

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

**MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE – COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS »**

Avis



Réunie le mercredi 4 décembre 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Pascale Gruny, rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2025 pour la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La commission s'est déclarée **favorable à l'adoption des crédits** afférents, malgré des réserves relatives d'une part à l'ajustement des prévisions de dépenses qui sera effectué à la suite de l'adoption du PLFSS pour 2025, et d'autre part, à la dégradation anticipée du solde cumulé du CAS Pensions.

**1. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » RESTE POUR L'INSTANT INCHANGÉ MAIS SON FINANCEMENT MANQUE DE LISIBILITÉ****A. LA MOINDRE REVALORISATION DES PENSIONS SUR L'INFLATION ENTRAÎNE UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION**

La mission regroupe les crédits correspondant aux **subventions d'équilibre versées par l'État à plusieurs régimes spéciaux de retraite** structurellement déséquilibrés.

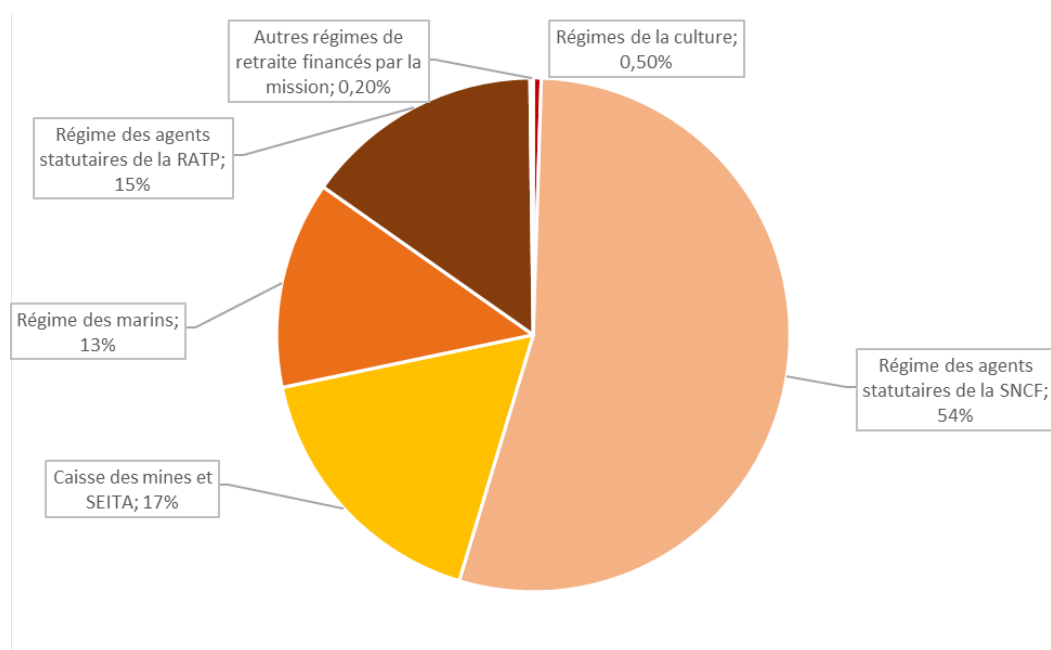
Les crédits budgétaires affectés sont fonction du nombre de départs en retraite et de décès, mais également de la **revalorisation annuelle des pensions** sur l'inflation, qui se calcule **sur la base de l'inflation moyenne des douze derniers mois**, constatée l'avant-dernier mois précédent le mois de la revalorisation. Après une indexation de **5,3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2024**, le PLFSS pour 2025 prévoyait de décaler de manière pérenne la revalorisation des pensions au 1<sup>er</sup> juillet, ce qui aurait conduit à un gel de la revalorisation pendant 6 mois au titre de l'année 2025. Les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (RSR) et du CAS « Pensions » ont été calculées en ce sens, ce qui équivaut à des économies de **0,8 milliard d'euros pour le CAS « Pensions »** et de **0,2 milliard d'euros pour la mission RSR**.



La version du PLFSS pour 2025 issue de la commission mixte paritaire prévoit que l'ensemble des pensions de retraite seraient finalement **revalorisées par anticipation à hauteur de la moitié de l'inflation projetée au 1<sup>er</sup> juillet, soit à un taux de 0,8 % au 1<sup>er</sup> janvier 2025**. Les seules pensions dont le montant est **inférieur ou égal à 1 500 euros bruts par mois** feraient ensuite l'objet d'une **revalorisation complémentaire au 1<sup>er</sup> juillet 2025** à hauteur de l'inflation, soit à un taux de **1,6 %**. Les prévisions de dépenses de la mission RSR et du CAS Pension devront être **ajustées en conséquence avec la version finale de cette loi**.

**Les prévisions de dépense de la mission RSR et du compte d'affectation spéciale « Pensions » devront être ajustées sur l'hypothèse de revalorisation des pensions sur l'inflation qui sera finalement retenue.**

### Répartition des crédits entre les programmes de la mission RSR



Source : PLF pour 2025

#### 1. Le programme 198 (« Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »)

Le **programme 198** serait doté de **4,18 milliards d'euros** (- 4,2 %) en 2024, dont :

- 3,26 milliards d'euros (78,1 %) pour le régime de retraite du personnel de la SNCF ;
- 902 millions d'euros (21,6 %) pour le régime de retraite du personnel de la RATP ;
- 12,9 millions d'euros (0,3 %) pour d'autres régimes, notamment ceux des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer et de certains anciens agents des chemins de fer secondaires.

Le régime du personnel de la SNCF est fermé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et celui de la RATP depuis le **1<sup>er</sup> septembre 2023**<sup>1</sup>. Dans le cadre de l'**ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien**, effective à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2025**, les agents affiliés au régime de la RATP et transférés dans des entreprises concurrentes disposent d'un **droit d'option et peuvent conserver le bénéfice ce régime spécial**.

<sup>1</sup> Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, article 1<sup>er</sup>.

L'ajustement à la **baisse de 3,9 % de la subvention d'équilibre** versée par rapport à la LFI pour 2024 s'explique par **les économies attendues d'une moindre revalorisation des pensions sur l'inflation**<sup>1</sup> que l'an passé, ainsi que par une **augmentation des recettes issues des cotisations des régimes ferroviaires**. Les **effets de la réforme des retraites sont pour l'instant peu marqués**, les agents de ces régimes partant en moyenne à un âge plus avancé que l'âge minimum d'ouverture des droits à pensions. Cette tendance pourrait toutefois s'inverser à mesure de la montée en charge de la réforme.

## 2. Le programme 197 (« Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »)

Le **programme 197** serait doté, en 2024, de **778 millions d'euros** (- 1,14 %) qui correspondent à la subvention versée à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (Enim). Cette baisse s'explique par une reprise de trésorerie de 30 millions d'euros, et par le gain de **14 millions d'euros** induit par le décalage de la revalorisation des pensions au 1<sup>er</sup> juillet 2025.

Dans son rapport d'évaluation des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) de mai 2023, la **Cour des comptes appelle à une réforme des paramètres** de ce régime, qui confère **des avantages hors norme et des dépenses disproportionnées**, alors que les cotisations patronales assurent seulement 10 % de son financement.

## 3. Le programme 195 (« Régimes de retraite des mines, de la SEITA<sup>2</sup> et divers »)

Le **programme 195** serait doté de **1,03 milliard d'euros** (- 3,73 %) en 2024, dont :

- 875 millions d'euros (84,6 %) pour le fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines ;
- 131 millions d'euros (12,6 %) pour le régime de retraite de la SEITA ;
- 62 000 euros pour la Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer et les versements liés à la liquidation de l'ORTF ;
- 27,7 millions d'euros (2,7 %) pour la Caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française et 20,10 millions d'euros (1,9 %) pour la Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris, transférés en 2024 depuis le programme 131 (« Création ») afin de **rassembler dans un même programme l'ensemble des subventions d'équilibre versées à des régimes spéciaux**. Ces régimes n'ont pas été inclus dans la réforme des retraites du 14 avril 2023 et ne sont donc pas concernés par les mesures de relèvement de l'âge de départ à la retraite et de la durée d'assurance. La **subvention d'équilibre** qui leur est accordée est **en hausse de 10,6 % par rapport à la LFI 2024**, au regard de la dégradation du ratio démographique de la Caisse de l'Opéra, qui engendre une hausse des **coûts structurels**.

## B. LE NOUVEAU SCHÉMA DE FINANCEMENT DES RÉGIMES FERMÉS NE RENSEIGNE PAS LE MONTANT DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE VERSÉE PAR L'ÉTAT

Le financement des régimes de la mission est assuré en premier lieu par leur ressources propres, constituées des cotisations et contributions sociales ainsi que des taxes affectées. À défaut, ils sont tenus de mobiliser leurs réserves, et bénéficient ensuite d'une subvention d'équilibre.

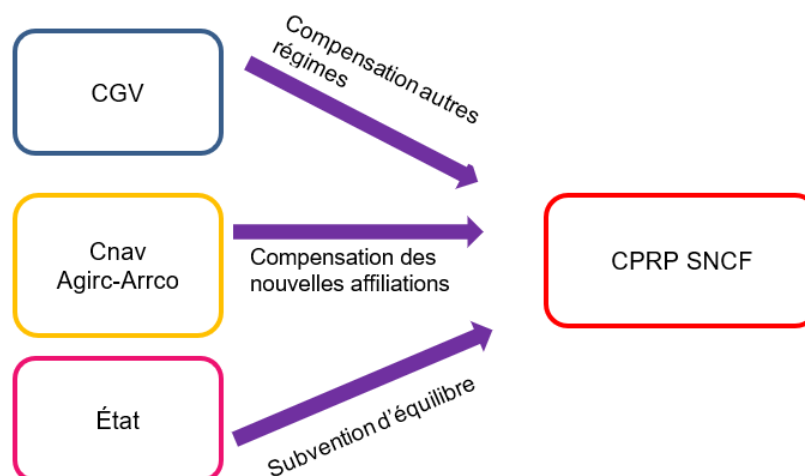
L'article **15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 prévoit, à partir de 2025, d'intégrer progressivement au régime général les régimes spéciaux mis en extinction**.

---

<sup>1</sup> Selon la direction du budget, la mesure de décalage de la revalorisation des pensions sur l'inflation, telle que prévue dans la version initiale du PLFSS, devait rapporter 100 millions d'euros à la mission RSR, dont 97 millions d'euros pour la SNCF et la RATP.

<sup>2</sup> Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes.

## Schéma de l'ancien financement du régime de retraite du personnel de la SNCF



*Source : Commission des affaires sociales, d'après les documents budgétaires*

Jusqu'alors, l'équilibrage de ces régimes était assuré par trois flux distincts qui étaient :

- la **compensation vieillesse généralisée** ou compensation démographique retraite, calculée en agrégeant fictivement les régimes équilibrés au régime général et versée par des régimes contributeurs ;
- la **compensation de la fermeture des régimes de la SNCF et de la RATP**, telle que mise en place par convention pour la SNCF en 2020 ;
- une **subvention d'équilibre de l'État**, qui est désormais **remplacée par une dotation d'équilibre de la Cnav**.

La mission RSR renseigne désormais les **crédits budgétaires versés pour compenser la Cnav de cette nouvelle charge**.

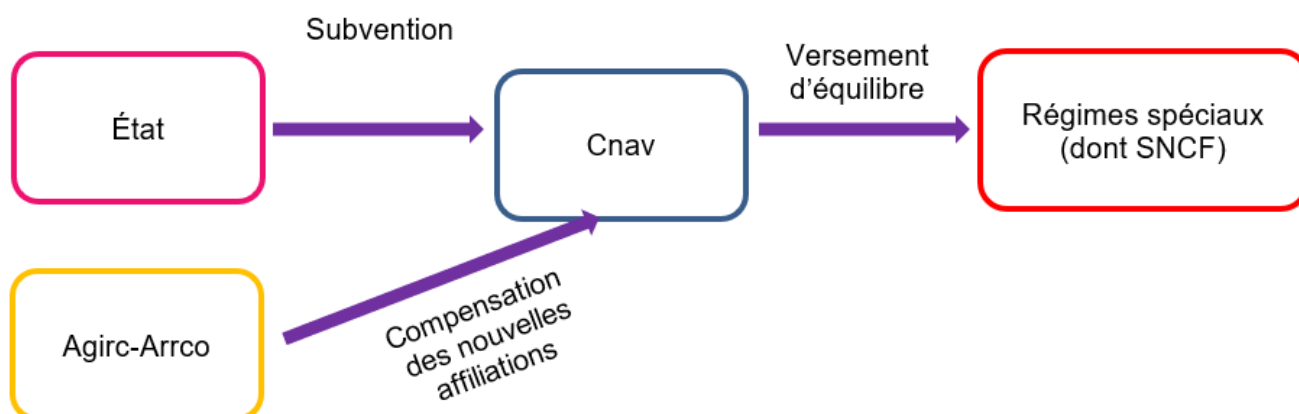
Celle-ci reste toujours bénéficiaire, d'une part, d'une **contribution versée par l'Agirc-Arrco**, correspondant aux gains générés par l'augmentation du nombre de cotisants, et d'autre part, d'une **subvention d'équilibre versée par l'État**, correspondant aux financements qui auraient été versés aux régimes en l'absence de fermeture.

Comme le relève la rapporteure spéciale de la commission des finances<sup>1</sup>, **le suivi, dans la mission RSR, de la seule subvention d'équilibre versée par la Cnav réduit la visibilité du contribuable sur la part du financement desdits régimes qu'il assume** au travers des impôts dont il est redevable.

Contrairement à ce qui avait pu être envisagé l'année dernière, le **périmètre de la mission RSR est resté inchangé**. Le caractère **pérenne** de cette comptabilité, que **le rapporteur appelle de ses vœux**, n'est toutefois **pas assuré**.

<sup>1</sup> Rapport général n° 144 (2024-2025), tome III, annexe 25, de Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale à la commission des finances du Sénat.

## Nouveau schéma de financement des régimes spéciaux fermés



Source : Commission des affaires sociales, d'après les documents budgétaires

## 2. LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » EST MAÎTRISÉE MAIS SE DÉGRADERA À COURT TERME

### A. LA HAUSSE DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR DES PERSONNELS CIVILS PERMET DE MAINTENIR LE CAS « PENSIONS » EN SITUATION EXCÉDENTAIRE JUSQU'EN 2027

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » retrace les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires gérés par l'État. En 2025, ses recettes s'élèveraient à 67,414 milliards d'euros (+ 3,5 % par rapport à la LFI pour 2023) et ses charges à **68,484 milliards d'euros (+ 1,33 %)**.



Ces prévisions reposent sur deux scénarii que sont **la hausse de 4 points du taux de contribution employeur au titre des personnels civils**, qui sera désormais de **78,28 % au 1<sup>er</sup> janvier 2025**, ainsi que la **revalorisation au 1<sup>er</sup> juillet 2025** des pensions sur l'inflation de l'année précédente, qui rapporterait **0,8 milliard d'euros** au CAS « Pensions ». Cette dernière mesure, qui figurait dans la version initiale du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, diffère toutefois de celle adoptée par la commission mixte paritaire, le 27 novembre dernier.

#### 1. Le programme 741 (« Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »)

Le **programme 741** retrace les opérations relatives au régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État.

**Ses dépenses, qui représentent 95 % des dépenses du CAS « Pensions », atteindraient 65 144 millions d'euros en 2025 (+ 1,4 % par rapport à la LFI pour 2024), tandis que ses recettes s'élèveraient à 64 037 millions d'euros, (+ 3,8 %).**

Il est prévu que le **taux de contribution employeur de 74,28 % pour les fonctionnaires civils soit augmenté de 4 points au 1<sup>er</sup> janvier 2025**, afin de respecter l'impératif organique de solde cumulé positif du CAS « Pensions ». Selon la direction du budget, la hausse d'un point de taux permet d'augmenter les recettes du CAS « Pensions » de 550 millions d'euros en 2025, soit **2 022 millions d'euros au total, ce qui augmenterait les recettes du CAS Pensions de 6,7 % par rapport à l'exécuté 2023.**

**Les effets de la réforme des retraites du 14 avril 2023 apparaissent dès 2024** : les départs civils se contracteraient en lien avec le report de l'âge d'ouverture des droits et la montée en charge

de l'augmentation de la durée d'assurance. Ils devraient se maintenir à un **niveau plus bas qu'avant la réforme**, malgré un point plus haut en 2026. Les départs annuels de militaires diminueraient, quant à eux, de 6 % par rapport à 2023 et cette **tendance baissière** devrait se prolonger.

### Prévisions d'effectifs des nouvelles pensions civiles et militaires de droit direct de 2024 à 2028

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Civils	57 087	56 720	53 891	47 550	46 440	49 160	48 180	45 460
Militaires	12 360	13 504	13 565	12 740	12 100	11 820	11 080	10 660
<b>Ensemble</b>	<b>69 447</b>	<b>70 224</b>	<b>67 456</b>	<b>60 290</b>	<b>58 540</b>	<b>60 980</b>	<b>59 260</b>	<b>56 120</b>

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, base des pensions, modèle Pablo

## 2. Le programme 742 (« Ouvriers des établissements industriels de l'État »)

Le **programme 742** retrace les dépenses et les recettes du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État (FSPOEIE) et du Fonds des rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (Ratocem).

Les dépenses du FSPOEIE sont stables : la réduction du nombre de pensionnés compense le coût de la revalorisation des pensions sur l'inflation, même si ces prévisions devront être réajustées sur la version finale du PFLSS pour 2025. Les dépenses du Ratocem sont en **hausse de 5,5 %** par rapport à 2024.

## 3. Le programme 743 (« Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »)

Le **programme 743** retrace les dépenses et les recettes consacrées aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et à d'autres allocations viagères (traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire, pensions du régime concordataire des cultes d'Alsace-Moselle, avantages de pension des anciens agents de l'ORTF, notamment).

Ce programme est le seul du CAS « Pensions » à être intégralement financé par des versements du budget général, et non par des cotisations. Ses recettes diminueraient au même rythme que ses dépenses (- 3,64 % par rapport à la LFI 2024), en raison de la **baisse de ses effectifs de bénéficiaires**, qui va s'accroître au regard de la disparition progressive des générations ayant combattu lors des guerres d'Algérie et d'Indochine et qui sont les dernières générations n'étant pas militaires de carrière.

## B. LE FINANCEMENT DU CAS « PENSIONS » DOIT ÊTRE REPENSÉ AFIN QU'IL PUISSE BÉNÉFICIER DE RÉSERVES

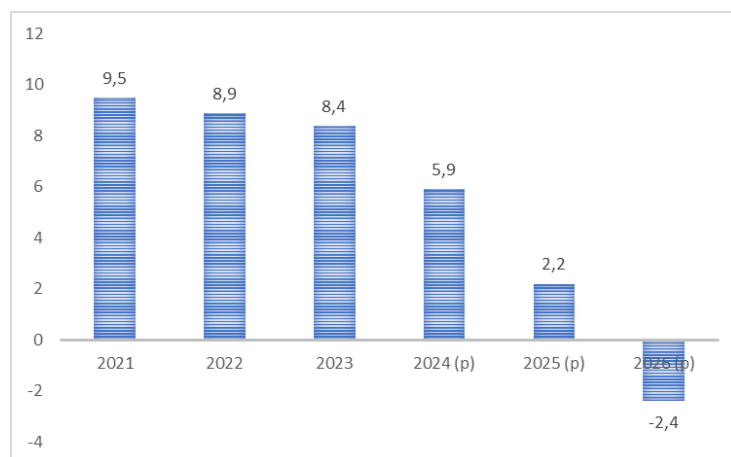
Comme tous les comptes d'affectation spéciale, le CAS « Pensions » est soumis à une **obligation d'équilibre** en vertu de laquelle son solde budgétaire cumulé doit être excédentaire en tout instant<sup>1</sup>. Il convient ainsi de distinguer le solde cumulé du solde annuel : le premier peut être positif quand le second peut être négatif.

Lors de la création du CAS « Pensions » en 2006, son solde cumulé initial a été doté d'un milliard d'euros. Grâce à une succession d'excédents annuels, il a progressivement crû, jusqu'à atteindre **9,5 milliards d'euros en 2021**. Cette dynamique vertueuse s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs que sont la faiblesse de l'inflation, le relèvement progressif du taux de contribution employeur de l'État, ainsi que la montée en charge de la réforme des retraites de 2010.

Il convient toutefois de rappeler que ces sommes excédentaires **ne sont pas mises en réserve au niveau du CAS** : elles abondent ensuite le budget général de l'État.

<sup>1</sup> Cette obligation figure à l'article 21-II de la LOLF. Le solde budgétaire cumulé s'entend de la somme des recettes à laquelle est soustraite la somme des dépenses, depuis la création du compte.

## Évolution du solde cumulé du CAS « Pensions » projetée dans la LFI pour 2024



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les documents budgétaires

Depuis 2022, la tendance s'est néanmoins inversée et le CAS Pensions enregistre des **soldes annuels déficitaires qui vont en s'aggravant** : - 600 millions d'euros en 2022, - 500 millions d'euros en 2023 et - 3,5 milliards d'euros en 2024. Cela s'explique par l'effet du vieillissement démographique et la hausse de l'inflation.

Si cette tendance perdure selon les projections du projet de loi finances pour 2025, le rythme d'accroissement des déficits annuels ralentit. Le CAS « Pensions » enregistrerait ainsi un déficit de 1,069 milliard d'euros en 2025, de 1,567 milliard d'euros en 2026 et de 2,027 milliards d'euros en 2027.

### Trajectoire du solde annuel du CAS Pensions

(en milliards d'euros)

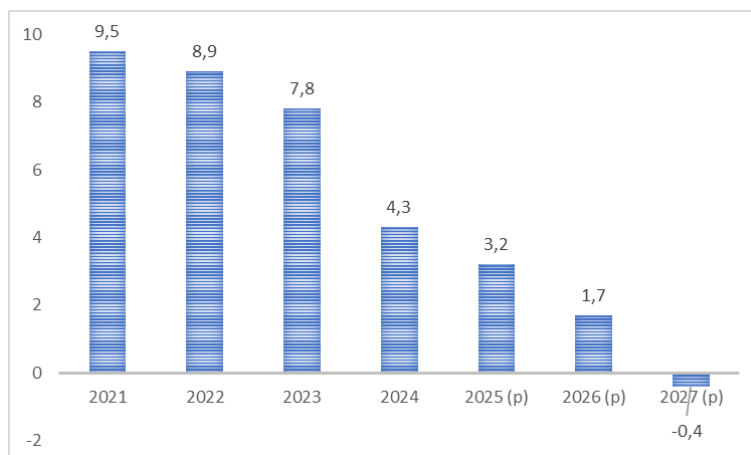
		2025	2026	2027
<b>P. 741</b>	Recettes	64 036,58	64 825,32	65 483,47
	Dépenses	65 143,66	66 393,00	67 510,47
	<b>Solde</b>	<b>- 1,10708</b>	<b>- 1,56768</b>	<b>- 2,02699</b>
<b>P. 742</b>	Recettes	2 127,43	2 105,22	2 119,26
	Dépenses	2 090,01	2 105,22	2 119,26
	<b>Solde</b>	<b>37,42</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>P. 743</b>	Recettes	1 249,96	1 158,59	1 070,79
	Dépenses	1 249,96	1 158,59	1 070,79
	<b>Solde</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>CAS Pensions</b>	Recettes	67 413,97	68 089,13	68 670,35
	Dépenses	68 483,63	69 656,81	70 700,52
	<b>Solde</b>	<b>- 1,069</b>	<b>- 1,567</b>	<b>- 2,027</b>

Source : Commission des affaires sociales, d'après les documents budgétaires

Ces projections reposent sur la hausse au 1<sup>er</sup> janvier 2025 du 4 points du taux de contribution employeur de l'État pour les fonctionnaires civils, mais également sur l'hypothèse d'une revalorisation des pensions de retraite sur l'inflation au 1<sup>er</sup> juillet 2025 de 1,8 %, qui ne correspond pas au texte du PLFSS pour 2025 sur lequel s'est accordée la commission mixte paritaire.

Elles améliorent le solde annuel de 4,1 milliards d'euros par rapport à la prévision de 2024, mais devront nécessairement être révisées à l'aune de la version finale de l'article 23 du PLFSS pour 2025, qui prévoit l'indexation des pensions sur l'inflation au titre de l'année 2025.

### Évolution du solde cumulé du CAS « Pensions » projetée dans le PLF pour 2025



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le solde cumulé du CAS devrait être **entièrement consommé à l'horizon de 2027**, ce qui rendra nécessaire **un nouveau relèvement des taux de contribution employeur de l'État**. D'après le service des retraites de l'État (SRE), une augmentation d'un point de ce taux au titre des fonctionnaires civils permet d'augmenter les recettes du CAS de **550 millions d'euros** en 2025. Elle est donc inévitable dans les années à venir.

Réunie le mercredi 4 décembre 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».



**Philippe Mouiller**  
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres  
Président



**Pascale Gruny**  
Sénateur (LR) de l'Aisne  
Rapporteur

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>