

N° 743

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2025

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux **résultats de la gestion et portant approbation des comptes**
de l'année 2024,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 25
Régimes sociaux et de retraite

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PENSIONS

Rapporteuse spéciale : Mme Sylvie VERMEILLET

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1285, 1492 et T.A. 138

Sénat : 718 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » EN 2024.....	7
A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » QUI S’EXPLIQUE PAR LA REVALORISATION DES RETRAITES SUR LE NIVEAU DE L’INFLATION.....	7
1. <i>La consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale</i>	<i>8</i>
2. <i>La consommation des crédits disponibles.....</i>	<i>10</i>
B. UNE CROISSANCE DES RECETTES INFÉRIEURE À CELLE DES DÉPENSES POUR LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »	12
1. <i>La consommation des crédits ouverts en LFI.....</i>	<i>13</i>
2. <i>La consommation des crédits disponibles.....</i>	<i>14</i>
3. <i>L’évolution des recettes et des dépenses du CAS Pensions</i>	<i>15</i>
II. L’ANNÉE 2024 CORRESPOND AU PREMIER EXERCICE BUDGÉTAIRE PLEIN D’ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2023	20
1. <i>La mise en œuvre du nouveau schéma de financement des régimes spéciaux n’a pas réduit l’information du Parlement</i>	<i>20</i>
2. <i>Les effets peu marqués de la dernière réforme des retraites sur les régimes spéciaux</i>	<i>21</i>
3. <i>L’inclusion des régimes spéciaux de la culture constitue une évolution bienvenue de la mission.....</i>	<i>22</i>
4. <i>La dégradation du solde du compte d’affectation spéciale s’ancre dans le temps et pose la question de son équilibre à long-terme</i>	<i>24</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. En 2024, les crédits consommés au titre de la mission « Régimes sociaux et de retraite » se sont élevés à 6 063,6 millions d’euros, soit une sous-exécution de 165,1 millions d’euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale qui s’élevaient à 6 228,7 millions d’euros.

2. Dans la mesure où la mission « Régimes sociaux et de retraites » regroupe principalement des régimes « fermés » ou des régimes « ouverts » en déclin démographique, les réformes successives des retraites sont peu susceptibles d’avoir un impact important sur les régimes suivis au sein de la mission.

3. La rapporteure spéciale salue les évolutions de la maquette budgétaire de la mission qui inclut désormais les régimes de retraite de la culture (Comédie-Française et Opéra national de Paris) auparavant portés par les programmes 131 et 195 de la mission « Culture ». Elle appelle néanmoins à poursuivre cet effort de cohérence en intégrant le suivi des crédits versés pour équilibrer le régime, fermé depuis 2023, du Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans la mission.

4. Les dépenses du CAS « Pensions » ont atteint, en 2024, 67 885 millions d’euros soit une sur exécution de 301,5 millions d’euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale qui s’élevaient à 67 583,7 millions d’euros.

5. En 2024, les recettes du CAS Pensions ont atteint 64 688 millions d’euros. Ce niveau inférieur à celui des dépenses a généré un déficit de 3 197 millions d’euros après un déficit enregistré en 2023 à hauteur de 1 143 millions d’euros. Le solde cumulé s’établit, quant à lui, à 4 599 millions d’euros.

6. Le solde annuel et le solde cumulé s’inscrivent désormais dans une trajectoire baissière. En 2024, la réforme des retraites n’a eu encore que peu d’impact sur les dépenses du CAS Pensions. Le gouvernement estime **qu’une amélioration du solde technique du CAS Pensions sera observable à compter de 2027**, avec une estimation de + 0,7 milliard d’euros. La rapporteure spéciale sera donc particulièrement attentive à l’évolution des dépenses du CAS dans les années à venir, d’autant qu’une nouvelle augmentation du déficit est attendue pour les années 2025 à 2027 et ce malgré la hausse de la contribution employeur de l’État.

7. Aussi, elle réitère son observation de l’année dernière dans la mesure où le solde cumulé ne permet pas de faire face aux aléas auxquels peut être confronté le régime des retraites de la fonction publique d’État et que dans ce contexte, il serait souhaitable que cette fiction comptable soit abandonnée et débouche sur la création de véritables réserves, appelées à être gérées par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » EN 2024

A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » QUI S'EXPLIQUE PAR LA REVALORISATION DES RETRAITES SUR LE NIVEAU DE L'INFLATION

La mission « Régimes sociaux et de retraite » du budget général est structurée autour de trois programmes recensant les subventions versées par l'État à plusieurs régimes spéciaux, qu'ils soient fermés (régimes des personnels de la SEITA et de l'ORTF, Caisses de retraites des régions ferroviaires d'outre-mer) ou ouverts (Établissement national des invalides de la marine, régimes de la Comédie française et de l'Opéra national de Paris).

Les caractéristiques démographiques de ces régimes sont proches. Les régimes fermés marqués par un fort déséquilibre qui s'accroît d'année en année entre le nombre de cotisants et celui des pensionnés. La politique mise en œuvre par l'État vis-à-vis de ces régimes tient compte de cette dimension démographique. Ainsi, l'État les accompagne par le versement d'une subvention d'équilibre pour les régimes mentionnés. En effet, le faible nombre ou l'absence de cotisants empêche le versement des prestations pour les pensionnés : des crédits budgétaires y sont donc consacrés.

Le programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » porte les subventions qui visent à équilibrer financièrement certains régimes spéciaux de retraite.

La plupart d'entre eux sont fermés et en rapide déclin démographique :

- le fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines ;
- le régime de retraite de la SEITA¹ ;
- la Caisse des retraites des régimes ferroviaires d'outre-mer ;
- le régime des personnels de l'ORTF².

Ces régimes étant en incapacité de se financer par eux-mêmes dans le cadre d'un fonctionnement en répartition, l'État leur verse, *via* ce programme budgétaire, des subventions.

¹ Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes.

² Office de radiodiffusion-télévision française.

Il subventionne aussi les régimes ouverts de la culture depuis le 1^{er} janvier 2024, à la suite d'un ajustement de la maquette budgétaire. Ces derniers sont les suivants :

- le régime de l'Opéra national de Paris ;
- le régime de la Comédie Française.

Le programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » est spécifiquement dédié à cette profession.

Le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » est principalement dédié aux régimes de la SNCF et de la RATP. Ces régimes, comme la plupart de ceux du programme 195, sont fermés et en déséquilibre démographique.

1. La consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale

En 2024, les crédits consommés au titre de la mission « Régimes sociaux et de retraite » se sont élevés à 6 063,6 millions d'euros, soit une sous-exécution de 165,1 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, qui s'élevaient à 6 228,7 millions d'euros. 97,3 % des crédits ont ainsi été exécutés par rapport à la prévision contre 96,7 % en 2023. Cette sous-exécution provient essentiellement de produits plus élevés de 123 millions d'euros et de charges moins élevées de 19 millions d'euros, pour la caisse de la SNCF, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2024.

L'exécution 2024 de la mission enregistre une hausse de 2,2 % par rapport à 2023 soit 135,3 millions d'euros, en lien avec la hausse tendancielle des pensions versées.

Évolution de l'exécution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » entre 2023 et 2024

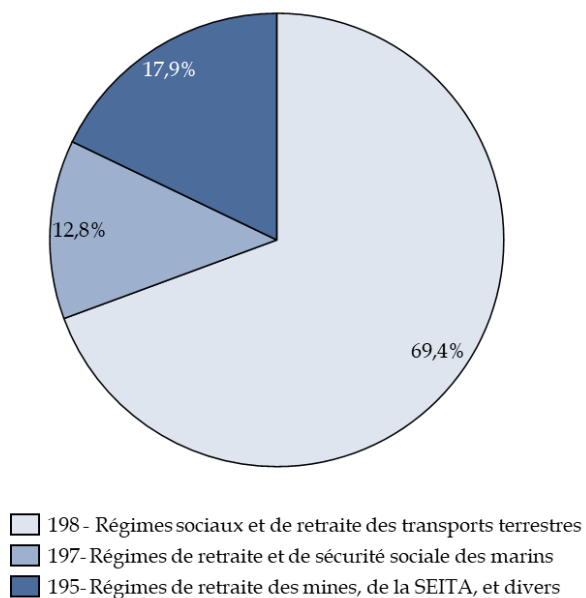
(en millions d'euros et en pourcentage)

	2023				2024				Exécution 2024/2023	
	LFI	Exécution	Exécution/LFI		LFI	Exécution	Exécution/LFI		en volume	en %
			en volume	en %			en volume	en %		
198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres										
AE	4 278,6	4 071,9	- 206,7	- 4,8 %	4 365,7	4 206,1	- 159,6	- 3,7 %	+ 134,3	+ 3,3 %
CP	4 278,6	4 071,9	- 206,7	- 4,8 %	4 365,7	4 206,1	- 159,6	- 3,7 %	+ 134,3	+ 3,3 %
197- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins										
AE	802,0	802,0	+ 0,0	+ 0,0 %	787,3	774,5	- 12,9	- 1,6 %	- 27,5	- 3,4 %
CP	802,0	802,0	+ 0,0	+ 0,0 %	787,3	774,5	- 12,9	- 1,6 %	- 27,5	- 3,4 %
195- Régimes de retraite des mines, de la SEITA, et divers										
AE	1 056,3	1 058,4	+ 2,1	+ 0,2 %	1 075,7	1 083,0	+ 7,3	+ 0,7 %	+ 24,6	+ 2,3 %
CP	1 056,3	1 058,4	+ 2,1	+ 0,2 %	1 075,7	1 083,0	+ 7,3	+ 0,7 %	+ 24,6	+ 2,3 %
Total mission										
AE	6 136,9	5 932,3	- 204,6	- 3,3 %	6 228,7	6 063,6	- 165,1	- 2,7 %	+ 131,3	+ 2,2 %
CP	6 136,9	5 932,3	- 204,6	- 3,3 %	6 228,7	6 063,6	- 165,1	- 2,7 %	+ 131,3	+ 2,2 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : données issues des lois de finances initiales. Exécution : consommation constatée dans le rapport annuel de performances annexé au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Répartition par programme des crédits de paiement consommés en 2024



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

2. La consommation des crédits disponibles

Afin de tenir compte des actualisations de prévisions de consommation en cours de gestion, les programmes de la mission « Régimes sociaux et de retraites » ont enregistré des ouvertures et des annulations de crédits en cours de gestion.

**Mouvements intervenus en gestion sur les crédits de la mission
« Régimes sociaux et de retraites » en 2024**

(en millions d'euros)

2024						
LFI	Annulation en cours de gestion	Ouverture en cours de gestion	Décrets d'avance, de transfert ou de virement	Total crédits disponibles	Exécution	Sur ou sous consommation en volume par rapport aux crédits disponibles
198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres						
AE	4 365,7	- 150,1	- 7,3	4 208,2	4 206,1	- 2,1
CP	4 365,7	- 150,1	- 7,3	4 208,2	4 206,1	- 2,1
197- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins						
AE	787,3	- 12,9		774,5	774,5	0,0
CP	787,3	- 12,9		774,5	774,5	0,0
195- Régimes de retraite des mines, de la SEITA, et divers						
AE	1 075,7		+ 7,3	1 083,0	1 083,0	0,0
CP	1 075,7		+ 7,3	1 083,0	1 083,0	0,0
Total mission						
AE	6 228,7	- 163,0	0,0	6 065,7	6 063,6	- 2,1
CP	6 228,7	- 163,0	0,0	6 065,7	6 063,6	- 2,1

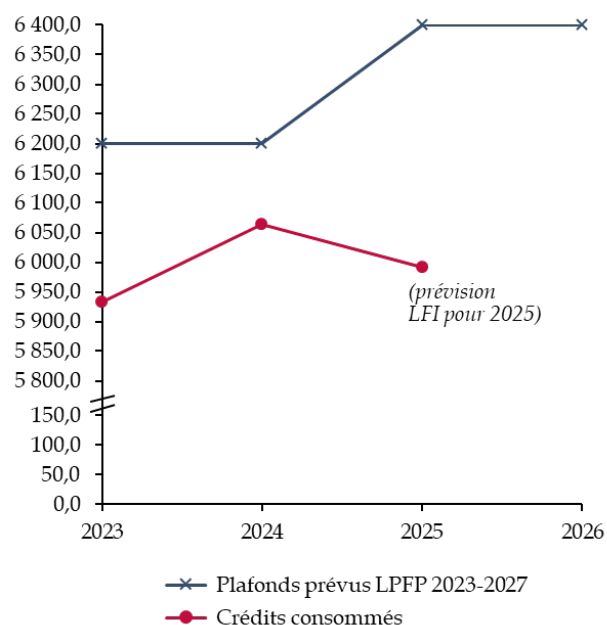
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Au total, près de 163 millions d'euros ont été annulés en cours de gestion en AE et CP. Pour autant, l'exécution est demeurée en deçà des crédits disponibles à hauteur de 2,1 millions d'euros. Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour 2024 fait état de l'annulation de ces crédits qui n'ont pas été reportés en 2025.

Les dépenses de la mission restent à un niveau inférieur au plafond défini pour 2024 dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour la période 2023-2027 (6,2 milliards d'euros).

Comparaison des crédits consommés par la mission « Régimes sociaux et de retraites » par rapport aux plafonds prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

B. UNE CROISSANCE DES RECETTES INFÉRIEURE À CELLE DES DÉPENSES POUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » retrace les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires gérés par l'État : pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des ouvriers d'État, pensions de retraite des militaires, pensions militaires d'invalidité, et autres allocations assimilées.

Il est composé de trois programmes :

- le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », qui recense l'ensemble des opérations relatives au régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et représente logiquement l'essentiel, soit 94,9 %, des dépenses du CAS en 2024 ;

- le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État » agrège les dépenses du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État (FSPOEIE) et du Fonds rente accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCÉM) ;

- le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » qui retrace les dépenses et recettes consacrées aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et à d'autres allocations viagères.

1. La consommation des crédits ouverts en LFI

En 2024, les crédits consommés au titre du CAS Pensions se sont élevés à 67 885,3 millions d'euros, soit une sur-exécution de 301,5 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, qui s'élevaient à 67 583,7 millions d'euros. 100,4 % des crédits ont ainsi été exécutés par rapport à la prévision, contre 99,9 % en 2023.

L'exécution 2024 du CAS Pensions enregistre une hausse de 5,6 % par rapport à 2023 ce qui correspond à 3 581,3 millions d'euros. Cette hausse est portée principalement par la hausse des dépenses du programme 741 lié à l'effet de la revalorisation des pensions. En effet, le 1^{er} janvier 2024, les pensions de retraite ont été revalorisées de 5,3 % et celles d'invalidité de 4,6 % le 1^{er} avril 2024. En outre, les dépenses augmentent en lien avec un surcoût de la retraite progressive et une hausse du transfert de l'État vers la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Évolution de l'exécution des crédits du CAS Pensions entre 2023 et 2024

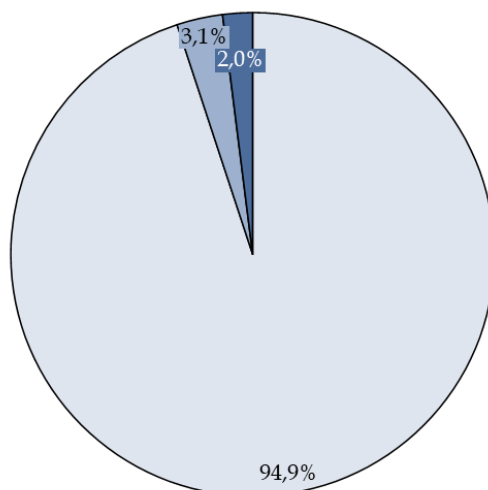
(en millions d'euros et en pourcentage)

	2023				2024				Exécution 2024/2023	
	LFI	Exécution	Exécution/LFI		LFI	Exécution	Exécution/LFI			
			en volume	en %			en volume	en %	en volume	en %
741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité										
AE	60 999,8	60 937,7	- 62,1	- 0,1 %	64 234,3	64 451,0	+ 216,7	+ 0,3 %	+ 3 513,3	+ 5,8 %
CP	60 999,8	60 937,7	- 62,1	- 0,1 %	64 234,3	64 451,0	+ 216,7	+ 0,3 %	+ 3 513,3	+ 5,8 %
742 - Ouvriers des établissements industriels de l'État										
AE	2 028,6	2 002,9	- 25,7	- 1,3 %	2 052,2	2 083,2	+ 31,0	+ 1,5 %	+ 80,3	+ 4,0 %
CP	2 028,6	2 002,9	- 25,7	- 1,3 %	2 052,2	2 083,2	+ 31,0	+ 1,5 %	+ 80,3	+ 4,0 %
743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions										
AE	1 331,3	1 363,4	+ 32,1	+ 2,4 %	1 297,2	1 351,0	+ 53,8	+ 4,1 %	- 12,4	- 0,9 %
CP	1 331,3	1 363,4	+ 32,1	+ 2,4 %	1 297,2	1 351,0	+ 53,8	+ 4,1 %	- 12,4	- 0,9 %
Total mission										
AE	64 359,6	64 304,0	- 55,6	- 0,1 %	67 583,7	67 885,3	+ 301,5	+ 0,4 %	+ 3 581,3	+ 5,6 %
CP	64 359,6	64 304,0	- 55,6	- 0,1 %	67 583,7	67 885,3	+ 301,5	+ 0,4 %	+ 3 581,3	+ 5,6 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Répartition des dépenses du CAS Pensions en 2024

(en pourcentage)



- 741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité
- 742 - Ouvriers des établissements industriels de l'État
- 743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

2. La consommation des crédits disponibles

La consommation des crédits du CAS Pensions, en 2024, n'a nécessité aucune ouverture supplémentaire de crédits par rapport à l'ensemble du disponible pour l'exercice.

Mouvements intervenus en gestion sur les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraites » en 2024

(en millions d'euros)

2024							
	LFI	Reports depuis 2023	Ouverture en cours de gestion	Décrets d'avance, de transfert ou de virement	Total crédits disponibles	Exécution	Exécution/Crédits disponibles
741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité							
AE	64 234,3	+ 1 188,3	0,0	0,0	65 422,6	64 451,0	- 971,6
CP	64 234,3	+ 1 188,3	0,0	0,0	65 422,6	64 451,0	- 971,6
742 - Ouvriers des établissements industriels de l'État							
AE	2 052,2	+ 121,1	0,0	0,0	2 173,2	2 083,2	- 90,0
CP	2 052,2	+ 121,1	0,0	0,0	2 173,2	2 083,2	- 90,0
743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions							
AE	1 297,2	+ 69,6	0,0	0,0	1 366,9	1 351,0	- 15,8
CP	1 297,2	+ 69,6	0,0	0,0	1 366,9	1 351,0	- 15,8
Total mission							
AE	67 583,7	1 379,0	0,0	0,0	68 962,7	67 885,3	- 1 077,4
CP	67 583,7	1 379,0	0,0	0,0	68 962,7	67 885,3	- 1 077,4

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les reports en 2024 de crédits non consommés en 2023 ont mené à une sous-consommation des crédits disponibles du CAS Pensions. Cette sous-exécution s'établit à 1 077 millions d'euros.

3. L'évolution des recettes et des dépenses du CAS Pensions

Pour rappel, la quasi-totalité des dépenses du CAS correspondent à des dépenses dites de « guichet » qui ne peuvent donc pas être pilotées en cours d'exercice.

En revanche, pour permettre un fonctionnement équilibré du programme 741, et donc du CAS Pensions dans son ensemble, les recettes peuvent, quant à elles, bénéficier d'un ajustement, en fin d'année, du taux de contribution employeurs.

Cette obligation d'équilibre est commune à tous les CAS et découle de l'application de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

Pour prévenir le déséquilibre entre les dépenses et les recettes du CAS Pensions, il est possible de moduler le taux de contribution employeurs de l'État pour les fonctionnaires civils ou militaires.

Entre 2006 et 2014, les taux civils ont progressé de 3,05 points par an en moyenne et les taux militaires de 3,26 points.

Entre 2014 et 2024 pour les pensions civiles, aucune évolution n'a eu lieu sur le taux. Néanmoins, les prévisions de recettes du CAS Pensions pour la loi de finances pour 2025 ont pris en compte un relèvement du taux de contribution employeurs de l'État de 4 points pour les pensions civiles, effectif depuis le décret du 22 janvier 2025¹.

La contribution de l'État pour les pensions militaires n'a, en revanche, pas évolué depuis 2012.

Cette évolution des taux a permis d'accroître les recettes du CAS Pensions et de maintenir son solde cumulé à un niveau positif depuis sa création.

Évolution du taux de cotisation employeur de l'État depuis 2006

Année	Taux de cotisation employeur de l'État		
	Pension de retraite - civils	Pensions militaires	Allocation temporaire d'invalidité - civils
2006	49,90 %	100,00 %	0,30 %
2007	50,74 %	101,05 %	0,31 %
2008	55,71 %	103,50 %	0,31 %
2009	60,14 %	108,39 %	0,32 %
2010	62,14 %	108,63 %	0,33 %
2011	65,39 %	114,14 %	0,33 %
2012	68,59 %	121,55 %	0,33 %
2013	71,78 %	126,07 %	0,32 %
2014-2024	74,28 %	126,07 %	0,32 %
2025	78,28 %	126,07 %	0,32 %

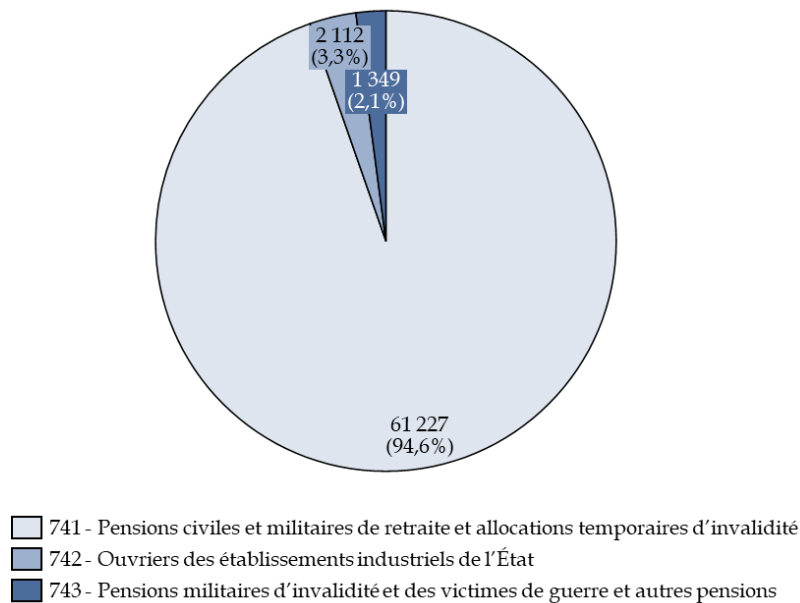
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Il en résulte que les recettes du CAS Pensions ont atteint 64 689 millions d'euros en 2024. Ce montant est en hausse de 1,53 milliard d'euros par rapport à 2023. La quasi-totalité des recettes provient du programme 741 : on y retrouve les cotisations salariales et les contributions employeurs des personnels civils et militaires.

¹ Décret n° 2025-61 du 22 janvier 2025 relevant le taux de la contribution employeur due au compte d'affectation spéciale « Pensions » au titre des fonctionnaires civils de l'État et des magistrats.

Répartition des recettes perçues par le CAS Pensions en 2024

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les recettes sont néanmoins inférieures à la prévision inscrite en LFI 2024 de 411 millions d'euros, soit 0,63 %. Cette sous-exécution des recettes est liée au programme 741 – dont les recettes sont 467 millions d'euros moins élevées que prévu – en raison des difficultés de prévoir avec exactitude les modalités de réalisation, par les employeurs, de leurs schémas d'emplois.

Par exemple, les recettes encaissées au titre des cotisations salariales et contributions employeur de La Poste sont inférieures de 71,6 millions d'euros aux montants inscrits en LFI pour 2024, soit 21,4 % d'écart. La différence s'explique principalement par la sous-exécution des contributions employeurs, de 65,3 millions d'euros.

Recettes du CAS « Pensions » par programme en 2023 et 2024

(en millions d'euros)

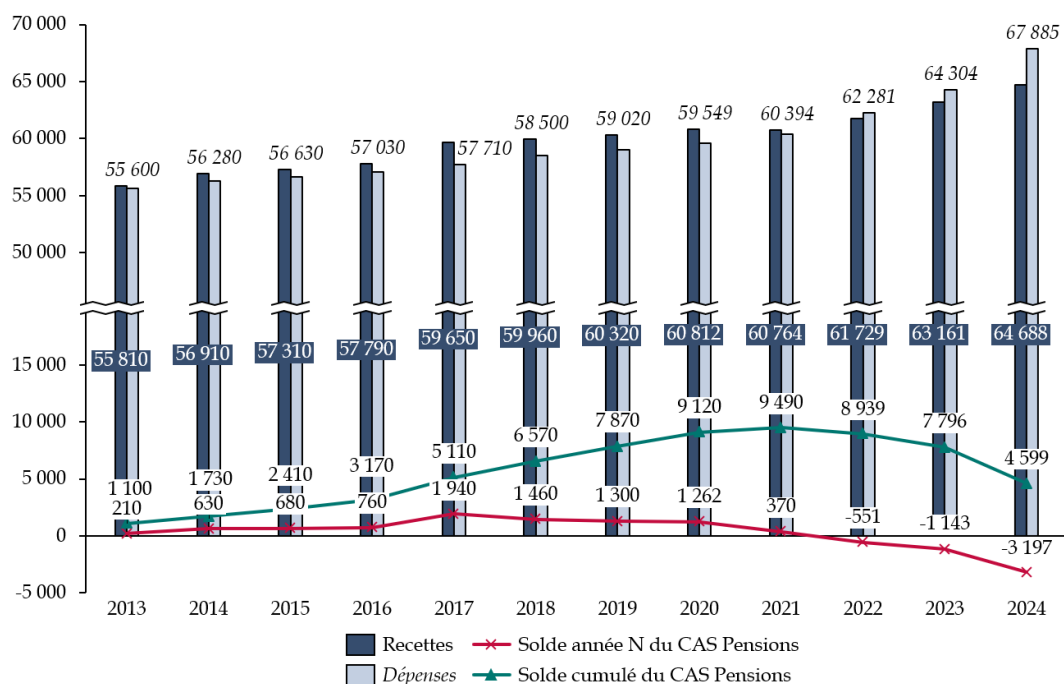
Programme	Recettes prévues en LFI 2023	Recettes perçues en 2023	Recettes prévues en LFI 2024	Recettes perçues en 2024	Exécution 2024/2023	Exécution 2024/LFI 2024
741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	60 210,4	59 779,6	61 694,6	61 228,2	+ 2,4 %	- 0,8 %
742 - Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 998,1	2 029,1	2 109,0	2 112,0	+ 4,1 %	+ 0,1 %
743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 331,3	1 352,3	1 297,2	1 349,3	- 0,2 %	+ 4,0 %
Total	63 539,8	63 161,0	65 100,9	64 689,5	+ 2,4 %	- 0,6 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ce niveau de recettes 2024 est inférieur à celui des dépenses avec une différence de 3,20 milliards d'euros contre une différence de 551 millions d'euros en 2022 et de 1,14 milliard d'euros en 2023. On constate ainsi un doublement du déficit chaque année depuis 2022.

Évolution des recettes, des dépenses, du solde et du solde cumulé du CAS Pensions depuis 2013

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ces déficits annuels croissant sont la cause de la dégradation, pour la troisième année consécutive, du solde cumulé du CAS « Pensions » qui passe de 7,8 milliards d’euros en 2023 à 4,6 milliards d’euros en 2024. L’obligation organique d’équilibre du CAS Pensions demeure cependant respectée, cette dernière portant uniquement sur le solde cumulé du compte depuis sa création.

Cet excédent technique ne constitue cependant pas des réserves et est reversé au budget de l’État.

II. L'ANNÉE 2024 CORRESPOND AU PREMIER EXERCICE BUDGÉTAIRE PLEIN D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2023

1. La mise en œuvre du nouveau schéma de financement des régimes spéciaux n'a pas réduit l'information du Parlement

L'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 a consacré un nouveau schéma financier global pour l'ensemble des régimes spéciaux fermés. Au lieu d'un schéma tripartite spécifique à chaque régime, comme celui adopté pour la SNCF, ce nouveau schéma commun prévoit que le régime général est substitué à l'État dans le rôle de financeur en dernier ressort pour équilibrer ces régimes.

Les régimes spéciaux, depuis le 1^{er} janvier 2024, sont ainsi financés, dans l'ordre, par :

- les cotisations et contributions sociales, ainsi que les taxes affectées - comme la contribution tarifaire d'acheminement pour la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG) - aux régimes spéciaux ;

- les réserves éventuelles des régimes, lorsque ces derniers n'ont pas de recettes propres suffisantes ;

- une dotation d'équilibre du régime général, lorsque les réserves sont épuisées et que les recettes propres ne permettent pas d'atteindre l'équilibre.

Le remplacement de l'État par le régime général de la sécurité sociale pouvait faire craindre une disparition de la ligne budgétaire consacrée à la subvention d'équilibre versée par l'État, auparavant aux régimes déficitaires et, désormais, au régime général.

Néanmoins, comme le note la Cour des comptes et suivant les recommandations de la rapporteure, la mission « Régimes sociaux et de retraite » a maintenu la trace de la subvention des crédits que l'État verse au régime général.

Il convient que le principe de ce financement à partir de crédits budgétaires soit maintenu pour les exercices à venir, afin de garantir la bonne information du Parlement. La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes indique que la direction du budget est favorable à ce fonctionnement, notamment pour vérifier la neutralité de l'opération pour le régime général.

Ces crédits budgétaires étant désormais partie intégrante des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, la rapporteure estime nécessaire de renforcer le contrôle des besoins de financement des régimes et de mesurer leur exécution.

S’associant à la recommandation de la Cour des comptes, la rapporteure demande la remise au Parlement du rapport prévu au VII de l’article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, qui doit « présent[er] les modalités de compensation intégrale par l’État, chaque année, des conséquences financières pour la Caisse nationale d’assurance vieillesse ».

La publication devait avoir lieu avant le 1^{er} juillet 2024. Il convient donc qu’il le soit dans le courant de l’année 2025, afin de permettre une analyse sincère des crédits du projet de loi de finances.

2. Les effets peu marqués de la dernière réforme des retraites sur les régimes spéciaux

Dans la mesure où la mission « Régimes sociaux et de retraites » regroupe principalement des régimes « fermés » ou des régimes « ouverts » en déclin démographique, **les réformes successives des retraites sont peu susceptibles d’avoir un impact important sur les régimes suivis au sein de la mission.**

En effet, seuls les régimes avec des nouveaux retraités peuvent être concernés par des réformes impliquant des évolutions des paramètres (notamment durée de cotisation) déterminant les pensions. En l’occurrence, le régime des marins a été exclu de la réforme de 2023¹ et seuls les régimes des transports et les régimes ouverts de la culture ont été concernés.

Effets de la réforme des retraites de 2023 sur les régimes spéciaux suivis par la mission

Régime spécial	Effet de la réforme 2023
RATP	Fermeture du régime à partir du 1 ^{er} septembre 2023. Accélération du vieillissement de la population du régime. Décalage de deux ans de l’âge d’ouverture des droits à partir du 1 ^{er} janvier 2025.
SNCF	Décalage de deux ans de l’âge d’ouverture des droits à partir du 1 ^{er} janvier 2025.
Opéra national de Paris	Ouverture de la possibilité du cumul emploi-retraite et de la retraite progressive à toutes les catégories d’emploi. Seuls les danseurs avaient auparavant accès au cumul emploi-retraite.
Comédie-Française	Ouverture de la possibilité du cumul emploi retraite et de la retraite progressive.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

¹ Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

La rapporteure note que les quelques évolutions des régimes spéciaux prévus dans la réforme des retraites de 2023 permettent un accroissement de la durée en emploi des personnels. Ceci rejoint les recommandations qu'elle a formulées dans son rapport¹ récent : la hausse du taux d'emploi des personnes proches de la retraite et le maintien en emploi des seniors est la condition du maintien du système de retraite par répartition.

3. L'inclusion des régimes spéciaux de la culture constitue une évolution bienvenue de la mission

L'année 2024 a permis, pour la première fois, d'intégrer les régimes de la culture dans le périmètre de la mission. En effet, avant cette date, les régimes de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française étaient financés par des crédits retracés au sein du programme 131 « Création », rattaché à la mission « Culture ».

La rapporteure indique sa satisfaction vis-à-vis de cette évolution de la maquette budgétaire qui permet d'approcher **une vision complète des régimes spéciaux financés par l'État et qui répond aux** recommandations de son rapport relatif aux résultats de la gestion 2022.

Ces régimes sont certes d'une taille relativement réduite, mais il était nécessaire de les faire entrer dans la mission afin de permettre une vision plus exhaustive de l'effort de l'État pour équilibrer les régimes spéciaux.

Principales caractéristiques des régimes spéciaux « culturels » en 2023

Caisse	Nombre de cotisants	Nombre de bénéficiaires (droits directs et indirects)	Dépenses du régime (en millions d'euros)	Subvention de l'État (en millions d'euros)	Part du financement de l'État (en pourcentage)
Caisse de l'Opéra national de Paris	1 817	1 909	35	19	54,3 %
Caisse de la Comédie-Française	347	445	7	4	57,1 %

Source : commission des finances, d'après le document de politique transversale « Pensions » annexé au projet de loi de finances pour 2025

Toutefois, la mission « Régimes sociaux et de retraites » ne couvre pas encore l'ensemble du financement des régimes spéciaux de retraite auxquels l'État contribue financièrement.

¹ « L'emploi des seniors : une clé pour sauver la répartition ? », rapport d'information n° 616 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025.

D'une part, le **régime du Conseil économique, social et environnemental (CESE), fermé par la réforme de 2023**, est depuis lors équilibré comme les autres régimes fermés et pourrait être intégré à la mission. Il serait intéressant, dès le projet de loi de finances pour 2026, de faire apparaître le coût de la subvention versée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour équilibrer ce régime.

Comme pour les autres régimes fermés, les crédits budgétaires affectés au régime de retraite du CESE devraient être retracés dans la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

D'autre part, certains régimes sont financés au moyen de taxes affectées :

- le régime de retraite de la branche des industries électriques et gazières (IEG) ;
- le régime des non-salariés agricoles ;
- le régime de retraite des avocats (CNBF) ;
- le régime des clercs et des employés de notaire.

Ces dépenses fiscales, par nature, n'apparaissent pas dans la maquette budgétaire et ne sont pas recensées au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Au total, en dehors des régimes de pensions des fonctionnaires civils et militaires et des ouvriers de l'État ciblés spécifiquement par le compte d'affectation spéciale « Pensions », le budget de l'État a financé 12 régimes à hauteur de 11,26 milliards d'euros, via des taxes affectées ou des subventions d'équilibre. Ce montant n'intègre pas les sommes résiduelles affectées à des régimes en voie d'extinction comme les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer et les pensions de certains agents des chemins de fer secondaires (Caisse autonome mutuelle de retraite – CAMR), financés par la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Financement de l'État en 2023 vers les régimes spéciaux et autres régimes, hors CAS Pensions

(en millions d'euros)

Régime	Caisse gestionnaire	Nombre de cotisants	Bénéficiaires		Dépenses du régime (brut)	Financement Etat	
			Droits directs	Droits dérivés		Subvention de l'Etat	Taxes affectées
régime des agents de la SNCF	CPRP-SNCF	112 621	165 097	66 718	5 400	3 245	-
régime des agents de la RATP	CRP-RATP	39 956	40 927	11 009	1 321	810	-
salariés de la branche des Industries électriques et gazières (IEG)	CNIEG	135 775	139 320	39 673	8 631	-	1 756
régime des marins *	ENIM	29 879	63 395	39 807	1 035	792	-
régime des employés des mines	CANSSM	773	94 961	93 475	1 150	925	5
régime des employés de la SEITA	APC-Humanis	0	4 512	1 886	133	133	-
régime des agents de l'Opéra national de Paris	CROPERA	1 817	1 549	360	35	19	-
régime des agents de la Comédie-Française	CR-CF	347	335	110	7	4	-
régime des clercs et employés de notaires**	CRPCEN	66 563	72 954	7 839	978	-	366
régime des avocats***	CNBF	76 731	16 056	3 921	390	-	5
Total		464 462			19 080	5 927	2 132
régime de base des non-salariés agricoles	CCMSA	429 423	1 082 513	91 984	7 085	-	2 612
régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles	CCMSA	428 988	615 154	28 737	1 201	-	588
Total régime des non-salariés agricoles (base et complémentaire)	CCMSA				8 287	0	3 200

Source : document de politique transversale « Pensions » annexé au projet de loi de finances pour 2025

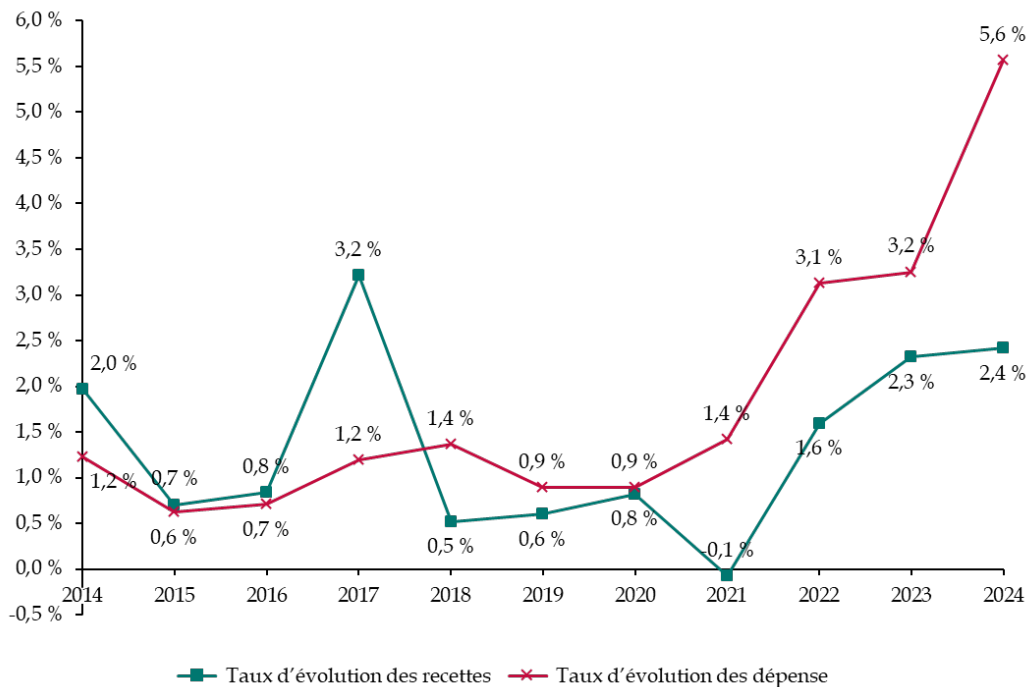
Ce montant total du financement par l'État des régimes spéciaux est en baisse de 61 millions d'euros par rapport à 2022. Cette réduction provient de la baisse des taxes affectées au régime de base et au régime complémentaire des non-salariés agricoles qui passent de 3 305 millions d'euros en 2022 à 3 200 millions d'euros en 2023. À l'inverse, les subventions et taxes affectées aux autres régimes spéciaux augmentent légèrement, passant respectivement de 5 923 millions d'euros à 5 927 millions d'euros et de 2 092 millions d'euros à 2 132 millions d'euros.

4. La dégradation du solde du compte d'affection spéciale s'ancre dans le temps et pose la question de son équilibre à long-terme

Les dépenses du CAS « Pensions » ont augmenté de 3,2 % entre 2022 et 2023 et de 5,6 % entre 2023 et 2024, soit un rythme supérieur à celui des années précédentes. La hausse était en effet comprise entre 0,6 % et 1,4 % entre 2014 et 2021.

Comparaison entre les recettes et les dépenses du CAS Pensions et des taux d'évolution entre 2014 et 2024

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'écart croissant entre le taux d'évolution des dépenses et des recettes en 2024 résulte principalement de la **revalorisation importante des pensions cette année-là**. En effet, l'indexation sur l'inflation prévue dans le code de la sécurité sociale a mené à une réévaluation de 5,3 % du montant des pensions versées, à la suite d'une année particulièrement marquée par une crise inflationniste importante. Le reste de la hausse a été provoqué par des dépenses accrues en lien avec le développement de la retraite progressive et un accroissement du transfert de l'État vers la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Les dépenses du CAS Pensions ont ainsi augmenté de 3,58 milliards d'euros en 2024, contre 2,02 milliards d'euros en 2023.

À plus long terme, il convient de constater que les évolutions de recettes et de dépenses prévues pour le CAS Pensions mènent, à politique inchangée, à ce que le solde cumulé devienne négatif en 2027.

**Prévision de l'évolution des dépenses, des recettes et du solde annuel
du CAS « Pensions » entre 2025 et 2027**

(en euros)

	2025	2026	2027
Recettes du CAS Pensions	67 413 970 700	68 089 129 706	68 673 523 583
Dépenses du CAS Pensions	68 483 628 839	69 656 808 566	70 700 517 045
Solde N du CAS Pensions	-1 069 658 139	-1 567 678 860	-2 026 993 462
Solde cumulé du CAS Pensions	3 230 341 861	1 662 663 001	-364 330 461

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires.

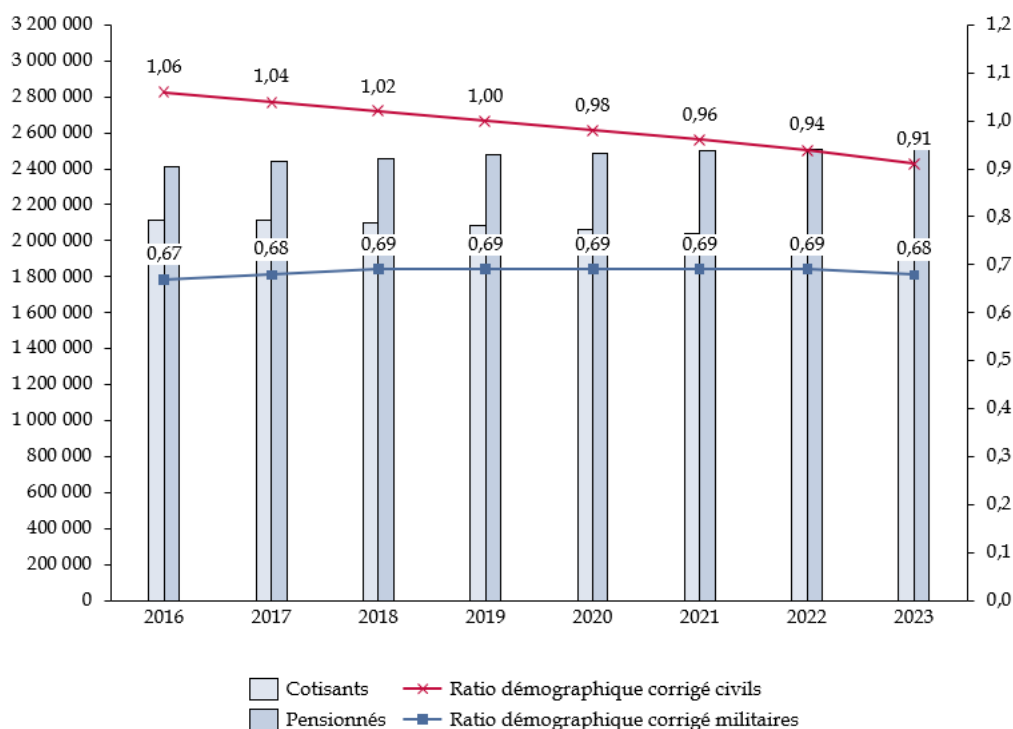
Il en résulte que malgré la réforme des retraites d'avril 2023 et le relèvement du taux de contribution, le solde cumulé du CAS Pensions deviendrait négatif en 2027, soit deux ans plus tard que sans ces évolutions.

Par convention, ces prévisions pluriannuelles reposent sur une hypothèse de stabilité des taux de contribution employeur et de la politique salariale. Dans les faits toutefois, toute réduction du solde cumulé du CAS Pensions à un niveau ne respectant pas l'obligation organique d'équilibre du compte pour l'année n+1 rendra nécessaire une hausse des taux de contribution employeur à un niveau permettant d'assurer le respect de cette obligation.

Cette évolution de long terme est liée à deux aspects structurels.

D'abord, le ratio démographique entre les cotisants et les pensionnés dans les régimes de la fonction publique civile et des militaires est en diminution, du fait notamment d'une gestion stricte des embauches dans la fonction publique d'État depuis plusieurs années.

Évolution du nombre de cotisants et de pensionnés et du ratio démographique du régime des pensions civiles et militaires



Source : commission des finances, données issues du document de politique transversale Pensions annexé au projet de loi de finances pour 2025

Ainsi, entre 2016 et 2023, le nombre de cotisants pour ces deux régimes a diminué de 6,7 % tandis que celui des pensionnés a augmenté de 4,7 %. Il en résulte que le ratio démographique corrigé¹ pour les pensions des fonctionnaires civils était de 1,15 en 2010, de 1,06 en 2016 et de 0,91 en 2022. Celui des pensions des militaires reste stable mais inférieur à 1.

Ensuite, les évolutions permises par la réforme des retraites de 2023, qui prévoit une hausse progressive de l'âge d'ouverture des droits (AOD) à la retraite et une accélération de la hausse de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, n'a eu que des effets limités en 2024 et ne compense pas la trajectoire baissière du solde d'ici 2027.

La réforme aura néanmoins un effet à la baisse sur les dépenses du CAS Pensions de plus en plus important, avec la poursuite de la hausse de l'âge d'ouverture des droits et de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein. Le gouvernement estimait, lors de l'adoption de la réforme,

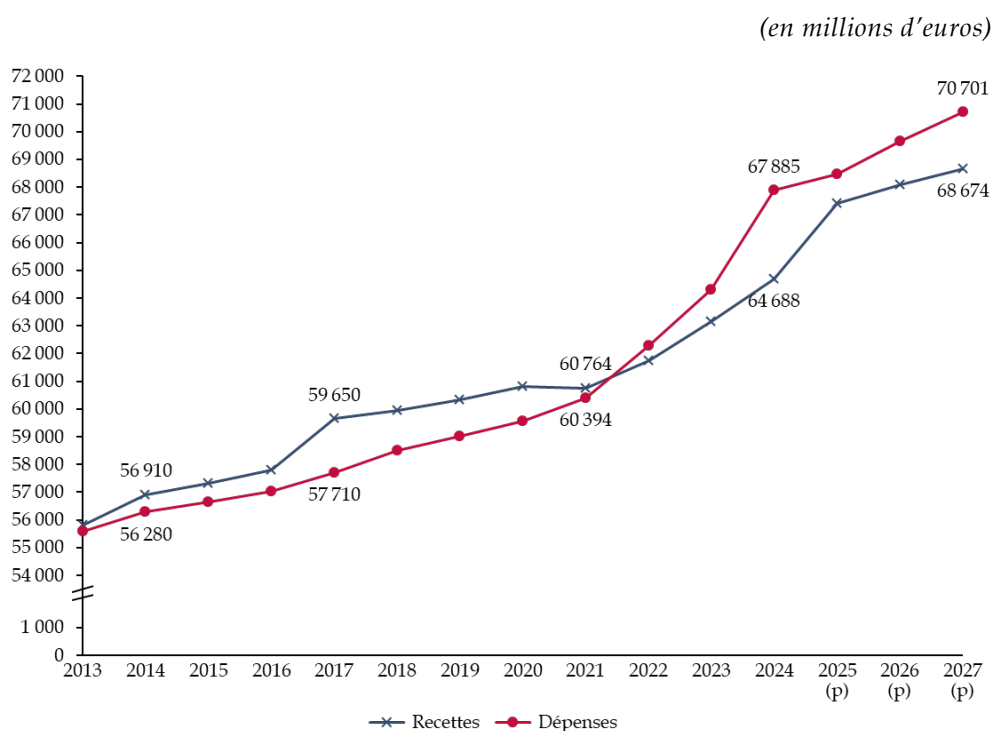
¹ Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de pensionnés, en comptant les pensionnés de droits directs et ceux de droits dérivés. Les pensionnés de droit dérivé sont pris en compte pour moitié seulement et hors pensions temporaires d'orphelins. Cette méthodologie est conforme à celle utilisée par le Conseil d'orientation des retraites (COR) pour ses comparaisons inter-régimes.

qu'une amélioration du solde technique du CAS Pensions serait observable à compter de 2027, avec une estimation de + 0,7 milliard d'euros. Dans ce contexte, **la rapporteure spéciale sera attentive à l'évolution des dépenses du CAS dans les années à venir.**

La réforme **devrait atteindre son effet maximal en 2034, avec un écart entre les dépenses avec et sans réforme évalué à - 1 234 millions d'euros.** Dans un second temps, le maintien en emploi plus longtemps induira une hausse du montant des pensions à la liquidation. Aussi, le service des retraites de l'État (SRE) anticipe, à partir de 2045, des dépenses supérieures à ce qu'elles auraient été dans le système antérieur.

Il n'en demeure pas moins qu'à taux de contribution inchangé, l'effet ciseaux constaté à partir de 2023, avec une inversion de la courbe des recettes et des dépenses du CAS Pensions, est amené à se poursuivre pour les années à venir.

Progression des dépenses du CAS « Pensions » entre 2013 et 2024 et prévisions de ces dépenses entre 2025 et 2027



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Aussi, la dégradation annoncée du solde cumulé du CAS Pensions doit inciter à repenser le financement des retraites servies par l'État.

La rapporteure spéciale réitère donc son observation de l'année dernière et insiste sur le fait que le solde cumulé ne permet pas de faire face aux aléas auxquels peut être confronté le régime des retraites de la fonction publique d'État et que dans ce contexte, il serait souhaitable que **cette fiction comptable soit abandonnée et débouche sur la création de véritables réserves, appelées à être gérées par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR).**