N° 159

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de **loi** *de* **finances**, *considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour* **2027**,

TOME III

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

« PENSIONS »

Par Mme Marie-Do AESCHLIMANN,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, *président ;* M. Olivier Henno, *rapporteur général ;* M. Jean Sol, Mmes Brigitte Bourguignon, Annie Le Houerou, Cathy Apourceau-Poly, MM. Dominique Théophile, Nicolas Fricoteaux, Mmes Ghislaine Senée, Corinne Bourcier, M. Laurent Castillo, Mmes Marie-Do Aeschlimann, Corinne Féret, *vice-présidents ;* Mmes Viviane Malet, Frédérique Puissat, M. Jean-François Rapin, Mmes Carole Rolando, Nadia Sollogoub, *secrétaires ;* Mme Géraldine Amouroux, M. Nicolas Belloir, Mme Christine Bonfanti-Dossat, M. Jean-Luc Brault, Mme Céline Brulin, MM. Florent Brunet, Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Catherine Conconne, Forough Dadkhah, M. Bertrand Dupont, Mme Jocelyne Guidez, MM. Loïc Hervé, Joshua Hochart, Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Micheline Jacques, MM. Bernard Jomier, Patrick Kanner, Khalifé Khalifé, Marc Laménie, Mmes Marie-Claude Lermytte, Carine Leroy, MM. Martin Lévrier, Jean-François Longeot, Mme Monique Lubin, M. Hervé Marseille, Mmes Brigitte Micouleau, Anne-Marie Nédélec, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Dominique Santoni, Silvana Silvani.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

S O M M A I R E

Pages

L'ESSENTIEL..... 5

I. MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » : UNE BUDGÉTISATION MÉCANIQUE QUI RÉSULTE DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DES RÉGIMES..... 5

A. UNE BAISSE PONCTUELLE DES CRÉDITS DES PRINCIPAUX RÉGIMES DE RETRAITE 7

B. DES COÛTS DE GESTION DES RÉGIMES TRÈS DISPARATES..... 9

C. UN EFFORT DE TRANSPARENCE BIENVENUE SUR LES CONTRIBUTIONS EMPLOYEURS DES GROUPES ORANGE ET LA POSTE 10

II. DES PRÉVISIONS DE CRÉDIT QUI DEVRONT ÊTRE REVUES EN CAS DE DÉGEL DE LA REVALORISATION DES PENSIONS..... 11

EXAMEN EN COMMISSION.....13

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 17

LA LOI EN CONSTRUCTION 19

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 18 novembre 2026, la commission des affaires sociales a examiné l'avis de Marie-Do Aeschlimann, relatif à la mission « Régimes sociaux et de retraite » et au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La mission **« Régimes sociaux et de retraites »** porte près de **6,2 milliards d'euros de crédits**, principalement destinés à équilibrer le financement de régimes spéciaux déficitaires (SNCF, RATP, Mines, SEITA, *etc.*). En 2027, ses crédits augmentent de 3,4 %, notamment en raison de la création d'un nouveau programme destiné à compenser des exonérations de contributions employeurs des groupes Orange et La Poste.

Le compte d'affectation spéciale **« Pensions »** constitue un outil de transparence budgétaire permettant d'agréger dans un seul document l'ensemble des crédits des pensions civiles et militaires de l'État et aussi de tracer les recettes afférentes (cotisations sociales). Pour 2027, les crédits inscrits sur le compte s'élèvent à **69,8 milliards d'euros**.

La commission s'est déclarée **favorable** à l'adoption des crédits. Elle note cependant que la prévision budgétaire a été construite sur la base d'un gel de la revalorisation des pensions au-delà du seuil de 1 260 euros par mois (art. 35 du PLFSS pour 2027). La confirmation, au terme de la navette, de la suppression de cet article à laquelle a procédé le Sénat, imposerait une révision de **la budgétisation tant de la mission « Régimes sociaux et de retraite » que du CAS « Pensions »**.

> **76 milliards d'euros**
>
> Montant des crédits ouverts au titre de la retraite dans le PLF pour 2027
>
> ***Source :*** *documents budgétaires*

I. MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » : UNE BUDGÉTISATION MÉCANIQUE QUI RÉSULTE DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DES RÉGIMES

En application du 3° de l'article L. 134-3 du code de la sécurité sociale, le régime général vient équilibrer un certain nombre de régimes spéciaux (Banque de France, SNCF, RATP, clercs de notaire, Conseil économique, social et environnemental, industries électriques et gazières, mines, SEITA, chemins de fer d'Afrique du Nord, d'Éthiopie et d'outre-mer, ORTF). Le régime général est lui-même remboursé à ce titre par des crédits ouverts par la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Le régime de retraite des conseillers du Conseil économique, social et environnemental, fermé depuis le 1er septembre 2023, fait l'objet d'une ligne budgétaire pour la première fois cette année (environ 9 millions d'euros). Il en va de même pour les versements liés au financement des retraites de certains agents des industries électriques et gazières, précédemment portés par la mission Écologie, qui sont rapatriés au sein de la présente mission (2,9 millions d'euros).

La plupart des régimes équilibrés par la mission sont fermés. En conséquence, le nombre de cotisants diminue d'année en année. Les déséquilibres financiers de ces régimes vont donc s'accroître, dans un premier temps, ce qui nécessitera une augmentation des crédits. À long terme, en revanche, les besoins budgétaires vont progressivement décroître puis s'éteindre. Par exemple, l'action « Versements liés à la liquidation de l'ORTF » ne porte plus que 39 228 euros de crédits et devrait disparaître d'ici quelques années.

L'évolution des crédits dépend de manière très mécanique à la fois de la **démographie** de chacun des régimes (ratio cotisants/pensionnés, âge des pensionnés) et de la **revalorisation annuelle** des pensions de retraite.

Les crédits sont très majoritairement regroupés sur quatre lignes, comme le montre le tableau ci-après. Les **autres régimes** équilibrés par la mission ne représentent donc que des **enjeux budgétaires modestes et résiduels**.

Total des crédits ouverts (hors programme 196)	5 642 216 048	*En €*
Régime de la SNCF	2 959 399 234	52 %
Régime de la RATP	887 253 314	16 %
Régime des mines	786 911 670	14 %
Régime des marins	779 511 217	14 %
		96 %

Le régime des marins présente la particularité de ne pas être un régime fermé. En revanche, ainsi que le soulignent les documents budgétaires, la démographie très déséquilibrée de la profession de marins, la faible capacité contributive et les droits dérogatoires pour la liquidation de pensions « *nécessitent une contribution de la solidarité nationale à hauteur des trois quarts des dépenses de la branche vieillesse* », pour un montant total d'environ 775 millions d'euros.

Ce régime de protection sociale constitue un des plus vieux régimes français puisqu'il a été établi par Colbert dans les années 1670-1680. Il est géré par l'Établissement national des invalides de la Marine (Enim), lui-même héritier de la Caisse des invalides de la marine royale. La mission porte 11,2 millions d'euros au titre de la subvention de fonctionnement de l'Enim.

A. UNE BAISSE PONCTUELLE DES CRÉDITS DES PRINCIPAUX RÉGIMES DE RETRAITE

En 2027, la maquette de la mission « Régimes sociaux et de retraites » évolue et intègre un nouveau programme intitulé « 196 – Compensation des exonérations relatives au taux de contribution employeur au CAS Pensions », lequel est doté de plus de 630 millions d'euros de crédits (*cf.* C. ci-après).

Pour les trois autres programmes, qui constituent le cœur de la mission, les **dépenses budgétaires sont en baisse par rapport à la loi de finances pour 2026** comme le montre le tableau ci-après.

Ainsi, le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » (SNCF et RATP) voit ses crédits diminuer de 7,87 %.

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

		Ouverture de crédits	Variation
198 - Régimes des transports terrestres	LFI 2026	4 185 882 889	
	PLF 2027	*3 856 323 110*	- 7,87 %
Régime de retraite du personnel de la SNCF		*2 959 399 234*	
Régime de retraite du personnel de la RATP		*887 253 314*	
Autres régimes		9 670 562	
197 - Régimes des marins	LFI 2026	811 267 991	
	PLF 2027	*786 911 970*	- 3,00 %
195 - Régimes des mines, de la SEITA et divers	LFI 2026	1 070 727 204	
	PLF 2027	*998 980 968*	- 6,70 %
Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines		*779 511 217*	
Régime de retraite de la SEITA		*123 726 256*	
Caisses des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer		*496 921*	
Caisse de retraite du personnel de la Comédie française		*5 067 360*	
Caisse de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris		*25 520 369*	
Versements liés à la liquidation de l'ORTF		*39 228*	
Régime d'allocations viagères des gérants de débit de tabac		*52 000 000*	
Régime de retraite du Cese		*9 719 617*	
Versements liés au financement des retraites de certains anciens agents des industries électriques et gazières		*2 900 000*	
196 - Compensation des exonérations relatives au taux de contribution employeur du CAS "Pensions"	LFI 2026	-	
	PLF 2027	630 877 815	
TOTAL	LFI 2026	6 067 878 084	
	PLF 2027	6 273 093 863	**3,38 %**

La diminution observée est pour l'exercice 2027 s'explique essentiellement par l'anticipation de la revalorisation des pensions de retraite, telle qu'elle est inscrite à l'article 35 du PLFSS. En effet, la démographie des principaux programmes portés par la mission reste dynamique (diminution du nombre de cotisants, augmentation du nombre de pensionnés) et n'a que des effets très limités sur l'évolution des crédits, telle que constatée pour 2027.

B. DES COÛTS DE GESTION DES RÉGIMES TRÈS DISPARATES

Le projet annuel de performances présente les indicateurs de gestion des régimes couverts par cette mission.

Comme le montrent les tableaux ci-dessous, ils sont particulièrement **disparates** et illustrent les **différences de productivité et d'efficacité des régimes**.

Le ratio du coût de gestion rapporte les dépenses de gestion du régime au volume des prestations servies. Il est exprimé pour 100 € de prestations servies, afin de pouvoir être lu comme un pourcentage.

Ratio du coût de gestion pour 100 € de prestations servies

SEITA	0,21
RATP	0,37
SNCF	0,53
Marins	0,98
Mines	1,08
Comédie française	1,46
Opéra de Paris	2,39

***Source** : documents budgétaires pour 2027*

Les deux petits régimes de la Comédie française et de l'Opéra de Paris présentent les indicateurs les plus dégradés et appellent en conséquence des mesures correctrices. Les documents budgétaires soulignent d'ailleurs que la Caisse de l'Opéra, en 2027, « *poursuivra ses efforts de maîtrise des dépenses de gestion administrative* ».

Le coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite, exprimé en euros, rapporte les frais de personnel du processus de liquidation au nombre de dossiers établis au cours de l'année. Cet indicateur est intéressant dans la mesure où la liquidation constitue une étape à la fois sensible et donc chronophage pour le régime.

Coût unitaire d'une primo liquidation (en €)

RATP	71
SNCF	399
Marins	801

***Source** : documents budgétaires pour 2027*

Pour cet indicateur, la RATP affiche le meilleur résultat. En revanche, la rapporteure s'étonne du coût onze fois plus élevé exposé par l'Enim et pour lequel la direction du Budget n'a apporté aucun élément d'explication.

C. UN EFFORT DE TRANSPARENCE BIENVENUE SUR LES CONTRIBUTIONS EMPLOYEURS DES GROUPES ORANGE ET LA POSTE

France Telecom et La Poste ont été privatisés avec effet au 1er janvier 1991. En conséquence, la loi a prévu l'arrêt du recrutement de fonctionnaires pour ces entreprises, le maintien des fonctionnaires en poste ainsi que leur affiliation au régime du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Depuis 1997 pour France Telecom, devenu Orange, et 2006 pour La Poste, elles sont redevables d'une contribution employeur assise sur le traitement des fonctionnaires. Ainsi que le rappellent les documents budgétaires, « *ce taux, pour chacun des employeurs, est fixé de manière "à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires" qui pèsent sur* [elles] *et une entreprise concurrente. Ce taux est appelé taux d'équité concurrentiel (TEC)* ». Ce taux est fixé à 51,5 % pour Orange et 18,05 % pour La Poste.

Or le taux employeur de la fonction publique d'État s'élève à 82,28 %. Orange et La Poste bénéficient donc d'une exonération partielle de taux de contribution employeur. Le nouveau programme 196 vient ainsi retracer l'effort financier consenti par l'État au titre des fonctionnaires en activité chez Orange et La Poste pour le financement de leurs pensions.

Les documents budgétaires précisent que « *le nombre de fonctionnaires en activité chez Orange est estimé à 10 000 en 2027, 8 000 en 2028 et 7 000 en 2029* [et est estimé chez La Poste] *à 25 000 en 2027, 23 000 en 2028 et 21 000 en 2029* ».

Les crédits retracés sur le programme ont donc vocation à diminuer au fil des ans.

Pour 2027, ils s'élèvent à **106 millions d'euros au titre de la compensation des exonérations chez Orange et à 525 millions d'euros chez La Poste**.

Ces crédits abondent le CAS « Pensions » (ligne 60 des recettes du CAS).

La création de ce programme constitue **plus une mesure de transparence qu'une dépense budgétaire réellement nouvelle**.

II. DES PRÉVISIONS DE CRÉDIT QUI DEVRONT ÊTRE REVUES EN CAS DE DÉGEL DE LA REVALORISATION DES PENSIONS

L'article 35 du PLFSS, dans sa version initiale, prévoyait un gel de la revalorisation des pensions pour celles dont le montant excédait 1 260 euros par mois. Une telle mesure permettrait une économie de 3 milliards d'euros sur le périmètre des Régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale et de 1,1 milliard d'euros sur le périmètre de l'État.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, la budgétisation tant de la mission « Régimes sociaux et de retraites » que du CAS « Pensions » a tenu compte de la rédaction initiale de cet article.

Toutefois, au cours de l'examen du PLFSS au Sénat, ce dispositif a été supprimé au profit d'autres mesures d'économies. Aussi, dans le texte actuellement en cours d'examen devant le Parlement, toutes les pensions feraient l'objet d'une revalorisation au 1er janvier 2027 à hauteur de l'inflation constatée au cours de l'année 2026.

Si le texte final devait effectivement acter le dégel total des pensions, il conviendrait alors de corriger les crédits inscrits sur les deux missions.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2026 sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Mme Marie-Do Aeschlimann, rapporteur pour avis, sur le projet de loi de finances pour 2027 mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions »).

M. Philippe Mouiller, président. – Nous en venons au rapport de notre collègue Marie-Do Aeschlimann sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Mme Marie-Do Aeschlimann, rapporteure pour avis de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ». – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) se termine à peine qu'il me revient ce matin de vous présenter mon avis budgétaire sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le CAS « Pensions » dans le cadre du prochain examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2027.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » porte principalement les crédits de l'État qui viennent équilibrer les régimes spéciaux, et principalement celui de la SNCF, de la RATP et des mines. Ces régimes sont fermés, c'est-à-dire que plus aucun cotisant ne peut y entrer. Leurs comptes continueront donc progressivement de se dégrader quand les cotisants liquideront leurs pensions. Le budget de l'État est donc mis à contribution pour équilibrer ces régimes. À long terme, en revanche, la dotation budgétaire a vocation à diminuer, puis à s'éteindre.

La mission porte ainsi près de 4,8 milliards d'euros de crédits aux fins d'équilibrer ces régimes : 3 milliards pour la SNCF, 900 millions pour la RATP, 780 millions pour les mines.

Elle comprend également une dotation d'équilibre de 790 millions d'euros au titre régime de retraite et de sécurité sociale des marins, qui n'est pas fermé, mais connaît un déficit structurel au vu de la faible capacité contributive des marins et de la démographie très déséquilibrée de la profession. De longue date, la solidarité nationale a apporté son soutien aux gens de mer *via* l'Établissement national des invalides de la marine (Enim), qui gère encore aujourd'hui les prestations sociales des marins. La mission prévoit d'ailleurs 11,4 millions d'euros de crédits au titre de la subvention de fonctionnement de l'Enim.

L'évolution des crédits de la mission n'appelle pas de commentaires particuliers. Ils suivent de manière assez mécanique la démographie qui leur est propre.

En revanche, les documents budgétaires indiquent que la prévision pour 2027 a été faite en tenant compte du gel partiel des pensions de retraite – le fameux article 35 du PLFSS, que nous avons supprimé. Aussi, une partie des économies qui était inscrite sur les différents programmes de la mission sont-elles caduques, et il conviendra que le Gouvernement ajuste, au cours de la navette, les montants des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Par ailleurs, les différents indicateurs de performance de la mission ont trait à l'efficacité de la gestion des régimes. Je relève, et je m'en étonne, que les niveaux des indicateurs soient parfois aussi hétérogènes. Par exemple, le coût de liquidation d'une pension est de 71 euros dans le régime de la RATP, mais de 800 euros dans celui des marins.

Le ratio du coût de gestion par rapport au montant des pensions servies est de 0,37 % pour le régime de la RATP – il apparaît comme un bon élève –, mais de 1 % pour le régime des mines ou celui des marins et même de 2,39 % pour l'Opéra de Paris.

Ces chiffres m'interrogent et appellent certainement de la part des ministères de tutelle une action visant à moderniser la gestion des régimes les moins efficaces.

Ajoutons enfin que la mission s'enrichit cette année d'un nouveau programme relatif à la compensation des exonérations de contribution employeur des groupes Orange et La Poste, pour un montant de 640 millions d'euros. Il s'agit plus d'une question de transparence que d'une dépense budgétaire nouvelle.

En effet, quand La Poste et France Télécom sont devenues des entités privées, elles ont été assujetties, pour leurs fonctionnaires, à un taux de contribution employeur proche de celui des employeurs du privé. Or le taux de contribution employeur des fonctionnaires d'État est bien supérieur à celui du privé – 82 % pour les fonctionnaires civils et 126 % pour les militaires.

Ce nouveau programme vient donc retracer la subvention que l'État apporte *de facto* à la retraite des fonctionnaires de La Poste et du groupe Orange, anciennement France Télécom, au titre de la différence entre le taux employeur de la fonction publique et le taux auquel ces deux entreprises contribuent effectivement.

Sous le bénéfice de ces observations, je propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

J'en viens au CAS « Pensions », qui constitue un outil de transparence budgétaire permettant d'agréger dans un seul document l'ensemble des crédits des pensions civiles et militaires de l'État ainsi que les recettes afférentes.

La mécanique du CAS « Pensions » veut qu'il soit toujours équilibré en recettes, c'est-à-dire les contributions de l'État, et en dépenses, les pensions versées. De ce fait, le taux de contribution employeur de l'État doit régulièrement augmenter pour compenser la hausse des dépenses de retraite.

Pour 2027, les crédits inscrits sur le compte s'élèvent à 69,8 milliards d'euros. Là encore, la suppression de l'article 35 nécessitera de les ajuster.

Lors des précédents exercices, différents collègues, notamment Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale de la commission des finances, ou ma prédécesseure Pascale Gruny, avaient plaidé pour une refonte de la comptabilité du CAS « Pensions ». Il s'agissait, selon elles, d'accroître la transparence du compte en distinguant mieux ce qui relevait de la subvention de l'État aux retraites de ses fonctionnaires et de la contribution employeur proprement dite. En effet, il n'est pas complètement satisfaisant que l'État soit obligé d'augmenter son taux de contribution employeur pour équilibrer le CAS « Pensions », jusqu'à afficher un taux de 126 % pour les militaires. Il pourrait être davantage lisible de fixer un taux de contribution à un niveau plus raisonnable et d'acter qu'une subvention d'équilibre vienne compenser les dépenses du CAS.

Le Gouvernement n'a pas suivi cette voie comptable, mais publie un jaune budgétaire sur les pensions de retraite de la fonction publique. C'est un document de 240 pages, assez roboratif, mais très complet.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du CAS « Pensions ».

Mme Monique Lubin. – Les crédits de cette mission relèvent de l'arithmétique : il faut compenser l'absence de cotisations des régimes qui n'existent plus ou sont en cours de disparition.

Les clarifications apportées ces dernières années à la présentation du CAS « Pensions » permettent de mieux comprendre ses mécanismes et leur coût pour l'État. Je saisis la logique de la modification évoquée, qui distinguerait la contribution de l'État en tant qu'employeur de sa subvention d'équilibre. Je reste toutefois réservée sur l'usage qui pourrait en être fait dans le débat actuel sur la retraite des fonctionnaires.

Nous voterons les crédits de cette mission.

Mme Marie-Do Aeschlimann, rapporteure pour avis. – Cette présentation répond en effet à un objectif de transparence. Il n'est pas question de l'utiliser pour dénigrer les fonctionnaires ; les pensions qui leur sont versées leur sont dues. Elle permet de mieux appréhender le déséquilibre démographique, qui est une donnée factuelle. Il faut se garder d'en tirer des interprétations hasardeuses.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Direction du budget**

Farida Belkhir, sous-directrice des finances sociales

Arthur Corbel, chef du bureau des retraites et régimes spéciaux

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

David Karle, sous-directeur, responsable du département du programme de modernisation

Claire Marbot, cheffe du bureau financier et des statistiques

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2027.html