

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

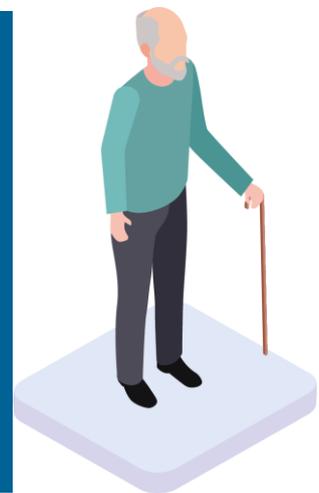
MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET CAS « PENSIONS »

Avis



Réunie le mercredi 29 novembre 2023 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Pascale Gruny, rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024 pour la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La commission s'est déclarée favorable à l'adoption des crédits afférents, malgré des réserves relatives à l'absence de garantie de la compensation intégrale par l'État de la charge représentée par l'adossement des régimes spéciaux fermés pour le régime général et au déficit de transparence sur l'augmentation prévisible de la contribution employeur de l'État.



1. LA RÉFORME DES RETRAITES ET L'ADOSSEMENT À LA CNAV DES RÉGIMES SPÉCIAUX FERMÉS BOULEVERSERONT LE VOLUME DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DUE À L'INFLATION

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

Après des années de réduction liée à la diminution progressive des effectifs de pensionnés des régimes fermés, les crédits de la mission progressent de nouveau depuis 2022 et atteindraient, en 2024, **6,23 milliards d'euros** (+ 1,5 % par rapport à la LFI pour 2023), en raison, notamment, de l'indexation des pensions sur l'inflation.

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

Le **programme 198** serait doté de **4,37 milliards d'euros** (+ 2,04 %) en 2024, dont :

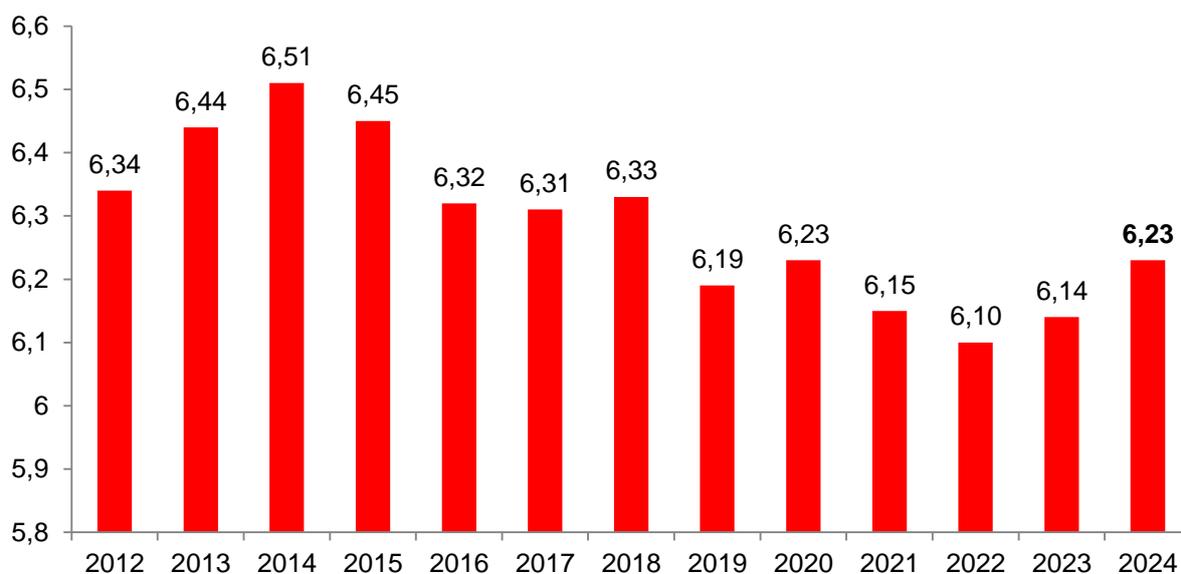
- **3,46 milliards d'euros (79,4 %)** pour le régime de retraite du personnel de la SNCF ;
- **887 millions d'euros (20,3 %)** pour le régime de retraite du personnel de la RATP ;
- 15 millions d'euros (0,3 %) pour d'autres régimes, notamment ceux des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer et de certains anciens agents des chemins de fer secondaires.

Le régime du personnel de la SNCF étant fermé depuis le 1^{er} janvier 2020¹, la branche vieillesse du régime général et l'Agirc-Arrco, auprès desquels sont affiliés les nouveaux salariés de la SNCF **compensent chaque année à la CPRP SNCF la perte de cotisations induite**². Du reste, le taux de cotisation salariale des agents de la SNCF est progressivement relevé depuis 2014 ; de 7,85 % à cette date, celui-ci est fixé à 10,14 % en 2023 et devrait atteindre **10,95 % en 2026** (contre 11,31 % dans le secteur privé)³.

D'autre part, le régime du personnel de la RATP a lui aussi été **fermé, à compter du 1^{er} septembre 2023**, dans le cadre de la réforme des retraites de 2023⁴.

Évolution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » depuis 2012

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les annexes du PLFSS pour 2024

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

Le **programme 197** serait doté, en 2024, de **787 millions d'euros** (- 1,83 %) qui correspondent à la subvention versée à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (Enim).

3. Le programme 195 (« Régimes de retraite des mines, de la SEITA⁵ et divers »)

Le **programme 195** serait doté de **1,07 milliard d'euros** (+ 1,37 %) en 2024, dont :

- 920 millions d'euros (85,6 %) pour le fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines ;
- 129 millions d'euros (12,0 %) pour le régime de retraite de la SEITA ;
- 783 000 euros (0,1 %) pour la Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer et les versements liés à la liquidation de l'ORTF ;
- 4,91 millions d'euros (0,5 %) pour la Caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française et 20,10 millions d'euros (1,9 %) pour la Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris, transférés en 2024 depuis le programme 131 (« Création ») afin de **rassembler dans un même programme l'ensemble des subventions d'équilibre versées à des régimes spéciaux**.

¹ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, article 3.

² Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, article 25.

³ Décret n° 2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français, article 2.

⁴ Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, article 1^{er}.

⁵ Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes.

B. LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2023 LIMITERA LA PART DU FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX SUPPORTÉE PAR LE CONTRIBUABLE

La dégradation progressive de la situation démographique des régimes spéciaux conduit à une augmentation constante de la part de leurs charges de pensions financées par la solidarité nationale, qui atteindrait, en 2024, **62 %** au régime de la SNCF et **64 %** au régime de la RATP.

En relevant de deux ans l'âge légal de départ en retraite qui leur est applicable et en portant à 43 annuités la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein, la mise en œuvre de la réforme des retraites de 2023, qui débutera, dans ces régimes, **au terme de la montée en charge de la réforme de 2010**, doit permettre d'accroître la contribution de leurs affiliés à leur financement, conformément aux préconisations formulées de longue date par la commission des affaires sociales¹.

Calendrier de relèvement de l'âge d'ouverture des droits aux régimes de la SNCF et de la RATP

		Âge d'ouverture des droits				
		SNCF		RATP		
Génération	Droit commun	Agents de conduite	Agents sédentaires	Agents d'exploitation	Agents de maintenance	Agents sédentaires
1956	62 ans	50 ans	55 ans	50 ans	55 ans	60 ans
1957	62 ans	50 ans	55 ans	50 ans	55 ans	60 ans et 4 mois
1958	62 ans	50 ans	55 ans	50 ans	55 ans	60 ans et 8 mois
1959	62 ans	50 ans	55 ans	50 ans	55 ans	61 ans
1960	62 ans	50 ans	55 ans	50 ans	55 ans	61 ans et 4 mois
01/01/1961 au 31/08/1961	62 ans	50 ans	55 ans	50 ans	55 ans	61 ans et 8 mois
01/09/1961 au 31/12/1961	62 ans et 3 mois	50 ans	55 ans	50 ans	55 ans	61 ans et 8 mois
1962	62 ans et 6 mois	50 ans	55 ans et 4 mois	50 ans	55 ans et 4 mois	62 ans
1963	62 ans et 9 mois	50 ans	55 ans et 8 mois	50 ans	55 ans et 8 mois	62 ans et 3 mois
1964	63 ans	50 ans	56 ans	50 ans	56 ans	62 ans et 6 mois
1965	63 ans et 3 mois	50 ans	56 ans et 4 mois	50 ans	56 ans et 4 mois	62 ans et 9 mois

¹ Aucune évaluation précise des effets de la réforme des retraites sur l'équilibre financier des régimes de la SNCF et de la RATP n'a pu être fournie au rapporteur par le Gouvernement, au prétexte que ceux-ci dépendent de l'évolution réelle des comportements de départ et des évolutions salariales en fin de carrière, en cours de négociation.

		Âge d'ouverture des droits				
		SNCF		RATP		
1966	63 ans et 6 mois	50 ans	56 ans et 8 mois	50 ans	56 ans et 8 mois	63 ans
1967	63 ans et 9 mois	50 ans et 4 mois	57 ans	50 ans et 4 mois	57 ans	63 ans et 3 mois
1968	64 ans	50 ans et 8 mois	57 ans et 3 mois	50 ans et 8 mois	57 ans et 3 mois	63 ans et 6 mois
1969	64 ans	51 ans	57 ans et 6 mois	51 ans	57 ans et 6 mois	63 ans et 9 mois
1970	64 ans	51 ans et 4 mois	57 ans et 9 mois	51 ans et 4 mois	57 ans et 9 mois	64 ans
1971	64 ans	51 ans et 8 mois	58 ans	51 ans et 8 mois	58 ans	64 ans
1972	64 ans	52 ans	58 ans et 3 mois	52 ans	58 ans et 3 mois	64 ans
1973	64 ans	52 ans et 3 mois	58 ans et 6 mois	52 ans et 3 mois	58 ans et 6 mois	64 ans
1974	64 ans	52 ans et 6 mois	58 ans et 9 mois	52 ans et 6 mois	58 ans et 9 mois	64 ans
1975	64 ans	52 ans et 9 mois	59 ans	52 ans et 9 mois	59 ans	64 ans
1976	64 ans	53 ans	59 ans	53 ans	59 ans	64 ans
1977	64 ans	53 ans et 3 mois	59 ans	53 ans et 3 mois	59 ans	64 ans
1978	64 ans	53 ans et 6 mois	59 ans	53 ans et 6 mois	59 ans	64 ans
1979	64 ans	53 ans et 9 mois	59 ans	53 ans et 9 mois	59 ans	64 ans
1980	64 ans	54 ans	59 ans	54 ans	59 ans	64 ans

Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après le décret n° 2023-690 du 28 juillet 2023 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la Régie autonome des transports parisiens et 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 relevant du I de l'article L. 2101-2 du code des transports

C. UN NOUVEAU SCHEMA DE FINANCEMENT DONT RÉSULTERA UNE CONTRACTION DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

Les régimes spéciaux fermés dans le cadre de la réforme des retraites de 2023 conservent la responsabilité du paiement des pensions de leur stock d'affiliés, tandis que les nouveaux agents des entreprises et institutions relevant de ces régimes sont **affiliés à la Cnav et à l'Agirc-Arrco**. Ces dernières perçoivent dès lors les cotisations dues au titre de l'emploi de ces nouveaux agents,

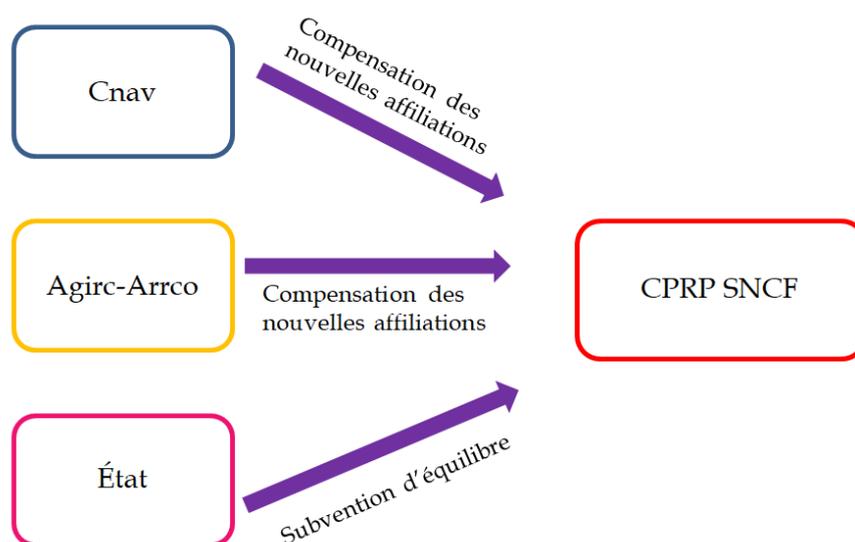
sans avoir à financer leurs pensions avant plusieurs décennies. Il est donc logique qu'elles versent aux régimes concernés une **compensation** correspondant au montant des cotisations perçues à ce titre, comme c'est le cas pour le régime du personnel de la SNCF depuis 2020.

Le Gouvernement considérant que l'application à chaque régime fermé du mécanisme conventionnel liant la Cnav, l'Agirc-Arrco et la CPRP SNCF s'avèrerait complexe à mettre en œuvre, l'article 9 du PLFSS pour 2023, en cours d'examen par le Parlement, tend à **charger la Cnav d'assurer, après l'épuisement de leurs réserves, l'équilibre financier** des régimes spéciaux fermés, dont la plupart des régimes subventionnés par l'État :

- le régime des agents titulaires de la Banque de France ;
- le régime du personnel de la SNCF ;
- le régime du personnel de la RATP ;
- le régime des clercs et employés de notaires ;
- le régime des membres du Cese ;
- le régime des industries électriques et gazières ;
- le régime des mines ;
- le régime de la SEITA ;
- le régime des agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer ;
- et le régime des personnels de l'ORTF.

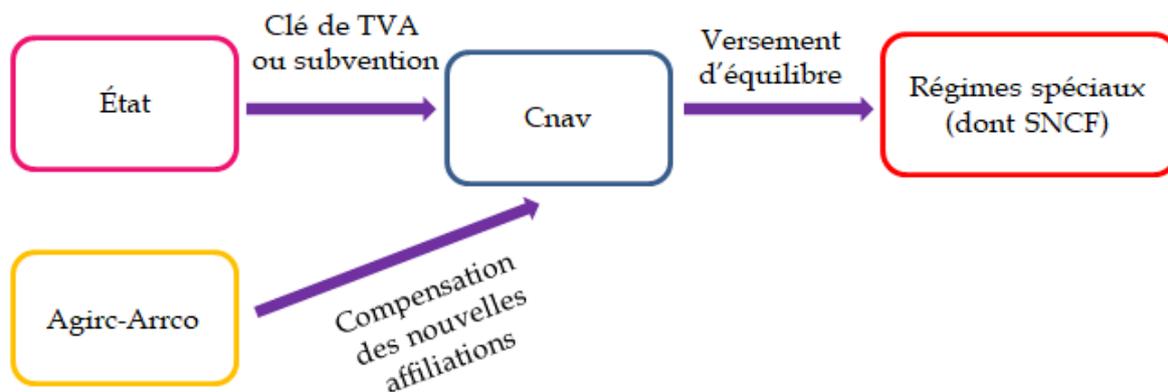
En contrepartie, la Cnav percevrait, d'une part, d'après le Gouvernement, « *les financements nécessaires pour cette mission, correspondant à ceux qui y auraient été consacrés par l'État* » au travers d'une **clé de TVA** « *dont le montant serait calculé à partir des crédits actuels de la mission « régimes sociaux et de retraite* », et qui pourrait être revue à intervalles réguliers après la présentation d'un rapport au Parlement »¹ et, d'autre part, un **versement de l'Agirc-Arrco** correspondant à ses gains liés à l'affiliation des nouveaux salariés des entreprises et institutions concernées par les régimes fermés, estimés par l'Agirc-Arrco à 47 millions d'euros en cumulé sur la période 2023-2030.

Schéma de financement actuel du régime de retraite du personnel de la SNCF



¹ Fiches d'évaluation préalable des articles du PLFSS pour 2024 (annexe 9), page 85.

Schéma de financement des régimes spéciaux fermés prévu par l'article 9 du PLFSS pour 2024



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les fiches d'évaluation préalable des articles du PLFSS pour 2024 (annexe 9)

Le rapporteur relève que ce nouveau schéma de financement, qui serait mis en œuvre à compter de 2025, paraît **bien moins simple que le versement d'une compensation** par la Cnav et l'Agirc-Arrco à chacun des régimes spéciaux fermés et considère que celui-ci laisse **craindre que l'État ne se désengage dans les années à venir** et ne compense pas intégralement le coût occasionné par cette intégration financière pour le régime général.

Par ailleurs, si le choix d'une compensation par le biais d'une clé de TVA, et non d'une subvention à la Cnav, était confirmé, il en résulterait une réduction considérable du champ de la mission, qui n'engloberait plus que les subventions versées aux régimes des marins, de la Comédie-Française et de l'Opéra de Paris. Dès lors, **le contribuable ne disposera plus d'une parfaite visibilité sur la part du financement desdits régimes qu'il assume** au travers des impôts dont il est redevable.

2. LA DÉGRADATION DE LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » EST PRÉOCCUPANTE

A. MALGRÉ LA RÉFORME DES RETRAITES, LE DÉFICIT DU CAS « PENSIONS » POURSUIVRAIT SON AGGRAVATION EN 2024

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « *Pensions* » retrace les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires gérés par l'État. En 2024, ses recettes s'élèveraient à 65,1 milliards d'euros (+ 2,5 % par rapport à la LFI pour 2023) et ses charges à **67,6 milliards d'euros (+ 5 %)**.

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

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

Ses dépenses progresseraient fortement en 2024 pour atteindre 64,2 milliards (+ 5,3 % par rapport à la LFI pour 2023), tandis que ses recettes atteindraient 61,7 milliards d'euros (+ 2,5 %).

Cette tendance s'expliquerait notamment par l'**augmentation de la pension moyenne**¹, qui résulte de l'amélioration des grilles salariales en fin de carrière et des revalorisations successives du point d'indice², ainsi que des **taux élevés de revalorisation des pensions** liés à la vigueur de l'inflation³, et ce malgré les effets de la réforme de 2023 sur le flux de départs en retraite⁴.

Les dépenses du programme sont principalement financées par des recettes de contributions employeurs et de retenues pour pension. Le taux de retenue pour pension s'élève, depuis 2020, à **11,10 % (contre 11,31 % dans le secteur privé)**. Celui de la contribution employeur de l'État est fixé, quant à lui, de façon à équilibrer le programme, compte tenu des prévisions de dépenses et du solde cumulé du CAS. Porté à **74,28 % pour les fonctionnaires et 126,07 % pour les militaires (contre 16,46 % dans le secteur privé)** en 2014, il n'a pas évolué depuis.

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

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

Ses recettes connaîtraient une croissance plus dynamique que celle de ses recettes (+ 5,5 % contre + 1,2 %), du fait, d'une part, du recul des effectifs de pensionnés (- 2,6 %) et, d'autre part, de la hausse du produit des cotisations et de la subvention de l'État au FSPOEIE.

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

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

Intégralement financées par la solidarité nationale, ses dépenses diminueraient logiquement au même rythme que ses recettes (- 2,6 %), en raison de la diminution des effectifs de bénéficiaires.

B. CETTE TRAJECTOIRE APPELLE DES MESURES DE REDRESSEMENT

1. Le relèvement des taux de contribution employeur de l'État est devenu inévitable

Les dépenses engagées ou ordonnancées au titre du CAS devant être exclusivement financées par des recettes en lien direct avec elles⁵, **le solde cumulé du CAS ne peut être négatif**.

Alimenté par les excédents du CAS liés à la faiblesse de l'inflation, au relèvement progressif du taux de contribution employeur de l'État et à la montée en charge de la réforme des retraites de 2010, le solde cumulé est passé de 900 millions d'euros en 2012 à **9,5 milliards d'euros en 2021**. Ces sommes ne sont pas mises en réserve au niveau du CAS, mais y sont simplement inscrites en comptabilité et abondent ensuite le budget général de l'État.

Sous l'effet du vieillissement démographique, aggravé par la dynamique inflationniste, le CAS « Pensions » est toutefois **devenu déficitaire en 2022** (- 600 millions d'euros) et le resterait en 2023 (- 500 millions d'euros). Cette trajectoire devrait sensiblement **s'aggraver à compter de 2024**, avec un déficit de l'ordre de 2,5 milliards d'euros.

Le solde cumulé du CAS devrait ainsi être **entièrement consommé à l'horizon de 2026**, ce qui rendra nécessaire **un nouveau relèvement des taux de contribution employeur de l'État**. D'après le service des retraites de l'État (SRE), une augmentation d'un point permettrait de couvrir un milliard d'euros de déficit.

¹ Le montant moyen des nouvelles pensions civiles des fonctionnaires sédentaires, hors pensions élevées au minimum garanti, est passé de 2 352 euros à 2 440 euros en 2022.

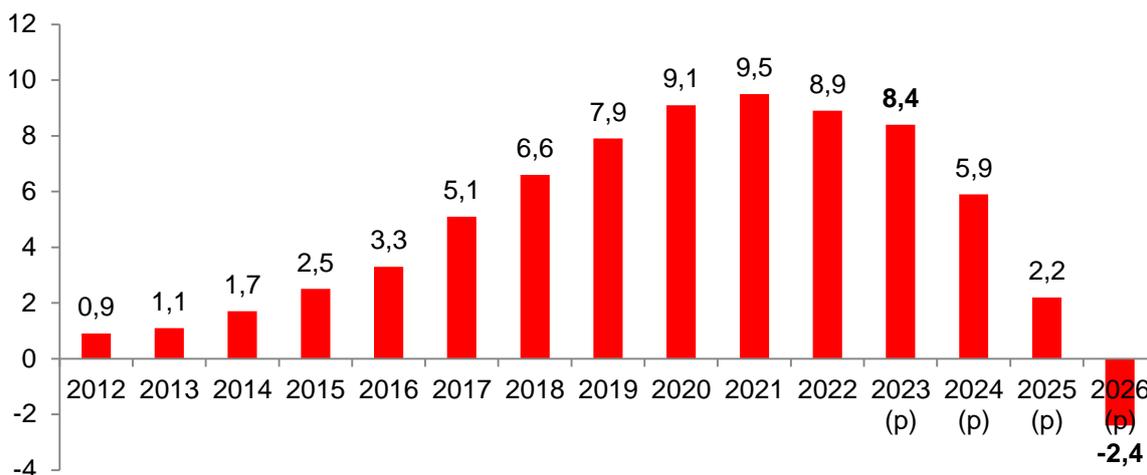
² + 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 et + 1,5 % au 1^{er} juillet 2023.

³ + 5,3 % au 1^{er} janvier 2024 pour les pensions de retraite et + 4,6 % au 1^{er} avril 2024 pour les pensions d'invalidité.

⁴ - 3,4 % d'entrées de pensions de droit direct en 2023, - 10 % en 2024 et - 4,0 % en 2025, avant une nouvelle hausse.

⁵ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, article 21.

Évolution du solde cumulé du CAS « Pensions » à taux de contribution employeur constants (en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les annexes au PLF pour 2024

Le rapporteur souligne qu'aucune précision n'a pu lui être apportée par le SRE sur le niveau envisagé de ce relèvement, ni sur l'échéance à laquelle il devrait intervenir. Il lui paraît nécessaire que cette hausse soit mise en œuvre **le plus rapidement possible** afin d'éviter un effet trop brutal sur les budgets des ministères.

Le rapporteur relève toutefois que, sans la réforme des retraites, le déficit du régime serait supérieur d'environ 300 millions d'euros en 2025 et **de 1 à 1,2 milliard d'euros en 2035**.

2. Le transfert au régime général des gains tirés de la réforme des retraites par le régime de la fonction publique d'État ne contribue pas au redressement de sa trajectoire financière

En relevant progressivement l'âge d'ouverture des droits à 64 ans et la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein à 43 annuités, la réforme des retraites de 2023 devait contribuer à limiter les déficits du régime de retraite des fonctionnaires de l'État.

Toutefois, l'article 10 du PLFSS pour 2023 a **transféré de l'État à la branche vieillesse du régime général 194 millions d'euros** de recettes correspondant aux gains estimés de la réforme pour le régime de la fonction publique d'État en 2024.

Au-delà du fait que le Gouvernement ne l'avait pas annoncé dans le cadre des débats autour de la réforme, ce transfert est d'autant plus étonnant que la dégradation de la trajectoire financière de ce régime conduira prochainement à un relèvement des taux de contribution employeur de l'État.

Réunie le mercredi 29 novembre 2023 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Pascale Gruny
Sénateur (LR) de l'Aisne
Rapporteur

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pilf2024.html>