L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

SÉNAT

Mission « Régimes sociaux et de retraite » et Compte d'affectation spéciale « Pensions »

Projet de loi de finances pour 2027

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026 a **suspendu la montée en charge de la réforme des retraites du 1er septembre 2026 jusqu'à 2028.** Par conséquent, l'âge d'ouverture des droits et la durée d'assurance requise, qui devaient augmenter progressivement, sont maintenus durant cette période respectivement à 62 ans et 9 mois et 170 trimestres. Le **coût de la suspension**, estimé à 1,8 milliards d'euros pour le système de retraite en année pleine, lui ajoute une charge de **13,2 milliards d'euros cumulés d'ici à 2033** et, **pour le seul périmètre suivi par la rapporteure spéciale**, à **1,22 milliard d'euros**.

Le **PLFSS pour 2027** prévoit ainsi, afin de **limiter la hausse des pensions**, de **revaloriser ces dernières de façon différenciée** et les chiffrages retenus pour le projet de loi de finances pour 2027 reposent sur l'hypothèse d'un **gel des pensions au-delà de 1 260 euros mensuels.** Cela permet une **économie**, en 2027, de **3,0 milliards d'euros pour la branche vieillesse** de la sécurité sociale, dont **1,23 milliard d'euros pour le périmètre suivi par la rapporteure spéciale :** 1,08 milliard d'euros sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et 154 millions d'euros pour la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

La **mission, dotée de 6,3 milliards d'euros, intègre deux nouveaux régimes**, celui du **Conseil économique, social et environnemental** (CESE) et celui des agents des **industries électriques et gazières d'Afrique du Nord**. Un **nouveau programme y est en outre créé**, qui permet de suivre la subvention implicite de l'État pour le financement des **retraites des fonctionnaires d'Orange et La Poste**. Cette évolution de périmètre amène les crédits de la mission à s'accroître de 205,2 millions d'euros, soit + 1,6 % en prenant en compte l'inflation.

Les **dépenses du CAS « Pensions »** atteignent **69,8 milliards d'euros, en baisse de 131,7 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2026,** notamment en lien avec **l'hypothèse de revalorisation différenciée** des retraites. Cette disposition permettrait de réaliser une **économie majeure** et de stabiliser le solde cumulé du CAS jusqu'en 2029. Toutefois, cette stabilisation résulte aussi d'une **hausse continue de la part de la dépense des ministères consacrée à l'alimentation des retraites publiques :** 14,9 % de la hausse des dépenses entre 2024 et le PLF 2027 provient de l'accroissement du financement du CAS « Pensions ».



I. Un système par répartition fragilisé par la suspension de la réforme des retraites

A. Le coût de la suspension de la réforme des retraites accroît la tension financière sur un système déjà fragilisé

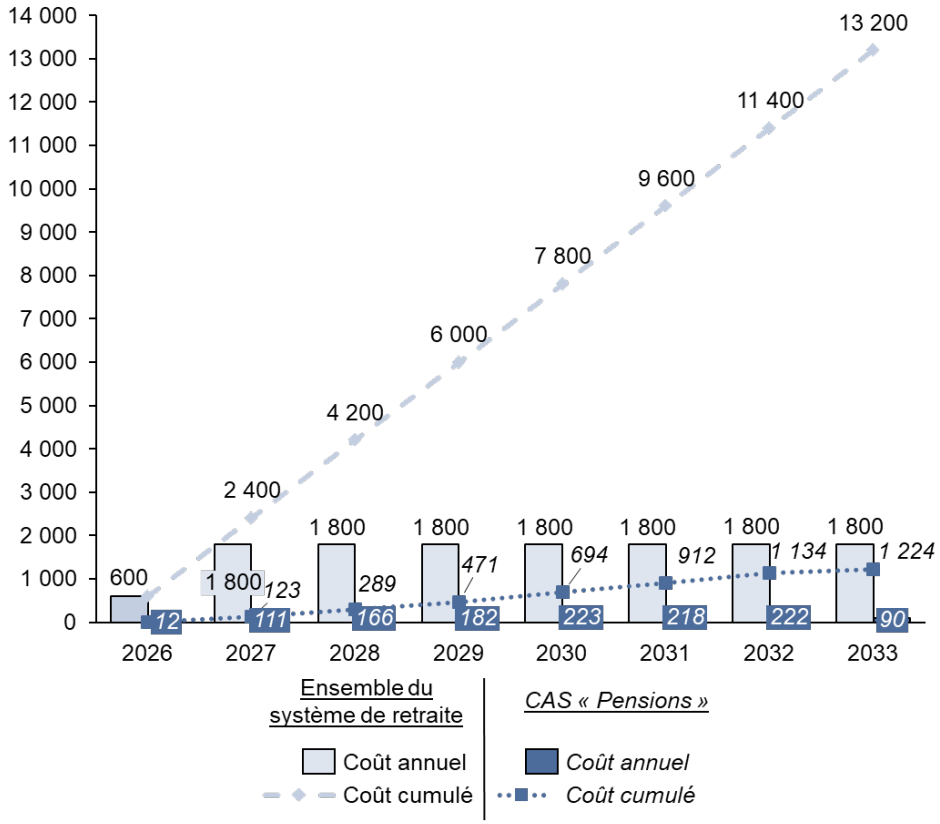
La **suspension de la réforme des retraites** entre le 1er septembre 2026 et 2028, opérée par l'article 105 de la LFSS pour 2026, **gèle la montée en charge de la réforme.**

Le recul de l'âge d'ouverture des droits (AOD) à 64 ans ne sera appliqué que pour la génération des personnes nées en 1969, et non en 1968 comme le prévoyait la réforme. De même, la **durée d'assurance requise (DAR) est maintenue à 170 trimestres pour les générations nées entre 1963 et le 31 mars 1965,** au lieu d'une augmentation d'un trimestre supplémentaire par an pour les personnes nées à partir du 1er septembre 1961.

Cette suspension de la réforme a pour conséquence une **hausse des charges pesant sur le système de retraites et crée une dette cumulée de 13,2 milliards d'euros en 2033**, dont **1,22 milliard d'euros pour le CAS « Pensions ».** Elle est sans effet sur les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite », car les régimes qui y sont suivis ne sont pas concernés par les évolutions d'AOD et de DAR prévus dans la réforme de 2023.

Effet sur le CAS « Pensions » et sur l'ensemble du système de retraite annuel et coût cumulé de la suspension de la réforme des retraites jusqu'en 2033

(en millions d'euros)



Note : pour le CAS « Pensions », le surcoût est comptabilisé à partir du double effet de moindres recettes et de dépenses supplémentaires.

Source : commission des finances du Sénat, données DREES et direction du budget

Ces dépenses nouvelles sont à mettre en regard avec les **dispositions de l'article 35 du PLFSS pour 2027 qui prévoient de permettre le gel des pensions au-delà de 1 260 euros mensuels.** Cette hypothèse, retenue pour la construction du PLF pour 2027, permet de réaliser 3,0 milliards d'euros d'économies sur la branche vieillesse et 1,23 milliard d'euros sur le périmètre suivi par la rapporteure spéciale.

B. Renforcer le système passe non pas par le développement de la capitalisation, mais par le déploiement d'un régime de retraite par répartition provisionnée

La rapporteure spéciale, comme chaque année, rappelle que la **meilleure manière de renforcer le système par répartition** consiste en la **réactivation du Fonds de réserve pour les retraites,** qui permettrait de faire face aux chocs économiques et démographiques.

4,4 %

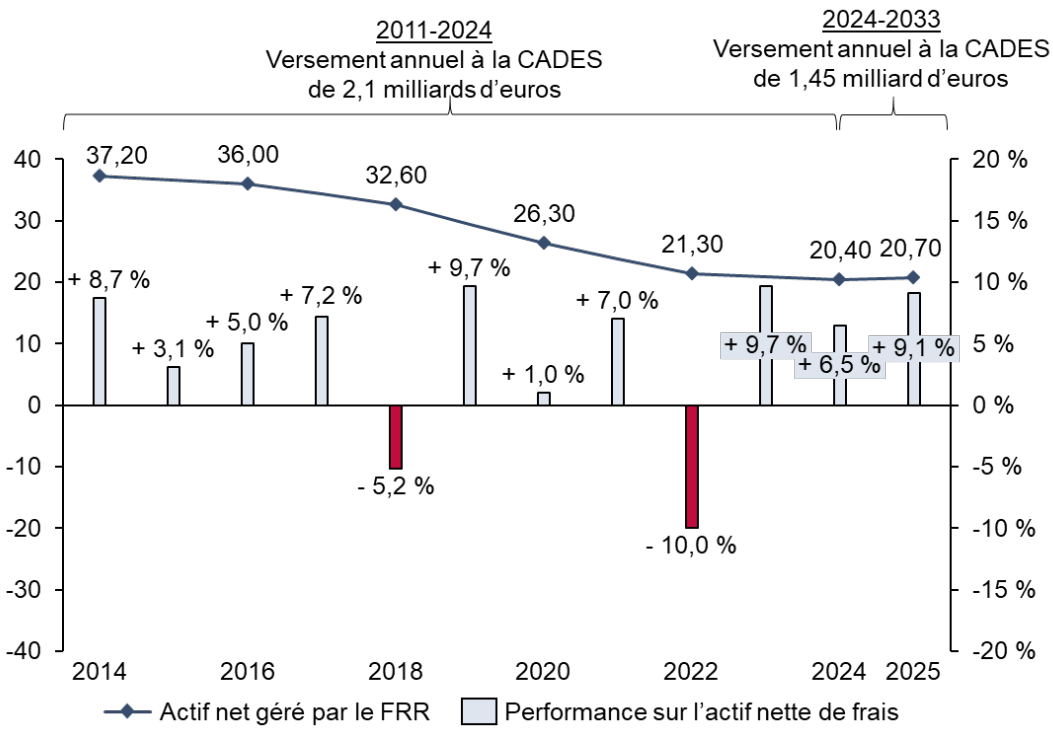
C'est le niveau de la performance annualisée du Fonds de réserve (FRR) pour les retraites depuis fin 2010.

Source : FRR

Le **passage à la capitalisation n'est pas réaliste** aujourd'hui au vu des tensions financières et géopolitiques. En outre, il forcerait les actifs au versement de doubles cotisations jusqu'à la sortie du système par répartition, ce qui n'est pas souhaitable. **La remobilisation du FRR permettrait la stabilisation du système et instaurerait une répartition provisionnée.** La performance du FRR lui a permis, en 2025, d'accroître son actif net malgré son versement d'1,45 milliard d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) pour le remboursement de la dette sociale

Effet sur le CAS « Pensions » et sur l'ensemble du système de retraite annuel et coût cumulé de la suspension de la réforme des retraites jusqu'en 2033

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, données DREES et direction du budget

II. La mission « Régimes sociaux et de retraite » connaît une hausse des crédits liée à un changement de périmètre

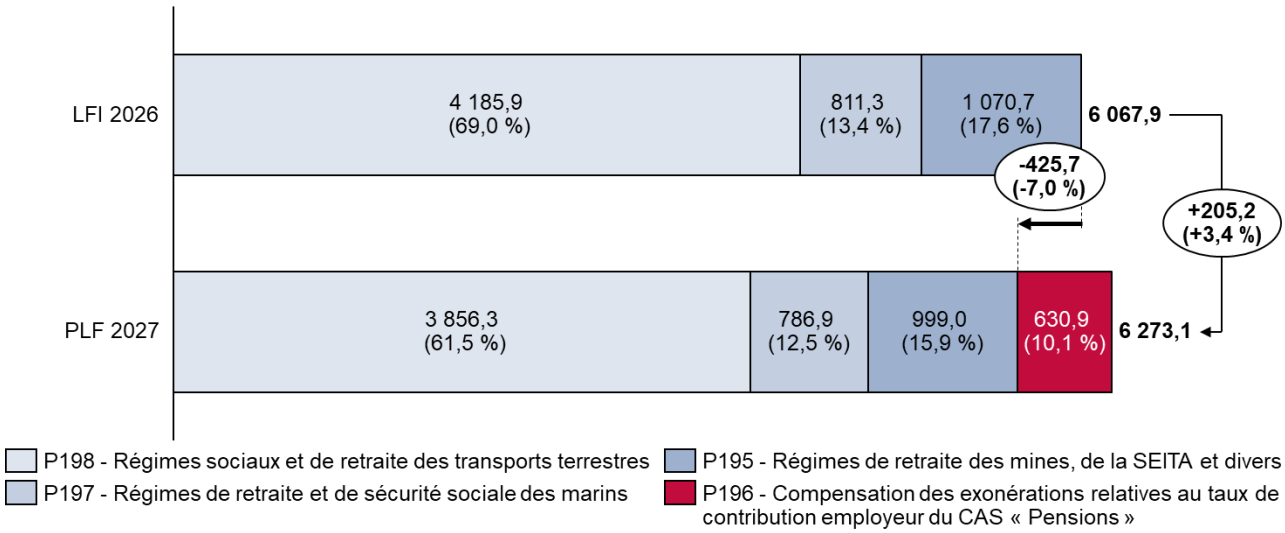
A. La création d'un nouveau programme budgétaire masque les économies réalisées par la revalorisation différenciée des pensions

La hausse des crédits de la mission est due à la **création d'un nouveau programme budgétaire,** le programme 196 « Compensation des exonérations relatives au taux de contribution employeur du CAS « Pensions » qui retrace **l'effort budgétaire de l'État pour compenser les exonérations dont bénéficient La Poste et Orange pour le financement de la retraite des fonctionnaires qui y travaillent encore, malgré leur privatisation**. Ce dernier ajoute 630,9 millions d'euros pour 2027 au programme.

À périmètre constant, les crédits de la mission diminuent de 425,7 millions d'euros, soit de 8,7 % en prenant en compte l'inflation, sous l'effet de la baisse continue des effectifs de pensionnés, notamment de la SNCF, et de l'hypothèse de gel des pensions supérieures à 1 260 euros.

Répartition des crédits de la mission par programme et évolution entre les crédits adoptés en 2026 et ceux proposés en 2027

(en millions d'euros et en pourcentage)



Note : le programme 196 étant créé dans le PLF pour 2027, ses crédits n'apparaissent pas dans la nomenclature de la LFI pour 2026.

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

B. L'intégration de deux nouveaux régimes dans la mission va dans le sens d'une plus grande lisibilité du budget de l'État

Le programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers », qui finance diverses subventions d'équilibre dirigées soit vers des régimes fermés soit vers des régimes correspondant à une situation très spécifique, connaît **l'adjonction de deux nouveaux régimes**.

D'une part, l'intégration du **régime spécial des conseillers du Conseil économique, social et environnemental** (CESE), fermé depuis le 1er septembre 2023, répond à une demande de longue date de la rapporteure spéciale. La subvention dédiée pour 2027 est de 9,7 millions d'euros.

D'autre part, le **programme reçoit un transfert de 2,9 millions d'euros** depuis le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » destiné à **financer les pensions pour les agents français des établissements publics, offices d'électricité et du gaz, d'Algérie, du Maroc et de Tunisie**.

L'arrivée de ces régimes ne modifie pas les grands équilibres du programme, qui bénéficie de 999,0 millions d'euros en 2027. Près de 78 % des crédits du programme restent fléchés vers le régime des mines.

En revanche, comme le préconise la rapporteure spéciale, ces **évolutions accroissent la lisibilité de l'effort de la Nation pour les régimes spéciaux**. Un travail de **recensement exhaustif des régimes spéciaux subventionnés par le budget de l'État** doit être entrepris, afin d'afficher de façon définitive, dans le projet de loi de finances pour 2028, l'ensemble des régimes concernés dans la mission.

C. Le retracement du financement des pensions des fonctionnaires en emploi à La Poste ou chez Orange montre l'incapacité de la France à constituer des réserves pour le versement de pensions

Lors de leur **privatisation**, respectivement en 1997 et 2002, **France Télécom et La Poste ont versé à l'État une soulte d'un montant respectif de l'ordre de 5,7 milliards d'euros et de 2 milliards d'euros**, afin d'anticiper les besoins de financement des pensions des fonctionnaires qui y étaient restés travailler. En outre, depuis 1991, ces deux entités n'étaient plus en droit de recruter des fonctionnaires titulaires.

Par conséquent, il a été prévu que L**a Poste et France Télécom seraient redevables d'une cotisation patronale assise sur le traitement indiciaire des fonctionnaires qui y travaillent encore.** Le taux de cotisation est notifié par le ministre du budget aux deux employeurs, dans le but d'égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires qui pèsent sur Orange[1] et la Poste par rapport à une entreprise concurrente. Ce taux est appelé **taux d'équité concurrentiel (TEC)** et **est fixé pour Orange à 51,50 % et, pour La Poste, à 18,05 %.**

Or, les **autres fonctionnaires d'État restés dans la fonction publique connaissent un taux employeur fixé à 82,28 % depuis le 1er janvier 2025**. Par conséquent, par rapport aux autres fonctionnaires civils de la fonction publique d'État, ceux restés en emploi à La Poste ou chez Orange sont soumis à un **taux de cotisation employeur dérogatoire.**

L'État, de ce fait, prend implicitement à sa charge une partie du financement de la retraite des fonctionnaires travaillant chez Orange et à La Poste.

La décision, dans le PLF pour 2027, de créer un programme pour retracer cette subvention implicite **accroît la lisibilité de l'effort de l'État pour les fonctionnaires anciens employés à La Poste ou chez Orange.** Doté de 630,9 millions d'euros en 2027, le **nouveau programme 196** « Compensation des exonérations relatives au taux de contribution employeur du CAS « Pensions » » est donc un pas bienvenu vers plus de transparence.

---

[1] France Télécom a définitivement pris le nom d'Orange le 1er juillet 2013

Calcul de la subvention implicite de l'État relatif à la compensation de l'exonération partielle de cotisations employeur pour les fonctionnaires employés à La Poste ou chez Orange

(en millions d'euros)

	La Poste	Orange
TEC (t)	18,05 %	51,5 %
Taux employeur pour les civils de la fonction publique d'État (FPE) (c)	82,28 %	
Montant du traitement indiciaire brut (TIB)	817,1	344,5
Formule de calcul	*S = (c-t) x TIB*	
Montant de la subvention (S)	**524,8**	**106,0**

Source : commission des finances du Sénat

La rapporteure spéciale indique que **l'absence de provisionnement des soultes versées** lors de leur privatisation par les deux employeurs montre une fois de plus que **l'État n'a pas été capable de provisionner afin de préparer l'avenir.** En effet, la mise en réserve et l'investissement de la soulte auraient pu combler une partie de l'effort que l'État doit réaliser aujourd'hui.

Cette **absence de provisionnement est mis en exergue** d'autant plus que le groupe **La Poste a cessé de verser sa contribution au CAS « Pensions » en septembre 2024**, considérant que le TEC calculé pour déterminer sa contribution au CAS « Pensions » a été surdimensionné depuis l'origine du dispositif en 2006.

Cette situation rappelle l'histoire du Fonds de réserve pour les retraites : la France peine, lorsque la possibilité lui est offerte, à provisionner en vue de préparer l'avenir du système de retraite. Il convient d'inverser cette tendance.

III. Le CAS « Pensions » voit son solde stabilisé au prix du fléchage d'une part croissante des dépenses des ministères vers le versement des pensions

A. La revalorisation différenciée des retraites permet une économie substantielle et une stabilisation du solde cumulé du CAS « Pensions »

L'hypothèse sur laquelle reposent les estimations pour les pensions en 2027 est celle d'un gel des pensions au-delà de 1 260 euros par mois, ce qui permet de réaliser 1,079 milliard d'euros d'économies sur le CAS « Pensions ».

Les **économies** sont ventilées à hauteur de 34 millions d'euros sur le programme 742, qui retrace les pensions des ouvriers de l'État, et à hauteur de **1 045 millions d'euros sur le programme 741**, qui porte les pensions des fonctionnaires civils et militaires. Le programme 743, qui ne porte aucune pension de retraite, n'est pas concerné par les économies induites par a revalorisation différenciée des pensions.

Au total, **en prenant en comptes les économies réalisées sur la mission « Régimes sociaux et de retraite »,** ce sont près de **1 233 millions d'euros qui seraient économisés.**

Effet de la revalorisation différenciée des pensions en 2027 sur les dépenses du CAS « Pensions » et de la mission « Régimes sociaux et de retraite »

(en millions d'euros)

	LFI 2026	Tendanciel 2027 *avec revalorisation*	Économie permise par la revalorisation différenciée	PLF 27	Écart PLF 27/LFI 26
P741	66 656	67 676	1 045	66 631	- 26
P742	2 103	2 109	34	2 075	- 27
CAS « Pensions » *hors P743*	68 759	69 785	1 079	68 706	- 53
CAS « Pensions » *y compris P743 (1)*	**69 930**	**70 879**	**1 079**	**69 800**	**- 130**
Mission RSR *hors P196 (2)*	**6 068**	**5 791**	**154**	**5 639**	**- 429**
TOTAL (1) + (2)	**75 998**	**76 670**	**1 233**	**75 439**	**- 559**

Note : Le programme 196 « Compensation des exonérations relatives au taux de contribution employeur du CAS « Pensions » », nouvellement créé, ne permet pas d'économie par rapport à l'année précédente par définition.

Source : commission des finances du Sénat, données service des retraites de l'État

Cette économie permet de **stabiliser le solde cumulé du CAS « Pensions »,** qui passerait, en prenant en compte les prévisions de solde révisées pour 2026, de **2,69 milliards d'euros en 2027 à 2,52 milliards d'euros en 2029. Pour rappel, ce dernier doit toujours être positif,** en application de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

B. Une hausse de long-terme de la part de la dépense des ministères consacrée au versement des pensions

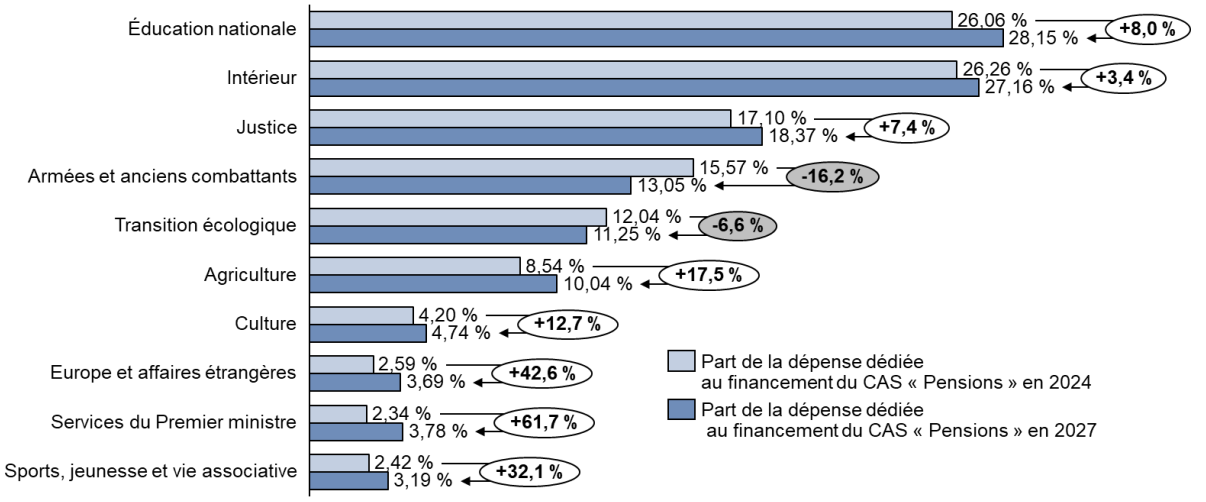
La politique, menée depuis plusieurs années, de **maîtrise de la masse salariale de l'État**, est passée d'abord par la **hausse mesurée du point d'indice**. Il s'est accru de seulement 6 % entre 2015 et 2025, alors que l'indice des prix augmentait de 23 %. En outre, le **recours aux contractuels dans la fonction publique a été croissant.** Ceux-ci représentent en 2024 près de 24 % de l'emploi public. **La non prise en compte des primes dans le calcul des pensions** réduit aussi relativement l'assiette de cotisations.

Par conséquent, **l'assiette sur laquelle sont prélevées les cotisations permettant de financer les retraites de la fonction publique d'État**, via le CAS « Pensions » a **diminué relativement**. Ainsi, la **part de la dépense de chaque ministère dédiée au financement du CAS a fortement augmenté**. Entre 2024 et le PLF 2027, les crédits de paiement des ministères sont en hausse de 36,81 milliards d'euros, mais **14,9 % de cette hausse est issue de l'accroissement des dépenses liées au financement du CAS « Pensions ».**

Seuls deux des dix ministères dont la part de dépenses dédiée au financement du CAS « Pensions » est la plus haute ont vu la part de ces dépenses diminuer entre 2024 et la prévision pour 2027.

Évolution de la part des dépenses des ministères dédiée au financement du CAS « Pensions » entre 2024 et le PLF 2027, pour les dix ministères qui y consacrent le plus de ressources

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, données direction du budget

La rapporteure spéciale signale le fait qu'une grande partie de la hausse des dépenses de l'État a pour vocation le financement des pensions, et non l'investissement direct dans les politiques publiques.

Elle réitère la **recommandation d'une hausse espacée des taux de cotisation employeur de l'État. Lorsque ces dernières sont répétées et brutales**, comme ce fut le cas en 2024 et 2025 avec deux hausses de quatre points, elles viennent mécaniquement **peser sur les enveloppes à disposition des ministères et faussent le débat public sur les moyens alloués aux différentes politiques publiques et aux pensions de la FPE**.

Réunie le 28 octobre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Crédits non répartis », « Cohésion des territoires », « Culture », « Sécurités », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », ainsi que les comptes spéciaux et articles qui s'y rattachent.

POUR EN SAVOIR PLUS

La note de présentation de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du CAS « Pensions » pour le projet de loi de finances pour 2027

Le dernier rapport d'information de Sylvie Vermeillet : L'emploi des seniors : une clé pour sauver la répartition ?



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Sylvie VERMEILLET
Rapporteure spéciale
Jura
Union Centriste et Indépendants