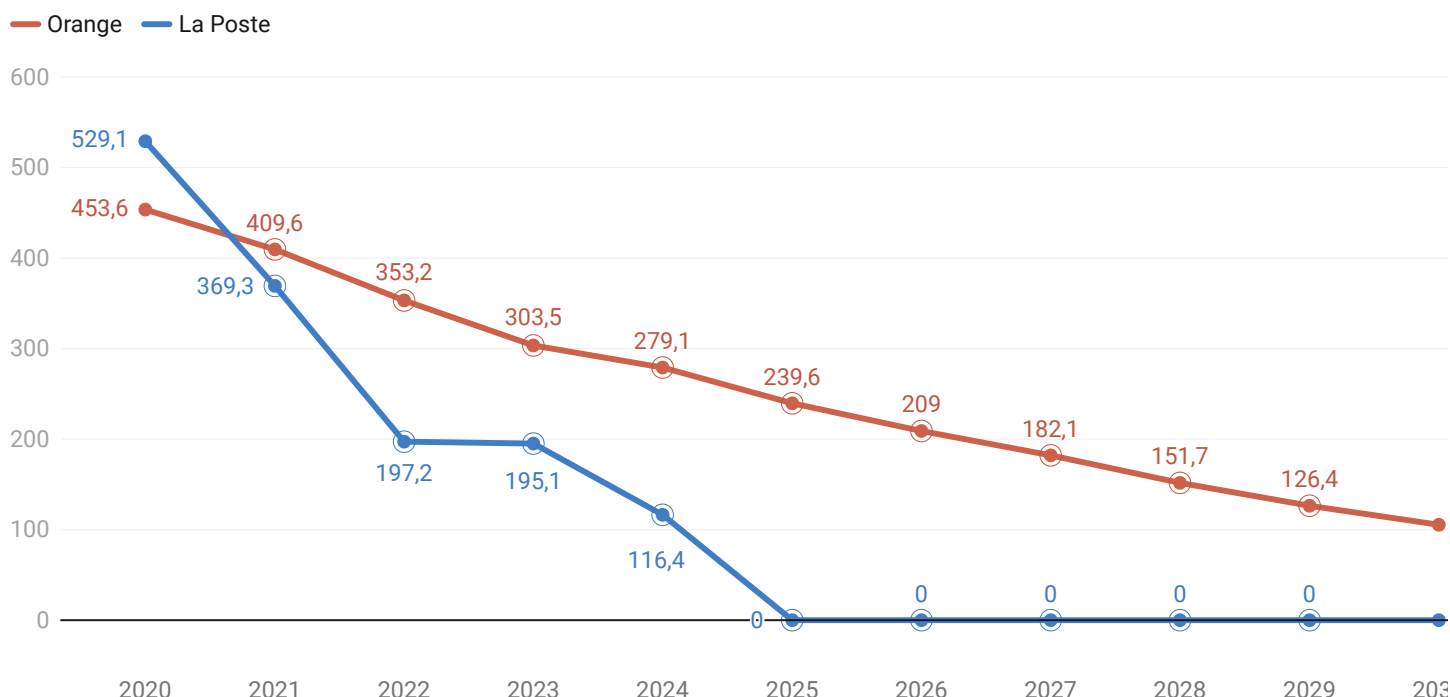
Le déséquilibre du régime de retraite des fonctionnaires d'État s'explique en partie par la **transformation d'Orange**, au 1^{er} janvier 1997, **et de La Poste**, au 1^{er} mars 2010, en **sociétés anonymes**. Les **salariés recrutés en tant que fonctionnaires** avant ces changements de statut ont pu conserver leur statut et leur **affiliation au régime de retraite des fonctionnaires d'État**.

Cela représente en 2025 pour Orange et La Poste un **ratio de 1 cotisant pour 5,3 pensionnés** : 60 190 fonctionnaires employés dans les deux entreprises cotisent pour 321 609 pensionnés.

Les contributions de ces employeurs représentent **239,6 millions d'euros en 2025** et sont en diminution constante (-75,6% depuis 2020). Dans le même temps, le **montant des pensions de droit direct et de droit dérivé des anciens fonctionnaires a augmenté de 17%**.

Montant de la contribution employeur versée par Orange et La Poste au régime de retraite de la fonction publique entre 2020 et 2030

En millions d'euros



2024 : données provisoires

2025-2030 : données projetées

Graphique: Vie-publique.fr / DILA • Source: direction du budget et prévisions d'Orange et La Poste • [Télécharger les données](#) • Créé avec [Datawrapper](#)

En raison de la **diminution du nombre de cotisants fonctionnaires de ces entreprises, leur recrutement étant fermé**, l'État prend en charge le besoin de financement à travers sa contribution d'équilibre.

En 2023, le **coût des pensions d'anciens fonctionnaires d'Orange et de La Poste** représente **7,3 Md€ pour l'État**, soit près de **12% des dépenses du régime de retraite des fonctionnaires**.

Selon les prévisions, le ratio cotisants-pensionnés :

- sera de 1 cotisant pour 10,6 pensionnés en 2030 ;
- sera nul :
 - à l'horizon 2044 pour Orange ;
 - à l'horizon 2065 pour La Poste.

En bref

Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers : un régime de retraite déficitaire (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/295553-cnracl-comment-resorber-le-deficit-de-la-caisse-de-retraite>)

3 octobre 2024