

Le CAS du siècle : le CAS pensions, à quoi ça sert ?

La loi organique relative aux lois de finances l'a créé, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités l'a entériné et la loi de programmation de la recherche l'a utilisé, ou comment, par un tour de passe-passe comptable, reprendre d'une main ce que le budget vous a octroyé de l'autre.

Par **HERVÉ CHRISTOFOL**,
coresponsable du secteur Service public

Les pensions de retraite des fonctionnaires sont un salaire continué, qui permet à chaque agent de conserver un revenu calculé à partir d'un taux de remplacement de son dernier salaire. Les agents retraités sont radiés des cadres et ne dépendent donc plus de leur ministère d'origine. Ils sont des pensionnés que le budget de l'État doit rémunérer. La loi organique relative aux lois de finances de 2001 a créé un compte d'affectation spéciale (CAS) à partir de 2005, pour rassembler le budget nécessaire chaque mois afin de payer les pensions des fonctionnaires à la retraite.

SOUS-ENSEMBLE DES COMPTES SPÉCIAUX

L'objet des comptes spéciaux est de permettre l'affectation directe de certaines recettes à certaines dépenses. De plus, leur solde est reportable d'une année sur l'autre. Les comptes d'affectation spéciale sont un sous-ensemble des comptes spéciaux dont le solde, reporté à partir de l'année précédente moins les dépenses, doit être toujours positif (le CAS doit être « équilibré »). Le CAS pensions permet, d'une part, d'informer le Parlement du respect du principe de sincérité vis-à-vis de l'évaluation des dépenses de pensions, mais il est surtout un moyen d'affecter aux employeurs de fonctionnaires (ministères, opérateurs et établissements publics) la responsabilité de contribuer aux recettes du CAS pensions en fonction de leur masse salariale. L'État impose à tous les employeurs de fonctionnaires de contribuer à l'équilibre du CAS pensions grâce à deux cotisations artificiellement calquées sur les cotisations sociales des rémunérations du privé, avec une part « cotisation employeur » et une part « cotisation salarié ». En 2006, la part employeur s'élevait à 49,9 % de la rémunération indiciaire brute (brut salarié calculé en multipliant la valeur du point d'indice avec l'indice brut majoré du grade de l'agent), tandis que la part salarié se montait à 7,85 % de ce même brut salarié affiché en haut de nos bulletins de salaire.

Mais, avec la hausse du nombre de pensionnés et la baisse du nombre de fonctionnaires actifs, notamment depuis les années 2010, ces taux ont évolué. Entre 2010 et 2020, les taux de contribution employeur et salarié ont temporairement

« suréquilibré » le CAS pensions, en raison notamment de la faible inflation, de la faible revalorisation des pensions, du recul de l'âge effectif de départ à la retraite des agents titulaires entre 2013 et 2017, ou encore de la revalorisation du point d'indice en 2016-2017 (deux fois + 0,6 %). Le solde cumulé a ainsi augmenté régulièrement depuis 2014, et a atteint 9,5 milliards d'euros fin 2021 (cf. *infographie*). Les soldes d'exercice ont néanmoins commencé leur décline en 2022, compte tenu du retour de l'inflation (sur laquelle les pensions sont indexées) et de la baisse des recettes de cotisations du CAS pensions liée à la faible évolution de la masse salariale de la fonction publique d'État. Après un déficit de 3,2 milliards d'euros en 2024, la hausse du taux de cotisation employeur en 2025 a permis de réduire le déficit de 2025 à 2 milliards d'euros et de maintenir le solde cumulé depuis la création du CAS pensions à + 2,6 milliards d'euros fin 2025.

Dans l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) universitaires, cette évolution n'aurait été qu'un jeu d'écriture si les opérateurs du ministère (universités, établissements publics et ONR) n'étaient pas passés en 2007, avec la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), aux responsabilités et compétences élargies (RCE) pour nos établissements, c'est-à-dire au budget global qui inclut les salaires. Car alors le ministère a exigé de chaque établissement passé aux RCE qu'il rende, par le biais de sa cotisation employeur, 38 % de la masse salariale de ses titulaires en 2009, puis 43 % en 2013, 44 % en 2025 et même 45 % en 2026, pour financer le CAS pensions.

HAUSSE DE LA COTISATION SALARIÉ

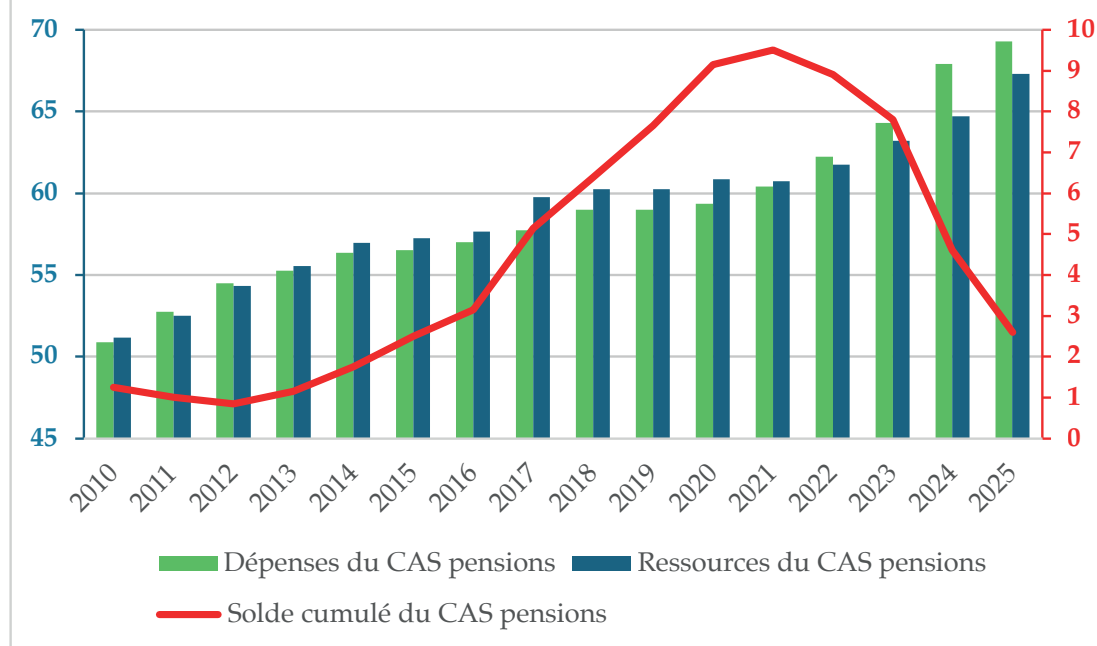
Côté salarié, comme tous les fonctionnaires, nous avons également été mis à contribution, puisque notre part de cotisation salarié, qui s'élevait à 7,85 % entre 2006 et 2010, a été réhaussée en 2011 à 8,12 %, pour atteindre progressivement 11,1 % en 2020¹, soit une rémunération nette en baisse de 3,25 %, qui s'ajoute à 27,4 % d'inflation cumulée sur cette période, et ce alors que le point d'indice ne progressait que de 7,5 % (soit - 23,15 % de perte de pouvoir d'achat sur la partie indiciaire de nos rémunérations) !

Ainsi, en 2026, l'État affecte 51,1 % de la masse salariale des titulaires au CAS pensions

Le CAS pensions est surtout un moyen d'affecter aux employeurs de fonctionnaires la responsabilité de contribuer aux recettes du CAS pensions en fonction de leur masse salariale.

1. « Historique des taux de cotisations », service des retraites de l'État, mai 2025 : miniurl.be/r-6tqg.

ÉVOLUTION DU SOLDE CUMULÉ : DÉPENSES ET RECETTES DU CAS PENSIONS (EN MILLIARDS D'EUROS)



Sources : « Présentation du CAS pensions », direction du budget, Conseil d'orientation des retraites, séance plénière du 24 novembre 2022 ; « Le compte d'affectation spéciale pensions », DGFIP/SRE/BFIS, janvier 2026 : retraitesdeletat.gouv.fr/statistiques/cas.html.

(45 % par le biais de la cotisation employeur et 6,1 % par la part salarié). À titre de comparaison, les salariés du privé cotisent au régime général 6,90 % sur leur brut salarié (soit 6,4 % du salaire super-brut, avec un plafond mensuel limité à 4 005 euros²) et les employeurs privés cotisent à cette retraite de base à hauteur de 8,55 % du brut salarié (soit 7,9 % du super-brut) avec le même plafond (soit au total moins de 14,3 % de leur masse salariale). Ils ont également des retraites complémentaires pour lesquelles la répartition des cotisations dues entre le salarié et l'employeur est réglementée à hauteur de 60 % pour l'employeur et 40 % pour le salarié – alors que, pour la retraite additionnelle de la fonction publique, les contributions ne sont que de 5 % pour l'employeur et de 5 % pour le salarié.

DINDONS DE LA FARCE

Pour les contractuels de la fonction publique, la cotisation de base est la même que pour le régime général du privé, mais ils ont une retraite complémentaire obligatoire distincte, gérée par l'Ircantec, avec un taux de cotisation de 2,84 % pour la part salarié et de 4,27 % pour la part employeur en deçà d'un salaire annuel de 48 060 euros³, et de 7,06 % pour la part salarié et 12,75 % pour la part employeur au-delà de ce plafond. Ces cotisations des contractuels de la fonction publique sont sans commune mesure avec les cotisations des titulaires, aussi les employeurs publics, soumis à l'austérité, sont-ils fortement incités à recourir aux emplois contractuels. Tel était, et demeure, l'un des objectifs des gouvernements...

De plus, dans les comparaisons internationales, notamment celles de l'OCDE, les budgets des établissements de l'ESR sont gonflés arti-

ciellement avec cette contribution au CAS pensions, alors que ce fonds finance les pensions de tous les fonctionnaires à la retraite sans se limiter aux anciens agents de notre ministère.

Enfin, l'augmentation de 25,39 % du CAS pensions entre 2009 et 2026 permet au ministère de récupérer cette année 1,5 milliard d'euros supplémentaires par rapport à ce qu'il était prévu de cotiser lors du calcul de la masse salariale des établissements passant aux RCE en 2009 (14,7 milliards d'euros cumulés en dix-sept ans). Enfin, rappelons que la trajectoire de la loi de programmation de la recherche entre 2020 et 2030 n'intégrait pas l'augmentation de la cotisation employeur au CAS pensions de 74,28 % en 2020 à 82,28 % en 2026. Celle-ci a engendré une baisse du budget disponible pour les établissements de l'ESR de 640 millions d'euros, soit la masse salariale de 10 000 agents ou le budget de trois universités ! Cela démontre que, d'une part, les fonctionnaires et les universités sont les dindons de la farce et que, d'autre part, il est tout à fait possible d'augmenter la part des cotisations retraite des employeurs du privé pour pérenniser notre système par répartition, puisque nous l'avons déjà fait dans le public à des niveaux tout à fait significatifs ! Enfin, l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires et des salaires des contractuels permet de réhausser significativement les recettes du CAS pensions comme du régime général, et ce sans augmenter le taux de contribution.

C'est donc bien la politique d'austérité salariale que les gouvernements imposent aux fonctionnaires depuis les années 2000 (années à partir de laquelle le point d'indice n'a plus été revalorisé à hauteur de l'inflation) qui fragilise l'équilibre du CAS pensions. ■

Les budgets des établissements de l'ESR sont gonflés artificiellement avec cette contribution au CAS pensions.

2. Valeur du plafond mensuel de la Sécurité sociale au 1^{er} janvier 2026, pris en compte pour le calcul de certaines prestations sociales.
3. Valeur du plafond annuel de la Sécurité sociale au 1^{er} janvier 2026.