



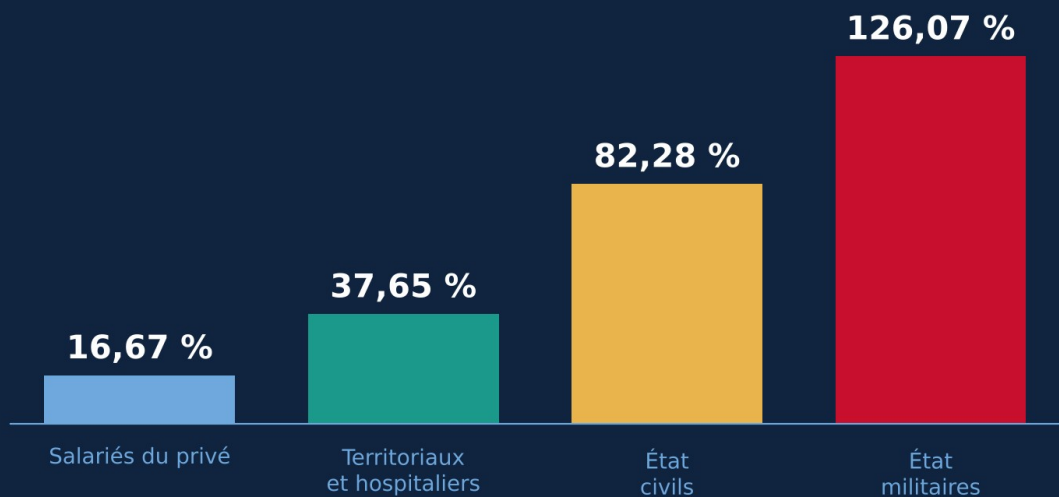
ÉLYSÉE CONSEILS · PROJET 2027

Retraites des fonctionnaires ce que révèle le budget 2027

Synthèse du « Jaune » Pensions annexé au projet de loi de finances pour 2027

Chiffres, schémas et constats

Taux de cotisation retraite à la charge de l'employeur en 2026



Réussir ensemble

Document de travail · octobre 2026 · version 1

Projet 2027 est la rédaction d'un programme pour la présidentielle 2027. Open source, ce programme est mis à disposition de tous les candidats à la présidentielle.

Sources : documents budgétaires officiels. Budgets : contributions au CAS Pensions identifiées.

Mode d'emploi

Cette synthèse résume le **rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique** annexé au projet de loi de finances pour 2027 : le « Jaune » Pensions, 250 pages rédigées par la direction du Budget. Elle s'en tient aux constats ; nos propositions font l'objet de documents séparés. Chaque chapitre s'ouvre sur un graphique et se termine par **nos affirmations** : ce que nous retenons, toujours fondé sur un chiffre du chapitre.

© RÈGLE DE MÉTHODE

Sauf mention contraire, les chiffres viennent du Jaune Pensions PLF 2027

(www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/34465) : exécution 2025, taux 2026, crédits 2027. Les numéros de page renvoient à ce document. Les estimations d'Élysée Conseils sont signalées comme telles.

Sommaire

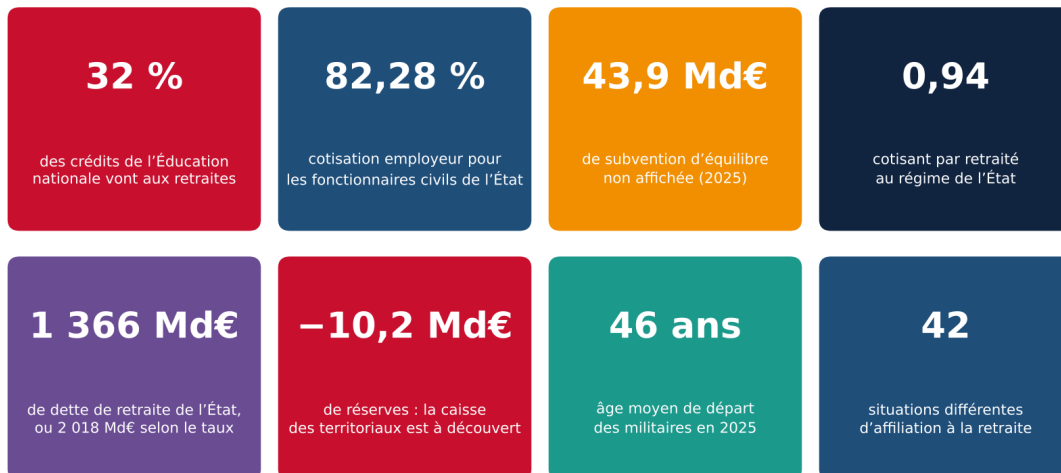
- 01 L'essentiel en une page
- 02 Un tiers du budget de l'école part en retraites
- 03 Les subventions qui ne disent pas leur nom
- 04 Mêmes métiers, règles différentes
- 05 Des réserves pour les uns, l'impôt pour les autres
- 06 L'emploi public ne baisse pas, il se déplace
- 07 Une dette de 1 366 milliards... selon le taux
- 08 L'outre-mer : des majorations à vie
- 09 Demain, et les chiffres à retenir



01 L'essentiel en une page

L'essentiel en huit chiffres

Régimes de retraite des agents publics, données 2025-2026



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027 ; calculs Élysée Conseils.

- **Les ministères paient d'abord des pensions.** 32 % des crédits de l'Éducation nationale et 30 % de ceux de l'Intérieur vont au compte qui finance les retraites de l'État ; 13 % en moyenne pour l'ensemble des ministères.
- **Une subvention qui ne dit pas son nom.** Au taux employeur du privé, l'État verserait 11 Md€ au lieu de 54,9 Md€. Les 43,9 Md€ restants sont une subvention d'équilibre payée par l'impôt.
- **Mêmes métiers, règles différentes.** Réversion sans condition de ressources, +5 % de pension par enfant au-delà du troisième, départs anticipés : seuls 29 % des hospitaliers partent à l'âge de droit commun.
- **Des réserves pour les uns, l'impôt pour les autres.** 53,6 Md€ placés en capitalisation pour le régime additionnel des fonctionnaires, 15,9 Md€ pour les contractuels, mais -10,2 Md€ pour la caisse des territoriaux et hospitaliers.
- **Une dette qui dépend d'un taux.** 1 366 Md€ d'engagements de retraite, 207 Md€ de moins qu'un an plus tôt, sans aucune réforme.
- **Un emploi public qui se déplace.** La fonction publique territoriale a gagné 78,5 % d'effectifs entre 1980 et 2019 ; la cotisation employeur de sa caisse de retraite a gagné 10 points depuis 2012.

NOS AFFIRMATIONS

« Le budget 2027 montre enfin ce que coûtent les retraites des fonctionnaires. Il ne dit toujours pas qui les paie vraiment : le contribuable, sous le nom de « contribution employeur ». »

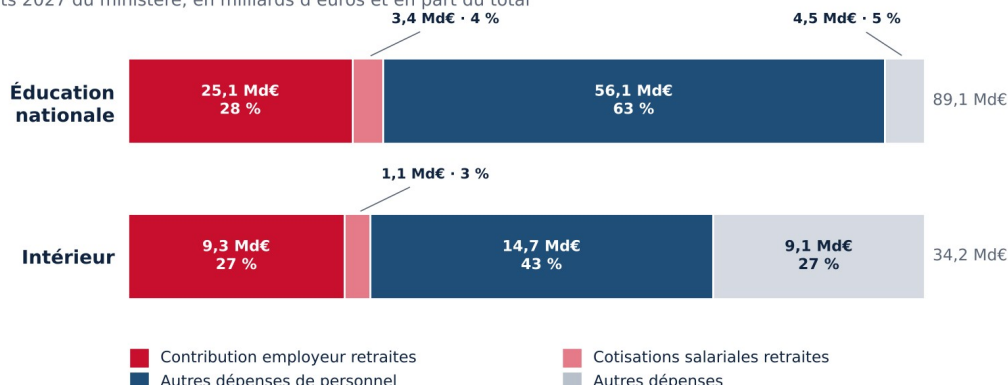


02 Un tiers du budget de l'école part en retraites

Pour la première fois, le budget détaille ministère par ministère la part des crédits qui finance les pensions (p. 7).

Un tiers du budget de l'école part en retraites

Crédits 2027 du ministère, en milliards d'euros et en part du total



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027, figures B et B bis.

Sur 89,1 Md€ de crédits, l'Éducation nationale verse 25,1 Md€ de contributions employeur au compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS Pensions), auxquels s'ajoutent 3,4 Md€ de cotisations salariales : **34 % de sa masse salariale finance les retraites**. À l'Intérieur, la proportion atteint **41 %** (p. 11-12).

CHIFFRE CLÉ

+8 points en deux ans. La contribution employeur pour un fonctionnaire civil de l'État est passée de 74,28 % en 2024 à **82,28 %** en 2026. Elle s'applique au traitement hors primes : à 126,07 % pour un militaire, l'État verse plus que le traitement lui-même (p. 8).

Éducation nationale : trois façons de compter

Crédits 2027, en milliards d'euros



Source : Jaune Pensions PLF 2027 ; méthode IPP (juin 2025) ; estimation Élysée Conseils (niveau intermédiaire).

À SAVOIR

Le budget comparable à l'international ne retire que la part de la contribution qui dépasse un effort d'employeur normal (taux de 34,7 % retenu par l'Institut des politiques publiques, IPP, en juin 2025). Estimation Élysée Conseils sur la base du taux 2026, le taux 2027 n'étant pas publié dans le rapport. Les « +1,1 Md€ pour l'école » annoncés pour 2027 sont, eux, calculés hors cotisations retraites (p. 15).

NOS AFFIRMATIONS

« Quand l'État annonce un milliard de plus pour l'école, il faut lire la note de bas de page : les retraites, elles, augmentent toutes seules. »



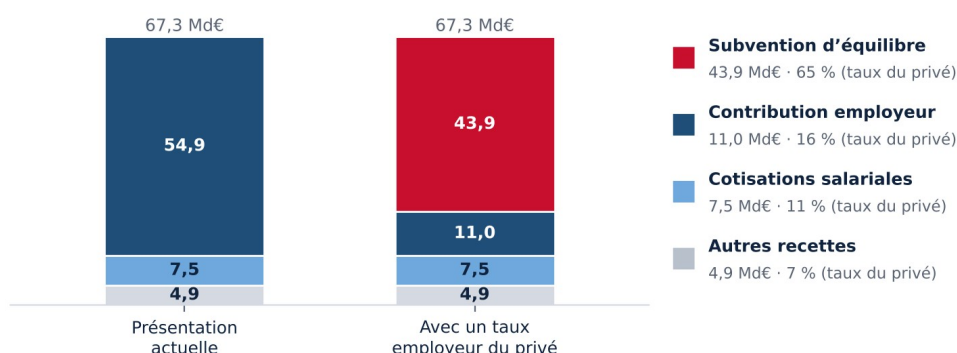
03 Les subventions qui ne disent pas leur nom

Le CAS Pensions doit être à l'équilibre à tout instant. La variable d'ajustement, c'est la contribution des ministères (p. 20).

Les taux vont de 16,67 % dans le privé à 126,07 % pour les militaires (voir la couverture). Le rapport les juge « peu comparables » : les primes sont hors assiette, l'invalidité et les droits familiaux sont à la charge du régime. Mais il chiffre lui-même l'écart. Au taux employeur du privé (16,67 %), les employeurs publics verseraient **11 Md€** ; les **43,9 Md€** restants, soit 65 % des recettes du compte, relèvent d'une subvention d'équilibre (p. 20-21).

43,9 milliards qui ne disent pas leur nom

Recettes 2025 du compte qui paie les pensions de l'État (CAS Pensions), en milliards d'euros



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027, figure 3A (taux employeur du privé : 16,67 %).

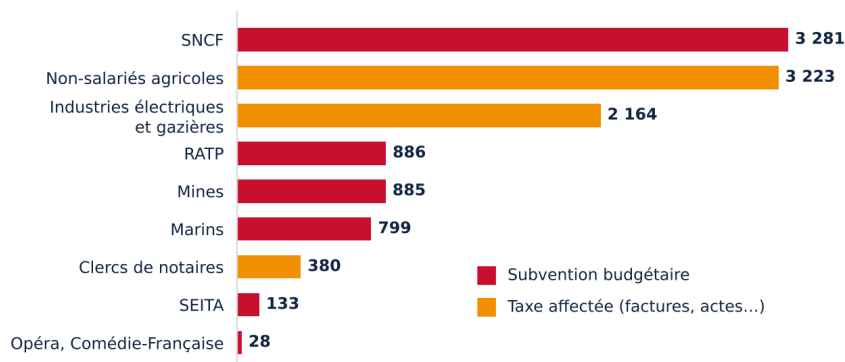
La Cour des comptes (septembre 2026) propose un taux employeur de 44,1 % pour les civils et de 51,2 % pour les militaires ; l'IPP retient 34,7 % (p. 22). La direction du Budget conclut pourtant qu'il ne faut « pas chercher à comparer » et annonce des groupes de travail (p. 23).

À SAVOIR

Le texte du rapport annonce une subvention de 41,5 Md€, mais son graphique et le pourcentage de 65,2 % donnent 43,9 Md€ (54,9 – 11,0). Nous retenons le chiffre cohérent avec le graphique.

11,8 milliards versés à d'autres régimes

Financement de l'État hors CAS Pensions en 2025, en millions d'euros



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027, tableau 5. Mines : subvention 882 M€ + taxes 3 M€.

Hors CAS Pensions, l'État verse encore **11,78 Md€** à d'autres régimes : 6 Md€ de subventions et 5,77 Md€ de taxes affectées (p. 29). Les retraites des industries électriques et gazières sont financées par une taxe sur la part fixe des **factures d'électricité et de gaz** (2,16 Md€ en 2025), celles des clercs de notaires par une taxe

sur les émoluments (380 M€). Les régimes des députés, des sénateurs, des agents des assemblées et des élus du CESE sont équilibrés par leurs employeurs, c'est-à-dire par des budgets publics (p. 26-29).

CHIFFRE CLÉ

Moins de 2 % des pensions de l'État sont financées par la compensation démographique entre régimes, un dispositif « complexe, artificiel et mal géré » selon la Cour des comptes (p. 23). La caisse des territoriaux, pourtant déficitaire, y a encore versé 421 M€ en 2025 (p. 57).

NOS AFFIRMATIONS

« Chaque ménage paie la retraite des agents de l'énergie sur sa facture d'électricité, sans le savoir. La transparence commence par appeler une subvention une subvention. »



04 Mêmes métiers, règles différentes

Selon le rapport, à salaire égal, les droits sont « similaires » : les règles du privé augmenteraient même de 1,5 % la pension moyenne des fonctionnaires de l'État (Drees). Le même document détaille pourtant une longue liste de règles propres (p. 113-143).

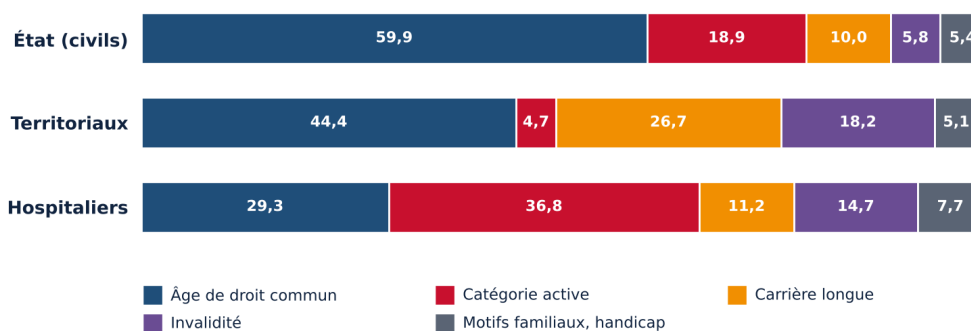
Ce qui distingue le régime des fonctionnaires

Règle	Fonctionnaires	Salariés du privé (régime général)
Calcul de la pension	75 % du traitement des 6 derniers mois, hors primes (les primes cotisent au RAFP)	50 % des 25 meilleures années, primes comprises, plus la complémentaire Agirc-Arrco
Réversion	50 %, sans condition d'âge ni de ressources ; perdue en cas de remariage ou de concubinage	Sous conditions d'âge et de ressources, sans condition de vie maritale
Enfants	+10 % de pension pour 3 enfants, puis +5 % par enfant supplémentaire	+10 % pour 3 enfants et plus
Invalidité	Pension du régime de retraite, à vie, sans décote, minimum garanti sans condition	Assurance maladie, puis retraite à l'âge légal
Départs anticipés	Catégories actives : âge légal – 5 ou – 10 ans ; militaires après 17 ou 27 ans de services	Carrières longues, handicap, incapacité permanente
Minimum de pension	15 ans de services donnent 57,5 % du maximum (1 366,35 € par mois)	Proportionnel à la durée cotisée
Bonifications	Trimestres gratuits : outre-mer et étranger, campagnes militaires, « cinquième » jusqu'à 5 ans	Majorations pour enfants
Fin d'activité	Limite d'âge à 67 ans, retraite d'office	Aucune limite d'âge

Source : Jaune Pensions PLF 2027, p. 113-143 ; Drees, Les Dossiers de la Drees n° 103 (2022).

Partir à l'heure, une exception à l'hôpital

Motif de départ des fonctionnaires partis en retraite en 2025, en %



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027, tableau 70 (hors militaires).

En 2025, **seuls 29 % des hospitaliers** partent à l'âge de droit commun, contre 60 % des civils de l'État ; 37 % partent au titre de la catégorie active (p. 152). Les militaires liquident leur pension à **46 ans** en moyenne ; 99,7 % bénéficient de bonifications, 34 trimestres en moyenne, soit **+324 € par mois** (p. 126 et 150). Ils sont aussi les seuls à conserver leurs règles de cumul emploi-retraite après la réforme de 2026 (p. 131).

NOS AFFIRMATIONS

« Le régime des fonctionnaires n'est pas plus généreux « en moyenne » : il l'est par exceptions. Et les exceptions finissent par faire la règle. »

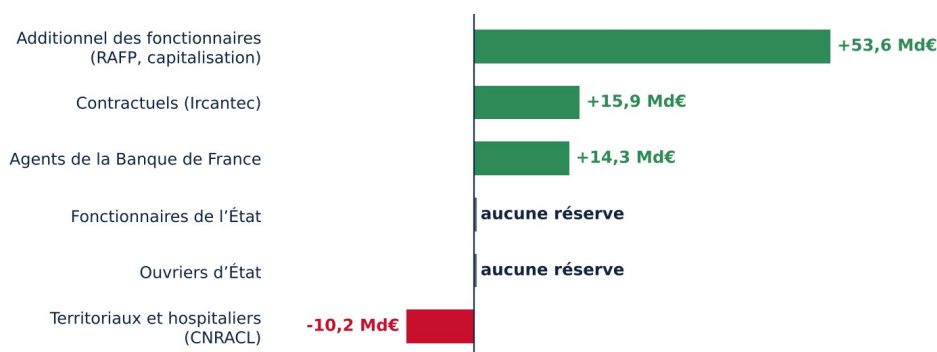


05 Des réserves pour les uns, l'impôt pour les autres

Trois régimes d'agents publics accumulent des réserves. Le principal, celui des fonctionnaires de l'État, n'en a aucune.

Des réserves pour les uns, l'impôt pour les autres

Réserves des régimes de retraite des agents publics, en milliards d'euros



Source : Jaune Pensions PLF 2027 (fin 2025 ; RAFP en valeur boursière) ; COR, fiche régime Banque de France (2023).

- **Régime additionnel de la fonction publique (RAFP)** : obligatoire depuis 2005 pour tous les fonctionnaires, 10 % des primes (5 % agent, 5 % employeur) dans la limite de 20 % du traitement. Un portefeuille de **53,6 Md€** en valeur boursière fin 2025, dont 44,2 % d'actions ; engagements couverts à 121,1 % (p. 68-69).
- **Ircantec**, la complémentaire des contractuels : **15,9 Md€** de réserves, soit 3,4 années de prestations, et des règles de solvabilité à vingt ans (p. 81).
- **Banque de France** : **14,3 Md€** de réserves fin 2023 ; les revenus du portefeuille financent 25 % des dépenses du régime (COR).

- **Préfon** : un complément facultatif par capitalisation, créé il y a plus de cinquante ans pour les agents publics.
- **Fonctionnaires de l'État** : aucune réserve. Le « solde cumulé » du compte, tombé de 9,5 Md€ en 2021 à 2,6 Md€ en 2025, n'est qu'une marge comptable : « il n'y a pas de cagnotte », précise le rapport (p. 51).
- **Territoriaux et hospitaliers (CNRACL)** : des réserves **négatives de 10,2 Md€** fin 2025, après un déficit de 2,3 Md€ sur l'année (p. 57).

NOS AFFIRMATIONS

« La capitalisation n'est pas un tabou dans la fonction publique : elle y est obligatoire depuis 2005. Ceux qui la refusent aux salariés du privé oublient que les agents publics en bénéficient déjà. »

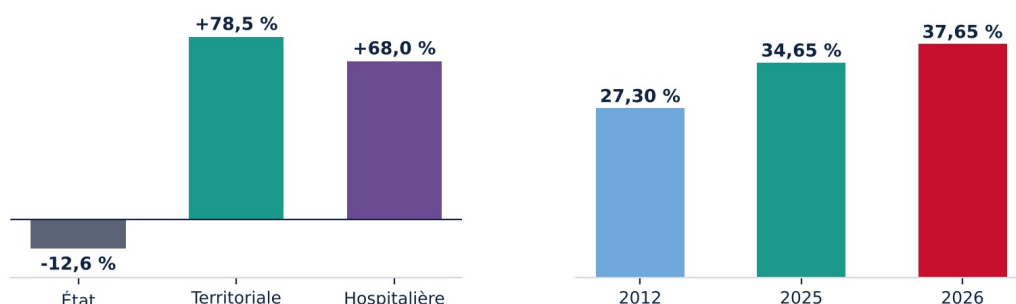


06 L'emploi public ne baisse pas, il se déplace

Le régime de l'État compte 0,94 cotisant par retraité, contre 1,5 au régime général (p. 13). Ce n'est pas le signe d'un État qui a fondu.

L'emploi public ne baisse pas, il se déplace

À gauche : effectifs 1980-2019, en %. À droite : cotisation employeur de la CNRACL, en %



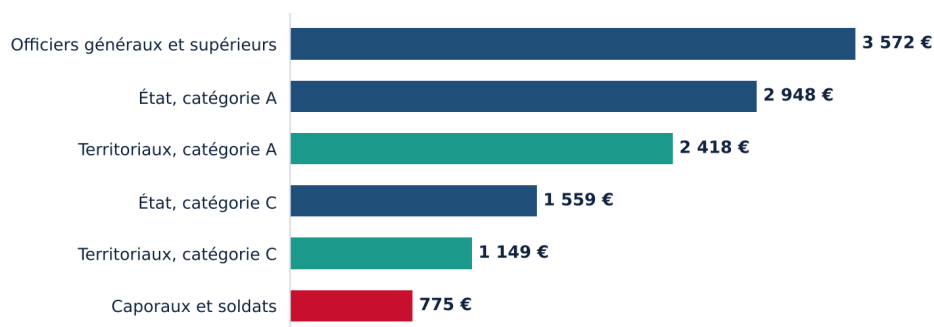
Source : iFRAP d'après les séries longues de la DGAFP (1980-2019) ; Jaune Pensions PLF 2027 (CNRACL).

Fin 2023, la fonction publique compte **5,83 millions d'agents** : 2,57 millions à l'État, 2,02 millions dans la territoriale, dont 25,3 % de contractuels, et 1,24 million à l'hôpital (Insee). Le régime de l'État perd des cotisants pour trois raisons : le recrutement de **contractuels**, affiliés au régime général ; le changement de statut de **La Poste et de France Télécom** en 1991, dont environ 385 000 anciens agents restent pensionnés de l'État ; les **transferts d'agents** vers les collectivités, qui ont fait progresser les cotisants de la CNRACL de 3 % par an entre 2006 et 2010 (p. 145 et 193).

Pour la caisse des territoriaux et hospitaliers, la facture suit : dépenses de pensions en hausse de **6,2 % par an** depuis 1990, rapport cotisants/retraités tombé à 1,29 en 2025 contre 1,41 en 2024, cotisation employeur relevée de 27,30 % à 37,65 % depuis 2012 (p. 31-33). Cette charge pèse sur les impôts locaux et les budgets hospitaliers.

De 775 € à 3 572 € : la fonction publique à plusieurs vitesses

Pension brute mensuelle moyenne des nouveaux retraités en 2025



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027, tableau 108.

À l'intérieur même de la fonction publique, les écarts sont considérables : 72 % des territoriaux sont en catégorie C, contre 20 % à l'État ; à la CNRACL, les carrières durent 25 ans en moyenne et 75 % des retraités sont polypensionnés (p. 157). Un nouveau retraité territorial touche **1 376 €** par mois en moyenne, un civil de l'État **2 453 €** (p. 184).

POUR ALLER PLUS LOIN

Un agent payé par l'État peut déjà relever du régime commun : les enseignants du privé sous contrat cotisent au régime général et à une complémentaire (Agirc-Arrco ou Ircantec), comme le montre le tableau 4 du rapport (p. 27). Nous développons ces constats dans notre rapport « **Fin du recrutement statutaire** » (septembre 2026), sur www.elysee-conseils.fr.

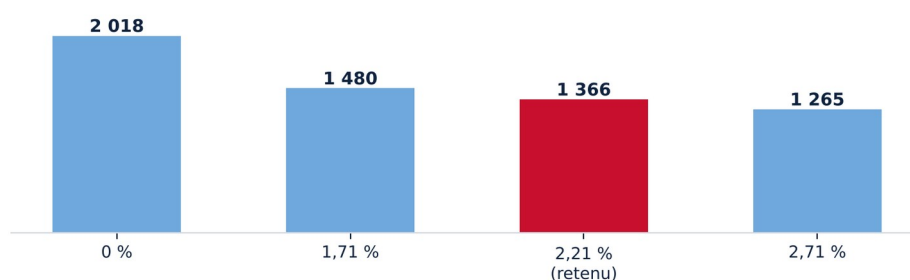
NOS AFFIRMATIONS

« L'État n'a pas supprimé l'emploi public, il l'a transféré. Les agents sont partis vers les collectivités, et la facture des retraites les a suivis jusqu'aux impôts locaux. »

% 07 Une dette de 1 366 milliards... selon le taux

Une dette qui dépend d'un taux

Engagements de retraite de l'État au 31 décembre 2025, en milliards d'euros, selon le taux d'actualisation



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027, tableau 10 (compte général de l'État 2025).

Fin 2025, l'État doit **1 366 Md€** de pensions futures à ses agents et retraités actuels, dont 798 Md€ aux retraités. Un an plus tôt, le chiffre était de 1 573 Md€. **Aucune pension n'a baissé** : le taux d'actualisation, aligné sur le rendement d'une obligation d'État indexée sur l'inflation (OAT€i 2047), est passé de 1,38 % à 2,21 %. Plus les taux d'intérêt réels montent, moins une dépense lointaine pèse dans les comptes d'aujourd'hui (p. 36-37).

À SAVOIR

Au taux de 2024, les engagements atteindraient 1 565 Md€ : ils sont donc quasi stables. Ces 1 366 Md€ ne comprennent ni les ouvriers d'État (31,3 Md€), ni les territoriaux et hospitaliers.

NOS AFFIRMATIONS

« 207 milliards de dette effacés en un an, sans réforme et sans qu'un seul retraité perde un euro : c'est la magie d'un taux d'intérêt. »



08 L'outre-mer : des majorations à vie

L'**indemnité temporaire de retraite** majore la pension des retraités de l'État qui résident dans six territoires. Jugée sans fondement, elle a été mise en extinction en 2008 ; de nouvelles attributions restent pourtant possibles **jusqu'au 31 décembre 2027**, et l'indemnité est versée à vie (p. 129-130).

Majoration de la pension par territoire

Territoire	Majoration	Plafond annuel
La Réunion, Mayotte	35 %	10 000 €
Saint-Pierre-et-Miquelon	40 %	10 000 €
Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Polynésie française	75 %	18 000 €

Source : Jaune Pensions PLF 2027, tableau 54 et p. 130 (plafonds fixés au 1er janvier 2018).

La **bonification de dépaysement** ajoute des trimestres non cotisés pour les services hors d'Europe, outre-mer compris, « même si [les agents] en sont originaires ». Trois années de service aux États-Unis ou en Chine valent une année de plus pour la retraite (p. 124).

NOS AFFIRMATIONS

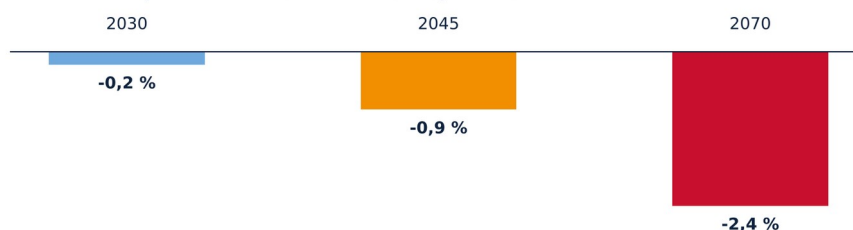
« Une majoration jugée injustifiée en 2008 sera encore attribuée en 2027, et versée à vie. »



09 Demain, et les chiffres à retenir

Le déficit se creuse à long terme

Solde de l'ensemble du système de retraite, en % du PIB (COR, juin 2026)



Source : COR, rapport annuel de juin 2026, repris par le Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027 (p. 191).

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) prévoit un déficit de **2,4 % du PIB en 2070**, contre 1,4 % dans son rapport précédent, avec une fécondité revue à 1,45 enfant par femme. La suspension de la réforme de 2023 coûte **1,8 Md€ par an** jusqu'en 2033. Le rapport cotisants/retraités de la CNRACL passerait de 1,5 en 2024 à 0,9 en 2070 (p. 191-193).

Les chiffres à retenir

Chiffre	Ce qu'il mesure	Source
32 %	Part des crédits de l'Éducation nationale versée au CAS Pensions	p. 10
82,28 %	Contribution employeur pour un fonctionnaire civil de l'État (2026)	p. 8
43,9 Md€	Subvention d'équilibre implicite au taux employeur du privé (2025)	p. 21
11,78 Md€	Financement de l'État vers les autres régimes de retraite (2025)	p. 29
49,3 Md€	Coût des retraites des fonctionnaires et ouvriers pour l'État : 11,4 % du budget général	p. 30
0,94	Cotisant par retraité au régime de l'État (1,5 au régime général)	p. 13
1 366 Md€	Engagements de retraite de l'État fin 2025 (2 018 Md€ à taux zéro)	p. 36
53,6 Md€	Portefeuille du régime additionnel des fonctionnaires, en capitalisation	p. 68
-10,2 Md€	Réserves de la caisse des territoriaux et hospitaliers	p. 57
29 %	Part des hospitaliers qui partent à l'âge de droit commun (2025)	p. 152
46 ans	Âge moyen de liquidation des militaires (2025)	p. 150
42	Situations différentes d'affiliation à la retraite	p. 26

Source : Jaune Pensions PLF 2027.

NOS AFFIRMATIONS

« Quarante-deux situations de retraite, des taux de cotisation de 17 % à 126 %, des réserves pour les uns et des déficits pour les autres : le problème n'est pas seulement le coût, c'est l'illisibilité. »

Lexique et sources

CAS Pensions : compte d'affectation spéciale du budget de l'État qui paie les pensions des fonctionnaires civils et militaires. **CNRA** : Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (territoriaux et hospitaliers). **RAFP** : retraite additionnelle de la fonction publique. **Ircantec** : complémentaire des agents contractuels. **COR** : Conseil d'orientation des retraites. **IPP** : Institut des politiques publiques. **Drees** : service statistique du ministère des Solidarités.

- Direction du Budget, *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique*, annexe au projet de loi de finances pour 2027 : www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/34465
- Insee Première n° 2052, *L'emploi dans la fonction publique en 2023* : insee.fr/fr/statistiques/8572076
- iFRAP, 1980-2019 : *quelle évolution des effectifs de la fonction publique*, d'après les séries longues de la DGAFP : ifrap.org
- COR, fiche régime « Banque de France » (2024) : cor-retraites.fr
- Cour des comptes, *Les retraites des fonctionnaires de l'État*, septembre 2026 ; IPP, *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?*, juin 2025 ; Drees, Dossier n° 103, novembre 2022.

ÉLYSÉE CONSEILS · PROJET 2027

Document de travail ouvert, mis à jour au fil des publications officielles. Vos remarques et vos sources sont les bienvenues : mesidees@elysee-conseils.fr.