

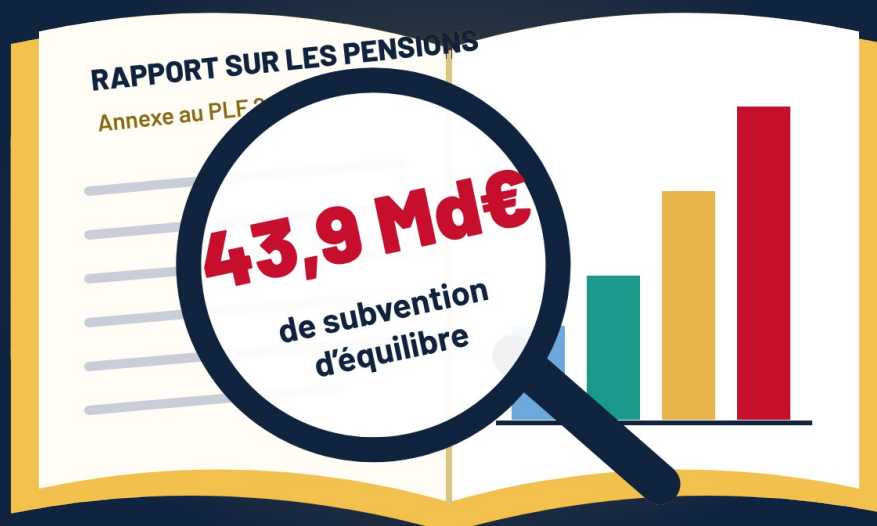


ÉLYSÉE CONSEILS · PROJET 2027

Retraites des fonctionnaires les vrais chiffres

Coût, subventions et budgets gonflés : synthèse du « Jaune » Pensions du budget 2027

Chiffres, schémas et constats



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 est la deuxième exploitation du **rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique** annexé au projet de loi de finances pour 2027 (le « Jaune » Pensions, direction du Budget). Après le panorama général, elle se concentre sur le **coût des retraites des fonctionnaires et sur les subventions** qui les financent. Elle s'en tient aux constats ; les propositions du Projet 2027 feront l'objet d'un document séparé.

© 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 Payer les retraites de ceux qui ont servi l'État : un devoir
- 03 Pour la première fois, Bercy publie les vrais chiffres
- 04 43,9 milliards : la subvention qui ne dit pas son nom
- 05 La retraite payée par les seules cotisations, c'est fini
- 06 Des budgets qui gonflent... par les pensions
- 07 Les chiffres à retenir

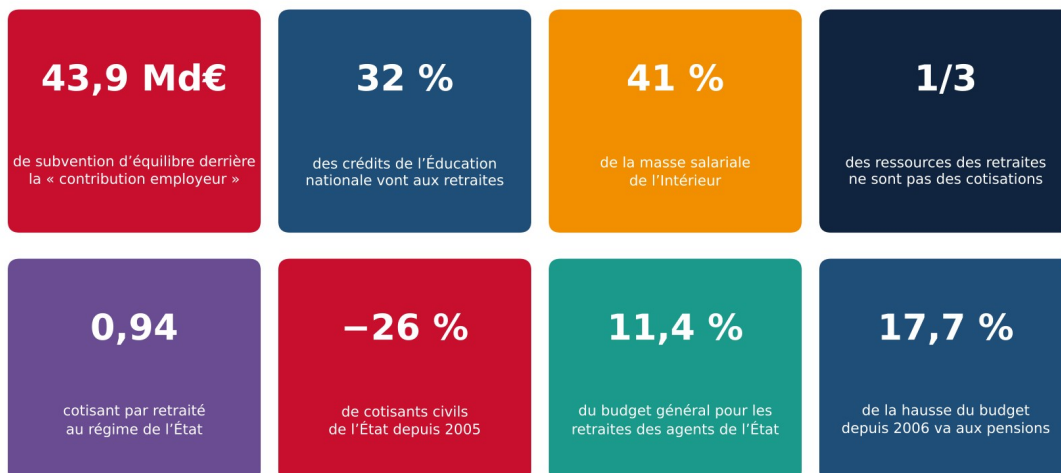


01 L'essentiel en une page

Pour la première fois, Bercy publie les vrais chiffres des retraites des fonctionnaires. Et c'est édifiant.

L'essentiel en huit chiffres

Retraites des fonctionnaires de l'État, données 2025-2027



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027 ; COR (juin 2026) ; calculs Élysée Conseils.

- **Il est normal que l'État paie la retraite de ceux qui l'ont servi.** Le régime des fonctionnaires civils de l'État compte 26 % de cotisants en moins qu'en 2005 et 35 % de retraités en plus : une subvention d'équilibre est inévitable.
- **Elle n'est pas dite.** Au taux d'un employeur privé, l'État verserait 11 Md€ ; il en verse 54,9. Les **43,9 Md€** de différence sont payés par l'impôt et la dette, sous le nom de « contribution employeur ».
- **Elle gonfle les budgets des ministères** : 32 % des crédits de l'Éducation nationale et 41 % de la masse salariale de l'Intérieur financent des retraites.
- **L'État finance aussi 11,78 Md€ d'autres régimes**, dont celui des industries électriques et gazières par une taxe sur les factures d'énergie.
- **La retraite financée par les seules cotisations, c'est fini** : sur 417 Md€ de ressources du système de retraite, 277 Md€ seulement sont des cotisations.
- **Les comparaisons internationales comptent nos retraites comme de l'école** : la comptabilité nationale impute la charge des retraités d'hier aux services d'aujourd'hui.

NOS AFFIRMATIONS

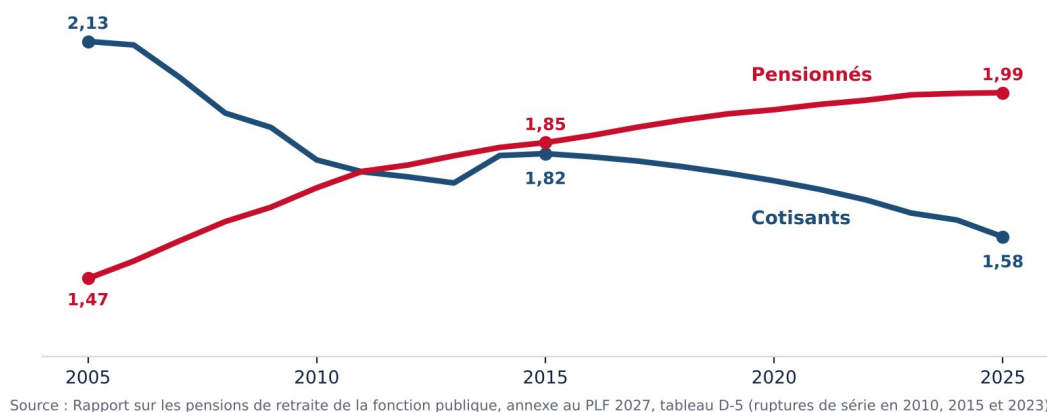
« Payer les retraites de ceux qui ont servi l'État est un devoir. Le cacher dans les budgets de l'école et de la police est une faute. »



02 Payer les retraites de ceux qui ont servi l'État : un devoir

Moins de cotisants, plus de retraités : l'effet de ciseaux

Fonctionnaires civils de l'État, en millions, 2005-2025 (pensionnés : droits directs et dérivés, La Poste et Orange compris)



En 2005, le régime des pensions civiles de l'État comptait **2,13 millions de cotisants** pour 1,47 million de pensionnés. En 2025, il compte **1,58 million de cotisants** pour 1,99 million de pensionnés (tableau D-5, p. 238). Les courbes se sont croisées au début des années 2010. Pour l'ensemble du régime, civils et militaires, on compte **0,94 cotisant par retraité**, contre 1,5 au régime général (p. 13, d'après la Cour des comptes).

Cette baisse du nombre de titulaires n'est pas un mal en soi. Elle traduit des choix successifs : la sortie de La Poste et de France Télécom du statut en 1991, dont les anciens agents restent pensionnés de l'État, les transferts d'agents vers les collectivités lors de la décentralisation, le recours croissant aux contractuels, affiliés au régime général (p. 13). Un État qui emploie moins de titulaires mais honore la parole donnée à ceux qui ont servi paie mécaniquement une part croissante des pensions sur son budget.

Le rapport le dit sans détour : le déséquilibre du régime « s'explique en réalité très largement par ses caractéristiques démographiques, et non par le niveau des droits versés » (p. 13). Selon la Drees, appliquer les règles du privé aux fonctionnaires de l'État augmenterait même leur pension moyenne de 1,5 %.

CHIFFRE CLÉ

49,3 Md€ : c'est ce que l'État a consacré en 2025 aux retraites de ses fonctionnaires et de ses ouvriers, soit **11,4 % du budget général** (p. 30).

NOS AFFIRMATIONS

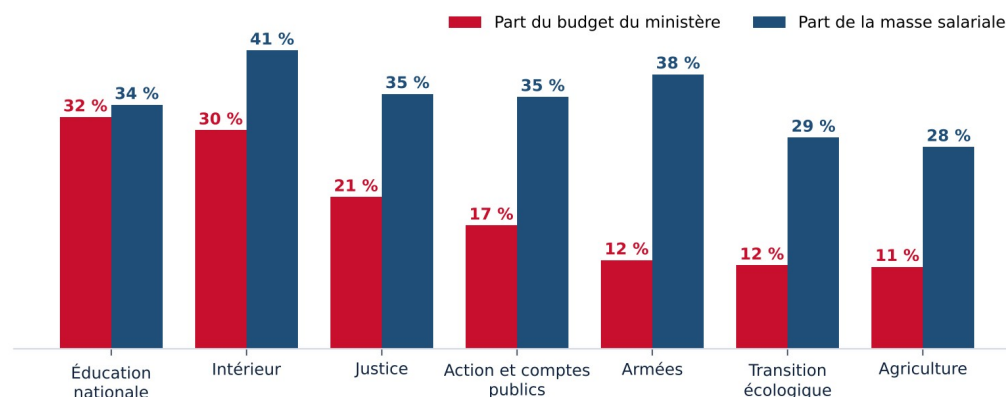
« Nous ne faisons pas le procès des retraités de la fonction publique. Nous faisons celui d'une présentation budgétaire qui empêche les Français de savoir ce qu'ils paient. »



03 Pour la première fois, Bercy publie les vrais chiffres

Jusqu'à 41 % de la masse salariale part en retraites

Part des retraites (contribution employeur et cotisations salariales au CAS Pensions), crédits 2027, en %



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027, figure 3B ; lecture des valeurs et calculs Élysée Conseils.

L'éditorial du rapport le revendique : « Pour la première fois, les annexes du projet de loi de finances présentent, pour chaque ministère, la part totale des dépenses consacrées au paiement des pensions. Cette information n'était pas cachée mais peu lisible » (p. 7). Le compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS Pensions) doit être équilibré à tout instant ; la contribution versée par chaque ministère en est la variable d'ajustement.

Sur les 89,1 Md€ de crédits de l'Éducation nationale pour 2027, **28,5 Md€** vont au CAS Pensions : 25,1 Md€ de contribution employeur et 3,4 Md€ de cotisations salariales. Plus d'un tiers de la masse salariale du ministère finance des retraites. À l'Intérieur, la proportion atteint **41 %** de la masse salariale ; à la Justice, 35 % ; aux Armées, 38 % (p. 10-12 et figure 3B).



LE DÉBAT DE 2025

Le 14 janvier 2025, dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre François Bayrou chiffrait le coût des retraites à environ 380 Md€ par an, pour quelque 325 Md€ de cotisations : il manquait, selon lui, 45 à 55 Md€ chaque année, comblés par le budget de l'État (Europe 1, 16 janvier 2025).

Le 20 février 2025, la Cour des comptes répondait qu'il n'existait « aucun déficit caché » : les contributions de l'État relèvent d'une convention comptable, sans effet sur la charge des finances publiques (Public Sénat, 20 février 2025). Le 8 septembre 2025, son gouvernement tombait, faute d'obtenir la confiance de l'Assemblée nationale sur l'état des finances publiques.

Le Jaune 2027 donne raison aux deux : il n'y a pas de déficit caché, mais il y a bien une **subvention cachée**, de 43,9 Md€ pour les seuls fonctionnaires de l'État. On peut au moins reconnaître à l'ancien Premier ministre d'avoir posé la bonne question.



NOS AFFIRMATIONS

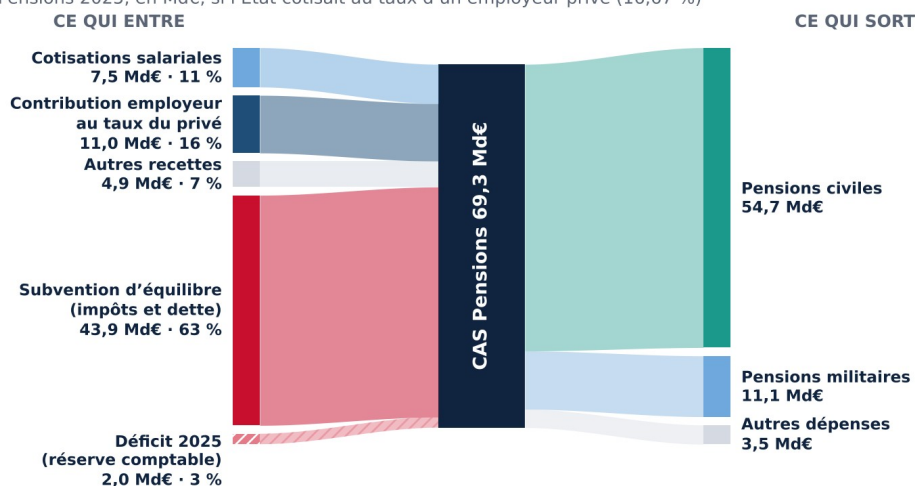
« Il n'y a pas de déficit caché, il y a une subvention cachée : 43,9 milliards pour les seuls fonctionnaires de l'État. »



04 43,9 milliards : la subvention qui ne dit pas son nom

43,9 milliards d'impôts derrière la « contribution employeur »

CAS Pensions 2025, en Md€, si l'État cotisait au taux d'un employeur privé (16,67 %)

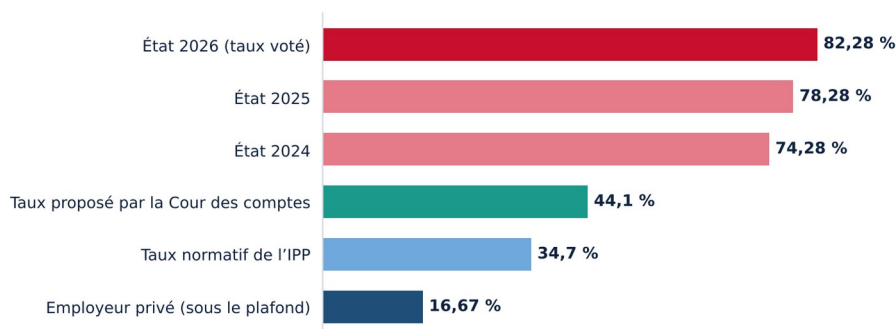


Source : Jaune Pensions PLF 2027, figure 3A et p. 30-31 ; « autres dépenses » : calcul Élysée Conseils.

La contribution des ministères n'est pas une cotisation : c'est un taux d'équilibre, passé de 74,28 % à **82,28 %** du traitement en deux ans pour un fonctionnaire civil, et fixé à 126,07 % pour un militaire, contre 16,67 % pour un employeur privé (p. 8). Le rapport chiffre lui-même l'écart : au taux du privé, les employeurs publics verseraient **11 Md€**, contre 54,9 Md€. La différence, soit **43,9 Md€ et 65 % des recettes du compte**, relève d'une subvention d'équilibre (p. 20-21).

Un taux d'équilibre, pas un taux de cotisation

Contribution employeur pour un fonctionnaire civil de l'État, comparée aux taux de référence, en %



Source : Jaune Pensions PLF 2027, p. 8 et 22 ; Cour des comptes (septembre 2026) ; IPP (juin 2025).

Le taux du privé n'est pas le seul repère. La Cour des comptes (septembre 2026) calcule un taux employeur de **44,1 %** pour les civils et de 51,2 % pour les militaires, après avoir retiré l'invalidité, les droits familiaux, les départs anticipés et le poids démographique ; l'Institut des politiques publiques (IPP, juin 2025) retient **34,7 %** (p. 22). Quelle que soit la référence, la subvention se compte en dizaines de milliards. La direction du Budget conclut pourtant qu'il ne faut « pas chercher à comparer » et renvoie à de futurs 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.

Et 11,78 milliards pour les autres régimes

Hors CAS Pensions, l'État a versé en 2025 **11,78 Md€** à d'autres régimes : 6 Md€ de subventions et 5,77 Md€ de taxes affectées (p. 29). La SNCF reçoit 3,28 Md€, la RATP 0,89 Md€, les mines 0,88 Md€, les marins 0,80 Md€. 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€), celles des clercs de notaires par une taxe sur les émoluments (380 M€).

🔍 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).

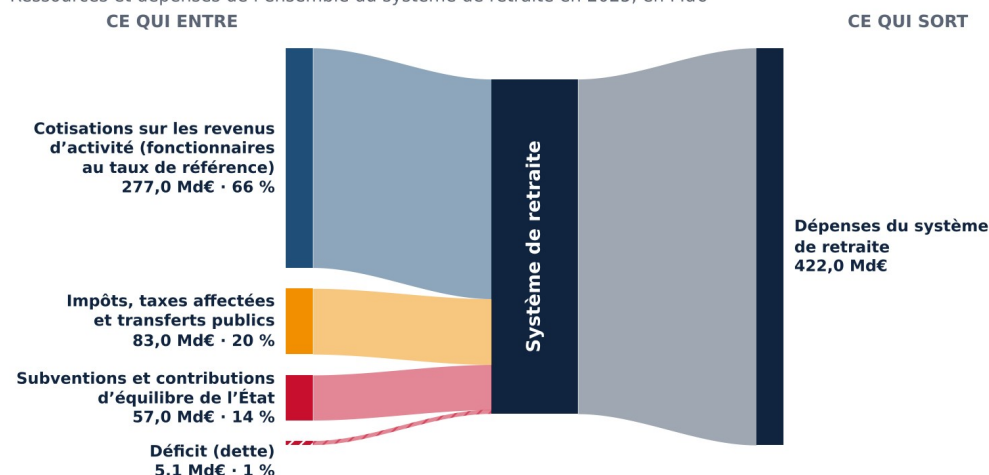
🚩 NOS AFFIRMATIONS

« Une subvention qu'on n'appelle pas par son nom ne se discute pas, ne se vote pas et ne se contrôle pas. »

← 05 La retraite payée par les seules cotisations, c'est fini →

Un tiers des retraites payé par l'impôt, les transferts et la dette

Ressources et dépenses de l'ensemble du système de retraite en 2025, en Md€



Source : COR, rapport annuel de juin 2026, synthèse p. 9 et 15-18 (cotisations 277 Md€, ressources 417 Md€, subventions et contributions d'équilibre 1,9 % du PIB) ; ventilation hors cotisations : estimation Élysée Conseils.

Selon le Conseil d'orientation des retraites (COR, rapport annuel de juin 2026), le système de retraite a dépensé **422 Md€ en 2025**, soit 14,1 % du produit intérieur brut (PIB), pour **417 Md€ de ressources**. Les cotisations sur les revenus d'activité n'en représentent que **277 Md€**, « près des deux tiers ». Le reste, environ 140 Md€, vient de transferts de l'État et d'autres organismes publics, dont les subventions et contributions d'équilibre de l'État, qui pèsent à elles seules **1,9 % du PIB**. Le déficit de 5,1 Md€ est financé par la dette.

Le COR compte déjà les fonctionnaires à un taux de référence : ses 277 Md€ de cotisations excluent la contribution d'équilibre de l'État, classée parmi les transferts. Le schéma le montre : dès que la cotisation de l'État est ramenée à un niveau normal, la branche rouge des subventions et de la dette apparaît. Le régime général lui-même n'est financé qu'à 62,4 % par des cotisations (p. 8) : il reçoit de la contribution sociale généralisée (CSG), des taxes affectées et des transferts.

À SAVOIR

« Répartition » désigne le mode de fonctionnement : les ressources de l'année paient les pensions de l'année, sans épargne accumulée. C'est toujours le cas. Ce qui a changé, c'est le financement : il ne repose plus sur les seules cotisations, mais pour un tiers sur l'impôt, les transferts et la dette. La ventilation des 140 Md€ hors cotisations présentée dans le schéma est une estimation d'Élysée Conseils à partir des données du COR.

NOS AFFIRMATIONS

« Les Français croient payer leurs retraites par leurs cotisations. Ils les paient aussi par leurs impôts, et leurs enfants par la dette. »



06 Des budgets qui gonflent... par les pensions

Éducation nationale : 25 milliards de « budget » vont aux pensions

Crédits 2027, en milliards d'euros



Source : Jaune Pensions PLF 2027 (p. 11) ; méthode IPP (juin 2025) ; niveau intermédiaire : estimation Élysée Conseils au taux 2026.

Chaque année, une hausse du budget de l'Éducation nationale est annoncée. Une partie de cette hausse n'est que la hausse des pensions. Le taux de contribution employeur est passé de 74,28 % en 2024 à 82,28 % en 2026 : sur l'assiette de l'Éducation nationale, ces 8 points représentent **environ 2,4 Md€** de crédits qui ne financent ni classe ni enseignant (estimation Élysée Conseils, sur la base des crédits 2027 et du taux 2026). Les « +1,1 Md€ pour l'école » annoncés pour 2027 sont d'ailleurs calculés « hors cotisations retraites de l'État employeur » (p. 15).

Depuis 2006, 17,7 % de la hausse du budget va aux pensions

Hausse des dépenses du budget général de l'État entre 2006 et 2025, en milliards d'euros



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au PLF 2027, p. 35 (hausse totale : 156,3 Md€).

Le phénomène vaut pour tout l'État : depuis la création du CAS Pensions en 2006, **27,7 Md€ des 156,3 Md€** de hausse du budget général sont dus aux pensions, soit 17,7 %, et même 27 % entre 2006 et 2019 (p. 35). Entre 2000 et 2023, les dépenses de retraite ont gagné 2,5 points de PIB pendant que celles d'enseignement en perdaient 0,5 (p. 14).

Des classements internationaux faussés

En comptabilité nationale, la France calcule les cotisations de l'État employeur selon la « méthode du solde » : les pensions versées, moins les cotisations des agents (p. 24, note 29). La charge des retraités d'hier est ainsi comptée comme une rémunération des agents d'aujourd'hui, donc comme une dépense d'éducation, de sécurité ou de justice. Seule une autre convention, dite du « taux raisonnable », modifierait ces agrégats,

précise la direction du Budget (p. 24, note 30). Quand la France compare ses dépenses d'éducation à celles de ses voisins, elle y compte donc une part des retraites de ses anciens enseignants.

NOS AFFIRMATIONS

« On ne peut pas dire que l'école reçoit plus quand ce sont les pensions qui augmentent. Les élèves ne voient pas la différence ; les comptes, si. »

07 Les chiffres à retenir

Les chiffres à retenir

Chiffre	Ce qu'il mesure	Source
43,9 Md€	Subvention d'équilibre implicite au taux d'un employeur privé (2025)	p. 21
65 %	Part des recettes du CAS Pensions qui relèvent d'une subvention	p. 20
82,28 %	Contribution employeur pour un fonctionnaire civil de l'État (2026)	p. 8
32 %	Part des crédits de l'Éducation nationale versée au CAS Pensions	p. 10
41 %	Part de la masse salariale de l'Intérieur qui finance des retraites	p. 12
49,3 Md€	Coût pour l'État des retraites de ses fonctionnaires et ouvriers (11,4 % du budget général)	p. 30
11,78 Md€	Financement de l'État vers les autres régimes de retraite (2025)	p. 29
-26 %	Cotisants du régime civil de l'État entre 2005 et 2025	p. 238
0,94	Cotisant par retraité au régime de l'État (1,5 au régime général)	p. 13
277 / 417 Md€	Cotisations / ressources totales du système de retraite (2025)	COR
17,7 %	Part de la hausse du budget général depuis 2006 due aux pensions	p. 35
≈ 2,4 Md€	Effet de la hausse du taux employeur sur le budget de l'Éducation nationale	estimation

Source : Jaune Pensions PLF 2027 ; COR, rapport annuel de juin 2026 ; estimation Élysée Conseils.

NOS AFFIRMATIONS

« Il est normal que l'État paie la retraite de ceux qui l'ont servi, et ce n'est pas un mal qu'il emploie moins de titulaires. Mais une subvention de 43,9 milliards doit être dite clairement et sortie des budgets ministériels : c'est la condition pour que les Français comprennent enfin leur système de retraite. »

POUR ALLER PLUS LOIN

Le panorama général du Jaune Pensions est présenté dans notre synthèse « **Retraites des fonctionnaires : ce que révèle le budget 2027** » (octobre 2026). Les propositions du Projet 2027 sur le financement des retraites publiques feront l'objet d'un document séparé, sur www.elysee-conseils.fr.

Lexique et sources

CAS Pensions : compte d'affectation spéciale du budget de l'État qui paie les pensions des fonctionnaires civils et militaires. **COR** : Conseil d'orientation des retraites. **CSG** : contribution sociale généralisée. **IPP** : Institut des politiques publiques. **Jaune** : annexe générale au projet de loi de finances. **PIB** : produit intérieur brut.

- 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
- Conseil d'orientation des retraites, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, juin 2026 (synthèse, p. 9 et 15-18).

- Cour des comptes, *Les retraites des fonctionnaires de l'État*, septembre 2026 ; rapport sur la situation financière et les perspectives du système de retraites, février 2025 ; rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2024.
- Institut des politiques publiques, *Perspectives budgétaires*, chapitre 3, juin 2025 ; Drees, *Les Dossiers de la Drees* n° 103, novembre 2022.
- Europe 1, 16 janvier 2025 ; Public Sénat, 20 février 2025 ; Assemblée nationale, scrutin du 8 septembre 2025.

© 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.