

N° 468

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2024.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE  
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2025** (n° 324),

PAR M. CHARLES DE COURSON,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 37

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE**

***PENSIONS***

Rapporteur spécial : M. AURÉLIEN LE COQ

Député

---



## SOMMAIRE

	Page
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>DONNÉES CLÉS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>I. LE CAS <i>PENSIONS</i> : 68,5 MILLIARDS D'EUROS PRÉVUS EN 2025 POUR LE RÉGIME DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT ET LES PENSIONS ASSOCIÉES .....</b>	<b>12</b>
<b>A. PROGRAMME 741 : UN ÉCART ENTRE LES DÉPENSES ET LES RECETTES DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES QUI SE RÉSORBE EN 2025 .....</b>	<b>14</b>
1. Des dépenses en hausse de 909 millions d'euros, portées par la revalorisation des pensions à un niveau supérieur à l'inflation .....	14
a. Les pensions des fonctionnaires civils : + 856,7 millions d'euros .....	15
b. Les pensions militaires : + 51,2 millions d'euros .....	16
c. Les allocations temporaires d'invalidité : + 1,4 million d'euros .....	17
2. Des recettes en augmentation de 2,34 milliards d'euros, suivant le relèvement du taux de contribution employeur .....	17
a. Les retenues pour pensions : + 1 million d'euros .....	18
b. Les contributions employeurs : + 2,16 milliards d'euros .....	19
3. Les mesures de renforcement et de maîtrise de la qualité de la gestion des pensions par le SRE .....	20
<b>B. PROGRAMME 742 : LA CONTRIBUTION VERSÉE AUX RÉGIMES DES OUVRIERS DE L'ÉTAT, EN FAIBLE AUGMENTATION.....</b>	<b>22</b>
1. Une hausse des dépenses du programme .....	22
2. Des recettes en hausse du fait d'un nombre de cotisants plus élevé que prévu et de l'augmentation de la subvention d'équilibre de l'État .....	24
<b>C. PROGRAMME 743 : LES AUTRES DÉPENSES DU COMPTE, EN LÉGÈRE DIMINUTION .....</b>	<b>25</b>
<b>D. LES EFFETS INDIRECTS DU RELÈVEMENT DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR DE L'ÉTAT.....</b>	<b>27</b>

E. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION PLUS GÉNÉRALE SUR LES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT.....	28
1. La hausse du point d'indice des fonctionnaires .....	28
2. La prise en compte des primes pour le calcul des pensions : des effets de répartition incertains.....	29
3. Une réflexion à mener sur les paramètres du régime de retraite des fonctionnaires..	30
<b>II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE : UNE CONTRIBUTION DE L'ÉTAT DE 6 MILLIARDS D'EUROS EN 2025 POUR LES RÉGIMES SPÉCIAUX.....</b>	<b>31</b>
A. L'INTÉGRATION FINANCIÈRE DES RÉGIMES FERMÉS DANS LE RÉGIME GÉNÉRAL EN 2025.....	33
B. LES RÉGIMES FERMÉS FINANCÉS PAR LA MISSION : 5,2 MILLIARDS D'EUROS EN 2025.....	34
1. Le régime de la SNCF : une subvention en baisse due aux modalités de calcul du transfert du rôle d'équilibreur au régime général.....	35
a. Une baisse de la subvention d'équilibre qui représente 60 % des dépenses .....	35
2. Le régime de la RATP : la contribution de l'État en légère augmentation.....	37
a. Une contribution d'équilibre dynamique visant à compenser un ratio démographique dégradé .....	37
3. Le régime des mines : la subvention de l'État en diminution.....	38
4. Les régimes en voie d'extinction représentent 2,4 % des crédits de la mission ...	39
C. LES RÉGIMES ENCORE OUVERTS : 807 MILLIONS D'EUROS EN 2025. ....	40
1. Les crédits prévus pour les régimes spéciaux de l'Opéra de Paris et de la Comédie-Française.....	40
a. Des régimes à l'effectif réduit et aux règles très particulières .....	40
b. Des régimes dépendant de la subvention de l'État à plus de 50 %.....	42
2. Programme 197 : les crédits prévus pour le régime des marins .....	42
a. Un régime largement subventionné en raison de son rapport démographique très déséquilibré .....	42
b. Un régime difficile à gérer, aux règles complexes .....	44
c. Deux points d'attention : la persistance de règles aujourd'hui dépassées et la fréquence élevée des accidents du travail .....	45
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>47</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>51</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, toutes les réponses aux 21 questions étaient parvenues à la commission des finances, soit un taux de 100 %.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

En 2025, les **crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions** s'élèveraient à 68,5 milliards d'euros, en augmentation de 900 millions d'euros (+ 1,3 %).

Les dépenses liées au versement des **pensions des fonctionnaires civils et militaires**, qui représentent 95 % des crédits, augmenteraient de 1,4 %, soit d'un niveau moindre que l'inflation prévisionnelle en 2024 (2,5 %). Ce ralentissement de la progression du montant des pensions est notamment dû à l'hypothèse de report de revalorisation des pensions (à hauteur de 1,8 %) au 1<sup>er</sup> juillet au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2025, mesure d'austérité à laquelle le rapporteur spécial s'oppose, notamment en raison de son caractère indifférencié.

L'effet du décalage de la revalorisation des pensions de vieillesse est de fait estimé à 850 millions d'euros en 2025 pour le CAS *Pensions*. À titre de comparaison, **une revalorisation différenciée** (au 1<sup>er</sup> janvier pour les pensions inférieures ou égales à 1 200 euros, et au 1<sup>er</sup> juillet pour les autres) **ne représenterait que 85 millions d'euros de dépenses supplémentaires, soit 0,12 % des dépenses du CAS en 2025** <sup>(1)</sup>.

Les **recettes** du compte d'affectation spéciale s'établiraient quant à elles à 67,4 milliards d'euros en 2025, en hausse de 2,3 milliards d'euros, soit une évolution plus rapide que pour les dépenses (+ 3,6 %).

Cette augmentation est principalement due au **relèvement de 4 points du taux de contribution employeur au titre des fonctionnaires civils**, qui s'établirait à 78,28 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, pour un gain estimé à 2,2 milliards d'euros par an sur la période 2025-2027. Cette augmentation de taux est la conséquence de l'obligation organique d'équilibre du compte d'affectation spéciale et de la dégradation du solde du compte depuis plusieurs années. Ainsi, le solde du CAS s'établirait à -1,1 milliard d'euros en 2025, contre -3,5 milliards d'euros en 2024. Le solde cumulé du compte serait quant à lui de 3,2 milliards d'euros fin 2025.

Selon les prévisions, le solde cumulé du compte serait toutefois entièrement consommé avant la fin de l'exercice 2027. **Un nouveau relèvement du taux de contribution employeur serait donc nécessaire en 2026 ou 2027.**

---

(1) D'après les estimations fournies par le Service des retraites de l'État (SRE).

**Le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur les effets de bord du relèvement du taux de cotisation employeur pour certains opérateurs de l'État, notamment les universités, pour lesquelles l'augmentation des cotisations au CAS *Pensions* n'est pas toujours compensée par une hausse correspondante de leur dotation. Ainsi en 2025, le relèvement du taux de contribution employeur de l'État représenterait une charge supplémentaire estimée à 180 millions d'euros pour les universités, et 200 millions d'euros au total pour les opérateurs de l'État. Or, l'absence de compensation ou la compensation partielle de ces hausses de cotisations reviennent à faire peser injustement sur ces opérateurs l'engagement pris par l'État vis-à-vis des pensions de tous les fonctionnaires. Le rapporteur spécial appelle donc à une compensation systématique des effets de la hausse des cotisations au CAS *Pensions* pour les opérateurs de l'État.**

Par ailleurs, le rapporteur spécial estime qu'une **étude approfondie des conséquences du choix d'un taux de contribution employeur** pour équilibrer le CAS *Pensions* plutôt qu'une subvention d'équilibre de l'État doit être menée.

S'agissant de la **mission *Régimes sociaux et de retraite***, ses crédits sont prévus à hauteur de 6 milliards d'euros en 2025, en légère baisse par rapport à 2024 (-3,75 %). Cette baisse résulte principalement du **transfert du rôle d'équilibrage financier des régimes spéciaux fermés de l'État vers le régime général de la Sécurité sociale et la Caisse nationale d'assurance vieillesse à partir de 2025**, en application de l'article 15 de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2024. En effet, ce transfert modifie le calcul du besoin de financement estimé de ces régimes en soustrayant notamment à la subvention qui leur est versée la part de compensation démographique.

Les deux principaux régimes spéciaux de la mission, le régime de la **SNCF** (3,3 milliards d'euros prévus en 2025) et celui de la **RATP** (902 millions d'euros prévus en 2025) verront s'appliquer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits et de la durée de cotisation prévus par la **réforme des retraites de 2023**. D'après les projections des caisses de retraite des deux régimes, l'incidence financière de cette réforme serait quasi-nulle en 2025 et resterait modeste dans les prochaines décennies (moins de 1 % de la subvention versée à la SNCF et moins de 4 % de la subvention versée à la RATP). La faiblesse de ces gains paraît donc dérisoire en regard des effets majeurs de la réforme pour la vie des travailleurs concernés.

La mission comprend également les crédits prévus pour trois régimes spéciaux encore ouverts : le régime des **marins** (778,9 millions d'euros prévus en 2025) ainsi que le régime de l'**Opéra national de Paris** (22,7 millions d'euros prévus en 2025) et le régime de la **Comédie-Française** (4,9 millions d'euros en 2025) dont les crédits étaient inscrits sur la mission *Culture* avant la loi de finances initiale pour 2024.

Le régime des **marins** se caractérise par la complexité de ses règles, la conséquence de la diversité des métiers de la marine ainsi que de l'ancienneté du régime. Le rapporteur spécial souligne ainsi **la nécessité de réformer certaines règles aujourd'hui dépassées** et injustes, comme celle relatives aux **pensions de réversion** dont les droits sont suspendus en cas de remariage ou de concubinage du conjoint survivant. En outre, eu égard au **taux de fréquence élevé des accidents du travail** dans la marine, en particulier pour la pêche et les cultures marines, le rapporteur spécial souhaite la mise en place d'un suivi de l'efficacité du plan de prévention mis en place par l'ENIM sur la réduction des accidents du travail et appelle à renforcer les moyens de l'inspection du travail pour le secteur.



## DONNÉES CLÉS

### ÉVOLUTION DES RECETTES ET DÉPENSES DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Recettes		
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution	LFI 2024	PLF 2025	Évolution
P741 – Pensions civiles et militaires de retraite	64 234,3	65 143,7	+ 1,4 %	61 694,6	64 036,6	+ 3,8 %
P742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	2 052,2	2 090,0	+ 1,8 %	2 109,0	2 127,4	+ 0,9 %
P743 – Pensions militaires d'invalidité, victimes de guerre et autres pensions	1 297,2	1 250,0	- 3,6 %	1 297,2	1 250,0	- 3,6 %
<b>Total</b>	<b>67 583,7</b>	<b>68 483,6</b>	<b>+ 1,3 %</b>	<b>65 100,9</b>	<b>67 414,0</b>	<b>+ 3,6 %</b>

Source : projet annuel de performances.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE*

(en millions d'euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution	
P198 – Régimes de retraite des transports terrestres	4 365,7	4 182	- 183,7	- 4,2 %
P197 – Régime de Sécurité sociale des marins	787,3	778,9	- 8,5	- 1,1 %
P195 – Régimes des mines, de la SEITA et divers	1 075,7	1 034,1	- 41,5	- 3,9 %
<b>Total</b>	<b>6 228,7</b>	<b>5 995</b>	<b>- 233,7</b>	<b>- 3,75 %</b>

Source : projet annuel de performances.



## INTRODUCTION

Le présent rapport analyse les moyens budgétaires alloués par l'État aux régimes de retraite et d'invalidité dont il a la charge, en particulier les crédits :

– du **compte d'affectation spéciale *Pensions*** (ou *CAS Pensions*), qui finance les pensions de retraite et d'invalidité versées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État, aux ouvriers des établissements industriels et militaires de l'État, les pensions militaires d'invalidité, les pensions de retraite du combattant et des victimes de guerre ainsi que diverses autres pensions ;

– de la **mission *Régimes sociaux et de retraite***, qui regroupe les contributions d'équilibre versées par l'État à certains régimes spéciaux de retraite caractérisés par un fort déséquilibre démographique entre le nombre de pensionnés et le nombre de cotisants, pour la plupart désormais fermés (régimes des mines, régime des agents du cadre permanent de la SNCF, régime des agents du cadre permanent de la RATP) mais trois d'entre eux restant néanmoins ouverts (régime des marins, régimes de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française).

Réalisé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, le présent rapport spécial analyse donc le rôle de l'État dans ses missions d'employeur et de garant de la solidarité nationale. Il vise à donner des éléments objectifs de débat sur l'effort consacré par l'État au système de retraite.

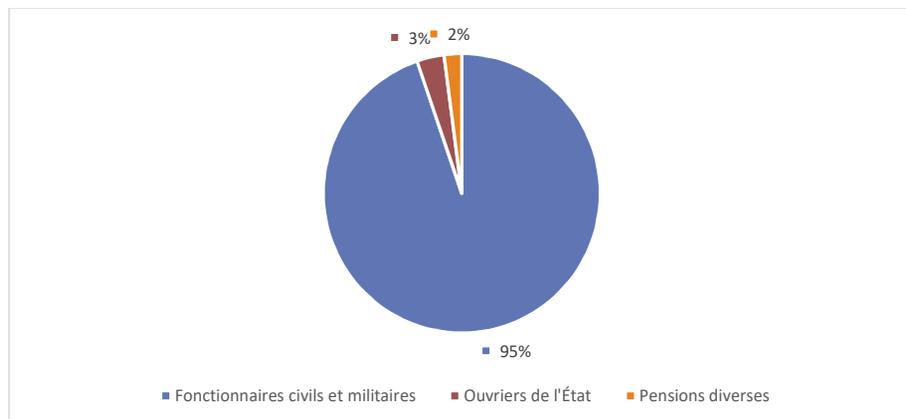
## I. LE CAS *PENSIONS* : 68,5 MILLIARDS D'EUROS PRÉVUS EN 2025 POUR LE RÉGIME DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT ET LES PENSIONS ASSOCIÉES

En application de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) <sup>(1)</sup>, le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* retrace les recettes et les dépenses concourant au financement des pensions et avantages accessoires de la fonction publique de l'État.

Conformément à l'article 51 de la loi de finances pour 2006 <sup>(2)</sup>, qui l'a créé, ce compte comprend trois sections :

- les pensions de retraite et d'invalidité des **fonctionnaires civils et militaires de l'État** (programme 741), qui représentent 95 % des crédits ;
- les pensions versées aux **ouvriers des établissements industriels et militaires de l'État** (programme 742), représentant 3 % des dotations ;
- les **pensions militaires d'invalidité, de retraite du combattant et des victimes de guerre ainsi que diverses autres pensions** (programme 743), soit 2 % des crédits.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU CAS *PENSIONS*



Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2025.

En 2025, les **crédits** du CAS *Pensions* seraient portés à **68,5 milliards d'euros**. Ils progressent de 899,9 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2024, soit une augmentation de + 1,3 %. La dynamique est moindre que celle de l'année précédente (+ 3,2 milliards d'euros en 2024, soit + 5 %) et retrouve les niveaux d'avant la réforme de 2023 (+ 1,2 % en 2022 et + 1,1 % en 2021).

Le ralentissement attendu de la progression de ses dépenses en 2025 s'explique essentiellement par **le report de la revalorisation de + 1,8 % des**

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

**pensions de vieillesse au 1<sup>er</sup> juillet**, avec un impact estimé à 850 millions d’euros, ainsi que par les effets de la réforme des retraites de 2023 sur les effectifs de départs en retraite, qui diminuent en raison de l’augmentation de l’âge d’ouverture des droits. En 2025, l’impact financier de la réforme des retraites de 2023 sur les dépenses du CAS est estimé à 224 millions d’euros ; conformément aux engagements pris, ces gains sont transférés par l’État à la Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV) afin de contribuer à l’équilibre de la branche vieillesse de la Sécurité sociale.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS *PENSIONS*

(en millions d’euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d’invalidité	64 234,3	65 143,7	+ 909,3	+ 1,4 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l’État	2 052,2	2 090,0	+ 37,8	+ 1,8 %
Programme 743 – Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 297,2	1 250,0	– 47,2	– 3,6 %
<b>Total</b>	<b>67 583,7</b>	<b>68 483,6</b>	<b>+ 899,9</b>	<b>+ 1,3 %</b>

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

Les **évaluations de recettes** du présent projet de loi de finances s’élèvent à 67,4 milliards d’euros pour 2025. Elles progressent de 2,3 milliards d’euros (+ 3,6 %) par rapport à la loi de finances pour 2024, soit une évolution plus importante qu’en 2024 (+ 2,5 %) et presque trois fois supérieure au pourcentage de hausse des dépenses prévu en 2025. Cette hausse est principalement due à la **revalorisation de 4 points du taux de contribution employeur au CAS Pensions, qui augmentera de 74,28 % à 78,28 % au 1<sup>er</sup> janvier 2025**. Cette hausse élèverait les recettes du CAS de 2,2 milliards d’euros en 2025.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES DU CAS *PENSIONS*

(en millions d’euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution	
Section Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d’invalidité	61 694,6	64 036,6	+ 2 342,0	+ 3,8 %
Section Ouvriers des établissements industriels de l’État	2 109,0	2 127,4	+ 18,4	+ 0,9 %
Section Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 297,2	1 250,0	– 47,3	– 3,6 %
<b>Total</b>	<b>65 100,9</b>	<b>67 414,0</b>	<b>+ 2 313,1</b>	<b>+ 3,6 %</b>

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

L'augmentation plus rapide des recettes ne suffirait cependant pas à rétablir le solde du compte, qui connaîtrait en 2025 un **déficit de 1,07 milliard d'euros** et serait ainsi négatif pour la quatrième année consécutive. En outre, les annexes au projet de loi de finances indiquent que malgré le rehaussement du taux de contribution employeur et la réduction du déficit en 2025, celui-ci se creusera encore davantage en 2026 et 2027, avec pour conséquence un solde cumulé prévisionnel négatif en 2027. Un nouveau relèvement du taux de contribution employeur est donc à prévoir d'ici 2027.

## A. PROGRAMME 741 : UN ÉCART ENTRE LES DÉPENSES ET LES RECETTES DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES QUI SE RÉSORBE EN 2025

Le programme 741 finance les pensions de retraite versées aux fonctionnaires titulaires de l'État <sup>(1)</sup>, en application du code des pensions civiles et militaires de retraite, ainsi que les allocations temporaires d'invalidité prévues par la loi du 11 janvier 1984 relative au statut de la fonction publique de l'État <sup>(2)</sup>.

### ÉVOLUTION DU SOLDE DU PROGRAMME 741 PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE

(en millions d'euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution sur un an	
Dépenses	64 234,3	65 143,7	+ 909,3	+ 1,4 %
Recettes	61 694,6	64 036,6	+ 2 342,0	+ 3,8 %
<b>Solde</b>	<b>- 2 539,7</b>	<b>- 1 107,1</b>	<b>+ 1 432,6</b>	<b>- 56,4 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

En 2025, les prévisions de dépenses et de recettes du programme 741 induiraient un solde négatif de - 1,1 milliard d'euros, soit une division par plus de deux du déficit par rapport à 2024.

#### 1. Des dépenses en hausse de 909 millions d'euros, portées par la revalorisation des pensions à un niveau supérieur à l'inflation

Les crédits du programme 741 s'élèveraient à **65,1 milliards d'euros en 2025**, en augmentation de **909 millions d'euros (+ 1,4 %)** par rapport à 2024.

(1) Les agents contractuels de la fonction publique relèvent du régime général pour leur retraite de base et de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) pour leur retraite complémentaire.

(2) Voir l'article 65 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 741  
PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE**

(en millions d'euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution	
Action 01 – <i>Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite</i>	52 978,0	53 834,7	+ 856,7	+ 1,6 %
Action 02 – <i>Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite</i>	11 115,1	11 166,3	+ 51,2	+ 0,5 %
Action 03 – <i>Allocations temporaires d'invalidité</i>	141,3	142,7	+ 1,4	+ 1,0 %
<b>Total</b>	<b>64 234,3</b>	<b>65 143,7</b>	<b>+ 909,3</b>	<b>+ 1,4 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Ils sont portés par les **mesures de revalorisation des pensions civiles et, dans une moindre mesure, des pensions militaires**, mais leur augmentation est moins rapide qu'en 2024 (+ 5,3 %), en raison du ralentissement de l'inflation et du report de la revalorisation des pensions. La progression des crédits se situe à un niveau inférieur aux prévisions d'inflation qui s'élèverait à 1,5 % en 2025 <sup>(1)</sup>.

**a. Les pensions des fonctionnaires civils : + 856,7 millions d'euros**

Les dépenses relatives aux **pensions des fonctionnaires civils** de l'État relevant du code des pensions civiles et militaires (action 01) s'élèveraient à **53,83 milliards d'euros, en hausse de 857 millions d'euros** par rapport à 2024.

Cette hausse résulte, en majeure partie, de la **revalorisation des pensions** prévue par la loi. Les prévisions sont établies sur une hypothèse de revalorisation, **pour les pensions de retraite, de + 1,8 % au 1<sup>er</sup> juillet 2025**.

Les pensions de retraite des fonctionnaires seraient donc revalorisées avec un retard de six mois, et à un niveau inférieur à l'inflation. En effet, l'inflation s'établirait à + 2,5 % en 2024 et + 1,5 % en 2025 <sup>(2)</sup>. Ainsi, en lissant l'inflation sur 2025, **les pensions seraient revalorisées 1,45 point en dessous de l'inflation**.

Les **prévisions de sorties de pension** retenues pour 2025 (63 498) sont similaires à celles de 2024 (63 220). En revanche, les **prévisions des entrées**, qui intègrent les effets de la réforme du système de retraite adoptée en 2023, et notamment de l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits ainsi que de l'accélération de la durée de référence permettant d'atteindre le taux plein, sont inférieures en 2025 (69 673) par rapport à 2023 (71 600).

Compte tenu des prévisions d'entrées et de sorties de pensions, le rapport démographique du régime des fonctionnaires civils poursuivrait sa tendance à la baisse, passant sous la barre des 100 % en 2024, et s'établirait à 97 % fin 2025.

(1) Projections macroéconomiques intermédiaires de la Banque de France – Septembre 2024 (voir lien : <https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/projections-macroeconomiques-intermediaires-septembre-2024>).

(2) Source : Banque de France, septembre 2024.

### ÉVOLUTION DU RATIO DÉMOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'ÉTAT



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

#### **b. Les pensions militaires : + 51,2 millions d'euros**

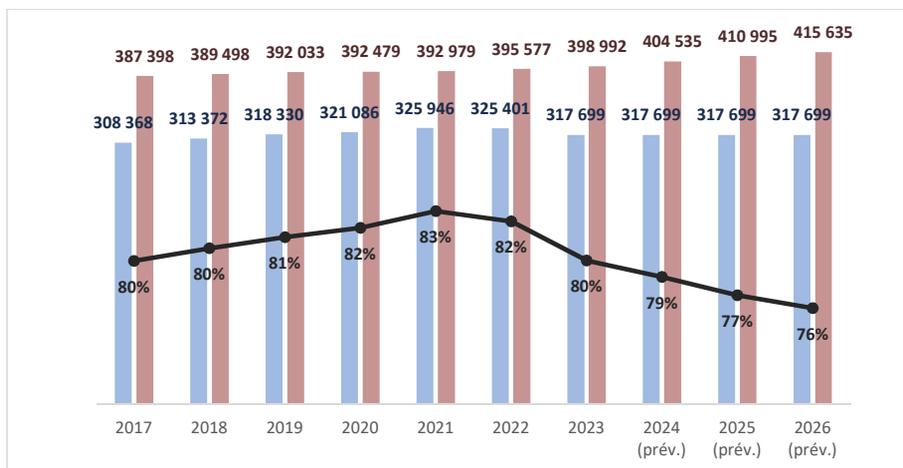
Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit de porter les crédits relatifs aux **pensions des militaires** relevant du code des pensions civiles et militaires à **11,2 milliards d'euros**, en **augmentation de 51,2 millions d'euros** sur un an.

Cette augmentation procède, en grande partie, de la **revalorisation des pensions** prévue par la loi.

Les **prévisions d'entrées et de sorties** pour 2025 sont légèrement inférieures à celles de 2024. Sont attendues 17 746 entrées (contre 19 000 en 2024), et 17 746 sorties (contre 17 620 en 2024).

En 2025, le **rapport démographique** du régime des militaires diminuerait légèrement de 79 % à 77 %, avec 411 000 retraités pour 318 000 actifs.

### ÉVOLUTION DU RATIO DÉMOGRAPHIQUE DES MILITAIRES



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

#### c. Les allocations temporaires d'invalidité : + 1,4 million d'euros

Outre les pensions de retraite, les fonctionnaires civils perçoivent aussi des allocations temporaires d'invalidité. En cas d'incapacité permanente empêchant la reprise de ses fonctions, un fonctionnaire est mis à la retraite et perçoit une pension indépendamment de son âge et de sa durée de service. Si l'invalidité n'empêche pas la reprise des fonctions, il perçoit une allocation temporaire d'invalidité.

En 2025, les dépenses relatives aux allocations temporaires d'invalidité s'élèveraient à 142,7 millions d'euros, en augmentation de 1,4 million d'euros par rapport à 2024.

Le nombre d'allocataires devrait poursuivre sa tendance baissière. Toutefois, cet effet volume sera plus que compensé par la revalorisation des allocations temporaires d'invalidité, qui dépend soit de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (pour les bénéficiaires retraités), soit de l'évolution du point d'indice de la fonction publique (pour les bénéficiaires en activité). Ainsi, pour les bénéficiaires retraités, **les pensions d'invalidité seront revalorisées de + 1,9 % au 1<sup>er</sup> avril 2025.**

#### 2. Des recettes en augmentation de 2,34 milliards d'euros, suivant le relèvement du taux de contribution employeur

En 2025, les recettes du programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* s'élèveraient à **64 milliards d'euros**, en hausse de 2,34 milliards d'euros (+ 3,8 %) par rapport à l'année précédente.

## ÉVOLUTION DES RECETTES DU PROGRAMME 741

(en millions d'euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution	
Cotisations salariales	7 535	7 536	+ 1	+ 0 %
Contributions employeurs	52 890	55 074	+ 2 157	+ 4,1 %
ATI	176	177	+ 1	+ 0,6 %
Transferts de compensation inter-régimes	646	867	+ 221	+ 34,2 %
CNRACL	394	356	- 38	- 9,6 %
FSV	1	1	+ 0	+ 0 %
Validations de services	15	14	- 1	- 6,7 %
Rachats d'études	5,8	5,8	+ 0	+ 0 %
Indus	24	24	+ 0	+ 0 %
Autres	9	9	+ 0	+ 0 %
<b>Total</b>	<b>61 695</b>	<b>64 037</b>	<b>+ 2 342</b>	<b>+ 3,8 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Outre les contributions et transferts entre régimes de Sécurité sociale prévues par les lois et règlements en vigueur, les dépenses du programme 741 sont principalement financées par des cotisations salariales à la charge des fonctionnaires (11,8 % du total) et par les contributions employeurs, notamment celles de l'État (85,3 %).

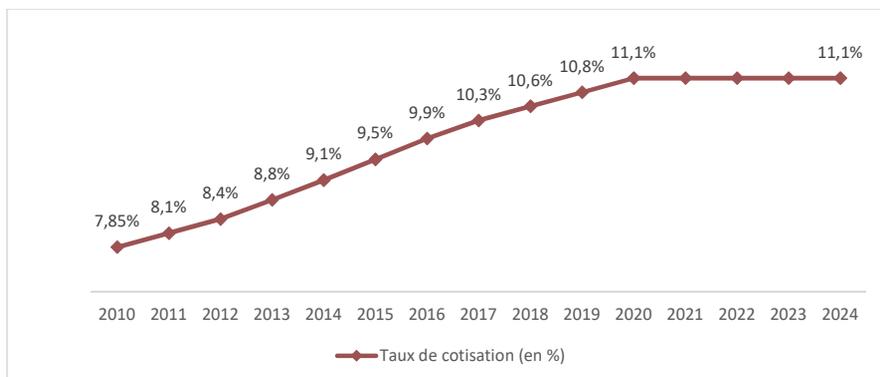
### a. Les retenues pour pensions : + 1 million d'euros

En application de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires, les recettes de la section du CAS correspondant au programme 741 sont tout d'abord constituées d'une cotisation à la charge des fonctionnaires, sur le modèle des cotisations salariales dans le régime général. Cette retenue pour pension est toutefois assise sur les sommes payées aux agents à titre de traitement ou de solde à l'exclusion d'indemnités de toute nature.

En 2025, les retenues pour pensions prélevées sur le traitement des fonctionnaires rapporteraient **7,5 milliards d'euros**, soit **11,8 % du montant total des recettes**. Leur produit augmenterait d'un million d'euros par rapport à 2024. Elles concernent principalement les fonctionnaires civils (6,25 milliards d'euros) et dans une moindre mesure les militaires (1,07 milliard d'euros).

Depuis 2019, **le taux des retenues pour pensions s'élève à 11,10 %**. Il a augmenté de 3,25 points depuis 2010, se rapprochant ainsi du taux des cotisations salariales dans le secteur privé (11,31 %).

## ÉVOLUTION DU TAUX DES RETENUES POUR PENSIONS



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

### b. Les contributions employeurs : + 2,16 milliards d'euros

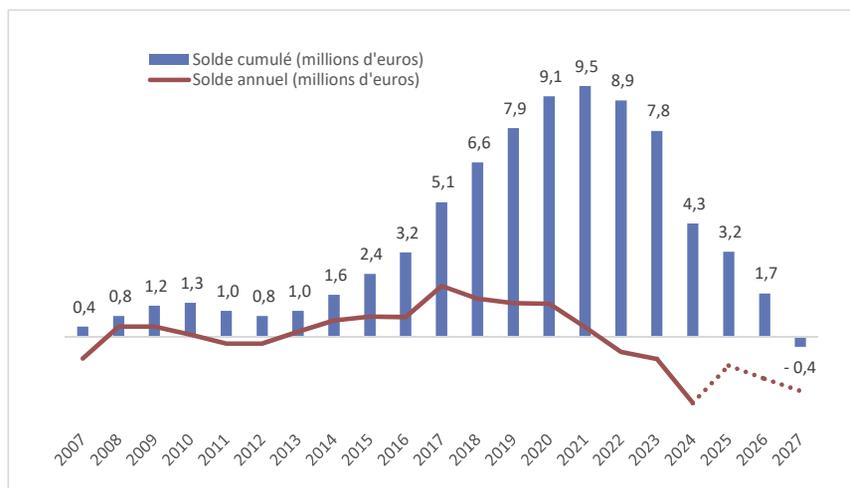
La **contribution de l'État** au programme 741, assise sur les sommes payées aux fonctionnaires à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, s'élèverait à 54,6 milliards d'euros en 2025, soit 85,3 % des recettes. Elle est composée de 43,3 milliards d'euros au titre des pensions civiles et de 11,3 milliards d'euros au titre des pensions militaires. Les autres contributions employeurs sont constituées des contributions de La Poste et d'Orange SA, à hauteur de 225 millions d'euros et 240 millions d'euros respectivement.

Alors que le taux de la contribution employeur versée par l'État au CAS *Pensions* était resté inchangé depuis 2014, **le présent projet prévoit le relèvement de 4 points du taux de contribution employeur de l'État au titre des pensions civiles**, qui s'élèvera à **78,28 %** à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025. Les taux de contribution employeur de l'État au titre des pensions militaires et au titre des allocations temporaires d'invalidité (ATI) resteront quant à eux inchangés et s'élèveront à 126,07 % et 0,32 % respectivement.

Or le solde du programme 741 contribue pour beaucoup au déficit du CAS *Pensions*, qui s'élèvera à -1,07 milliard d'euros en 2025 et qui, d'après les estimations de la direction du Budget, devrait s'accroître pour atteindre -2,03 milliards d'euros en 2027. Un compte d'affectation spéciale étant, en application de l'article 21 de la LOLF, soumis à une obligation d'équilibre, **ces perspectives rendront probablement nécessaires une nouvelle augmentation des taux de la contribution de l'État au CAS au plus tard en 2027.**

Selon les informations transmises au rapporteur spécial, une hausse d'un point des taux de contribution employeur générerait, en 2025, un supplément de recettes de 550 millions d'euros pour le CAS *Pensions*. Ainsi, l'effet de la hausse de 4 points du taux de contribution employeur au titre des personnels civils sur les recettes du CAS *Pensions* est évalué à environ **+ 2,2 milliards d'euros chaque année sur la période 2025-2027.**

### ÉVOLUTION DU SOLDE DU CAS PENSIONS



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires et les réponses aux questionnaires budgétaires.

Le solde cumulé, qui s'élevait à 7,8 milliards d'euros au 31 décembre 2023, s'établirait ainsi à 4,3 milliards d'euros fin 2024 et à seulement 3,2 milliards d'euros fin 2025. En outre, selon les prévisions de recettes et de dépenses qui figurent dans les annexes budgétaires du projet de loi de finances, le déficit du compte se creuserait en 2026 et 2027 et, à ce rythme, **le solde cumulé serait entièrement consommé avant la fin de l'exercice 2027.**

### 3. Les mesures de renforcement et de maîtrise de la qualité de la gestion des pensions par le SRE

Le programme 741, comme le programme 743 relatif aux pensions des ouvriers de l'État, est placé sous la responsabilité du **Service des retraites de l'État** (SRE), service à compétence nationale de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

**Le SRE a mis en œuvre des mesures pour renforcer la qualité de la gestion des pensions et allocations temporaires d'invalidité ainsi que la qualité des services offerts aux usagers.**

– **Dans les échanges avec les employeurs avant liquidation** tout d'abord : en amont, l'alimentation des comptes individuels retraite (CIR) par les employeurs est contrôlée par le SRE. Pour permettre aux assurés du régime de bénéficier d'une prestation de qualité, il est en effet nécessaire de disposer de toutes les informations indispensables au calcul de leurs droits à pension. Ainsi, le SRE s'assure de la bonne transmission régulière et de la qualité des flux d'alimentation des CIR par les employeurs. Diverses opérations y contribuent, comme la sécurisation des données de bonne qualité qui ne peuvent plus être « écrasées » ultérieurement, la supervision en continu de la qualité des données en entrée ou la mise à disposition des employeurs d'outils pour maintenir et garantir la qualité des CIR.

– **Dans la phase de liquidation des retraites par le SRE ensuite** : au sein du SRE, les pensions de retraites sont liquidées par des gestionnaires qui acquièrent une expertise métier, notamment grâce à une formation dispensée sur une année, jalonnée par l'apprentissage de la réglementation et par sa mise en application pratique dans les outils. Le parcours de formation est en partie certifié. Dans un but d'amélioration continue, des enseignements sont tirés de la supervision des dossiers. Ils peuvent conduire à des actions de formation ou des ateliers ciblés sur une thématique de gestion à conforter. Afin d'éviter les révisions, tout est mis en œuvre pour que le SRE instruisse les demandes de départ à la retraite au moins quatre mois avant la prise d'effet de la retraite. Ce délai permet, tant aux assurés qu'aux employeurs, d'apporter des informations complémentaires visant à rectifier les données.

– **Par le contrôle interne également** : en aval de la chaîne de traitement, la mission « Risques et Audit », directement rattachée au directeur du Service, veille à la qualité de la gestion des pensions civiles et militaires et des allocations temporaires d'invalidité. Elle procède pour cela à des revues annuelles de contrôle interne pour s'assurer de la formalisation du dispositif de contrôle interne, au SRE comme chez les employeurs afin de veiller à ce que l'organisation, la documentation, la traçabilité et le pilotage mis en place sont adaptés pour garantir la qualité des CIR. Elle met également en place une organisation de contrôles de liquidations adaptée pour évaluer et s'assurer de la qualité de la production. Le résultat de ces revues et de ces contrôles est retracé dans un bilan annuel transmis chaque année à la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'État.

– **Par la certification de l'offre de service** : le SRE bénéficie depuis 2016 d'une certification de ses offres de service selon la norme qualité ISO 9001 qui atteste de la qualité des services offerts aux usagers et de l'engagement du SRE d'inscrire son action dans une démarche d'amélioration continue. La mesure de la qualité de ces services combine des indicateurs quantitatifs (délais de réponse aux courriels, délais de traitement pour conduire les entretiens information retraite, etc.) qui permettent à l'utilisateur d'obtenir des informations plus personnalisées dans le cadre d'un projet de départ à la retraite et d'une appréciation qualitative de l'offre de service. Celle-ci s'opère notamment par la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers, par l'analyse systématique des réclamations ainsi que par la réalisation de contrôles internes des contacts permettant de détecter des non-conformités. Enfin, la réunion périodique de comités consultatifs d'usagers favorise une écoute complémentaire permettant de recueillir leurs avis et attentes sur les offres de service. Le service des retraites de l'État poursuit par ailleurs sa démarche d'amélioration continue de la qualité de son service en visant l'extension en 2025 du périmètre de certification au dispositif de liquidation et concession des allocations temporaires d'invalidité.

## B. PROGRAMME 742 : LA CONTRIBUTION VERSÉE AUX RÉGIMES DES OUVRIERS DE L'ÉTAT, EN FAIBLE AUGMENTATION

Le programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* assure la couverture des risques vieillesse et invalidité des ouvriers de l'État, financés *via* deux fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations :

– le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (**FSPOEIE**), créé en 1928 afin de créer un cadre commun à l'ensemble des ouvriers de l'État ;

– le fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (**RATOCEM**), créé en 1897 aux fins d'assurer le rôle de payeur pour le compte du ministère des armées des rentes accident du travail attribuées par le service des pensions des armées.

### ÉVOLUTION DU SOLDE DU PROGRAMME 742 OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	PLF 2024	PLF 2025	Évolution	
Dépenses	2 052,2	2 090,0	+ 37,8	+ 1,8 %
Recettes	2 109,0	2 127,4	+ 18,4	+ 0,9 %
<b>Solde</b>	<b>+ 56,8</b>	<b>+ 37,4</b>	<b>- 19,4</b>	<b>- 34,2 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

En 2025, le FSPOEIE et les RATOCEM auraient une contribution positive (+ 37,4 millions d'euros), quoique moins élevée qu'en 2024. Les recettes augmenteraient ainsi moins vite que les dépenses, et ce malgré la prise en compte du report de la revalorisation des pensions à hauteur de + 1,8 % au 1<sup>er</sup> juillet 2025.

Le montant en 2025 de la subvention au FSPOEIE versée par les ministères employant des ouvriers de l'État serait supérieur de 20 millions d'euros à 2024 et s'établirait à 1 653,8 millions d'euros.

#### 1. Une hausse des dépenses du programme

Le présent projet de loi de finances propose de porter les crédits du programme à 2,09 milliards d'euros pour 2025, en hausse de 37,8 millions d'euros (+ 1,8 %) par rapport à la prévision pour 2024.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 742  
OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2024</b>	<b>PLF 2025</b>	<b>Évolution</b>	
Action 01 – Prestations vieillesse et invalidité	1 986,9	2 022,1	+ 35,2	+ 1,8 %
Action 03 – Autres dépenses spécifiques	1,1	0,13	- 0,97	- 87,5 %
Action 04 – Gestion du régime	6,2	6,7	+ 0,5	+ 8,3 %
Action 05 – Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires	58,0	61,0	+ 3	+ 5,2 %
<b>Total</b>	<b>2 052,2</b>	<b>2 090,0</b>	<b>+ 37,8</b>	<b>+ 1,84 %</b>

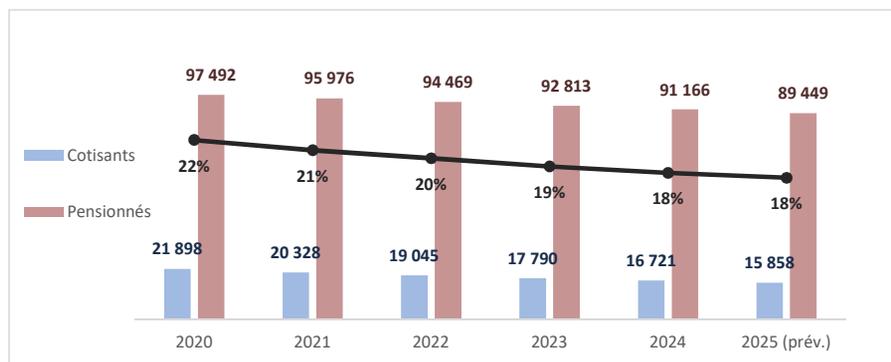
Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les crédits de pensions de retraite et d'invalidité versées aux ouvriers des établissements industriels de l'État (action 01), qui représentent la majorité des dépenses, atteindraient 2,02 milliards d'euros en 2025, en hausse de 35,2 millions d'euros (+ 1,8 %) par rapport à 2024.

Le relèvement des pensions en 2025 serait partiellement compensé par une diminution du nombre de pensionnés, cependant moins rapide que celle prévue initialement. Le nombre de pensionnés devrait ainsi atteindre 89 449 au 31 décembre 2024, contre 91 166 fin 2024 (les annexes budgétaires du PLF 2024 prévoyaient quant à elles un nombre de 89 723 pensionnés fin 2024).

Le ratio démographique du régime, très dégradé, demeurerait stable entre 2024 et 2025, avec 0,18 cotisant pour un pensionné.

**ÉVOLUTION DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE DU FSPOEIE**



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

Sur l'action 05, les dépenses du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) sont en hausse (+ 5,2 %), pour s'élever à 61 millions d'euros, dont 60,4 millions d'euros pour les dépenses de prestation.

## 2. Des recettes en hausse du fait d'un nombre de cotisants plus élevé que prévu et de l'augmentation de la subvention d'équilibre de l'État

En 2025, les recettes de la section du CAS *Pensions* correspondant au programme 742 s'élevaient à 2,1 milliards d'euros. Elles augmenteraient légèrement par rapport à 2024, de +18,4 millions d'euros (+0,87 %) et progresseraient ainsi moins rapidement que les dépenses.

### ÉVOLUTION DES RECETTES DU PROGRAMME 742 OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

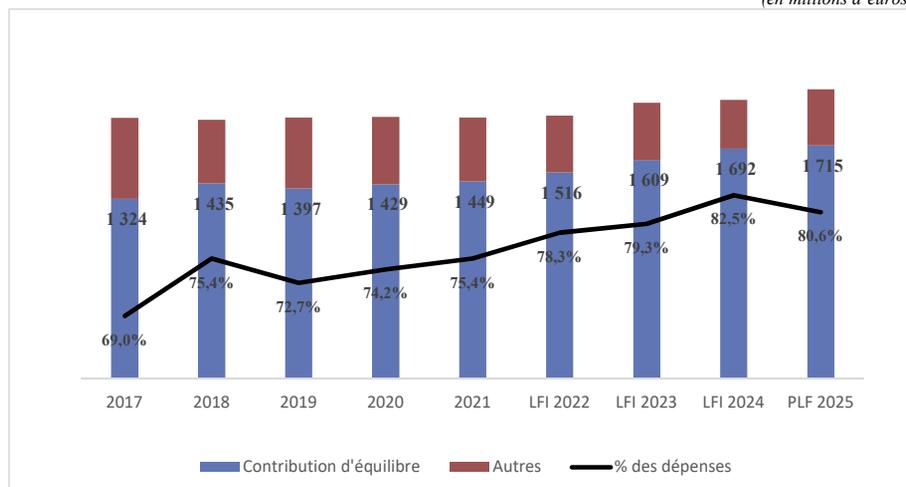
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution	
Cotisations salariales et patronales	315,9	290,8	- 25,1	- 7,9 %
Contribution de l'État au FSPOEIE et au Fonds des RATOCEM	1 692,0	1 714,8	+ 22,8	+ 1,3 %
Compensation démographique	94,0	108,0	+ 14	+ 14,9 %
Recettes diverses	7,2	13,8	+ 6,6	+ 91,7 %
<b>Total</b>	<b>2 109,0</b>	<b>2 127,4</b>	<b>+ 18,4</b>	<b>+ 0,87 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

L'évolution des recettes résulterait surtout de la progression de la **contribution d'équilibre de l'État**, qui augmenterait de 22,8 millions d'euros (+1,3 %) par rapport à 2024, représentant désormais plus de 80 % des dépenses du programme 742.

### ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE VERSÉE PAR L'ÉTAT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les recettes tirées des cotisations salariales <sup>(1)</sup> et patronales <sup>(2)</sup>, qui ne concernent que le FSPOEIE, sont en diminution, en raison d'un nombre d'actifs moins élevé qu'anticipé. Elles s'établiraient à 290,8 millions d'euros, en retrait de 25,1 millions d'euros (– 7,9 %).

Le fonds des RATOCEM ne perçoit quant à lui aucune cotisation et est entièrement financé par la subvention de l'État.

### C. PROGRAMME 743 : LES AUTRES DÉPENSES DU COMPTE, EN LÉGÈRE DIMINUTION

Le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* finance, en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, les **pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre** ainsi que **diverses prestations, pensions, rentes et allocations** de régimes de retraite ou équivalents dont l'État est directement redevable, notamment au titre d'engagements historiques et de la reconnaissance de la Nation.

En 2025, les crédits du programme 743 s'élèveraient à 1,25 milliard d'euros, en diminution de 34 millions d'euros (– 2,6 %) par rapport à 2023.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 743 PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS

(en millions d'euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution	
Action 01 – Reconnaissance de la Nation	537,2	505,8	– 31,4	– 5,8 %
Action 02 – Réparation	690,3	662,0	– 28,3	– 4,1 %
Action 03 – Pensions d'Alsace-Moselle	16,0	17,0	+ 1,0	+ 6,3 %
Action 04 – Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	41,7	52,8	+ 11,0	+ 26,6 %
Action 05 – Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0,0	0,0	+ 0,0	+ 0,0 %
Action 06 – Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident	11,9	12,2	+ 0,3	+ 2,8 %
Action 07 – Pensions de l'ORTF	0,1	0,1	– 0,0	– 13,9 %
<b>Total</b>	<b>1 297,2</b>	<b>1 250,0</b>	<b>– 47,2</b>	<b>– 3,6 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les crédits prévus pour les **pensions militaires d'invalidité**, (action 02) s'élèveraient à 662,0 millions d'euros, soit 53 % des dépenses. Ils diminueraient de 28,3 millions d'euros (– 4,1 %). Cette tendance baissière tient à la diminution du nombre de bénéficiaires et au fait que les effectifs sortants du dispositif (décès) sont majoritairement atteints des pathologies les plus lourdes et donc titulaires des pensions les plus élevées. La baisse des dépenses de pensions militaires d'invalidité (PMI) tient également aux modalités d'actualisation annuelle de la valeur du point

(1) Le taux des retenues pour pensions, identique à celui des pensions des fonctionnaires civils, fixé à 11,10 %.

(2) Le taux des contributions employeurs est fixé à 35,01 %.

d'indice des PMI, qui s'appuient sur la base de l'évolution cumulée de l'indice de traitement brut-grille indiciaire (ITB-GI) sur les deux premiers trimestres. Ainsi, la valeur réelle du point PMI s'est largement dégradée au cours des dernières années.

**Le rapporteur spécial appelle donc à revaloriser le point PMI pour compenser les effets de l'inflation.** Il a ainsi soutenu un amendement visant à abonder l'action 02 du programme 743 de 98,5 millions d'euros pour financer cette revalorisation. **Cet amendement n° II-CF1257 a été adopté par la commission des finances** de l'Assemblée nationale le lundi 28 octobre 2024 et redéposé pour l'examen en séance publique (amendement n° II-CIO\_FIN00002).

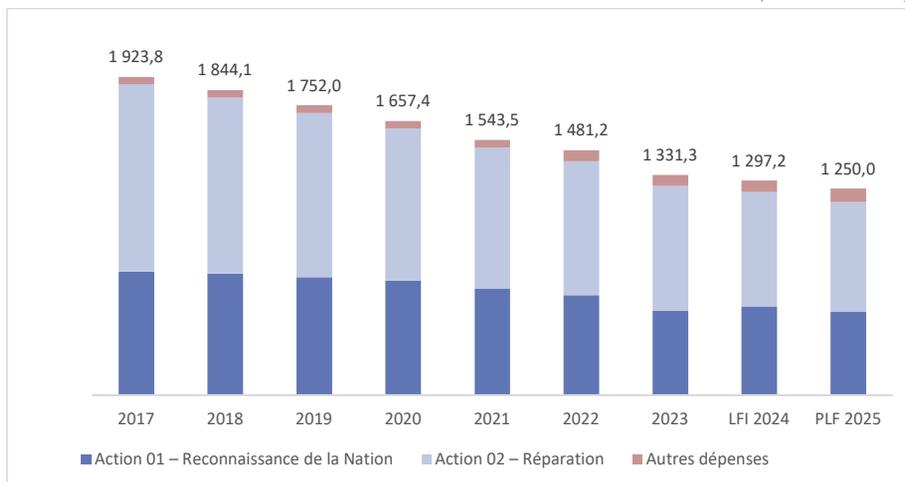
Les dépenses liées aux **retraites du combattant** (action 01) s'établiraient à 505,8 millions d'euros, soit 40 % du total. Elles sont en baisse de 31,4 millions d'euros (- 5,8 %) par rapport à 2024, ce qui résulte de la diminution des effectifs liée à la structure d'âge des bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant. Les crédits prévus pour les titulaires de la Légion d'honneur et médaillés militaires restent stables à 0,8 million d'euros.

Les **autres crédits du programme 743** seraient en légère progression par rapport à 2024. Ils augmenteraient significativement pour les allocations de reconnaissance des anciens supplétifs de l'armée française en Algérie (+ 26,6 %). Cette hausse est principalement portée par la revalorisation des rentes et allocations viagères intervenues le 1<sup>er</sup> octobre 2023 ainsi que par la mise en place, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, d'une nouvelle rente viagère. Les crédits augmenteraient légèrement pour les pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident (+ 2,48 %) ainsi que pour les pensions versées aux ministres des cultes en Alsace-Moselle (+ 6,3 %), tandis que les dépenses prévues pour les pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien (27 206 euros) et des anciens agents de l'Office de radiodiffusion-télévision française (62 000 euros) demeurent négligeables.

La **tendance à la baisse** des crédits du programme 743 ne remet donc pas en cause la dynamique des années précédentes.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 743  
PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS**

*(en millions d'euros)*



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les pensions et allocations financées par le programme ne sont soumises à **aucune cotisation**. Elles sont donc intégralement prises en charge par l'État. Les crédits prévus pour financer ces prestations proviennent ainsi de versements d'autres programmes du budget général concernés par ces dépenses. Les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant sont financées par le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* (98 % des recettes du programme 743 en 2025).

**D. LES EFFETS INDIRECTS DU RELÈVEMENT DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR DE L'ÉTAT**

**Le relèvement de 4 points du taux de contribution employeur au titre des fonctionnaires civils**, qui s'établirait à 78,28 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, résulte de la dégradation comptable du solde du CAS *Pensions* et de l'obligation organique d'équilibre du compte. Cette augmentation de taux relève uniquement d'un choix de présentation du CAS avec la volonté discutable de pouvoir comparer le compte à une caisse de retraite, avec des recettes devant avoir le même niveau que les dépenses. Cependant, le levier principal des recettes du compte réside dans le taux de contribution employeur de l'État, qui s'élèverait en 2025 à 78,28 % pour les pensions civiles, 126,07 % pour les pensions militaires et 0,32 % au titre du financement des allocations temporaires d'invalidité. **Aussi ces taux sont-ils modifiés de telle sorte que l'équilibre du CAS soit toujours garanti, ce qui est comparable au versement d'une subvention d'équilibre par l'État.**

Ainsi, le rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité réelle d'une telle convention de présentation au regard de l'engagement pris par l'État pour le financement des pensions de ses agents ainsi que de la nature des recettes. En effet, les pensions des fonctionnaires pourraient en théorie être financées directement par un prélèvement sur le budget de l'État.

Par ailleurs, **le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur les effets indirects du relèvement du taux de cotisation employeur pour certains opérateurs de l'État, notamment les universités.** En effet, ce mode de financement du CAS *Pensions* a des effets concrets pour les opérateurs de l'État de droit public : alors que les ministères négocient leur budget par plafond d'emploi (hors contribution employeur au CAS *Pensions*), les opérateurs négocient un budget général, qui comprend la contribution employeur versée au CAS.

De fait, **l'augmentation des cotisations au CAS *Pensions* n'est pas toujours compensée par une hausse correspondante de leur dotation.** Ainsi en 2025, le relèvement du taux de contribution employeur de l'État représenterait une charge supplémentaire estimée à **180 millions d'euros pour les universités, et 200 millions d'euros au total pour les opérateurs de l'État.** Or, l'absence de compensation ou la compensation partielle de ces hausses de cotisations reviennent à faire peser injustement sur ces opérateurs l'engagement pris par l'État vis-à-vis des pensions de tous les fonctionnaires.

Alors qu'un nouveau relèvement du taux de contribution employeur sera sans doute nécessaire en 2026 ou 2027 pour préserver l'équilibre du compte d'affectation spéciale, **le rapporteur spécial appelle donc à ce que soient compensés systématiquement les effets de la hausse des cotisations au CAS *Pensions* pour les opérateurs de l'État.**

## **E. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION PLUS GÉNÉRALE SUR LES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT**

### **1. La hausse du point d'indice des fonctionnaires**

La hausse des dépenses du CAS *Pensions* qui résulterait d'un relèvement du point d'indice des fonctionnaires est parfois invoquée pour justifier le gel de ce point d'indice, entraînant la dégradation de la rémunération des fonctionnaires en termes réels. **Pourtant, les effets de l'augmentation du point d'indice sont faibles sur les dépenses du CAS.**

Ainsi, d'après les estimations de la DGFIP et du Service des retraites de l'État, **une revalorisation du point d'indice de 1 % au 1<sup>er</sup> janvier 2024** aurait entraîné, compte tenu du fait que les nouvelles pensions se répartissent tout au long de l'année, **une augmentation des dépenses de 7,6 millions d'euros en 2024, soit 0,01 % des dépenses de pensions.** Ensuite, chaque année, à l'impact en année pleine des personnes ayant liquidé précédemment, s'ajoute l'impact de ceux qui liquident pendant l'année. **L'impact augmenterait donc de manière cumulative**

**pour converger vers + 1 % des dépenses autour de 2070** environ. En 2050, le surcoût atteindrait + 0,75 % des dépenses du CAS *Pensions*.

**IMPACT D'UNE HAUSSE DE 1 % DE LA VALEUR DU POINT D'INDICE EN 2024  
SUR LES DÉPENSES DU CAS *PENSIONS***

(en %)

Année	2024	2025	2026	2030	2035	2040	2045	2050
<b>Hausse des dépenses du CAS <i>Pensions</i></b>	0,01	0,04	0,06	0,15	0,28	0,44	0,60	0,75

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, modèle de micro-simulation Pablo.

**2. La prise en compte des primes pour le calcul des pensions : des effets de répartition incertains**

**Le protocole PPCR (Parcours professionnels, carrières et rémunération)** mis en place en 2016 avait pour objectif d'améliorer la situation des agents en prévoyant notamment la rénovation des carrières et la revalorisation des grilles de rémunérations des agents de toutes les catégories dans les trois versants de la fonction publique. Les dispositions inscrites à l'article 148 de la loi de finances pour 2016 ont notamment prévu :

- une mesure de rééquilibrage de la rémunération des fonctionnaires en faveur du traitement indiciaire, par la mise en œuvre d'un dispositif de transformation d'une partie du régime indemnitaire en points d'indices (entre quatre et neuf points selon la catégorie) ;

- une mesure d'harmonisation des modalités d'avancement d'échelon entre agents des trois versants de la fonction publique avec la mise en place d'un cadencement unique d'avancement d'échelon à compter de la date de publication des décrets de revalorisation indiciaire.

Les effets sur les pensions de la fonction publique du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) **n'ont plus fait l'objet d'une analyse détaillée depuis le Jaune *Pensions* pour 2017, et aucune étude d'impact du protocole PPCR n'a été conduite au-delà de 2020**. Les projections réalisées par la direction du Budget (DB), le Service des retraites de l'État (SRE) et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) couvrant la période 2016-2020 étaient les suivantes :

- côté recettes, l'impact sur le CAS *Pensions* avait été évalué à environ + 500 millions d'euros en 2017 et + 1 milliard d'euros en 2020, du fait de l'augmentation des cotisations salariales ;

- côté dépenses, le protocole entraîne un coût de l'ordre de 10 millions d'euros en 2017 et de l'ordre de 100 millions d'euros en 2020.

Ainsi, le protocole PPCR aurait davantage permis d'augmenter les recettes du CAS *Pensions* que de rehausser les pensions liquidées par l'intégration des primes dans le calcul des retraites. Alors qu'il existe aujourd'hui une forte distorsion entre l'imposition du traitement de base et celles des primes dans la rémunération des fonctionnaires, **le rapporteur spécial recommande qu'une analyse détaillée des effets du protocole PPCR sur la période 2020-2024 soit menée, en parallèle d'une réflexion plus générale sur les possibilités d'intégration des primes dans le calcul des retraites des fonctionnaires.** En effet, une meilleure intégration des primes dans le calcul du montant des pensions ne devrait pas avoir pour conséquence une augmentation des inégalités de pensions entre les différents métiers de la fonction publique, le niveau des primes étant très variable en fonction des corps et des catégories : la part des primes dans le salaire des enseignants, qui représentent 43 % des agents de la FPE, n'est en effet que de 15,1 % en moyenne, contre 31,9 % pour le reste des fonctionnaires de catégorie A de la FPE <sup>(1)</sup>.

### **3. Une réflexion à mener sur les paramètres du régime de retraite des fonctionnaires**

Au-delà des aspects financiers liés aux recettes et dépenses du CAS *Pensions*, le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur certaines spécificités du régime de retraite des fonctionnaires qui justifieraient une réforme dans le souci d'équité et d'une meilleure prise en compte des intérêts des pensionnés.

Ainsi notamment des **bonifications pour enfant**, pour lesquelles le régime des fonctionnaires est moins favorable que le régime général. Ce dernier accorde quatre trimestres en contrepartie de l'incidence sur la vie professionnelle de la maternité ou de l'accueil d'un enfant adopté, ainsi que quatre trimestres en contrepartie de l'éducation de l'enfant, dont deux sont attribués automatiquement à la mère. Le régime des fonctionnaires n'accorde que deux trimestres de majoration de durée d'assurance pour les enfants nés, adoptés ou pris en charge à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 (contre quatre trimestres pour les enfants nés, adoptés ou pris en charge avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004).

Alors que les pensions de droit propre des femmes représentent environ 80 % de celles des hommes <sup>(2)</sup> dans la fonction publique, **le rapporteur spécial souhaite qu'une réflexion soit engagée sur la possibilité d'un alignement du régime des fonctionnaires sur le régime général en matière de bonifications pour enfant.**

De plus, le calcul de la pension des fonctionnaires prend en compte la **durée réelle de travail** et non le nombre de trimestres travaillés, à la différence du régime général. Ainsi, le temps partiel a pour effet de diminuer la durée de travail prise en compte pour le calcul du montant de la pension : cinq ans à temps partiel à 50 %

---

(1) INSEE, « Les salaires dans la fonction publique de l'État », note n° 1955 du 29 juin 2023.

(2) Carole Bonnet, Dominique Meurs et Benoît Rapoport, "Gender pension gaps along the distribution: An application to the French case", *Journal of Pension Economics & Finance* vol. 21, n° 1, 2022, pp. 76-98.

comptent pour leur durée de travail réelle, c'est-à-dire deux ans et demi (dix trimestres), sauf compensation par une surcotisation. De même, les jours de grève seront également décomptés de cette durée réelle de travail.

**Le rapporteur spécial relève par ailleurs que le Conseil commun de la fonction publique (CCFP), instance de dialogue à l'échelle nationale, n'a pas été réuni sur le sujet des retraites depuis plus de dix ans, et ce malgré les demandes des organisations syndicales.**

**Il appelle donc à ce que le CCFP soit réuni sur ce sujet** afin de permettre d'engager une réflexion sur les paramètres du régime de retraite des fonctionnaires.

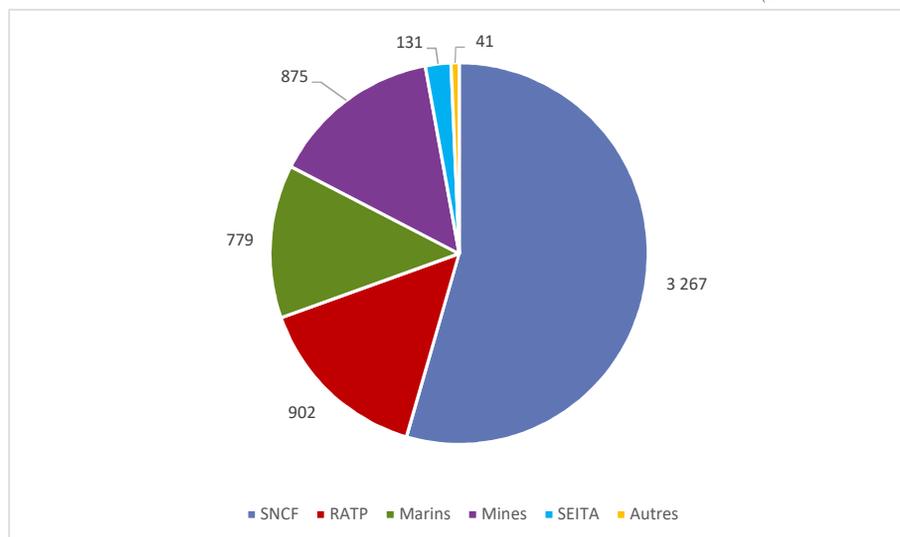
## **II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE : UNE CONTRIBUTION DE L'ÉTAT DE 6 MILLIARDS D'EUROS EN 2025 POUR LES RÉGIMES SPÉCIAUX**

La mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe les **contributions versées par l'État à certains régimes spéciaux de retraite**. Ces régimes, souvent anciens et marqués par un déséquilibre démographique entre le nombre de cotisants et le nombre de pensionnés, sont dans l'impossibilité de s'autofinancer et reçoivent chaque année une subvention d'équilibre au titre de la solidarité nationale.

Quatre régimes concentrent 97 % de la dépense : le régime de retraite des agents du cadre permanent de la Société nationale des chemins de fer (SNCF), celui des agents du cadre permanent de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), le régime de Sécurité sociale des marins et le régime des ouvriers mineurs.

### **RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

En **2025**, les crédits de la mission s'élèveraient à **6 milliards d'euros**, en baisse de 233,7 millions d'euros (– 3,8 %) par rapport à 2024. La baisse résulterait principalement de la diminution de la subvention d'équilibre versée au régime de la SNCF (– 197,9 millions d'euros) qui est due **au transfert du rôle d'équilibrage financier des régimes spéciaux fermés de l'État vers le régime général de la Sécurité sociale à partir de 2025** <sup>(1)</sup> et de la rétraction afférente de la compensation démographique (97 millions d'euros en 2025) et du montant dû par la CNAV à l'Agirc-Arcco au régime ferroviaire (170 millions d'euros en 2025) de la compensation versée à la CNAV. La baisse résulterait également de la diminution de la subvention d'équilibre versée au régime des mines (– 45,3 millions d'euros), qui est la conséquence du recul de la démographie minière (– 4,4 % de pensionnés en moyenne annuelle entre 2013 et 2023).

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

(en millions d'euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution	
Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 365,7	4 182,0	– 183,7	– 4,2 %
Programme 197 – Régimes de retraite et de Sécurité sociale des marins	787,3	778,9	– 8,5	– 1,1 %
Programme 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 075,7	1 034,1	– 41,5	– 3,9 %
<b>Total</b>	<b>6 228,7</b>	<b>5 995,0</b>	<b>– 233,7</b>	<b>– 3,8 %</b>

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023 <sup>(2)</sup> a fermé les principaux régimes spéciaux encore ouverts. Le régime des mines ayant été fermé en 2010 et celui de la SNCF en 2020, la réforme n'a concerné, s'agissant des régimes financés par la mission, que le régime spécial de la RATP, dont les personnels recrutés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023 sont désormais affiliés au régime général. Le régime des marins a quant à lui été maintenu et demeure donc le principal régime spécial de retraite encore ouvert.

Le décalage de deux ans de l'âge d'ouverture des droits à une pension de retraite s'applique à l'ensemble des régimes spéciaux – à l'exception du régime des marins. Ce décalage devrait avoir une incidence financière à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, après la fin de la montée en charge des réformes précédentes.

Afin de clarifier l'effort budgétaire réalisé au profit des régimes spéciaux de retraite, les régimes de l'Opéra de Paris et de la Comédie-Française ont été intégrés au sein de la mission depuis la loi de finances pour 2024. En outre, comme

(1) Ce nouveau schéma de financement des régimes spéciaux fermés est inscrit à l'article 15 de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2024.

(2) Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023.

évoqué précédemment, l'intégration financière des régimes spéciaux fermés au sein du régime général de la Sécurité sociale sera réalisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Les crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite* sont principalement destinés à financer les contributions de l'État versées à des **régimes fermés** (5,2 milliards d'euros en 2025). Ils ne concerneront que très minoritairement les trois régimes spéciaux encore **ouverts** (806,5 millions d'euros).

Le rapporteur souhaite par ailleurs attirer l'attention de l'Assemblée nationale sur les données du programme 195, qui sont erronées dans le projet annuel de performance (PAP) initialement transmis. Les données ci-dessous sont celles rectifiées par la direction du Budget, qui doit renvoyer le PAP corrigé à l'Assemblée nationale.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 195 RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS

*(en millions d'euros)*

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution	
01 – Versement au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de Sécurité sociale dans les mines	920,4	875,1	– 45,3	– 4,9 %
02 – Régime de retraite de la SEITA	129,4	130,7	+ 1,2	+ 1,0 %
04 – Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	0,72	0,64	– 0,08	– 11,3 %
05 – Caisse de retraites du personnel de la Comédie française	4,9	4,9	+ 0,02	+ 0,45 %
06 – Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris	20,1	22,7	2,6	+ 13,1 %
07 – Versements liés à la liquidation de l'ORTF	0,06	0,062	+ 0,002	+ 3,3 %
<b>Total</b>	<b>1 075,7</b>	<b>1 034,1</b>	<b>– 41,5</b>	<b>– 3,86 %</b>

*Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires et les échanges avec la direction du Budget.*

### A. L'INTÉGRATION FINANCIÈRE DES RÉGIMES FERMÉS DANS LE RÉGIME GÉNÉRAL EN 2025

La loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023 a fermé les principaux régimes spéciaux encore ouverts, notamment celui de la RATP. Elle a toutefois renvoyé au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024 la modification et l'harmonisation du schéma de financement de ces régimes désormais fermés.

Les régimes spéciaux de retraite fermés vont progressivement voir leurs recettes décroître, à mesure que les actifs actuels deviendront retraités, et sans qu'ils puissent être remplacés par de nouveaux actifs. Néanmoins, ils ne seront pas pour autant déchargés de l'obligation de verser des pensions aux retraités actuels et futurs. Afin de ne pas reporter l'intégralité des charges sur l'État, une réforme du financement des régimes spéciaux a été mise en œuvre, soit sur le modèle de la convention signée entre la CPR SNCF, d'une part, et la CNAV et l'Agirc-Arrco, d'autre part, soit selon d'autres modalités.

C'est pourquoi il est prévu, à l'article 9 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024, une révision globale du financement des régimes spéciaux fermés. **À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, les régimes spéciaux fermés de la SNCF, de la RATP, des mines, de la SEITA, des régies ferroviaires d'outre-mer, de l'ORTF et des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer<sup>(1)</sup> seront intégrés financièrement au régime général, qui sera alors chargé d'assurer leur équilibre lorsque leurs ressources ne le permettent pas<sup>(2)</sup>.**

**La mise en place de ce schéma institutionnel unifié sera neutre du point de vue des finances publiques.** L'augmentation des dépenses de la branche vieillesse sera compensée par des transferts de l'État à la CNAV. L'État continuera ainsi de prendre en charge des contributions dont il était déjà redevable et les régimes spéciaux qui le nécessitent continueront de voir leur équilibre garanti.

Le Gouvernement avait initialement prévu de supprimer les subventions d'équilibre des régimes retracées dans la mission *Régime sociaux et de retraite* et de compenser les dépenses à venir de la CNAV par l'affectation d'une fraction de TVA au régime général avec pour but la fusion de toutes les subventions dont bénéficieraient les régimes spéciaux fermés au profit d'une unique subvention d'équilibre versée par la CNAV.

**Pour 2025 cependant, le projet de loi de finances prévoit de maintenir la distinction entre la subvention d'équilibre de l'État et les autres composantes de l'ancien schéma de financement, à savoir la compensation au titre de la fermeture, qui correspond aux cotisations perçues par la CNAV du fait de l'affiliation des nouveaux salariés au régime général et la compensation généralisée vieillesse (ou compensation démographique).**

La réforme du mode de financement a toutefois pour conséquence de **soustraire la compensation démographique au calcul de la subvention budgétaire d'équilibre**, expliquant ainsi la baisse (ou la moindre progression) des subventions d'équilibre versées à ces régimes.

## **B. LES RÉGIMES FERMÉS FINANCÉS PAR LA MISSION : 5,2 MILLIARDS D'EUROS EN 2025**

En 2025, la mission *Régimes sociaux et de retraite* financerait divers régimes spéciaux fermés à hauteur de 5,2 milliards d'euros, notamment le régime spécial de la SNCF et celui de la RATP (dont les crédits sont inscrits sur le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*) ainsi que le régime spécial des anciens mineurs et divers régimes désormais en voie

---

(1) Parallèlement, les régimes en dehors de la mission concernés par cette nouvelle architecture sont les régimes suivants : régime des industries électriques et gazières (IEG), régime des clercs et employés de notaires, régime de la Banque de France, régime des membres du Conseil économique, social et environnemental.

(2) Compte tenu du montant de ses réserves, le régime spécial de la Banque de France sera, au moins à court terme, en capacité d'assurer son propre équilibre.

d’extinction (dont les crédits sont prévus sur le programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*).

### **1. Le régime de la SNCF : une subvention en baisse due aux modalités de calcul du transfert du rôle d’équilibreur au régime général**

La SNCF ayant cessé de recruter ses personnels au statut le 1<sup>er</sup> janvier 2020 <sup>(1)</sup>, le régime spécial de retraite des agents du cadre permanent de la SNCF ne reçoit plus de nouvelles affiliations, mais reste destinataire d’une contribution de l’État destinée à compenser le déséquilibre persistant entre ses recettes et ses dépenses. Les coûts de gestion de la Caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF (CPRP, désormais renommée CPR) sont quant à eux en hausse dans le cadre de la convention d’objectifs et de moyens récemment signée pour la période 2022-2026.

#### ***a. Une baisse de la subvention d’équilibre qui représente 60 % des dépenses***

La contribution d’équilibre versée par l’État à la CPR SNCF s’élèverait à **3,27 milliards d’euros** en 2025. Elle diminuerait de 197,9 millions d’euros par rapport à la loi de finances pour 2024, ce qui représenterait une baisse de – 5,7 %.

Cette baisse résulterait pour moitié du transfert, à compter de 2025, du rôle d’équilibreur du régime de la CPR de l’État vers la CNAV. En effet, **la compensation démographique qu’aurait perçue le régime avant son agrégation avec le régime général**, qui est estimée à 97 millions d’euros en 2025, est retirée du calcul du besoin de financement estimé du régime permettant de déterminer la subvention d’équilibre de l’État. Par ailleurs, cette baisse de la subvention de l’État s’explique également par le dynamisme des ressources, notamment lié à l’existence d’un **taux de surcotisation patronale** (dit taux « T2 »), par lequel la SNCF contribue à financer les avantages du régime spécial de retraite, ainsi qu’à la **compensation financière** reversée par la CNAV et l’Agirc-Arrco à la CPR, conformément à la convention conclue entre ces trois organismes en 2021, au titre des cotisations sociales acquittées par les agents à la SNCF recrutés après le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et bénéficiant au seul régime général. Le montant de cette dernière est estimé à 170 millions d’euros en 2025 (contre 66 millions d’euros en 2024).

Enfin, les pensions servies sur les dernières années sont stables <sup>(2)</sup> en raison de la situation démographique du régime et des effets des réformes passées visant à décaler les âges de départ à la retraite.

La subvention d’équilibre de l’État représente environ **60 % du total des pensions servies** par la CPR SNCF. Elle est principalement destinée à compenser le ratio démographique durablement déséquilibré du régime spécial. En 2025, le nombre de cotisants s’élèverait à 104 500 contre 219 400 pensionnés (dont 70 %

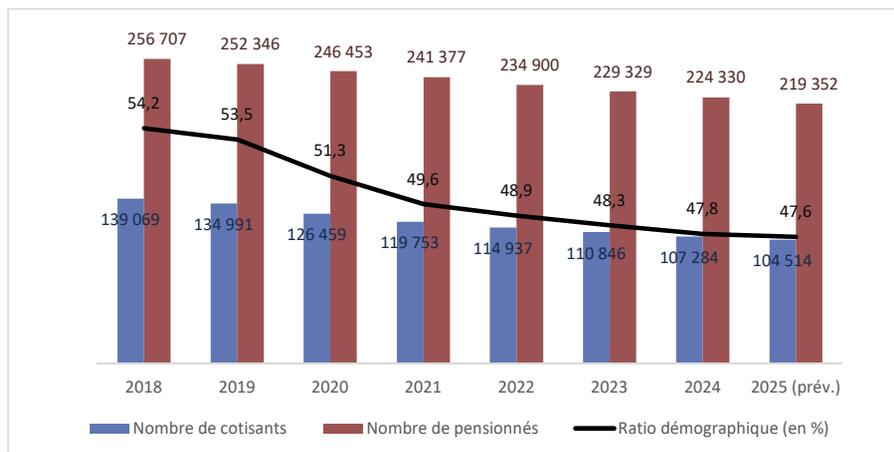
---

(1) En application de l’article 3 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

(2) Malgré une augmentation de + 3,9 % en 2024 résultant de la revalorisation des pensions de 5,3 points au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

étant des pensionnés de droit direct), soit 0,48 cotisant pour 1 pensionné. Après plusieurs années de diminutions consécutives, ce rapport démographique, bien que toujours fortement dégradé, se stabiliserait.

#### ÉVOLUTION DU RATIO DÉMOGRAPHIQUE DU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA SNCF



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

En outre, **le nombre d'actifs est appelé à décroître encore plus rapidement que prévu en raison de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.** En effet, dans le cadre du « sac à dos social » prévu à l'article L. 2102-22 du code des transports, créé par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire et modifié par la loi d'orientation des mobilités <sup>(1)</sup>, les salariés de la SNCF recrutés au statut auront la possibilité de quitter la SNCF, et de cotiser au régime général en tant que salariés du secteur privé, tout en conservant leurs avantages liés au régime de retraite de la SNCF. Cela ne pourra qu'aggraver le déséquilibre démographique du régime, et entraîner la hausse de la subvention que lui reverse l'État.

La réforme des retraites adoptée en 2023 a été dupliquée au régime ferroviaire par le décret n° 2023-967 du 20 octobre 2023 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la société nationale SNCF et ses filiales. Ce décret prévoit notamment le relèvement des âges d'ouverture des droits de deux ans ainsi qu'une accélération de la hausse de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein. Ceux interviendront à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, après la fin de la montée en charge décalée des réformes précédentes.

Toutefois, ces mesures de relèvement d'âge et d'accélération de durée d'assurance n'ont pas d'effet significatif sur le flux de départ à la retraite, et en conséquence sur la masse de cotisations, les agents ne reportant pas leur âge de

(1) Voir l'article 168 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

départ à la retraite. Cependant la hausse de la durée d'assurance produit un effet sur le montant des pensions. Ainsi, d'après les données de la CPR, la réforme des retraites de 2023 appliquée au régime ferroviaire permettrait de diminuer le besoin de financement du régime de 17,5 millions d'euros au maximum vers 2040.

**L'abrogation de la réforme des retraites de 2023 aurait donc une incidence mineure sur le régime spécial**, et augmenterait son besoin de financement de 8 millions d'euros en 2030 et de 17,5 millions d'euros au maximum en 2040, soit entre 0,2 et 0,5 % du montant de la subvention d'équilibre de l'État en 2025.

## **2. Le régime de la RATP : la contribution de l'État en légère augmentation**

Le régime spécial de retraite des agents du cadre permanent de la RATP a été fermé le 1<sup>er</sup> septembre 2023 <sup>(1)</sup>. Les nouveaux embauchés sont désormais affiliés au régime général, ce qui entraîne une réduction du nombre de cotisants au sein du régime.

### ***a. Une contribution d'équilibre dynamique visant à compenser un ratio démographique dégradé***

La subvention versée par l'État à la Caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP) est dynamique. En 2025, elle atteindrait **902,5 millions d'euros**, en augmentation de + 1,8 % par rapport à la prévision 2024. L'augmentation serait cependant minorée par le retrait du calcul du besoin de financement estimé du régime de la compensation démographique qu'aurait perçu le régime avant son agrégation avec le régime général à compter de 2025. Celle-ci est estimée à 19 millions d'euros en 2025. La progression du soutien de l'État au régime, hors effet dû au changement des modalités de calcul de la subvention d'équilibre, serait donc de + 3,9 % en 2025.

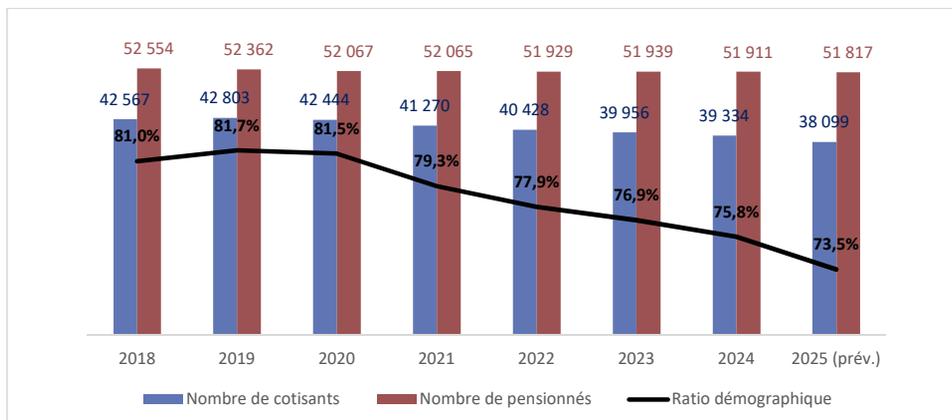
En effet, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, le régime de la RATP, aux côtés des principaux régimes spéciaux désormais fermés, sera intégré financièrement au régime général de Sécurité sociale qui en assurera l'équilibre, avec une compensation de l'État.

Le **ratio démographique** du régime de la RATP **devrait connaître une dégradation** significative dans les années à venir, de 0,82 cotisant pour 1 pensionné en 2020 à 0,76 en 2024 puis 0,74 en 2025. Selon les projections communiquées au rapporteur spécial, le nombre de cotisants s'élèvera ainsi à 38 000 contre 52 000 pensionnés en 2025. La fermeture du régime pour les nouveaux embauchés à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023 décidée par la loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023 aura nécessairement pour conséquence d'aggraver ce ratio et d'accélérer le vieillissement des effectifs.

---

(1) En application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023.

### ÉVOLUTION DU RATIO DÉMOGRAPHIQUE DU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP



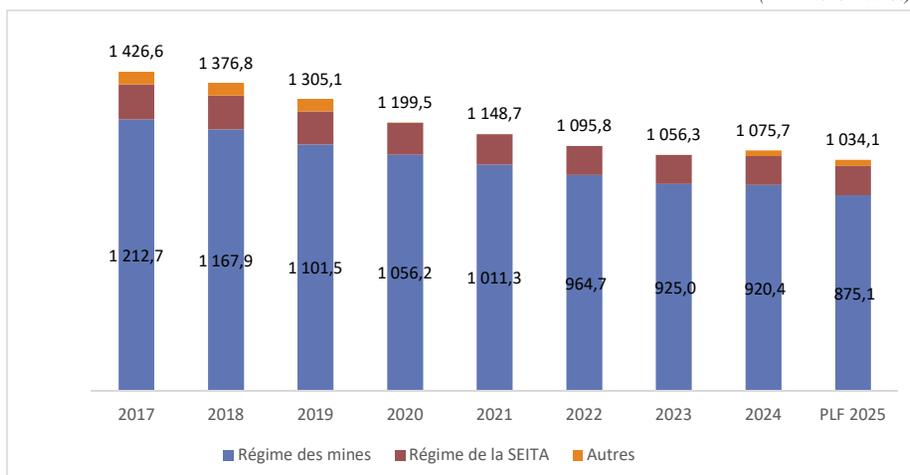
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

### 3. Le régime des mines : la subvention de l'État en diminution

En 2025, la subvention d'équilibre versée par l'État à la Caisse autonome nationale de Sécurité sociale dans les mines (CNSSM) atteindrait 875,1 millions d'euros, en diminution de 45,3 millions d'euros (- 4,9 %) par rapport à la prévision pour 2023. Elle représente 84,6 % des crédits du programme 195 dont elle détermine largement la tendance baissière depuis plusieurs années.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 195 RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La contribution de l'État au régime suit le rythme de **baisse du montant des pensions servies** et diminue chaque année du fait du **recul de la démographie minière** (– 4,4 % de pensionnés en moyenne annuelle entre 2013 et 2023). Son poids dans le total des charges (82 % en 2021) tend à baisser légèrement car la ressource liée à la compensation démographique, dont le régime minier est bénéficiaire, a un rythme de baisse moins élevé depuis 2022. Ainsi, la part de la subvention versée par l'État dans le total des charges atteindrait 79,9 % en 2025.

Le régime des mines est, des principaux régimes spéciaux, celui qui a le **ratio démographique le plus dégradé**, puisque celui-ci n'atteint que 0,4 %, avec une prévision pour 2025 de 170 500 pensionnés pour seulement 621 cotisants.

La réforme des retraites adoptée en 2023 ne modifie pas les règles du régime (le départ reste possible dès 55 ans, la pension est calculée sans décote ni surcote), elle n'aura donc pas d'incidence directe sur le montant de la subvention d'équilibre.

Les mines font toutefois partie des régimes spéciaux qui seront intégrés financièrement au régime général de Sécurité sociale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025.

#### **4. Les régimes en voie d'extinction représentent 2,4 % des crédits de la mission**

La mission *Régimes sociaux et de retraite* finance par ailleurs un certain nombre de régimes spéciaux de retraite en voie d'extinction, dont le nombre de pensionnés est très réduit et en diminution constante et dont les seules recettes sont les subventions versées par l'État, sans réelle marge de manœuvre possible.

Ainsi, dans le présent projet de loi de finances, sont prévus 131,3 millions d'euros pour 2025 sur le programme 195, auxquels s'ajoutent 13 millions d'euros sur le programme 198, qui concourent ainsi au financement :

– du **régime de la société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA)**, fermé en 1980, à hauteur de 130,7 millions d'euros ;

– des **pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer** ainsi que celles des anciens agents des chemins de fer secondaires, à hauteur de 13,0 millions d'euros ;

– des **régimes de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer**, à hauteur de 641 000 euros ;

– du **régime de l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF)**, fermé en 1963, à hauteur de 62 000 euros.

## C. LES RÉGIMES ENCORE OUVERTS : 807 MILLIONS D'EUROS EN 2025

La mission *Régimes sociaux et de retraite* financera en 2025 trois régimes spéciaux encore ouverts : les régimes de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française sur les crédits du programme 195 et le régime de Sécurité sociale des marins, financé par le programme 197.

### 1. Les crédits prévus pour les régimes spéciaux de l'Opéra de Paris et de la Comédie-Française

Jusqu'en 2023, la contribution versée par l'État aux régimes spéciaux de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française était inscrite sur le programme 131 *Création* de la mission *Culture*. Les crédits étaient ainsi placés sous la responsabilité du ministère de la Culture, qui traitait avec ces deux organismes pour l'ensemble des versements publics qu'ils percevoient, y compris ceux liés à leur régime spécial de Sécurité sociale.

Les crédits prévus pour la Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris (CROPERA) et la Caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française (CRPCF) sont depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, financés sur le programme 195 de la mission *Régimes sociaux et de retraite*. Désormais, la mission retrace donc l'intégralité des contributions versées aux régimes spéciaux au sens de l'article L. 711-1 du code de la Sécurité sociale subventionnés par l'État encore ouverts.

#### a. Des régimes à l'effectif réduit et aux règles très particulières

Le régime spécial de l'Opéra national de Paris comme celui de la Comédie-Française ne reposent que sur un **nombre très réduit de cotisants et de pensionnés** :

– le premier dispose d'un rapport démographique légèrement déficitaire, avec **1 817 cotisants pour 1 899 pensionnés** en 2023, soit un ratio de 0,96 cotisant pour 1 pensionné, en baisse par rapport aux années précédentes (1,07 en 2022). Sont obligatoirement affiliés au régime tous les membres du personnel de l'Opéra de Paris engagés pour une durée indéterminée ainsi que les personnels artistiques du chant, des chœurs, de la danse et de l'orchestre, y compris les chefs d'orchestre, engagés temporairement, pendant la période où ceux-ci sont à la disposition du théâtre ;

– le régime spécial de la Comédie-Française est plus déséquilibré, avec **352 cotisants pour 438 pensionnés** en 2023, soit un ratio inférieur de 0,8 cotisant pour 1 pensionné. Il regroupe les artistes aux appointements et les employés à traitement fixe.

L'un comme l'autre répondent de fait à des **règles de fonctionnement très dérogatoires** par rapport au régime général. Ils supposent, notamment, de gérer des **métiers variés**, comportant des **risques** et des **pénibilités spécifiques** auxquels il a été nécessaire de s'adapter.

Ainsi, l'**âge d'ouverture des droits à une pension de retraite** dans le régime spécial de l'Opéra national de Paris varie selon la catégorie d'emploi : 40 ans pour les artistes du ballet ; 60 ans pour les artistes de l'orchestre ; 57 ans pour les artistes des chœurs (à compter de la génération 1972) ; 57 ans pour les techniciens aux emplois comportant des fatigues exceptionnelles (à compter de la génération 1967) ; 62 ans pour les techniciens sans départ anticipé (à compter de la génération 1967) ; 62 ans pour les autres personnels (à compter de la génération 1962). L'âge moyen de départ est néanmoins plus tardif, car malgré un âge d'ouverture des droits plus favorable pour certaines catégories, le mode de calcul du niveau de la pension dépend du rapport entre le nombre de trimestres cotisés au moment de la liquidation et le nombre total de trimestres requis pour une retraite à taux plein <sup>(1)</sup>. Ainsi, certains assurés attendent l'âge de l'annulation de leur décote, ou font valoir leurs droits tardivement après avoir quitté l'Opéra.

Le **calcul de la pension de retraite** répond lui aussi à des règles très particulières. Lors de la reconstitution de carrière et du calcul de la durée d'assurance acquise dans le régime, il est d'abord procédé, année après année, au calcul du nombre de jours cotisés ou assimilés. Puis, toujours année par année, ces jours sont convertis en trimestres et les jours restant sont conservés. Au terme de toutes les années, les trimestres sont comptabilisés puis les jours restants sont à leur tour convertis en trimestres qui viennent s'ajouter aux premiers et, s'il reste entre 45 et 90 jours, 1 trimestre supplémentaire est accordé.

En outre, il existe **deux taux de liquidation de la pension**. Un **premier taux** est déterminé dans la limite de 75 % en fonction du nombre de trimestres acquis dans le régime de l'Opéra par rapport au nombre de trimestres requis au régime spécial et tenant compte de la génération à laquelle appartient l'assuré. Il est ensuite procédé à l'examen de la carrière complète de l'assuré, tous régimes de retraite de base confondu pour l'application de la décote ou de la surcote. Le premier taux peut alors être minoré ou majoré ou rester inchangé (notamment si l'assuré a atteint l'âge d'annulation de la décote).

Ce **deuxième taux** est ensuite appliqué au salaire de référence (la moyenne des six derniers mois de salaire pour les techniciens, les administratifs et autres catégories de personnels ou la moyenne des 3 meilleures années cotisées consécutives pour les artistes). Le montant de la pension est enfin calculé par application du taux au salaire de référence retenu.

Ce montant peut être majoré si l'assuré a élevé trois enfants ou plus, selon les règles de la fonction publique. La majoration peut être également accordée durant la retraite si les conditions de durée d'éducation et d'âge de certains enfants ne sont pas remplies au moment de la liquidation de la pension.

---

(1) Le nombre de trimestre requis au régime spécial est comparable au régime général et passera progressivement de 167 à 172 trimestres (pour les assurés nés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1973).

### ***b. Des régimes dépendant de la subvention de l'État à plus de 50 %***

En 2025, les crédits prévus pour la Caisse de retraites du personnel de l'**Opéra national de Paris** (CROPERA) s'élèveraient à **22,7 millions d'euros**, soit environ **60 % des recettes** du régime. La subvention versée par l'État, instituée par l'article 5 de la loi du 14 janvier 1939, varie selon les besoins du régime et l'état de sa trésorerie afin de garantir le maintien de son équilibre financier. Elle vient compléter les cotisations salariales et patronales (environ 14 millions d'euros) ainsi que le droit spécial correspondant à un pourcentage des recettes tirées des billets vendus (environ 900 000 euros). Ainsi l'augmentation de 13,10 % de la subvention de l'État au régime spécial prévue en 2025 s'explique-t-elle par **la nécessité de rétablir le niveau de la trésorerie de la caisse à au moins un mois de prestations**, comme les statuts de la CROPERA l'imposent. Hors abondement de la trésorerie, l'augmentation de la subvention corrélative à l'augmentation du service des pensions ne serait que de + 3 % en 2025.

Les crédits prévus pour la Caisse de retraites du personnel de la **Comédie-Française** s'élèveraient quant à eux à **4,9 millions d'euros** en 2025, à un niveau identique à 2024. La subvention de l'État vient compléter les recettes tirées des cotisations salariales et patronales (environ 2,4 millions d'euros) ainsi qu'un droit spécial sur les places vendues (environ 52 000 euros).

## **2. Programme 197 : les crédits prévus pour le régime des marins**

Le programme 197 *Régimes de retraite et de Sécurité sociale des marins* de la mission *Régimes sociaux et de retraite* finance la branche vieillesse du régime de Sécurité sociale des marins <sup>(1)</sup> ainsi qu'une subvention pour charges de service public destinée à couvrir les coûts de fonctionnement de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) qui assure la gestion du régime.

Le régime des marins est désormais le principal régime spécial encore ouvert. Ses règles sont complexes et n'ont pas été modifiées par les précédentes réformes des retraites.

### ***a. Un régime largement subventionné en raison de son rapport démographique très déséquilibré***

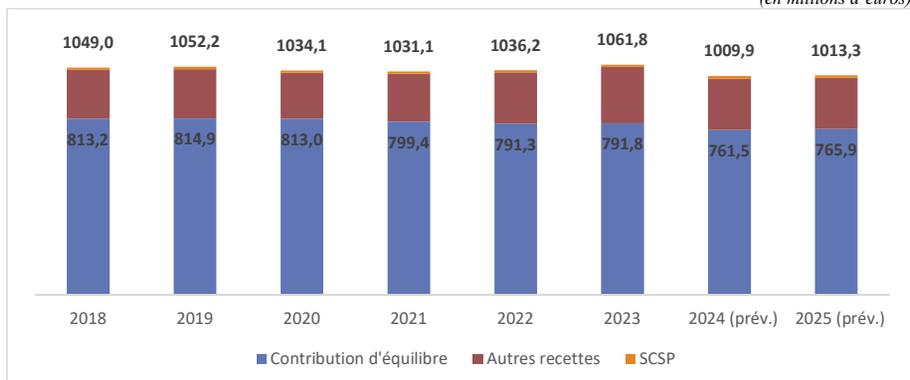
En 2025, le montant des crédits prévus sur le programme 197 s'élèverait à **778,9 millions d'euros**, en **recul de 8,4 millions** (– 1,1 %) par rapport à la prévision pour 2024. Cette diminution résulte de la diminution de la contribution d'équilibre versée par l'État à la branche vieillesse : elle s'élèverait à 765,9 millions d'euros en 2025, en baisse de 5,6 millions d'euros par rapport à la prévision 2024. Ce montant couvrira **72,6 % des dépenses de pensions** de la branche vieillesse, un montant en légère baisse par rapport aux exercices précédents (entre 78 % et 81 %).

---

(1) *Le régime des marins rassemble, d'une part, une branche vieillesse (équilibrée par l'État via la mission Régimes sociaux et de retraite) et, d'autre part, une branche maladie (équilibrée par la Sécurité sociale).*

### ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE PAR L'ÉTAT AU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS

(en millions d'euros)



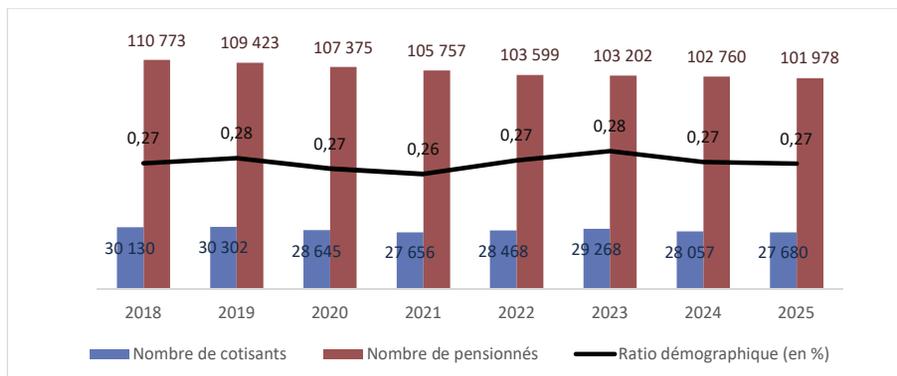
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

**Branches maladie et vieillesse confondues, le régime dépend à près de 90 % des subventions de la puissance publique.** Les recettes tirées des cotisations sociales ne couvrent que 10 % des dépenses.

Outre les crédits du programme 197, le régime des marins est aussi bénéficiaire de crédits du programme 205 *Affaires maritimes* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, destinés à couvrir les dispositifs d'exonération de cotisations patronales des navires de commerce battant pavillon français et soumis à la concurrence internationale (59,9 millions d'euros prévus).

L'importance des subventions dont l'ENIM est bénéficiaire résulte d'un **rapport démographique très déséquilibré**, qui s'établit pour la branche vieillesse à **0,27 cotisant pour 1 pensionné**, stable par rapport aux exercices précédents. En 2025, on comptera ainsi environ 27 700 actifs contre 102 000 pensionnés (dont environ 63 400 pensionnés de droit direct).

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PENSIONNÉS DU RÉGIME SOCIAL DES MARINS



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

Par ailleurs, la **subvention pour charges de service public** versée par le programme 197 à l'ENIM s'élèverait à 13 millions d'euros en 2025, à un niveau identique à 2024.

### ***b. Un régime difficile à gérer, aux règles complexes***

Dans un rapport publié le 18 septembre 2023 <sup>(1)</sup>, la **Cour des comptes a mis en lumière la complexité des règles du régime de Sécurité sociale des marins, qui pose notamment des difficultés en termes de paiement à bon droit des prestations versées par l'ENIM.**

Les **règles d'assiette** du régime de Sécurité sociale des marins, qui ont peu évolué depuis 1952, sont très **complexes** et partiellement **obsolètes**, ce qui rend la gestion du régime par l'ENIM particulièrement ardue.

À chaque embarquement, le marin est classé parmi vingt catégories possibles en fonction d'une douzaine de critères, dont les principaux sont :

– la **fonction** qu'il exerce, parmi une liste de 280 fonctions possibles, dont beaucoup sont obsolètes (166 fonctions comptent moins de 200 affiliés et 79 n'en comptent aucun) ; en outre, certaines fonctions n'ont plus d'utilité aujourd'hui ;

– le **type de navigation** (pêche, commerce, transport, plaisance <sup>(2)</sup>) ;

– les **caractéristiques du navire** (jauge, taille, puissance du moteur), parfois exprimées dans des termes devenus inadaptés (en tonnage brut et en chevaux, là où la réglementation internationale est formulée en UMS <sup>(3)</sup>).

À chacune des vingt catégories est associé un **salaire forfaitaire**, distinct du salaire brut, à partir duquel sont calculés les cotisations et les droits acquis. Selon la Cour, les salaires forfaitaires sont minorés, en moyenne, d'environ 2,5 fois par rapport aux salaires réels. C'est à l'avantage des actifs, qui cotisent peu, mais au désavantage des pensionnés, puisque le calcul de la pension se fait sur une base inférieure au salaire réel.

Outre la complexité du système, il apparaît que **la plupart des catégories existantes sont désormais inutilisées** : 95 % des pensions sont liquidées sur la base de seulement cinq catégories.

---

(1) Cour des comptes, « L'Établissement national des invalides de la marine, Exercices 2016-2021 », Observations définitives, délibéré le 9 janvier 2023, publié le 18 septembre 2023.

(2) D'après les données communiquées par l'ENIM, les marins cotisants se répartissent ainsi : 55 % pêche, 30 % cultures marines, 13 % commerce et 6,5 % plaisance.

(3) L'UMS est l'universal measurement system, utilisé au niveau international pour les navires d'une longueur supérieure à 24 mètres effectuant des voyages internationaux.

Par ailleurs, le régime des marins repose sur un taux de cotisation salariale (10,85 %, légèrement inférieur à celui du régime des fonctionnaires de l'État et du régime général) auxquels s'ajoutent **onze taux de cotisation patronale**, compris entre 0 % et 19 % qui varient selon la situation des marins et des entreprises.

Le **calcul des pensions de retraite** est *in fine* très complexe pour l'ENIM, car il suppose de reconstituer la carrière des marins au jour près.

***c. Deux points d'attention : la persistance de règles aujourd'hui dépassées et la fréquence élevée des accidents du travail***

Au-delà de la complexité du mode de calcul des pensions de retraite, qui est la conséquence de la diversité des métiers de la marine, ainsi que de l'ancienneté du régime, dont les prémices remontent à 1673 avec l'institution du fonds des invalides de la marine par Colbert, certaines règles du régime spécial peuvent aujourd'hui être considérées comme dépassées et injustes.

Tel est notamment le cas des règles relatives aux **pensions de réversion** dont les droits sont suspendus en cas de remariage ou de concubinage du conjoint survivant <sup>(1)</sup>.

Le rapporteur spécial souligne ainsi **la nécessité de passer en revue les différentes règles du régime et de modifier ou d'abroger celles qui ne trouvent plus de justification aujourd'hui**.

En outre, eu égard à la **fréquence élevée des accidents du travail** dans la marine, en particulier pour la pêche et les cultures marines, le rapporteur spécial recommande la mise en place d'un **suivi de l'efficacité du plan de prévention mis en place par l'ENIM** sur la réduction des accidents du travail et appelle à **renforcer les moyens de l'inspection du travail pour le secteur**, alors que celle-ci a connu une attrition de ses moyens depuis plusieurs années. En effet, d'après un rapport de la Cour des comptes du 28 février 2024, l'inspection du travail a perdu 16 % de ses effectifs sur la période 2015-2021, ce qui représente 740 ETP <sup>(2)</sup>.

---

(1) Article L. 5552-27 du Code des transports : « Le conjoint survivant qui se remarie ou vit en état de concubinage notoire perd son droit à pension de réversion. Les droits qui lui appartenaient ou qui lui auraient appartenu passent, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 5552-31, aux enfants qui réunissent les conditions d'âge exigées pour l'octroi d'une pension. »

(2) Cour des comptes, « La gestion des ressources humaines du ministère du travail », Observations définitives, délibéré le 10 novembre 2023, publié le 28 février 2024.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion de 15 heures, le lundi 28 octobre 2024, la commission des finances a entendu M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial des crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte d'affectation spéciale Pensions.*

*La commission a d'abord examiné les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite. Le seul amendement de crédits déposé ayant été retiré, la commission n'a pas examiné d'amendement de crédits pour la mission Régimes sociaux et de retraite. Suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission **n'a pas adopté** les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite.*

*La commission a ensuite examiné les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions. Après avoir adopté l'unique amendement de crédit II-CF1257, et suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission **a adopté** les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions ainsi modifiés.*

**M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial.** Je tiens tout d'abord à souligner les conditions particulières dans lesquelles l'ensemble des rapports spéciaux ont dû être élaborés, dues au retard pris par le Gouvernement pour transmettre le PLF à l'Assemblée nationale. Nous avons dû organiser la plupart des auditions dans la précipitation, notamment celle avec la direction du budget, et certaines d'entre elles n'ont tout simplement pas pu se tenir, à mon grand regret.

Mon rapport spécial porte sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, pour les fonctionnaires civils ou militaires retraités, et sur la mission *Régimes sociaux et de retraite*, autrement dit les régimes spéciaux.

En 2025, les crédits du CAS *Pensions* s'élèveront à 68,5 milliards, en hausse de 900 millions en un an, soit + 1,3 %, bien loin de l'inflation. Historiquement, le CAS *Pensions* répond à l'engagement pris par l'État à l'égard des fonctionnaires de payer leurs pensions. Le Gouvernement remet en cause cet engagement en décidant de décaler la date de revalorisation des pensions du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> juillet : ainsi, 850 millions ne seront pas versés aux pensions de la fonction publique d'État. À titre d'information, une revalorisation au 1<sup>er</sup> janvier des seules pensions inférieures ou égales à 1 200 euros n'aurait représenté que 85 millions. Non seulement le Gouvernement fait les poches des retraités de la fonction publique, mais il n'épargne même pas les plus précaires, le tout pour une économie modique ! Cela est particulièrement dramatique si on prend en compte les dizaines de milliards de recettes supplémentaires que nous sommes parvenus à faire adopter par amendement en séance publique.

Le solde cumulé du CAS *Pensions* semble se dégrader : excédentaire de 7,8 milliards en 2023, il devrait diminuer de 3,5 milliards en 2024 et de 1,1 milliard l'année prochaine. Cette détérioration s'explique par les politiques démographiques de la fonction publique fondées sur le tarissement des recrutements. En outre, le solde n'a pas beaucoup de sens puisqu'il se calcule à partir d'un taux de cotisation employeur des opérateurs publics qui va augmenter pour la première fois depuis dix ans et qui n'est autre qu'une variable d'équilibre de nature comptable : l'État cotise et verse en même temps, le CAS *Pensions* ne fonctionnant pas comme une caisse. L'augmentation du taux est l'effet conjugué du développement des primes, qui représentent en moyenne près d'un quart des rémunérations des fonctionnaires, et du gel du point d'indice entre 2010 et 2016 puis entre 2017 et 2022. L'une des solutions serait de revaloriser de 10 % le point d'indice. La seule question légitime sur les pensions est d'ailleurs celle de leur montant.

L'un des effets de la cotisation employeur est qu'elle est imputée sur certains budgets, certes pas ceux des ministères mais ceux de certains opérateurs publics, notamment les universités. L'effet de cette intégration est donc d'encourager les structures à contractualiser et à ne pas recruter de nouveaux fonctionnaires.

La question de l'incorporation des primes dans la rémunération et le calcul des retraites des fonctionnaires se pose, de même que celle de l'inégalité entre les femmes et les hommes. Depuis la réforme de 2003, la bonification des trimestres est différente entre les secteurs privé et public et le système de comptabilité désavantage les femmes fonctionnaires.

Je donne un avis défavorable à l'adoption des crédits du CAS *Pensions* à cause du décalage d'un semestre de la revalorisation des retraites par rapport à l'inflation.

#### **Article 42 et état B : Crédits du budget général**

*L'amendement II-CF300 de M. Matthias Renault est retiré.*

**M. Jean-René Cazeneuve (EPR).** Nous avons, l'année dernière, prévu de suivre en temps réel l'impact des différents amendements adoptés sur les programmes concernés. Cela sera-t-il le cas cette année ?

**M. le président Éric Coquerel.** Oui. Ce suivi est précieux, y compris pour les auteurs des amendements.

**Mme Véronique Louwagie (DR).** Le cas s'est présenté pour la mission *Économie*, pendant votre absence, monsieur le président.

**M. le président Éric Coquerel.** Nous en venons aux explications de vote sur les crédits de la mission.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Nous voterons contre ces crédits car nous souhaitons l'indexation des pensions, qu'elles soient supérieures ou inférieures aux 1 200 euros évoqués par le rapporteur spécial.

**M. David Amiel (EPR).** Notre groupe est favorable aux crédits de la mission, d'autant que le débat sur le niveau d'indexation des pensions aura lieu par ailleurs.

**Mme Christine Pirès Beaune (SOC).** Nous voterons contre ces crédits.

**Mme Véronique Louwagie (DR).** Le versement des pensions devant évidemment être maintenu, notre groupe votera ces crédits. Nous exprimons cependant des réserves quant au report de l'indexation sur l'inflation.

**Mme Sophie Mette (Dem).** Nous saluons l'intégration des crédits des régimes spéciaux de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française dans la mission *Régimes sociaux et de retraites*. Nous sommes donc favorables à ces crédits.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Le rapporteur spécial a soulevé un problème déjà signalé par ses prédécesseurs, à savoir la nécessité de faire apparaître clairement la contribution de l'État et celle des autres employeurs. Si les retenues pour pension des personnels civils sont globalement alignées sur celles du régime général, le taux de cotisation employeur dont s'acquitte l'État a augmenté de 4 points, pour s'établir désormais à 78,28 %, ce qui pose un problème d'équité entre le régime général et celui applicable aux pensions civiles. En effet, quand les cotisations du régime général augmentent, la hausse est généralement partagée entre employeur et salariés, à l'issue de négociations. Définir un taux de cotisation identique pour des régimes qui ne présentent pas les mêmes avantages pose un problème de justice.

La situation des autres régimes accuse elle aussi un manque de cohérence. Pourquoi, par exemple, avoir décidé de maintenir les régimes de la Comédie française et de l'Opéra national de Paris mais de mettre en extinction ceux de la Banque de France ou de la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire ?

Malgré ces réserves, le groupe LIOT votera en faveur des crédits de la mission.

**M. Gérard Verny (UDR).** Nous sommes quant à nous défavorables à ces crédits.

*La commission rejette les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite.*

**M. le président Éric Coquerel.** Nous en venons aux crédits du compte d'affection spéciale *Pensions*.

**Article 44 et état D : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers**

*Amendement II-CF1257 de M. Christophe Bex*

**Mme Alma Dufour (LFI-NFP).** Nous proposons de dégager les moyens nécessaires à la revalorisation du point d'indice des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Ces pensions, exclusivement prises en charge par la solidarité nationale, doivent être à la hauteur des besoins matériels d'existence des anciens combattants qui ont fait don de leurs corps et de leur esprit à la nation, mais aussi des victimes civiles de la guerre ou d'actes de terrorisme commis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1982.

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement.*

**M. le président Éric Coquerel.** Nous en venons aux explications de vote sur les crédits du compte d'affectation spéciale.

**Mme Christine Arrighi (EcoS).** Les crédits de ce compte d'affectation spéciale, tout comme ceux de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, sont essentiels pour garantir la pérennité de notre système et le versement de pensions dignes. Ce débat est d'autant plus crucial que les projections démographiques et les tensions budgétaires ne cessent de nous rappeler combien il est urgent de rendre notre système à la fois juste et durable.

Les retraites ne sont pas un coût pour l'État : elles constituent un pilier de notre pacte social. Nous devons donc veiller à ne pas les compromettre par des réformes purement comptables, qui viseraient à réduire les dépenses sans penser aux conséquences humaines et sociales ni aux effets sur l'adhésion collective à notre pacte républicain. Cette absence de vision à long terme, qui caractérise la politique du Gouvernement et dont ce budget constitue un exemple supplémentaire, risque de fragiliser les pensions et les acquis sociaux, alors même que la précarité des retraités s'accroît et que les inégalités se creusent. La demande de suppression de la récente réforme des retraites en témoigne.

Nous voterons pour les crédits proposés.

*La commission adopte les crédits du compte d'affectation spéciale Pensions modifiés.*

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES  
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

*(par ordre chronologique)*

**Fédération CGT des services publics**

- M. Gilles Oberrieder, secteur retraite fonction publique UFSE CGT
- M. Régis Mezzasalma, secteur retraite confédéral CGT

**FSU**

- Mme Émilie Moreau, secrétaire nationale
- M. Erick Staëlen, secrétaire national
- M. Sébastien Beorchia, secrétaire national

**UNSA Fonction publique**

- M. Luc Farré, secrétaire général
- M. Stéphane Daval, conseiller national

**CFTC Fonction publique**

- M. Didier Lenfant, président de la Fédération CFTC des agents de l'État

**Fédération autonome de la fonction publique (FAFP)**

- M. Fabien Golfier, secrétaire général de la FA-FP
- M. Jean-Rémi Girard, président du SNALC

### **Table ronde sur les retraites sous le prisme de la recherche en économie**

- M. Michaël Zemmour, professeur de sciences économiques à l'Université Lumière Lyon 2 et chercheur associé à Sciences Po au laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), membre du HCFP
- M. Antoine Bozio, maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales, chercheur associé à PSE-École d'économie de Paris, directeur de l'Institut des politiques publiques
- Mme Mathilde Guergoat-Larivière, professeur des universités en sciences économiques à l'Université de Lille

### **Établissement national des invalides de la marine (ENIM)**

- M. Laurent Gallet, directeur

### **Service des retraites de l'État (SRE)**

- M. Guillaume Talon, inspecteur général de l'INSEE, chef du service
- M. Arthur Cazaubiel, chef du bureau financier et des statistiques au SRE

### **Direction du budget - sixième sous-direction, bureau des retraites et des régimes spéciaux (6BRS)**

- Mme Élise Delaitre, sous-directrice de la 6<sup>e</sup> sous-direction du budget
- M. Arthur Corbel, chef de bureau suppléant du bureau des retraites
- M. Étienne Canton, adjoint au chef du bureau des retraites
- M. Adrien Manas, adjoint au chef du bureau des retraites

\*

\* \*