N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par Mme Christine LAVARDE,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 25
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PENSIONS

Rapporteure spéciale : Mme Sylvie VERMEILLET

(1) Cette commission est composée de : M. Thierry Cozic, *président ;* Mme Christine Lavarde, *rapporteur général ;* MM. Jean-François Husson, Michel Canévet, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Pascal Savoldelli, Raphaël Daubet, Jean-Baptiste Lemoyne, Grégory Blanc, Emmanuel Capus, Christopher Szczurek, Albéric de Montgolfier, Mme Nathalie Goulet, M. Bruno Belin, *vice-présidents ;* Mme Marie-Carole Ciuntu, M. Vincent Delahaye, Mmes Frédérique Espagnac, Sophie Primas, *secrétaires ;* MM. Rodolphe Alexandre, Gabriel Amard, Pierre Barros, Arnaud Bazin, Pierre Boileau, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mmes Maryse Carrère, Marie-Claire Carrère-Gée, Karine Daniel, M. Bernard Delcros, Mme Edwige Diaz, MM. Thomas Dossus, Daniel Fargeot, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Édouard Fritch, Daniel Gibbs, Jacques Grosperrin, Jean-Raymond Hugonet, Antoine Lefèvre, Victorin Lurel, Alain Marc, Jean-Marie Mizzon, Alexandre Ouizille, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Stéphane Sautarel, Simon Uzenat, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

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..... 7

PREMIÈRE PARTIE
UN SYSTÈME PAR RÉPARTITION COMPLEXE ET À LA SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE

I. LE SYSTÈME DE RETRAITE EN FRANCE DEMEURE COMPLEXE ET FRAGILISÉ FINANCIÈREMENT 19

A. LE SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS SE DISTINGUE PAR SA COMPLEXITÉ.....19

B. LES RETRAITÉS FRANÇAIS SONT AVANTAGÉS PAR RAPPORT À LEURS HOMOLOGUES D'AUTRES PAYS ET PAR RAPPORT AUX ACTIFS, EN LIEN AVEC UN NIVEAU DE COTISATION PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉ.....23

II. LA SUSPENSION DE LA RÉFORME DE 2023 FRAGILISE FINANCIÈREMENT LE SYSTÈME DE RETRAITE PAR RÉPARTITION.....27

A. LES EFFETS DE LA SUSPENSION DE LA RÉFORME DE 2023 SUR LA PÉRENNITÉ DU SYSTÈME NE SONT ENCORE QUE PARTIELLEMENT VISIBLES MAIS AGGRAVENT UNE SITUATION DÉJÀ FRAGILE.....27

B. FAUTE D'UN RETOUR RAPIDE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME, IL APPARAÎT NÉCESSAIRE DE TROUVER DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT DU SYSTÈME OU D'EN DIMINUER LES DÉPENSES 31
1. Des sources de financement pourraient être mobilisées pour réduire le déficit du système de retraite.....31
2. Le freinage des dépenses liées aux pensions peut constituer une piste de court-terme.....32

III. VERS UN SYSTÈME SIMPLIFIÉ PAR RÉPARTITION PROVISIONNÉE 35

A. LA NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LES FLUX INTERRÉGIMES POUR ACCROÎTRE LA LISIBILITÉ DU SYSTÈME 35
1. Les divergences fortes entre les régimes, notamment du point de vue démographique, les rendent difficilement comparables.....35
2. Largement contributrice à la compensation démographique, la CNRACL fait face aujourd'hui à une difficulté de financement 38
3. L'impossibilité de comparer les différents régimes provient en sus de l'absence de compensations démographiques entre les régimes complémentaires 41

B. CLARIFIER LE SYSTÈME ET L'ADOSSER À UN FONDS DE RÉSERVE POUR RENOUER AVEC LA RÉPARTITION PROVISIONNÉE 44
1. La simplification du système et la neutralisation des situations entre les régimes est nécessaire 44
2. La répartition provisionnée constitue le système vers lequel il convient de se diriger 44

DEUXIÈME PARTIE
LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

I. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2027 47

A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN CROISSANCE QUI MASQUE LA TENDANCE BAISSIÈRE DE LONG-TERME 47

B. DE NOMBREUX RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE RESTENT HORS DU CHAMP DE LA MISSION, DU FAIT DE LEUR FINANCEMENT PAR UNE AFFECTATION DE FISCALITÉ.....49

C. LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE AUX RÉGIMES SPÉCIAUX DES TRANSPORTS TERRESTRES DIMINUE SOUS L'EFFET DE LA BAISSE DES EFFECTIFS DE PENSIONNÉS 52

D. LE RÉGIME DES MARINS BÉNÉFICIE D'UNE SUBVENTION ÉLEVÉE QUI INDIQUE L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR D'UNE BRANCHE PROFESSIONNELLE SPÉCIFIQUE 55

E. LE PROGRAMME 195 INTÈGRE EN 2027 DEUX NOUVEAUX RÉGIMES 57

F. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME RETRAÇANT L'EFFORT DE L'ÉTAT POUR LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES EMPLOYÉS À LA POSTE OU CHEZ ORANGE 60

II. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE 63

A. L'INFORMATION DU PARLEMENT QUANT AUX SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE DES DIFFÉRENTS RÉGIMES SPÉCIAUX DEMEURE PRÉSERVÉE ET DEVRA L'ÊTRE POUR LES EXERCICES À VENIR.....63

B. LE RASSEMBLEMENT DE L'ENSEMBLE DES RÉGIMES SPÉCIAUX BÉNÉFICIANT DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT DOIT SE POURSUIVRE...64

C. LA GESTION DE LA PENSION DES FONCTIONNAIRES DE LA POSTE ET FRANCE TÉLÉCOM EST UN EXEMPLE D'ÉCHEC DE LA CONSTITUTION DE RÉSERVES EN VUE DU VERSEMENT DE LEURS RETRAITES.....66

D. L'ÉCONOMIE PERMISE PAR LA REVALORISATION DIFFÉRENCIÉE DES PENSIONS PRÉVUE EN LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE S'AVÈRE ESSENTIELLE.....67

TROISIÈME PARTIE
LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

I. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » 69

A. LES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT VOIENT LEURS RETRAITES FINANCÉES PAR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » 69

B. LA REVALORISATION DIFFÉRENCIÉE DES PENSIONS DEVRAIT PERMETTRE DE LIMITER FORTEMENT LES DÉPENSES DU PROGRAMME 741, QUI RETRACE LE FINANCEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT 72

C. LA NETTE BAISSE DES DÉPENSES RELATIVES AU RÉGIME DES OUVRIERS DE L'ÉTAT ET AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ, RESPECTIVEMENT RETRACÉS DANS LES PROGRAMMES 742 ET 743 75

1. Les crédits nécessaires au paiement des retraites des ouvriers des établissements industriels de l'État diminuent en 2027 75

2. La baisse rapide du nombre de pensionnés relevant du programme 743 provoque une réduction franche des dépenses 77

II. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE 79

A. LE MAINTIEN D'UN EXCÉDENT POUR LE CAS « PENSIONS » EST LIÉ À L'ÉCONOMIE PERMISE PAR LA REVALORISATION DIFFÉRENCIÉE DES PENSIONS 79

B. LES RECETTES DU CAS SONT GREVÉES PAR LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT ET TENDENT À PRENDRE UNE PLACE CROISSANTE DANS LE BUDGET DES MINISTÈRES 82

C. L'AMÉLIORATION DU DÉBAT PUBLIC SUR LES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES VA DE PAIR AVEC LA PRÉSENTATION DES SPÉCIFICITÉS DE LEUR RÉGIME 85

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE 87

EXAMEN EN COMMISSION 89

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 99

LA LOI EN CONSTRUCTION 101

L'ESSENTIEL

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

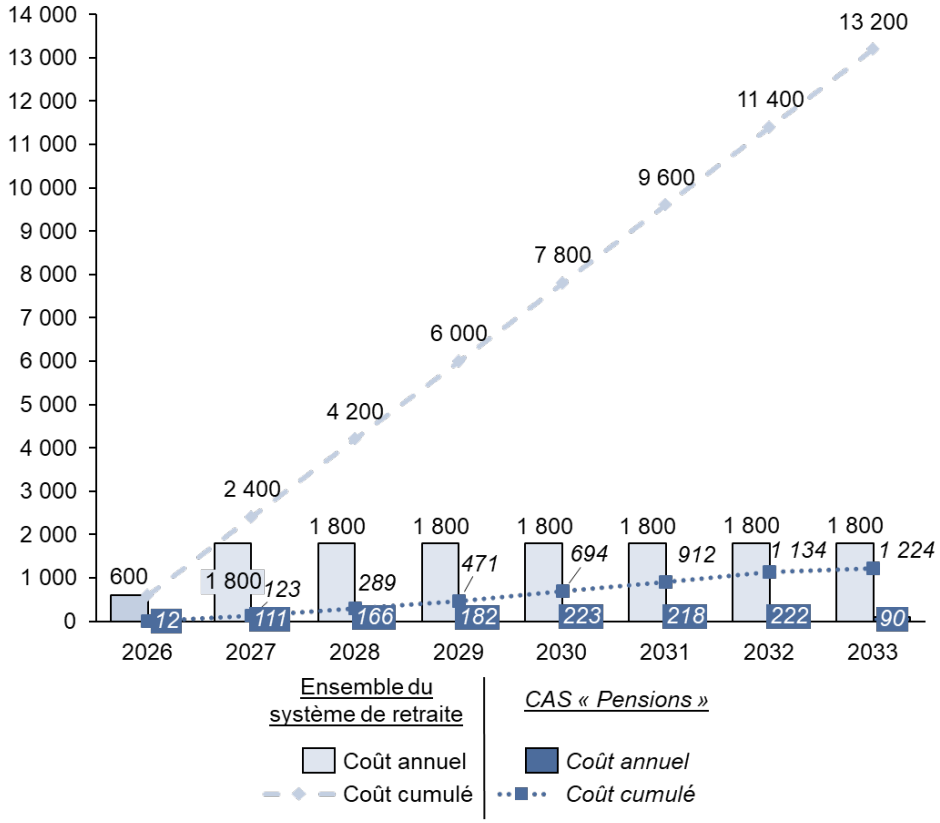
La **suspension de la réforme des retraites** entre le 1er septembre 2026 et 2028, opérée par l'article 105 de la LFSS pour 2026, **gèle la montée en charge de la réforme.**

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

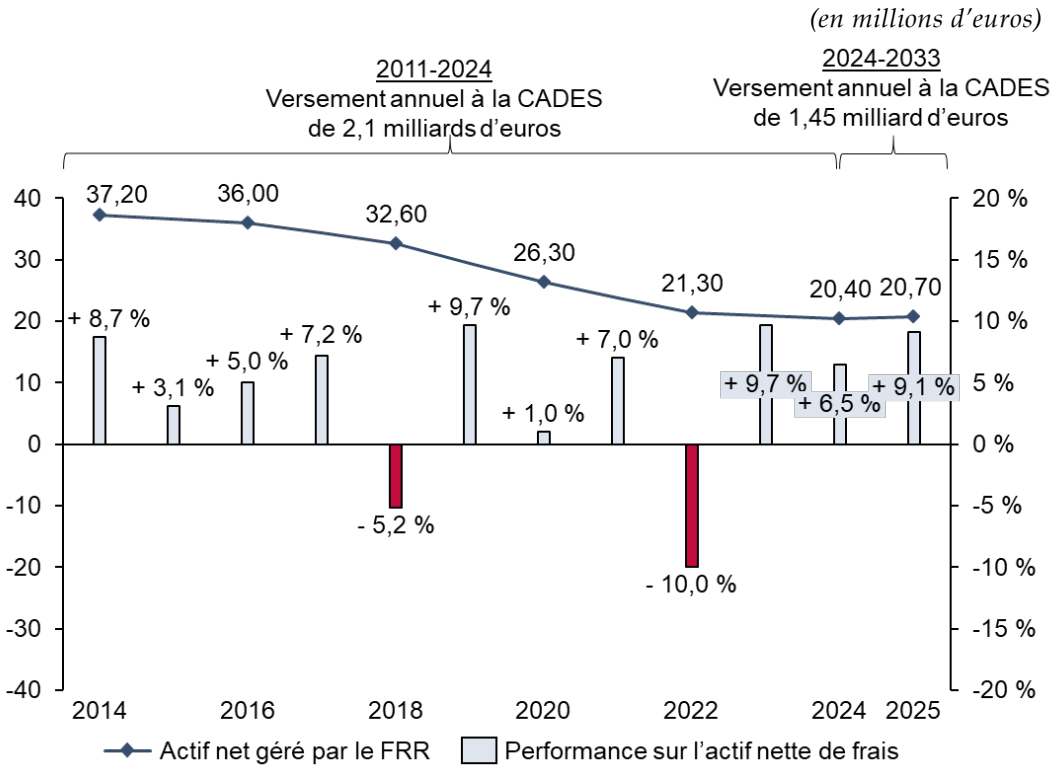
La rapporteure spéciale, comme chaque année, rappelle que la **meilleure manière de renforcer le système par répartition** consiste en la **réactivation du Fonds de réserve pour les retraites,** qui permettrait de faire face aux chocs économiques et démographiques.

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



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

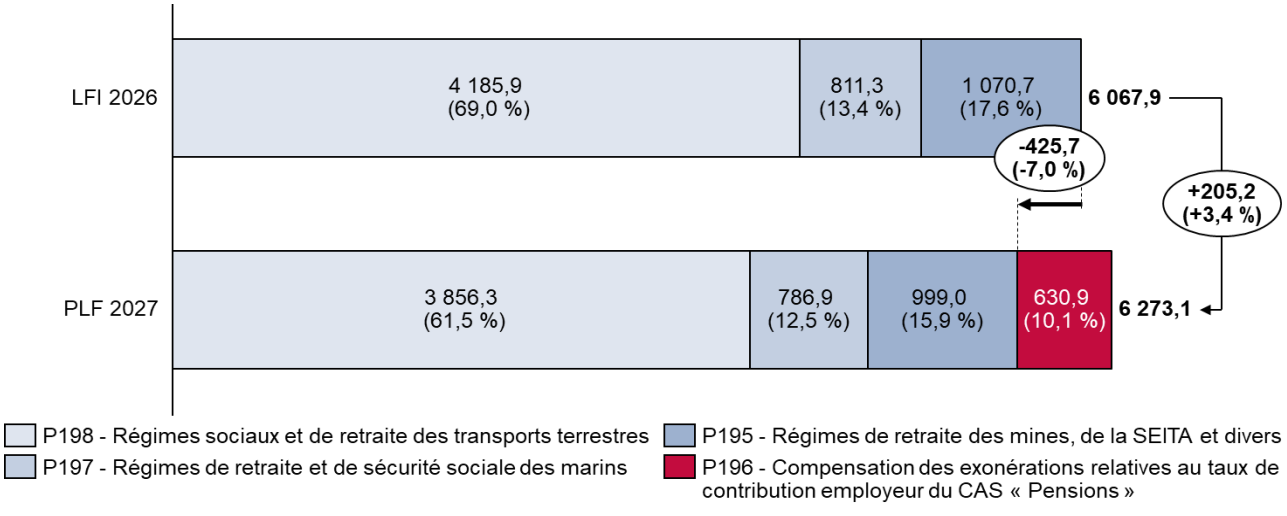
A. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME BUDGÉTAIRE MASQUE LES ÉCONOMIES RÉALISÉES PAR LA REVALORISATION DIFFÉRENCIÉE DES PENSIONS

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.

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

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

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

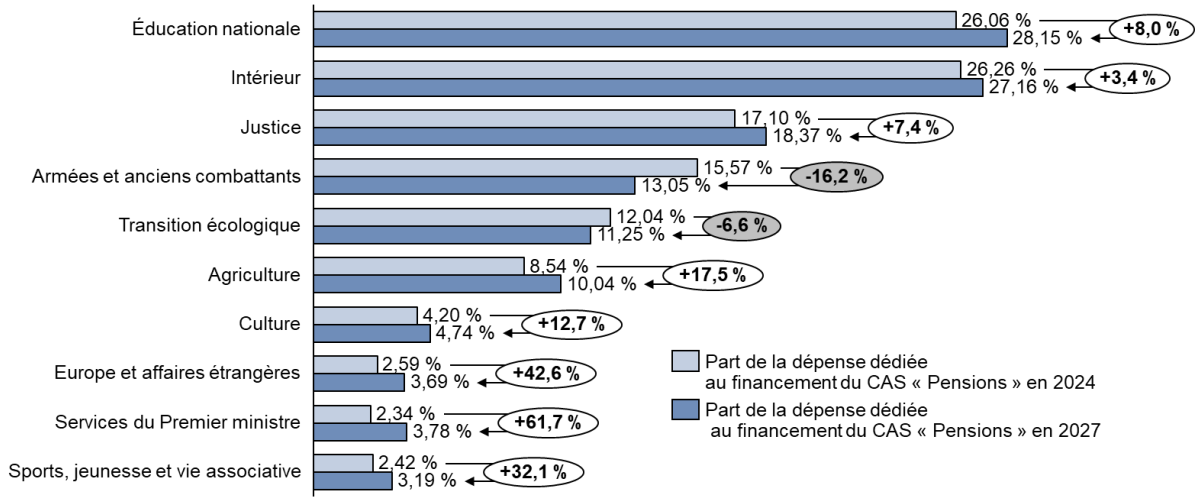
La politique, menée depuis plusieurs années, de **maîtrise de la masse salariale de l'État**, est passée d'abord par la **hausse mesurée du point d'indice**. Il s'est accru de seulement 6 % entre 2015 et 2025, alors que l'indice des prix augmentait de 23 %. En outre, le **recours aux contractuels dans 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.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, la rapporteure spéciale avait reçu 97,86 % des réponses.

À la date d'examen en commission de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».le 28 octobre, la rapporteure spéciale a obtenu 97,86 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE
UN SYSTÈME PAR RÉPARTITION COMPLEXE ET À LA SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE

I. LE SYSTÈME DE RETRAITE EN FRANCE DEMEURE COMPLEXE ET FRAGILISÉ FINANCIÈREMENT

A. LE SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS SE DISTINGUE PAR SA COMPLEXITÉ

Le **présent rapport spécial** est dédié à l'analyse du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et à la mission « Régimes sociaux et de retraite », c'est-à-dire au suivi des retraites entraînant un décaissement budgétaire par l'État. Cependant, il ne couvre qu'une **part mineure du système de retraites en France, qui demeure aujourd'hui particulièrement complexe.**

En effet, **loin de l'objectif qui avait été recherché en 2020 d'instituer un système universel de retraite**[1], la France conserve toujours près de **42 situations professionnelles distinctes en termes d'affiliation à des régimes de retraite**[2]. L'annexe 1 au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2027 rappelle ainsi qu'il existe toujours **26 régimes de base de retraite distincts, dont 19 demeurent ouverts**, malgré l'application de la réforme de 2023[3]. Cette dernière n'a pas eu l'effet systémique attendu lors des travaux préparatoires menés par le Gouvernement d'alors[4].

Le **périmètre couvert** par le CAS « Pensions » et la mission « Régimes sociaux et de retraite » et par le présent rapport spécial **ne concerne que 11 des régimes de base existant sur les 26 recensés** à l'annexe 1 du PLFSS pour 2027.

---

[1] *Projet de loi instituant un système universel de retraite, déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2020.*

[2] *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2027, dit « Jaune Pensions ».*

[3] *Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.*

[4] *Cf. le dossier de presse Le système universel de retraite présenté par Edouard Philippe, alors Premier ministre, le 11 décembre 2019.*

Tableau récapitulatif des régimes vieillesse de base existant et ceux suivis par le rapport spécial

Régime	Population couverte	Régime vieillesse suivi par la rapporteure spéciale
Régime général	Ensemble des personnes non couvertes par un régime spécial	
Régime des salariés agricoles	Salariés des exploitations agricoles et activités connexes	
Régime des exploitants agricoles	Exploitants agricoles	
Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)	Professions libérales (hors artistes auteurs et avocats)	
Caisse nationale du barreau français (CNBF)	Avocats	
Régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État	Fonctionnaires civils et militaires, fonctionnaires de La Poste et France Télécom	Oui
Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)	Ouvriers de l'État	Oui
Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)	Agents titulaires des collectivités locales et hospitalières	
Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	Travailleurs des mines et ardoisières	Oui
Régime spécial des industries électriques et gazières (IEG)	Personnel des industries électriques et gazières	
Régime spécial des agents de la SNCF	Agents de la SNCF	Oui
Régime spécial des agents de la RATP	Agents de la RATP	Oui
Établissement national des invalides de la marine (ENIM)	Marins professionnels du commerce, de la pêche maritime et de la plaisance	Oui
Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)	Clercs et employés de notaires	

Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC)	Ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses	
Assemblée Nationale	Députés et personnel de l'Assemblée Nationale	
Sénat	Sénateurs et personnel du Sénat	
Banque de France	Personnel titulaire de la Banque de France	
Service de l'allocation spéciale aux personnes âgées (SASPA)	Français résidents de 65 ans et plus, non affiliés à un régime de base	
Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA)	Employés de l'industrie des tabacs et allumettes	Oui
Opéra de Paris	Personnel de l'Opéra de Paris	Oui
Comédie Française	Personnel de la Comédie Française	Oui
RISP	Sapeurs-pompiers volontaires	
Préfecture du Haut-Rhin	Retraités bénéficiant d'anciens statuts spécifiques	
CRCFE (agents des chemins de fer d'Éthiopie)		Oui
CRRFOM (agents des chemins de fer d'outre-mer)		Oui
Total régimes vieillesse de base	**26 régimes dont 19 encore ouverts et 11 suivis directement par la rapporteure spéciale**	

Note : les régimes fermés depuis l'adoption de la réforme des retraites de 2023 sont grisés.

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe 1 au PLFSS pour 2027 et l'annexe 1 au PLFSS pour 2026

De fait, seuls les régimes dont **les pensions sont versées directement par l'État** et les régimes **équilibrés budgétairement par l'État** entrent dans le périmètre du rapport.

Pour l'année 2026, **l'ensemble des pensions nettes versées par les régimes de retraite de base devraient s'élever à 304,7 milliards d'euros**[1]. Après une hausse de 3,4 % entre 2024 et 2025, la valeur des pensions versées devrait s'accroître ainsi de 2,3 % entre 2025 et 2026. Les prestations nettes servies par les régimes de base sont en **nette hausse depuis plusieurs années, tirées par une inflation importante** notamment en 2023 et 2024.

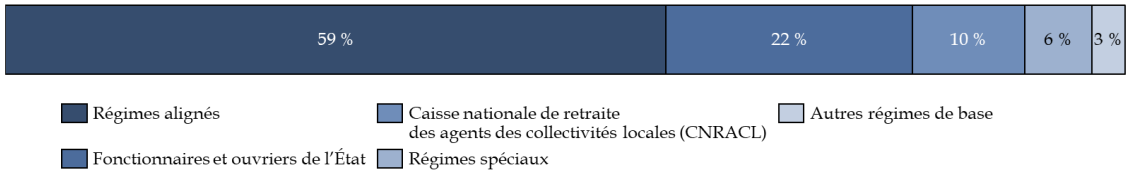
[1] *Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, octobre 2026.*

En effet, en application des articles L. 161-23-1 et L. 161-25 du code de la sécurité sociale (CSS), **la revalorisation annuelle du montant des retraites est effectuée sur la base d'un coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation** (IPC), hors tabac, des douze derniers indices mensuels de ces prix. Ainsi, en pratique, la revalorisation a lieu en janvier de chaque année en se fondant sur l'inflation annuelle constatée au mois d'octobre précédant.

En 2025, l**es pensions versées par le CAS « Pensions »**, c'est-à-dire celles relevant des régimes de retraite des ouvriers de l'État et des fonctionnaires civils et militaires **représentent 22 % des prestations vieillesse des régimes de base**. Les pensions versées par les régimes spéciaux, dont une partie seulement est soutenue par une subvention d'équilibre versée par la présente **mission « Régime sociaux et de retraite », représentent 6 % de prestations vieillesse des régimes de base**.

Répartition des prestations de retraite selon les régimes de base

(en 2025)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2026

En tenant compte de **l'ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires**, les dépenses de retraite représentent **24,3 % des dépenses publiques en 2025, soit 422 milliards d'euros.** Ce taux est en croissance depuis le début des années 2000**.** En effet, il n'était que de **21,8 % en 2002.** Les retraites sont ainsi à l'origine d'une part importante de la progression des dépenses publiques dans le PIB, tous régimes confondus.

Le **périmètre suivi par la rapporteure spéciale**, contenant la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le CAS « Pensions », **représente en 2025 75,4 milliards d'euros, soit 17,9 % des dépenses de retraite** de l'ensemble des régimes légalement obligatoires.

En 2027, les **crédits ouverts s'élèvent, sur ce périmètre, à 76,1 milliards d'euros** : 6,3 milliards d'euros pour la mission et 69,8 milliards d'euros pour le CAS « Pensions ».

B. LES RETRAITÉS FRANÇAIS SONT AVANTAGÉS PAR RAPPORT À LEURS HOMOLOGUES D'AUTRES PAYS ET PAR RAPPORT AUX ACTIFS, EN LIEN AVEC UN NIVEAU DE COTISATION PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉ

La **France**, par rapport aux autres pays de l'Union européenne et à d'autres économies comparables, conserve un **système de retraites attractif, lié à un niveau de cotisation des actifs particulièrement élevé**.

D'une part, la proportion des dépenses consacrées aux retraites rapportée au PIB en France maintient le pays comme étant **parmi les plus généreux** envers les plus âgés de ses concitoyens. D'après les données Eurostat disponibles les plus récentes, en 2022, seule l'Italie présente un effort contributif plus important que celui de la France envers les retraités dans l'Union européenne : 15,6 % du PIB contre 14,4 %.

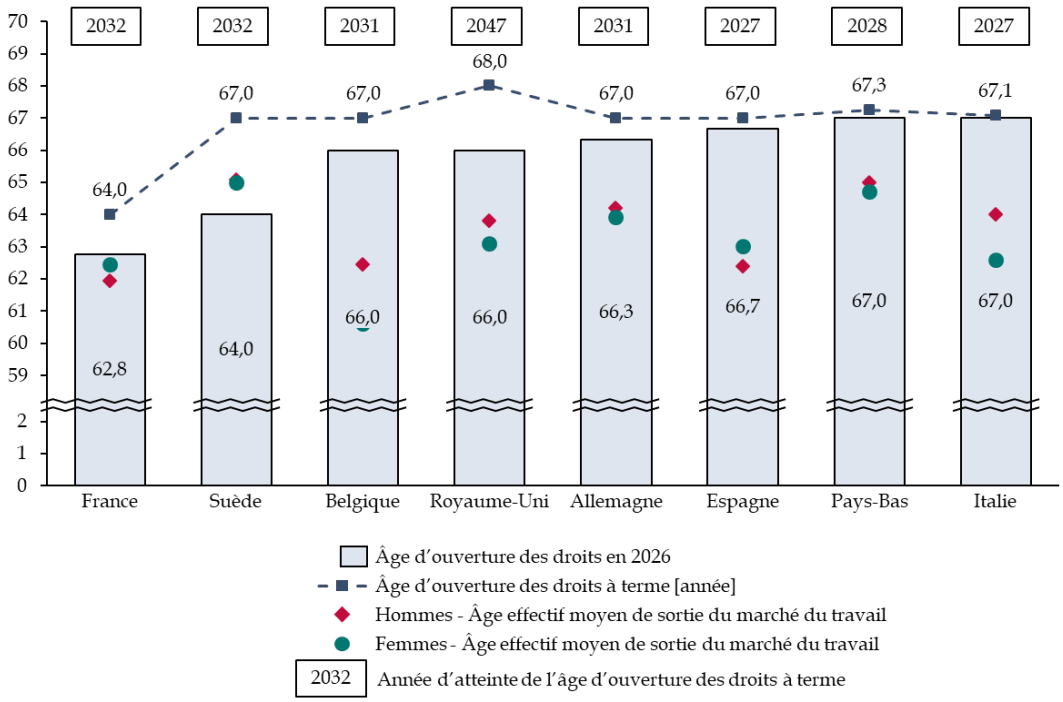
En 2025, les **dépenses de retraite représentent 14,1 % du PIB en France**, soit 23,4 % des dépenses publiques. En 2070, le COR[1] estime que près de 15,3 % de la richesse nationale pourrait être consacrée au financement des retraites.

D'autre part, le même constat d'un système plus favorable aux cotisants que dans d'autres pays européens se retrouve aussi dans la **borne d'âge fixée** à partir de laquelle il est possible de partir avec une retraite à taux plein.

[1] *Conseil d'orientation des retraites, Rapport annuel, Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2026.*

Âge d'ouverture des droits (AOD) dans divers pays de l'Union européenne en 2025 et à venir après déploiement des réformes précédemment votées

(en nombre d'années)



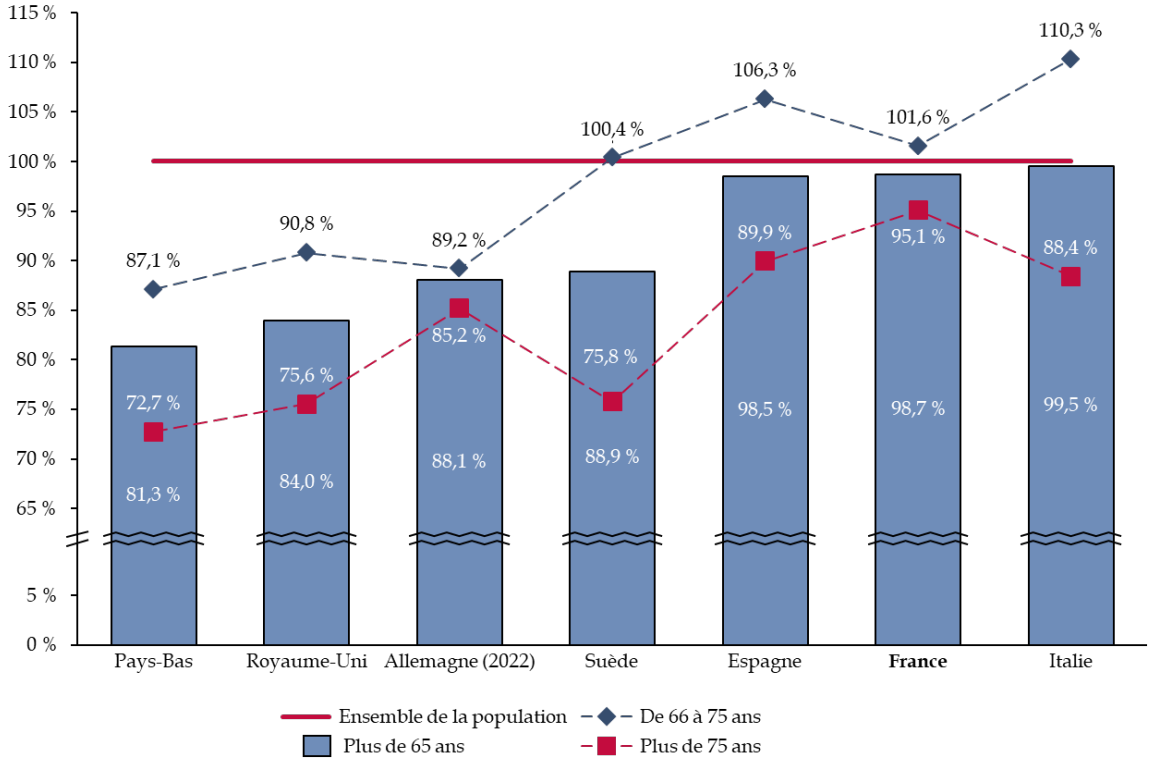
Source : commission des finances du Sénat, données issues du rapport du Conseil d'orientation des retraites de juin 2026

Il apparaît clairement **que l'AOD en France, aujourd'hui de 62 ans et 9 mois, dénote par rapport aux autres pays de l'UE comparables**. Même avec la pleine montée en puissance de la réforme votée en 2023, la France resterait l'un des pays où les droits à la retraite sont ouverts le plus tôt.

Enfin, le niveau de vie relatif des retraités en France est, comparé aux autres pays, **particulièrement élevé**. Par rapport aux autres pays européens comparables, **la France** apparaît en effet en 2023 comme le **deuxième pays,** après l'Italie, dans lequel le **niveau de vie des seniors est le plus élevé,** avec 98,7 % du niveau de vie de l'ensemble de la population. Par rapport aux comparaisons de l'an dernier, qui portaient sur l'exercice 2022, **la France passe devant l'Espagne en termes de maintien du niveau de vie de ses retraités.**

Niveau de vie des seniors rapporté au niveau de vie de l'ensemble de la population en 2023 dans plusieurs pays européens

(en proportion du niveau de vie de l'ensemble de la population)



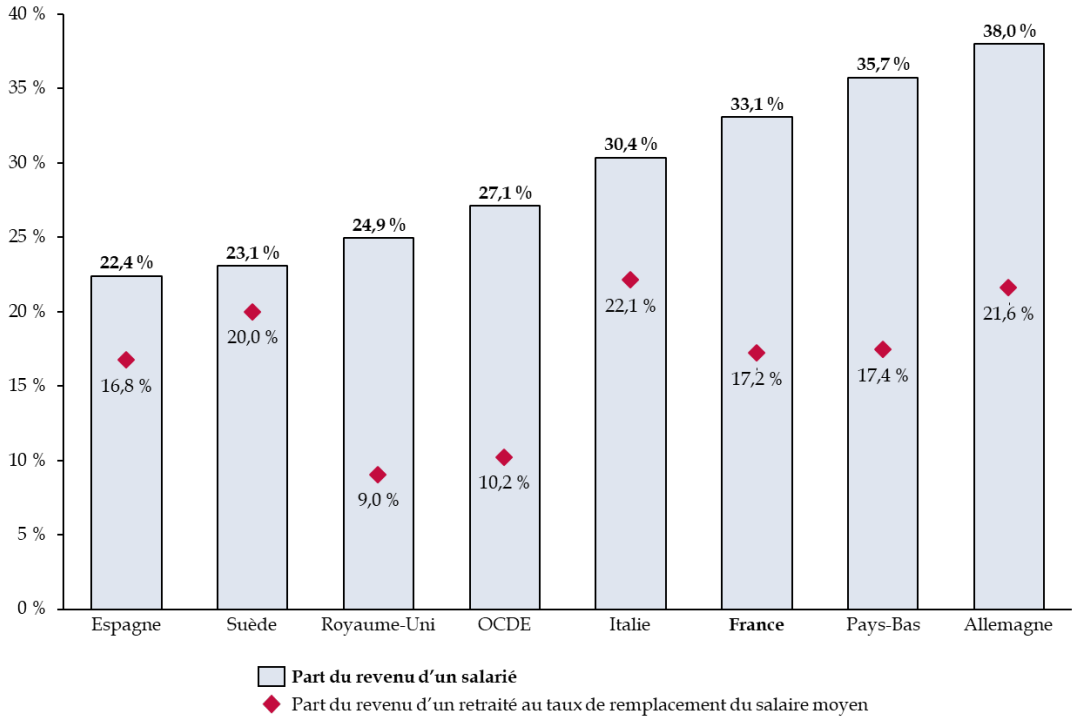
Source : commission des finances du Sénat, données Eurostat 2025

En outre, si l'on considère le **niveau de vie avec les loyers imputés nets des intérêts d'emprunts**, il apparaît que le **niveau de vie individuel relatif des retraités s'établit à 107,2 % de celui de l'ensemble de la population**, dépassant ainsi celui des actifs qui s'établit à 106,5 % du même niveau de vie de la population. Ceci est lié au fait que **les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement** que les actifs et ont plus souvent achevé le remboursement de leur prêt. L'accroissement du coût du logement tend à accentuer l'écart.

Ce **niveau élevé de pensions** s'explique toutefois, en grande partie, par un **niveau de cotisations sociales et d'imposition plus élevé en France** en moyenne que dans les autres pays comparables.

Part du revenu consacrée au paiement des impôts et des cotisations sociales pour un salarié rémunéré au salaire moyen et un retraité dont la pension est égale au taux de remplacement du salaire moyen dans plusieurs pays européens

(en pourcentage du revenu)



Source : commission des finances du Sénat, données OCDE

La **part du revenu d'un salarié au salaire moyen en France consacrée au paiement des impôts et des cotisations sociales est ainsi plus élevée de 6 points par rapport à la moyenne dans l'OCDE**.

La France se caractérise en outre par un **niveau de participation des retraités au financement du système qui demeure important**. Si des avantages fiscaux leur sont offerts, comme par exemple l'abattement de 10 % sur l'impôt sur le revenu[1], ces derniers sont en comparaison moins avantageux que dans de nombreux pays de l'OCDE.

Les Français, une fois en retraite, continuent donc à financer le système de protection sociale dont ils bénéficient. Cette participation passe notamment par l'impôt, par exemple *via* la contribution sociale généralisée (CSG) qui s'applique aussi bien aux revenus d'activités qu'aux revenus de remplacement[2] et aux revenus du patrimoine[3].

[1] a *du 5 de l'article 158 du code général des impôts.*
[2] *Article L. 136-1 du code de la sécurité sociale.*
[3] *Articles L. 136-6 à L. 136-6-1 du code de la sécurité sociale.*

II. LA SUSPENSION DE LA RÉFORME DE 2023 FRAGILISE FINANCIÈREMENT LE SYSTÈME DE RETRAITE PAR RÉPARTITION

A. LES EFFETS DE LA SUSPENSION DE LA RÉFORME DE 2023 SUR LA PÉRENNITÉ DU SYSTÈME NE SONT ENCORE QUE PARTIELLEMENT VISIBLES MAIS AGGRAVENT UNE SITUATION DÉJÀ FRAGILE

L'article 105 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2026[1] a eu pour conséquence de **suspendre l'application de la réforme adoptée en 2023**[2] à partir du 1er septembre 2026 et jusqu'en 2028.

Les conséquences s'appliquent notamment sur les deux critères principaux que sont **l'âge légal d'ouverture des droits** (AOD) et la **durée d'assurance requise** (DAR).

Ainsi, **le recul de l'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 **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.

Calendrier prévu du relèvement de l'AOD et de la DAR selon la réforme des retraites de 2023 et depuis sa suspension

Générations	Age légal d'ouverture des droits		Durée d'assurance requise	
	Réforme 2023	*Effet suspension*	*Réforme 2023*	*Effet suspension*
Personnes nées à compter du 1er septembre 1961	62 ans et 3 mois	-	169	-
1962	62 ans et 6 mois	-	169	-
1963	62 ans et 9 mois	-	170	-
1964	63 ans	62 ans et 9 mois	171	170
1965 *(du 1er janvier au 31 mars)*	63 ans et 3 mois	62 ans et 9 mois	172	170
1965 *(du 1er avril au 31 décembre)*	63 ans et 3 mois	63 ans	172	171
1966	63 ans et 6 mois	63 ans et 3 mois	172	172
1967	63 ans et 9 mois	63 ans et 6 mois	172	172
1968	64 ans	63 ans et 9 mois	172	172
1969	64 ans	64 ans	172	172

Source : commission des finances du Sénat

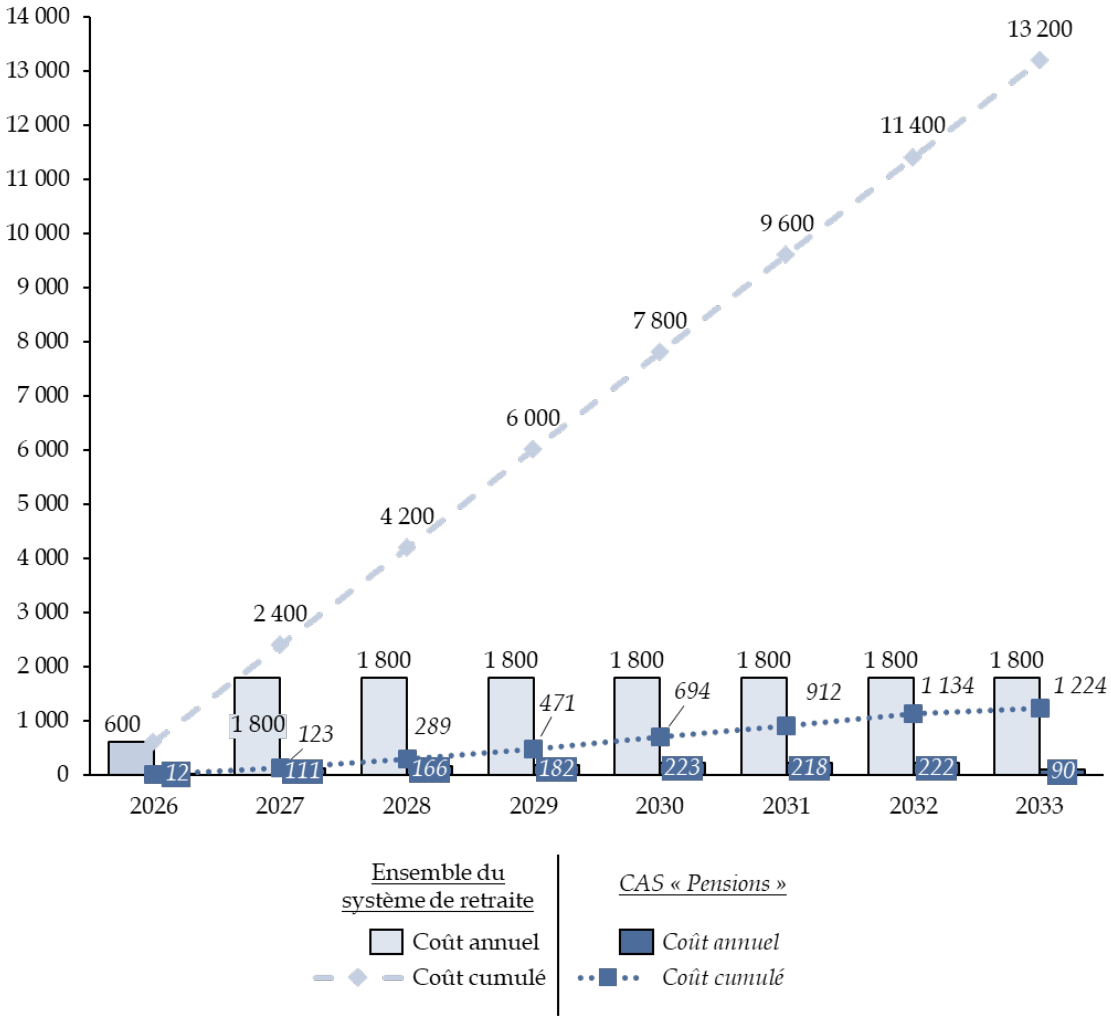
[1] *Article 105 de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.*

[2] *Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.*

La rapporteure spéciale, qui était défavorable à la suspension de la réforme, maintient cet avis au regard de l'aggravation du déficit du système de retraites qui est consécutif de la suspension.

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. La suspension de la réforme n'a aucune incidence sur les régimes spéciaux suivis dans la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

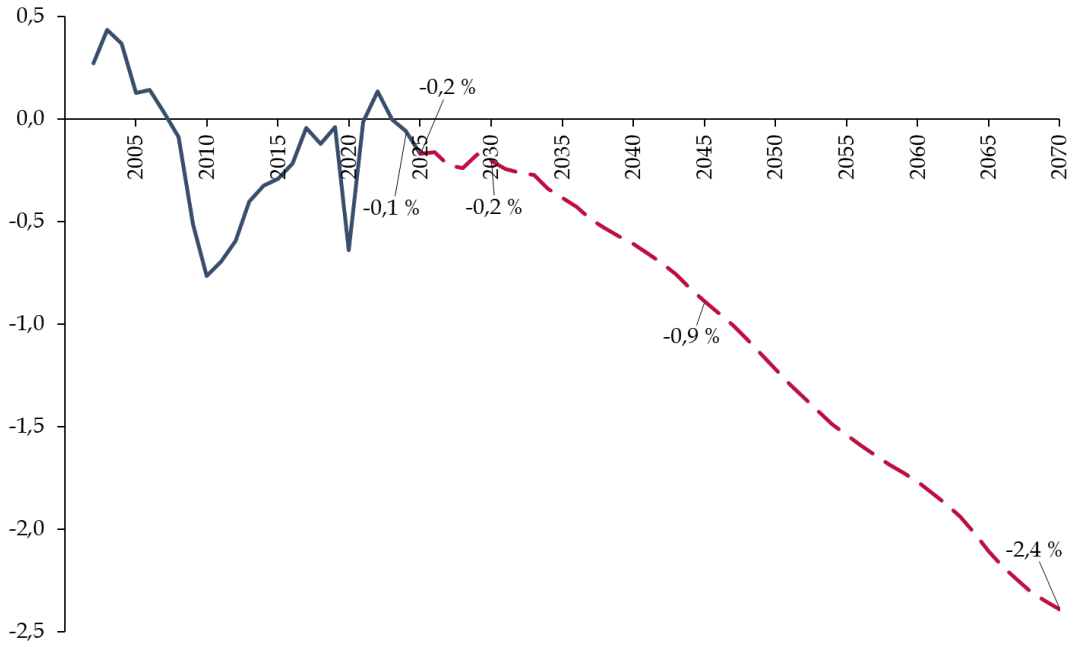
Source : commission des finances du Sénat, données DREES et direction du budget

Il apparaît ainsi, d'après les données de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), que le **coût cumulé de la suspension de la réforme atteindrait en 2033, pour l'ensemble du système de retraite, 13,2 milliards d'euros**. L'avis 2026 du Comité de suivi des retraites[1] (CSR) reprend cette estimation. De même, le rapport annuel[2] du Conseil d'orientation des retraites (COR) rappelle que le **coût de la suspension de la réforme de 2023** coûte près **d'1,8 milliard d'euros en année pleine** d'après la simulation de la DREES.

L'effet sur le long-terme de cette dégradation est massif. En effet, le scénario central du COR en 2026 table sur un solde qui atteindrait - 2,4 % du PIB en 2070.

Solde du système de retraites observé et projeté dans le scénario de référence du COR jusqu'en 2070

(en pourcentage du PIB)



Note : la prévision repose sur les hypothèses du scénario démographique central de l'INSEE (poursuite des gains d'espérance de vie, fécondité de 1,45 enfant par femme à partir de 2028 et solde migratoire net de 150 000 personnes par an), croissance annuelle de la productivité horaire du travail de 0,7 % et taux de chômage de 7,0 % à partir de 2040.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le Rapport du Conseil d'orientation des retraites de 2026

[1] *Comité de suivi des retraites, Avis 2026, 9 juillet 2026.*
[2] *Conseil d'orientation des retraites, Rapport annuel, Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2026.*

En **comparaison avec le rapport du COR de 2025**[1]**,** qui fondait ses hypothèses sur un maintien de la réforme, **le solde se dégrade d'un point de PIB supplémentaire.** Si cette évolution est notable, il convient toutefois de noter que les **hypothèses démographiques sont sensiblement différentes** : le scénario central 2025 du COR tablait sur un indice de fécondité de 1,8 enfant par femme et un solde migratoire net de 70 000 personnes par an, contre 1,45 enfant par femme et 150 000 personnes en 2026. Ces évolutions concourent, de même, à la tendance d'aggravation du solde du système rapporté au PIB entre les scénarios de référence 2025 et 2026 du COR.

Pour la rapporteure spéciale, cette aggravation du solde potentiel n'est pas responsable et il s'agit d'un retour en arrière dommageable pour la pérennité du système. Elle déplore ainsi la suspension de la réforme des retraites, bien que certains des acquis de cette dernière soient conservés.

Notamment, la fermeture de certains régimes spéciaux au 1er septembre 2023 a constitué une étape vers une plus grande simplicité du système, ce qui facilite sa lecture et sa compréhension. Ainsi, depuis cette date les régimes spéciaux de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), des industries électriques et gazières (IEG), des clercs et employés de notaires (CRPCEN) de la Banque de France et du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ont été fermés et n'accueillent plus de nouveaux cotisants**.**

De même, la rapporteure spéciale salue le maintien des mesures de justice sociale que la réforme de 2023 portait. Cette dernière vient ainsi réduire les écarts entre les pensions reçues par les femmes et les hommes et entre les différents niveaux de revenu dans la population. Pour rappel, la réforme permet :

- une **augmentation moyenne de la pension** des femmes de 3,4 % contre 1,7 % pour les hommes ;

- une **hausse de la pension cumulée sur le cycle de vie** de 1,0 % pour les femmes par rapport à + 0,7 % pour les hommes ;

- une **hausse de la pension cumulée sur le cycle de vie** de 12 % pour le **quartile de population le moins favorisé** et une diminution de 1,1 % de cette même pension cumulée sur le cycle de vie pour le quartile le plus aisé.

La rapporteure spéciale estime que **ces évolutions favorables permises par la réforme de 2023 sont jusqu'ici trop peu connues alors qu'elles ont accru l'équité entre les citoyens** au regard de leur niveau de vie à la retraite.

---

[1] *Conseil d'orientation des retraites, Rapport annuel, Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2025.*

B. FAUTE D'UN RETOUR RAPIDE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME, IL APPARAÎT NÉCESSAIRE DE TROUVER DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT DU SYSTÈME OU D'EN DIMINUER LES DÉPENSES

1. Des sources de financement pourraient être mobilisées pour réduire le déficit du système de retraite

Dans la **convention comptable retenue par le COR**, **le solde du système de retraite**, qui atteint - 0,2 % du PIB en 2025, représente **- 5,1 milliards d'euros**.

Ce déficit est à **comparer au rendement de certains cotisations ou d'impôts qui pourraient être fléchés vers le système**. À titre d'exemple, pour l'année 2025 :

- un point de **contribution sociale généralisée** (CSG) a rapporté 17,9 milliards d'euros ;

- un point de **cotisation vieillesse plafonnée** a rapporté 6,3 milliards d'euros ;

- un point de **cotisation vieillesse déplafonnée**[1] correspond à une recette supplémentaire de 7,3 milliards d'euros ;

- l'accroissement net **d'un point de tous les taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** rapporte 11,4 milliards d'euros[2].

De même, il conviendrait de **cesser la ponction opérée annuellement sur le Fonds de réserve pour les retraites** (*cf. III. B. de la première partie*), qui s'élève à 1,45 milliard d'euros en 2026. Ce dernier, créé dans le but de maintenir la stabilité du système de retraite face aux chocs démographiques, se retrouve **mobilisé pour rembourser la dette sociale, causée d'abord par les déficits de la branche maladie.** L'équilibre de cette dernière ne saurait être fait par une captation de ressources qui devraient revenir à la branche retraite.

---

[1] *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale, Annexe 1 au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de 2025, mai 2026.*

[2] *Direction générale du Trésor, Analyse de la composition des recettes de TVA, septembre 2025.*

Enfin, **l'accroissement du taux d'emploi des seniors**[1], sujet auquel la rapporteure spéciale a consacré un rapport en 2025, permettrait d'accroître le solde du système de retraites et de l'ensemble des administrations publiques de plusieurs milliards d'euros. Or, **la France a une marge de manœuvre importante sur le sujet**. Comme le montre le COR, si le pays « *se situe à des niveaux comparables aux autres pays avancés pour le taux d'emploi des 55-59 ans, elle reste à des niveaux bien inférieurs pour les taux d'emploi des 60-64 ans et 65-69 ans* ».[2] Par exemple, le taux d'emploi des 55-64 ans atteint 78,4 % en Suède, 75,5 % en Allemagne, mais seulement 61,8 % en France.

2. Le freinage des dépenses liées aux pensions peut constituer une piste de court-terme

Face à la **difficulté connue du système de retraite et devant la possibilité réduite d'accroître les recettes**, la rapporteure spéciale rappelle que les dépenses du système de retraite pourraient être contenues, à court-terme, par des **mesures d'indexation moins favorables** que celles prévues dans la loi.

Ainsi, la **proposition** d'une dérogation aux modalités de revalorisation des pensions de retraite pour 2027 portée par **l'article 35 du PLFSS** pourrait constituer une **piste de freinage de la dépense.**

Pour rappel, **plusieurs tentatives** ont eu lieu, en 2024 et en 2025, de **geler le niveau des pensions ou de sous-indexer leur hausse**. Or, par deux fois, ces tentatives ont échoué :

- **l'adoption de la LFSS** pour **2025** a eu lieu **après le 1er janvier**[3] 2025, ce qui a conduit à la **revalorisation automatique des pensions** au niveau de l'inflation le 1er janvier, alors que le PLFSS prévoyait une revalorisation des pensions différée[4] ;

- le **compromis politique** permettant l'adoption de la LFSS pour 2026 a conclu à **l'abandon de la mesure** prévue à l'article 44 du PLFSS pour 2026, qui prévoyait un gel des pensions de base en 2026 puis une sous-indexation de ces dernières à 0,4 point en dessous de l'inflation en 2027, 2028 et 2029.

---

[1] *Sylvie Vermeillet, L'emploi des seniors : une clé pour sauver la répartition ? Rapport d'information n° 616 (2024-2025), déposé le 10 mai 2025.*

[2] *Conseil d'orientation des retraites, Rapport annuel, Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2026.*

[3] *Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.*

[4] *Pour rappel, les prévisions pour la loi de finances initiale pour 2025 étaient fondées sur une hypothèse de revalorisation des pensions de vieillesse de + 1,8 % au 1er juillet 2025, au lieu du 1er janvier 2025.*

L'abandon de la revalorisation différée pour 2025 a représenté un coût supplémentaire pour la branche vieillesse de 3,2 milliards d'euros et de près d'1 milliard d'euros pour le budget de l'État. **Le renoncement au gel** puis à la sous-indexation pendant trois ans des pensions **en 2026** a **empêché la réalisation d'une économie de 3,6 milliards d'euros cette même année**, et qui aurait permis 6,1 milliards d'euros d'économie en 2029.

Les revalorisations de 2025 à hauteur de 2,2 % et de 2026 à hauteur de 0,9 % s'ajoutent à celles **qui ont eu lieu les années précédentes** et ont été **particulièrement élevées**, du fait de la crise inflationniste : + 4,8 % en juillet 2022, + 0,8 % en janvier 2023, + 5,3 % en 2024, + 2,2 % en 2022.

La proposition inscrite à l'article 35 du PLFSS pour 2027 prévoit :

- pour les **pensions** dont le montant total[1] est **inférieur à 1 260 euros**, une revalorisation sur le niveau de l'inflation ;

- pour les **pensions supérieures à 1 260 euros par mois**, de donner la possibilité au gouvernement de déterminer par voie réglementaire un **niveau d'indexation inférieur à celui de l'inflation** sans qu'il soit possible toutefois de réduire le niveau des pensions, le niveau d'indexation pouvant être progressif en fonction du niveau de pension.

Le rendement attendu, dans le cas où **l'ensemble des pensions au-delà de 1 260 euros seraient gelées en 2027 –** c'est-à-dire si le coefficient de revalorisation choisi est 1 -, est de **4,0 milliards d'euros**. Près de 3,0 milliards d'euros sur les quatre participeraient au redressement des comptes de la branche vieillesse selon l'exposé des motifs de l'article.

L'économie permise par cette **indexation dérogatoire et différenciée,** si elle est retenue, serait **annulée de moitié par les effets négatifs sur le solde du système de retraite de la suspension de la réforme des retraites**, estimés à **1,8 milliard d'euros annuels.**

La rapporteure spéciale rappelle que si le niveau de vie relatif des retraités en France peut justifier **l'utilisation du levier du niveau des pensions, cette solution n'est pas souhaitable sur le long-terme. Elle rejoint en cela l'analyse proposée par le CSR dans son avis 2026[2].**

D'une part, elle **causerait une rupture d'équité intergénérationnelle** : les générations d'actif d'aujourd'hui cotiseraient en effet plus longtemps mais partiraient en retraite avec un niveau de vie moins élevé que les actuelles générations de retraités.

D'autre part, cette sous-indexation chronique pourrait **accroître la précarité des seniors**, dans un contexte où le **besoin de financement de la dépendance tend à s'accroître.**

---

[1] *Incluant la retraite de base et la complémentaire.*

[2] *Comité de suivi des retraites, Avis 2026, 9 juillet 2026.*

Enfin, comme le souligne le CSR, le recours à une **sous-indexation différenciée des retraites à long-terme ne serait pas viable juridiquement,** au regard de la jurisprudence constitutionnelle. En effet, « *en raison du caractère contributif des régimes d'assurance vieillesse et de l'inégalité de traitement entre retraités qu'elle entraîne, […] une telle différenciation [ne pourrait être que] d'une ampleur limitée* » et le gouvernement ne pourrait y recourir que de façon exceptionnelle.

Le CSR propose ainsi une **sous-indexation cumulée des pensions légèrement supérieure à 2 % au cours des quatre prochaines années**, ce qui ramènerait le système à l'équilibre en 2030. Selon l'analyse du CSR, l'effet récessif d'une mesure de ce type « *reste limité dans un contexte de forte épargne des retraités* ». **L'essentiel, dans le cadre de l'utilisation de ce levier, serait de donner de la visibilité** aux pensionnés et aux actifs quant à la cible du niveau de vie relatif des retraités par rapport à la population générale. Ceci permettrait un arbitrage serein sur les comportements d'épargne et d'âge de départ à la retraite.

Deux autres leviers d'équilibrage du système, à savoir le niveau de ressources et la durée de cotisation, font l'objet **d'analyses par le CSR que la rapporteure spéciale partage.**

D'une part, il convient de **rester très prudent sur les hausses de cotisations sociales**. En effet, comme l'indique le CSR, les « *cotisations vieillesse sont déjà parmi les plus élevées de l'OCDE et la hausse des cotisations comporterait un effet négatif sur l'économie et l'emploi* ».

D'autre part, comme elle le montrait dans son rapport sur le taux d'emploi des seniors, **la rapporteure spéciale considère que c'est le recul de l'âge de départ en retraite qui aurait l'effet le plus bénéfique à la fois sur le financement du système et sur l'économie du pays**. Ainsi, comme le note le CSR, « *la hausse des taux d'emploi et de l'âge effectif de fin d'activité qui découle de la réforme [de 2023] induit des effets positifs pour l'économie dans son ensemble.* ». La rapporteure spéciale déplore que **ce dernier levier**, qui est le moins récessif, soit **celui pour lequel l'acceptabilité sociale semble la plus difficile à obtenir,** du fait d'une concentration quasi-exclusive du débat public sur l'évolution de l'âge d'ouverture des droits.

III. VERS UN SYSTÈME SIMPLIFIÉ PAR RÉPARTITION PROVISIONNÉE

A. LA NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LES FLUX INTERRÉGIMES POUR ACCROÎTRE LA LISIBILITÉ DU SYSTÈME

1. Les divergences fortes entre les régimes, notamment du point de vue démographique, les rendent difficilement comparables

Le système de retraite demeure très épars, avec l'existence de 42 situations professionnelles distinctes en termes d'affiliation à des régimes de retraite, malgré **la fermeture de plusieurs régimes spéciaux au fil des réformes.**

La comparaison entre les **régimes vieillesse existants est rendue complexe par de nombreux aspects.**

D'une part, tous les régimes ne donnent pas accès aux mêmes droits et ne sont pas construits de façon équivalente. Par exemple, le régime des **fonctionnaires d'État est un régime intégré**, c'est-à-dire qu'il inclut à la fois les prestations de base et complémentaires, à l'inverse du **régime général qui ne sert que des pensions de base**. En outre, certains **régimes servent des avantages qui sont, dans le régime général, financés par d'autres branches.** C'est le cas de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), qui comprend des prestations versées dans le régime général par la branche famille. **Certains régimes fonctionnent enfin par l'acquisition de points** qui permettent l'ouverture de droits – par exemple l'Agirc-Arrco ou l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC), **quand d'autres fonctionnent classiquement par la comptabilisation de trimestres cotisés** en euros, comme le régime général.

D'autre part, le **mode de financement des différents régimes est inégal et difficilement comparable**. Ainsi en est-il de l'assiette des cotisations, par exemple. Au sein de la FPE, la majorité des primes ne sont pas prises en compte pour le financement des retraites, alors que l'assiette des rémunérations sur lesquelles sont assises les cotisations vieillesse est bien plus large dans le régime général.

Enfin, la **situation démographique des régimes diverge fortement de l'un à l'autre**. Les **régimes fermés**, notamment, sont **mécaniquement dotés d'un ratio démographique très dégradé**, car ils ne bénéficient plus de l'arrivée de nouveaux cotisants. Le dispositif de la **compensation démographique vieillesse, sensé réduire les inégalités issues des déséquilibres démographiques** et des capacités contributives des différents régimes, **est aujourd'hui insatisfaisant.**

Comme le préconise le CSR[1], la rapporteure spéciale estime qu'un **travail doit être entrepris afin de rénover les règles de calcul de la compensation démographique**. Il s'agit en effet de permettre une comparaison plus juste des différents régimes. Comme le rappelle le CSR, « *un système de retraite par répartition composé de plusieurs régimes, dont les différents régimes connaissent des évolutions démographiques contrastées ne peut pas faire l'économie d'une compensation entre régimes.* » Cette compensation doit être juste et adaptée aux réalités.

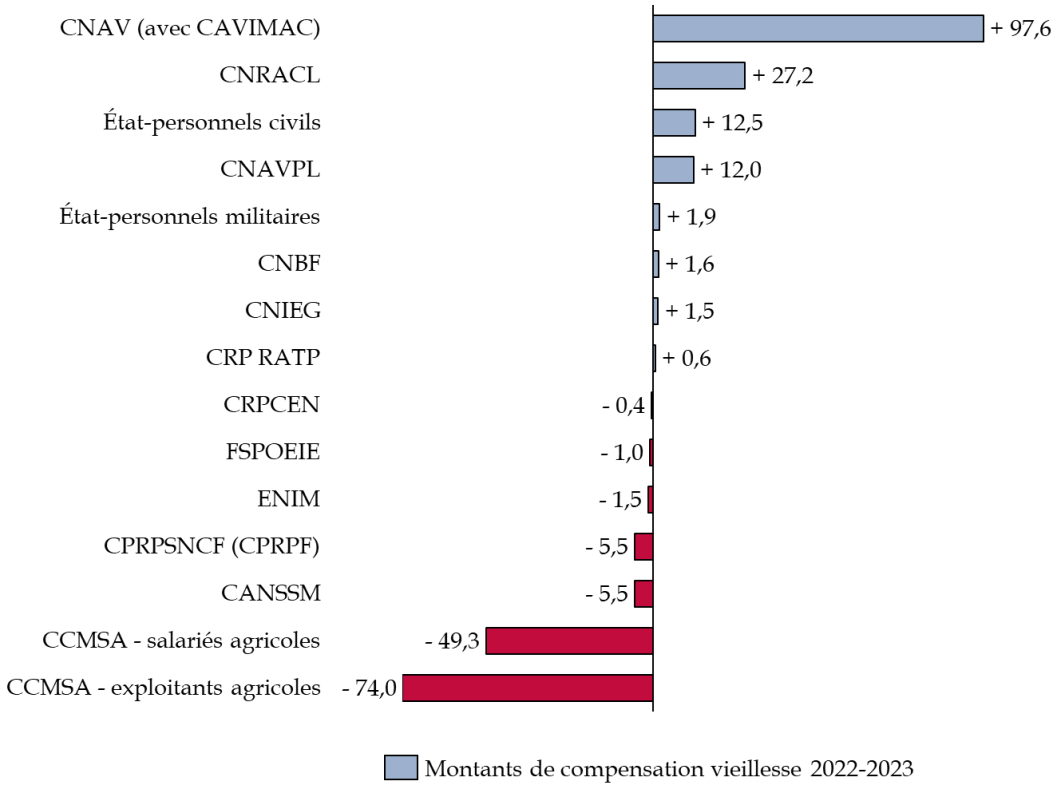
Le document publié par la commission des comptes de la sécurité sociale en juin 2025[2] relatif à la **compensation démographique vieillesse** est à ce titre salutaire, puisqu'il a permis de remettre en évidence le soutien sur le long-terme de certains régimes au profit d'autres. En particulier, **le régime des fonctionnaires d'État est bien un contributeur net historique à la compensation vieillesse.** Comme l'indique le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, le régime des fonctionnaires civils d'État est contributeur net à la compensation vieillesse à hauteur de 12,5 milliards d'euros entre 2003 et 2023 ; celui des militaires de 1,9 milliard d'euros sur la même période.

Il conviendrait de réaliser le même travail, pour tous les régimes, depuis la création du mécanisme en 1974, afin de connaître sur le temps long le niveau historique de compensation généralisée dont a bénéficié – ou auquel a contribué - chaque régime.

[1] *Comité de suivi des retraites, Avis 2026, 9 juillet 2026.*
[2] *CCSS, La compensation démographique vieillesse de 2003 à 2023, juin 2025.*

Montants cumulés de la compensation généralisée entre 2003 et 2023

(en milliards d'euros constants versés (+) ou perçus (-) par chaque régime)



Note : CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse ; CAVIMAC : Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes ; CNRACL : Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ; CNAVPL : caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales ; CNBF : Caisse nationale des barreaux français ; CNIEG : Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières ; CRP RATP : Caisse de retraites du personnel de la RATP ; CRPCEN : Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires ; FSPOEIE : Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État ; ENIM : Établissement national des invalides de la marine ; CPRSNCF : caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF ; CPRPF : caisse de prévoyance et de retraite du personnel ferroviaire ; CANSSM : Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines ; CCMSA : caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Source : commission des finances du Sénat, données direction de la sécurité sociale

L'État verse donc une subvention implicite à des régimes pourtant en bien meilleure situation démographique que lui, par exemple celui des salariés du privé, comme l'indique une note de juin 2025 de l'Institut des politiques publique[1] (IPP). En effet, le régime des fonctionnaires de l'État ne comptait en 2020 que 1,29 cotisant par retraité, contre 2,05 pour l'ensemble des régimes et 2,25 pour le régime général.

[1] *IPP, Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?Juin 2025*

La gouvernance de la compensation générale vieillesse, créée en 1974[1], **a été récemment simplifiée avec la suppression de la commission** qui avait jusque-là pour mission de contrôler les paramètres quantitatifs retenus pour les calculs de cette compensation et était consultée pour avis sur les montants[2]. **L'absence de plus-value de cette commission** avait été repérée tant par la Cour des comptes[3] que par la Commission des comptes de la sécurité sociale, qui a repris la charge du calcul et du contrôle de ce mécanisme.

La rapporteure spéciale attire ainsi l'attention sur le fait que les déficits ou excédents, pris régime par régime, n'ont en eux-mêmes pas de signification particulière puisqu'ils ne sont que la conséquence de choix comptables conventionnels. Par exemple, il est prévu en 2026 d'affecter près de 22 milliards d'euros de contribution sociale généralisée (CSG) à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), qui finance en premier lieu le régime général. Or, les fonctionnaires d'État, qui sont soumis à cet **impôt sur leurs revenus d'activité, sont affiliés à un régime de retraite qui ne reçoit aucune affectation de CSG** bien que 18,9 % du produit de la contribution sur les revenus d'activités provient du secteur public.

La rapporteure spéciale estime qu'u**n tel sujet doit être approfondi pour accroître l'équité entre les régimes.**

En tout état de cause et **face à la complexité immense du sujet des transferts entre régimes,** la rapporteure spéciale suppose que le **recours à l'intelligence artificielle permettrait de retracer l'historique de ces compensations. Le recours à cet outil faciliterait le travail de compréhension, puis de simplification,** de l'ensemble du système de retraite.

2. Largement contributrice à la compensation démographique, la CNRACL fait face aujourd'hui à une difficulté de financement

La rapporteure spéciale **insiste, une année de plus, sur le cas spécifique de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales** (CNRACL). Cette dernière est chargée de verser des pensions de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, ainsi que de prestations sociales non contributives[4]. Elle représente le 3ème régime de retraite de base en France en termes de prestations servies, avec 28,8 milliards d'euros de prestations légales brutes versées en 2025, soit 9,7 % du total.

---

[1] *Loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974.*

[2] *Article 24 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025*

[3] *Cour des comptes, La sécurité sociale, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2024.*

[4] *L'action sociale et de prévention de l'usure professionnelle exercée par la CNRACL est financée par un fond d'action sociale ainsi qu'un fonds national de prévention.*

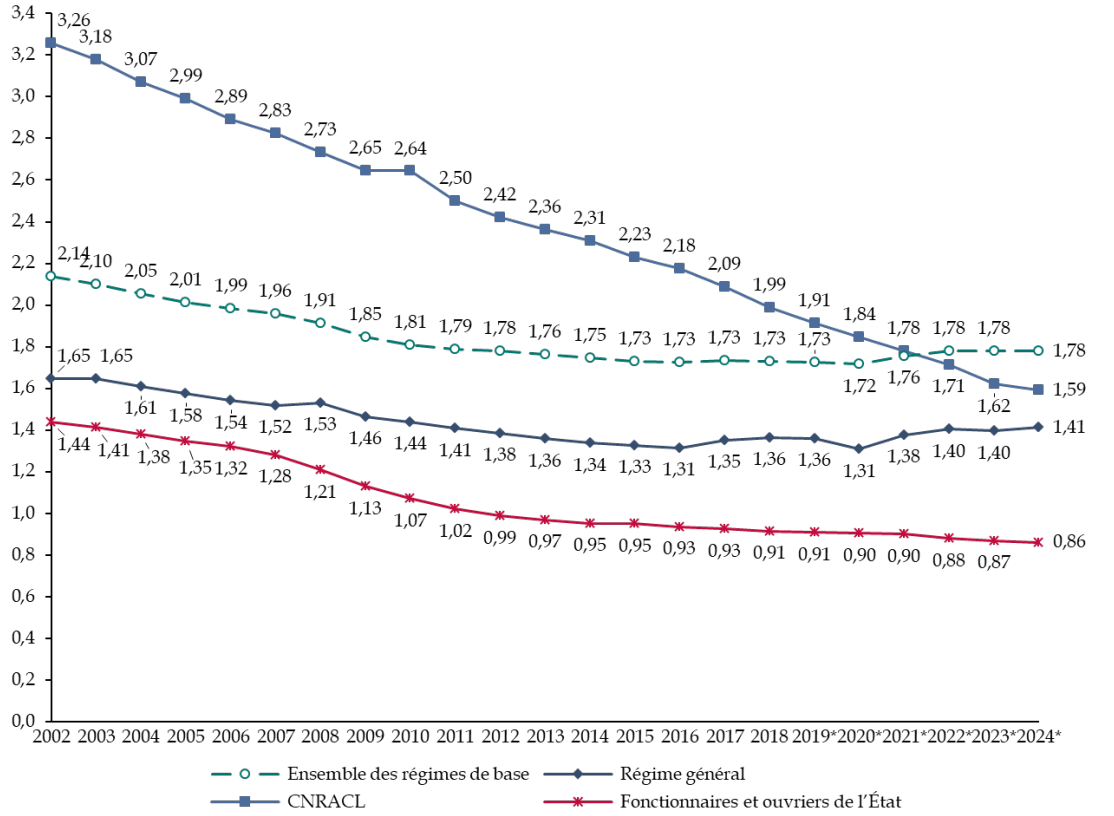
Alors qu'elle avait dégagé des excédents jusqu'en 2017, la CNRACL a vu sa **situation se dégrader fortement**, avec un déficit annuel croissant qui devrait atteindre 11,1 milliards d'euros en 2030.

Une étude sur sa situation financière[1] a été menée en **2024 par plusieurs inspections générales**, qui montrait que plusieurs facteurs expliquaient la difficulté de financement à venir de la CNRACL.

D'une part, **le rapport démographique entre cotisants et pensionnés de la CNRACL s'est fortement dégradé**, en lien avec la présence de cotisants intégrés aux catégories actives qui partent plus tôt à la retraite, d'une population majoritairement féminine qui accroît l'espérance de vie moyenne de la cohorte de pensionnés, mais aussi de la hausse de la part de contractuels dans l'emploi public.

Évolution du ratio démographique entre cotisants et pensionnés de la CNRACL, du régime général et de tous les régimes de base

(en nombre de cotisants par retraité)



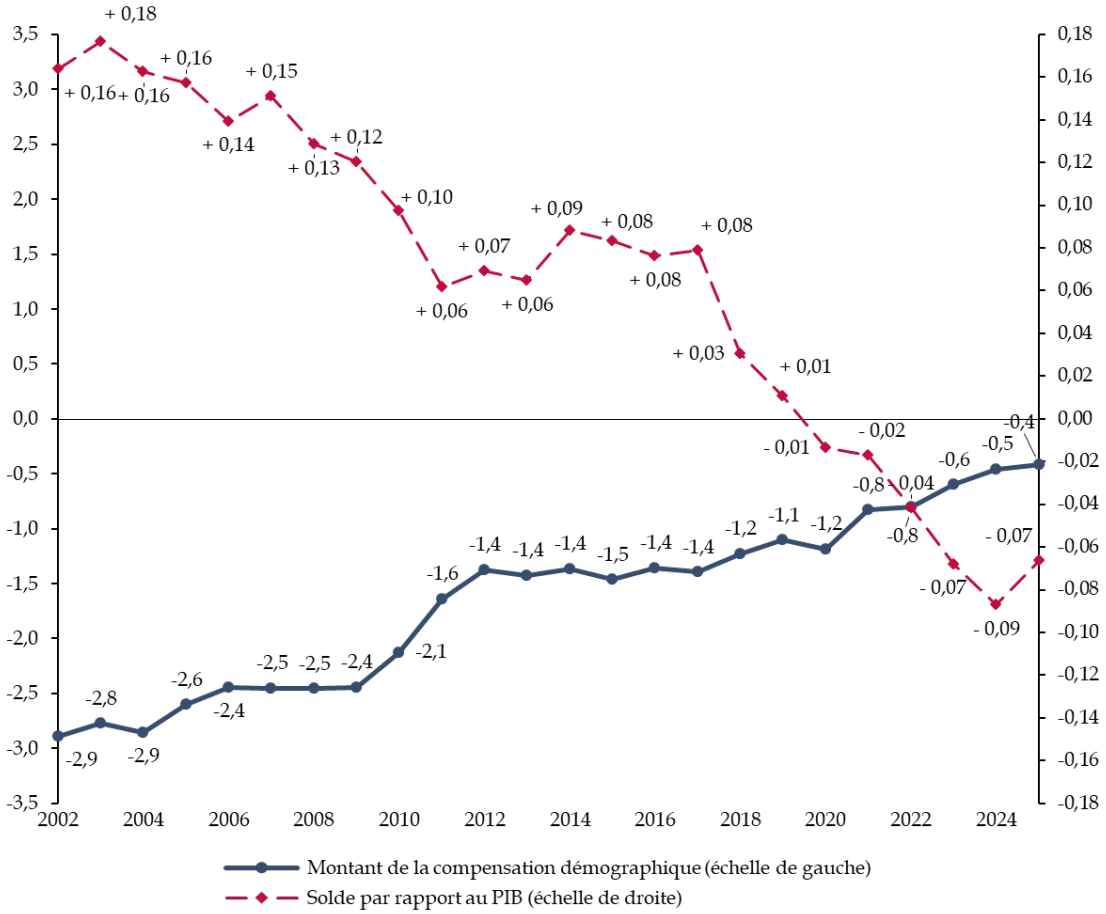
Source : commission des finances du Sénat, données Conseil d'orientation des retraites et CCSS

[1] *Inspection générale des Affaires sociales, Inspection générale des Finances, Inspection générale de l'Administration, Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, mai 2024.*

D'autre part, **la contribution de la CNRACL à la compensation démographique, a atteint environ 80 milliards d'euros courants cumulés depuis 1974 et 100 milliards d'euros en euros constants de 2023 selon le rapport d'inspection de 2024**. La CNRACL devrait être éligible à la compensation démographique par les autres régimes à partir de 2027, alors que les déficits sont visibles depuis 2020 selon la méthodologie retenue par le COR.

Solde de la CNRACL par rapport au PIB et incidence annuelle de la participation à la compensation démographique vieillesse sur le solde

(en pourcentage du PIB, échelle de droite, et en milliards d'euros, échelle de gauche)



Note : les données pour le calcul du solde par le COR sont effectuées hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provision. Selon la méthodologie retenue dans le rapport des inspections de mai 2024, le solde de la CNRACL devient négatif dès 2018.

Source : commission des finances du Sénat, données COR et CCSS

Enfin, **le financement de la CNRACL passe uniquement par des cotisations**, alors que la caisse sert des avantages non contributifs qui sont financés par la branche famille dans le cas du régime général et que les autres régimes bénéficient parfois de taxes et impôts affectés. La CNRACL ne reçoit pas de fraction de contribution sociale généralisée (CSG), par exemple.

Pour remédier à cette situation, le **taux de la contribution employeur de la CNRACL a été augmenté de 3 points,** passant ainsi à 34,65 %, le 1er janvier 2025[1]. Le rapport d'inspection prévoyait une trajectoire de hausse du taux employeur jusqu'à 43,65 % en 2028.

Un second rapport d'inspection, paru en février 2026[2], **confirme l'ambition d'une trajectoire de hausse de la cotisation employeur**, tout en indiquant la **nécessité de prévoir une solution pour neutraliser le surcoût de l'emploi des fonctionnaires titulaires** qui en découle. Le rapport montre qu'aucune des réformes qu'il propose ne permet à la CNRACL de revenir à l'équilibre, et ce malgré l'apport, à compter de 2027, de versements des autres régimes vers la CNRACL au titre de la compensation démographique.

La **situation de la caisse demeure critique** et cette dernière **pâtit fortement de sa participation surdimensionnée et historique** à l'équilibrage des autres régimes *via* la **compensation démographique**.

3. L'impossibilité de comparer les différents régimes provient en sus de l'absence de compensations démographiques entre les régimes complémentaires

Alors qu'un **système de compensation démographique** a été mis en œuvre entre les différents **régimes de base**, un tel système **n'existe pas entre les régimes complémentaires** qui ont, pour beaucoup, réussi à accumuler des réserves financières d'une très grande valeur.

---

[1] *Décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.*

[2] *Inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers - Perspectives à horizon 2045, février 2026.*

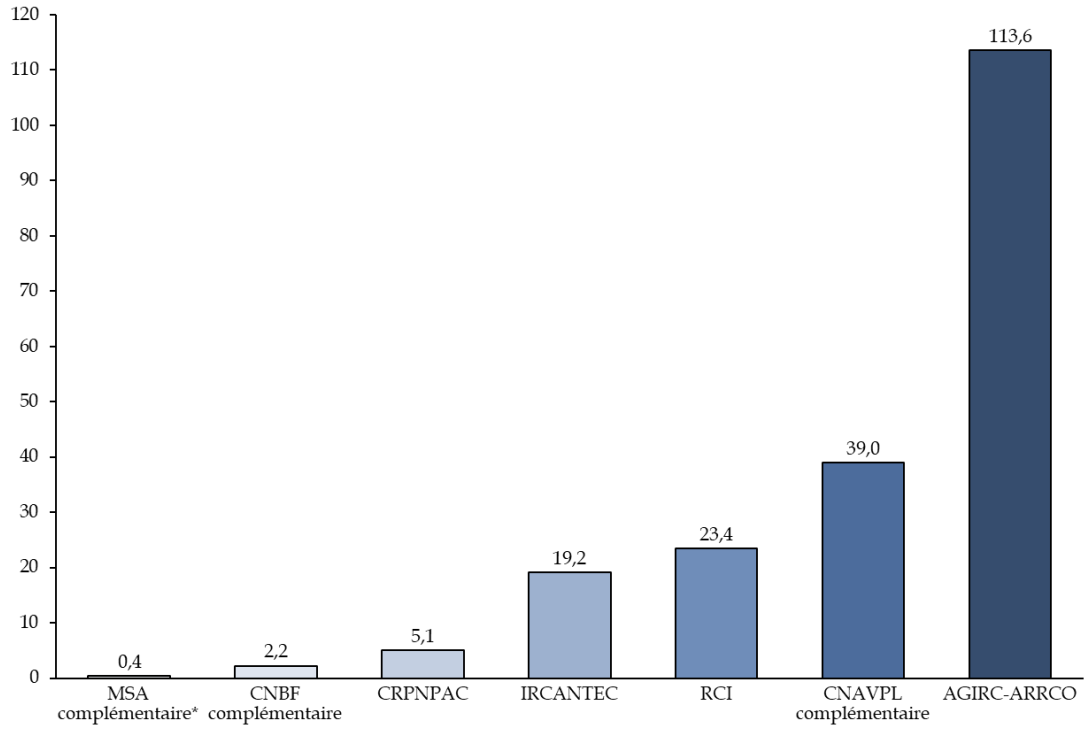
En particulier, l'Agirc-Arrco demeure de très loin le régime doté des **réserves** les plus importantes. Au 31 décembre 2025, ces dernières représentaient 113,6 milliards d'euros en valeur de marché, soit 14 mois de prestation. Comme le faisait remarquer la rapporteure spéciale en 2024[1], **la constitution de ces réserves a été permise par l'application d'une politique de sous-indexation notable des pensions par l'Agirc-Arrco**, au prix d'un appauvrissement relatif des pensionnés du privé par rapport à ceux de la fonction publique. Ainsi, il est remarquable que les partenaires sociaux, qui sont en responsabilité pour la gestion financière de l'Agirc-Arrco, aient consenti à un **gel des retraites complémentaires pendant près de quatre ans entre 2013 et 2017**.

La mise en œuvre d'une telle politique semble toutefois difficilement transposable pour le régime général ou pour les retraites des fonctionnaires, en lien avec une acceptabilité sociale visiblement bien plus difficile à acquérir.

[1] *Sylvie Vermeillet, Projet de loi de finances pour 2025 : Régimes sociaux et de retraite, annexe 25 au rapport général n° 144 (2024-2025), tome III, déposé le 21 novembre 2024.*

Montants des réserves financières en valeur de marché des régimes complémentaires au sein du système de retraite par répartition au 31 décembre 2025

(en milliards d'euros)



Note : MSA : Mutualité sociale agricole ; CNBF : Caisse nationale des barreaux français ; CRPNPAC : Caisse de Retraite du Personnel Navigant Professionnel de l'Aviation Civile ; IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques ; RCI : Retraite complémentaire des indépendants ; CNAVPL : Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.

Source : commission des finances du Sénat, données des régimes

De même, l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (**IRCANTEC**) bénéficie de **réserves qui atteignent en 2025 19,2 milliards d'euros** et représentant près de **50 mois de prestations.** Le Régime complémentaire des indépendants (RCI) a provisionné près de 107 mois de prestations, soit l'équivalent de neuf années de versements.

La **rapporteure spéciale s'étonne du montant très imposant et très disparate de ces réserves** alors qu'aucun système de lissage entre les régimes complémentaires n'existe. La séance du COR de décembre 2025 relatif au rôle des réserves dans un système par répartition[1] montre ainsi l'importance de définir une stratégie d'utilisation de ces réserves, fondées sur une approche prudentielle raisonnée, sans quoi leur accumulation perd son sens.

B. CLARIFIER LE SYSTÈME ET L'ADOSSER À UN FONDS DE RÉSERVE POUR RENOUER AVEC LA RÉPARTITION PROVISIONNÉE

1. La simplification du système et la neutralisation des situations entre les régimes est nécessaire

L'existence d'un grand nombre de régimes de retraite et les liens qu'ils entretiennent entre eux impose de considérer le système dans son ensemble. Un système par répartition doit, en effet, être analysé dans une vue d'ensemble.

La rapporteure spéciale propose d'aller vers une **plus grande unification des différents régimes**, par exemple en les adossant au régime général, ou bien en neutralisant les effets démographiques qui empêchent toute comparaison. Un alignement progressif des règles permettrait de nombreux gains d'efficacité, notamment par la suppression des divers schémas de financements dont bénéficient les régimes.

L'effet d'une unification du système faciliterait en outre le débat public, car en posant celui-ci au niveau macro, et non en décomposant la réflexion en prenant les régimes séparément, le besoin de financement global, en fonction des ressources disponible, serait plus visible.

2. La répartition provisionnée constitue le système vers lequel il convient de se diriger

La rapporteure spéciale, une nouvelle fois, appelle au retour d'un fonds de réserves qui permettrait au système des retraites d'affronter les chocs, économiques comme démographiques, auxquels il fait face.

Un tel schéma ne consisterait pas, comme plusieurs voix du débat public l'ont proposé récemment, en un **pas en avant vers la capitalisation**. Plusieurs formes pourraient être retenues : capitalisation individuelle, collective facultative ou obligatoire. Ainsi, le **plan épargne retraite (PER), comme celui proposé par Préfon,** constitue un outil de placement d'épargne à long-terme pour accroître les revenus à la retraite.

---

[1] *Conseil d'orientation des retraites, Constituer des réserves dans un système de retraite par répartition, décembre 2025.*

Quel que soit le modèle retenu, il semble toutefois **difficile de préparer aujourd'hui le passage vers ce système :** face à la **volatilité des marchés et à la tension géopolitique**, initier un système capitalisant serait probablement très risqué. Les deux premiers systèmes par capitalisation en France, créés avant 1939, avaient tous deux périclité[1]. En outre, un passage à la capitalisation généralisée impliquerait pendant un temps une double cotisation pour les actifs : l'une au système capitalisant en cours de création, l'autre au système par répartition pour financer les pensions des retraités. Le tuilage entre les deux régimes risque donc d'être difficilement acceptable.

Surtout, la **rapporteure spéciale soutient que la constitution collective de réserves** destinées à absorber les chocs macroéconomiques et démographiques est **plus efficace pour maintenir la pérennité du système** de retraite.

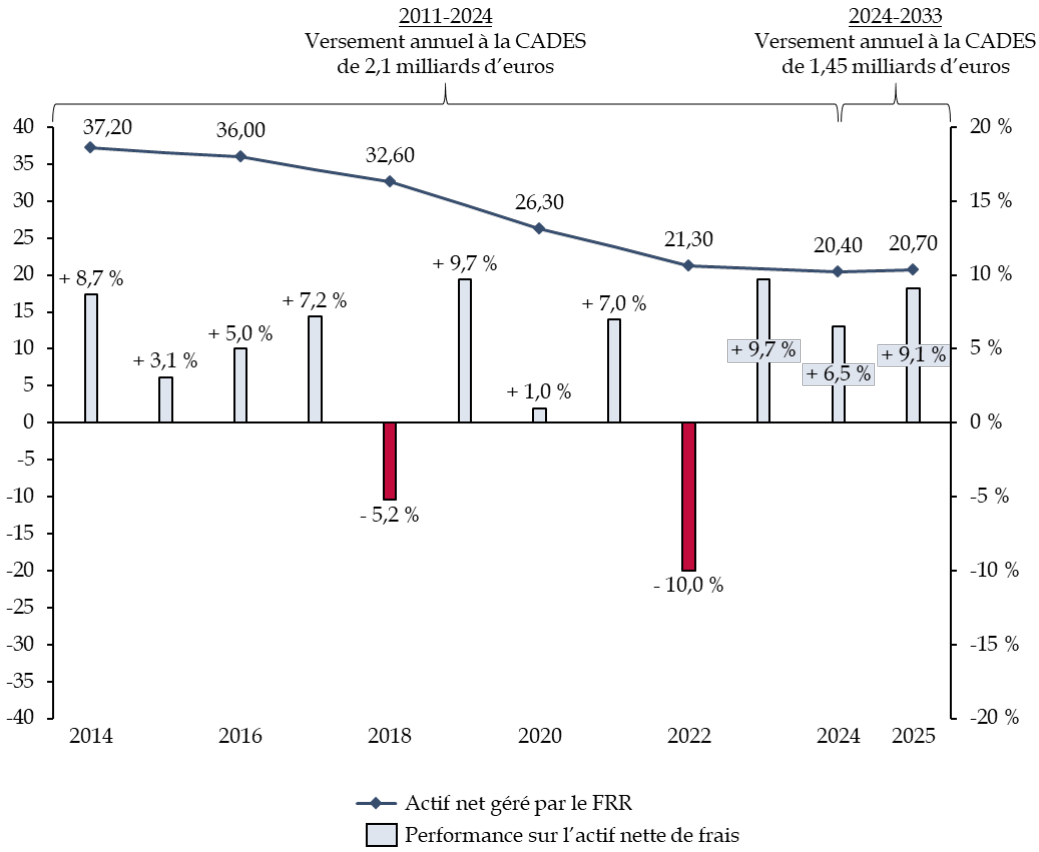
Ce système de répartition provisionnée **passerait par l'abondement, à nouveau, du fonds de réserve des retraites (FRR).** Créé en 2001[2], ce fonds devait permettre de financer l'arrivée en retraite de la génération du « *baby boom* ». L'objectif de 150 milliards d'euros d'actifs qui étaient prévus à sa création n'a toutefois jamais été atteint, car son produit a été fléché vers le remboursement de la dette sociale.

[1] *Pierre Saly, « Capitalisation et répartition dans l'histoire du système français des retraites avant 1945 », Revue d'histoire de la protection sociale, 2020.*

[2] *Loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.*

Évolution de l'actif net géré par le FRR depuis 2014

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du FRR

Depuis la réforme des retraites intervenue en 2010[1], le FRR est en effet chargé de 2,1 milliards d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), devenus depuis 1,45 milliard d'euros annuel en 2024. Par conséquent, l'actif géré par le FRR a atteint un point haut à 37,2 milliards d'euros et diminue depuis. **L'actif géré par le fonds a en effet été presque divisé par deux en dix ans.**

La **rapporteure spéciale souligne toutefois que la performance exceptionnelle du FRR** – 4,4 % en performance annualisée depuis 2010 - depuis plusieurs années lui permet de limiter l'érosion de son actif. **En 2025**, pour la première fois depuis 2014, la **performance du fonds permet même une hausse de l'actif net,** favorisée en outre par la moindre contribution à la CADES.

Un tel système pourrait, sur le long-terme, stabiliser le régime de retraites tout en introduisant une part d'investissement financier de long-terme favorable à l'investissement dans l'économie. C'est vers ce schéma qu'il convient de se diriger.

[1] *Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.*

DEUXIÈME PARTIE
LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

I. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2027

A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN CROISSANCE QUI MASQUE LA TENDANCE BAISSIÈRE DE LONG-TERME

La mission « Régimes sociaux et de retraite » est une mission budgétaire interministérielle qui retrace l'ensemble des **subventions versées par le budget de l'État pour équilibrer les comptes de certains régimes sociaux et de retraite dérogatoires** au droit commun et dont la création remonte pour la plupart à une date antérieure à la création de la sécurité sociale.

Les régimes subventionnés par la mission sont **structurellement déficitaires**, du fait à la fois d'un **déséquilibre démographique**, particulièrement important pour les régimes fermés depuis plusieurs années, et de la nécessité de **financer certaines règles dérogatoires** au droit commun. Ceux-ci ne sont pas gérés par l'État mais par des organismes de sécurité sociale ou, pour le régime des marins, par un établissement public.

La mission serait dotée en 2027 d'un montant total de 6,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), en hausse de 1,6 % par rapport aux crédits adoptés en loi de finances initiale (LFI) pour 2026.

Tableau d'évolution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite »

(en millions d'euros)

	LFI 2026	PLF 2027	PLF 2027 / LFI 2026		
			montant	*en %*	*en % corrigé de l'inflation*
198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 185,9	3 856,3	- 329,6	*- 7,9 %*	*- 9,5 %*
197- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	811,3	786,9	- 24,4	*- 3,0 %*	*- 4,7 %*
195- Régimes de retraite des mines, de la SEITA, et divers	1 070,7	999,0	- 71,7	*- 6,7 %*	*- 8,4 %*
196– Compensation des exonérations relatives au taux de contribution employeur du CAS « Pensions »	0,0	630,9	+ 630,9	-	-
Total mission	**6 067,9**	**6 273,1**	**+ 205,2**	***+ 3,4 %***	***+ 1,6 %***

Note : pour l'ensemble de la mission, les autorisations d'engagement (AE) égalent les crédits de paiement (CP) ; LFI : loi de finances initiale ; PLF : projet de loi de finances.

Source : commission des finances du Sénat

Toutefois, cette croissance 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.

En effet, **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**. Cet effet est la conséquence de deux facteurs structurants.

D'une part, **les crédits alloués à la mission sont appelés mécaniquement à se réduire** du fait d'un besoin de subventionnement décroissant de la part des régimes fermés. Ces derniers, pour la plupart voient le stock de retraite qu'ils ont à verser diminuer, du fait de l'absence de nouveaux entrants dans le régime et du vieillissement de leurs pensionnés.

D'autre part, **les hypothèses de chiffrage de l'année reposent sur un gel des pensions de plus de 1 260 euros mensuels et d'une revalorisation au niveau de l'inflation de celles en dessous de ce seuil**[1]. Or, la plupart des pensionnés des régimes spéciaux bénéficiant d'une retraite supérieure à 1 260 euros par mois, l'effet du gel est fortement ressenti.

Ainsi, les **trois programmes historiques** de la mission voient leurs crédits diminuer :

- ceux du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », qui porte notamment les subventions aux régimes de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et à la Régie autonome des transports parisiens (RATP), reculent de 9,5 % en prenant en compte l'inflation ;

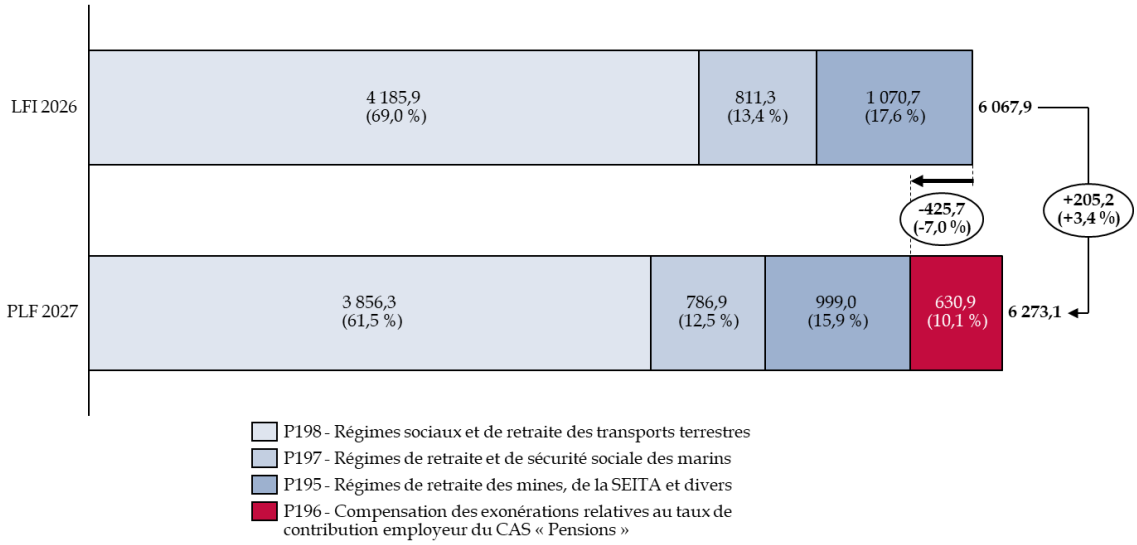
- ceux du programme 197 « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins » qui porte la subvention au régime de retraite des marins diminuent de 4,7 % en prenant en compte l'inflation ;

- ceux du programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers », qui porte notamment les subventions aux régimes des mines et de la société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA), reculent de 8,4 % en prenant en compte l'inflation.

[1] *Comme le propose l'article 35 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2027.*

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. Une explication de cette évolution est donnée au F. du I de la deuxième partie de ce rapport.

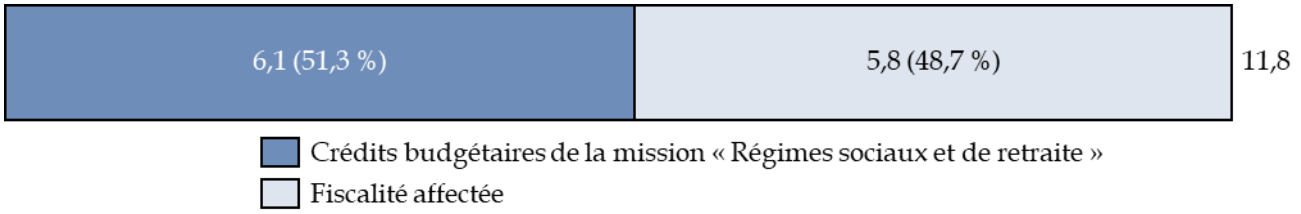
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires du projet de loi de finances 2027

B. DE NOMBREUX RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE RESTENT HORS DU CHAMP DE LA MISSION, DU FAIT DE LEUR FINANCEMENT PAR UNE AFFECTATION DE FISCALITÉ

Le financement par l'État de régimes sociaux dont les règles sont dérogatoires à celles du régime général est loin d'être entièrement retracé par les **crédits budgétaires** de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». En effet, pour l'année 2025, des **transferts de fiscalité à hauteur de 5,8 milliards d'euros** se sont ajoutés aux 6,1 milliards d'euros de crédits budgétaires alloués à la mission, portant le montant total de l'effort financier de l'État à 11,8 milliards d'euros.

Financement par l'État des régimes de retraite dérogatoires au régime général

(en milliards d'euros et en 2025)



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

Le régime des salariés de la branche des industries électriques et gazières (IEG) et le régime des non-salariés agricoles, en particulier, bénéficient d'affectation de fiscalité.

Efforts financiers de l'État au bénéfice des régimes dérogatoires au régime général

(en 2025)

Régime	Nombre de cotisants	Subvention budgétaire (en millions d'euros)	Fiscalité affectée (en millions d'euros)
Régime des agents de la SNCF	105 610	3281	-
Régime des agents de la RATP	34 840	886	-
Régime des salariés de la branche industries électriques et gazières (IEG)	128 863	-	2 164 (contribution tarifaire d'acheminement)
Régime des marins	30 402	799	-
Régime des employés des mines	586	882	-
Régimes des employés de la SEITA	0	133	-
Régime des agents de l'Opéra national de Paris	1 787	23	-
Régime des agents de la Comédie-Française	352	5	-
Régime des clercs et employés de notaires	50 000	-	380 (taxe sur les émoluments)
Régime des avocats	79 787	-	4 (droits de plaidoirie)
Régimes de non-salariés agricoles (base et complémentaire)	412 451(1)	-	3 223 (notamment taxe sur les boissons et droits sur la consommation de tabac)
Total	**844 678**	**6 009**	**5 771**

Note : le nombre de cotisant retenu est celui du régime de base, qui est du même ordre de grandeur que la complémentaire.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2027, dit « Jaune Pensions »

La fermeture des régimes financés par l'affectation de taxes, comme celui des IEG et des clercs et employés de notaires n'entraîne pas la suppression des taxes affectées afférentes. Ces dernières continuent à être collectées et financent ces régimes qui verront peu à peu le nombre de cotisants diminuer.

C. LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE AUX RÉGIMES SPÉCIAUX DES TRANSPORTS TERRESTRES DIMINUE SOUS L'EFFET DE LA BAISSE DES EFFECTIFS DE PENSIONNÉS

Le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » retrace notamment les subventions d'équilibre versées au régime de la SNCF et au régime de la RATP.

Le régime de la SNCF, géré par la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRSNCF)[1], est un régime dérogatoire au régime général, qui a été réformé le 1er juillet 2008 pour que ses règles convergent progressivement avec celle du régime de la fonction publique. Alors que les réformes de 2010[2] et de 2014[3] lui sont applicables, **le régime a été fermé à compter du 1er janvier 2020 par la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire[4].**

Le régime de la RATP, géré par la caisse de retraite du personnel de la RATP (CRPRATP)[5], est un régime dérogatoire au régime général qui a été affecté par les mêmes réformes que le régime de la SNCF, dans le même but d'engager une convergence progressive avec les règles du régime général de la fonction publique. En application de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale du 14 avril 2023[6], le régime de la RATP **a été fermé à compter du 1er septembre 2023.**

Depuis leur fermeture, les deux régimes continuent de recevoir les cotisations des agents affiliés tant qu'ils ne sont pas éteints et de verser les pensions des ayants droits. Cependant, ils n'enregistrent plus de nouvelles affiliations.

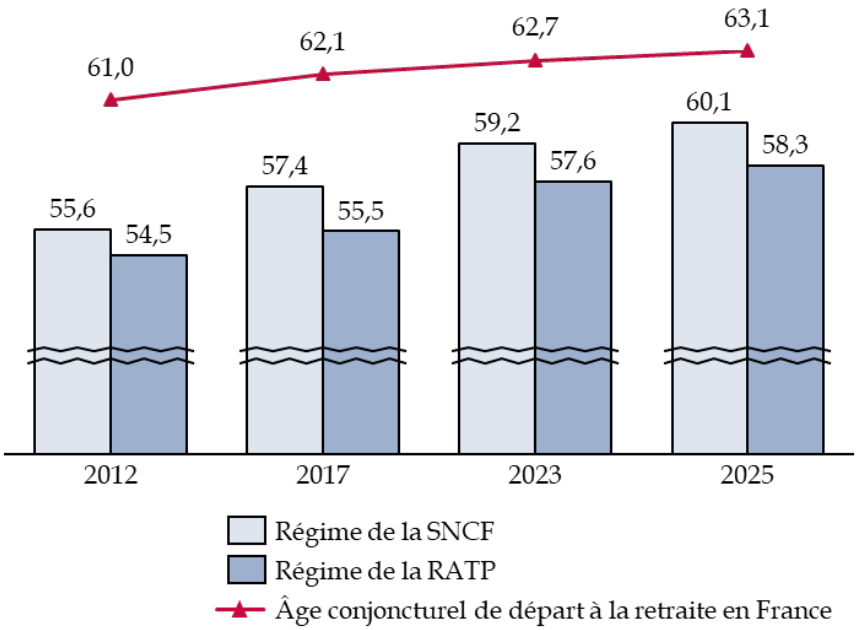
Les **règles dérogatoires** prévues par les deux régimes se traduisent principalement par un âge moyen de départ en retraite anticipé par rapport à la moyenne du régime général.

---

[1] Décret n° 2007-730 du 7 mai 2007 relatif à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français et portant ajustement de ses missions.
[2] Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.
[3] Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.
[4] Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.
[5] Décret n° 2005-1635 du 26 décembre 2005 relatif aux conventions financières passées par le régime spécial de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens, au taux et à l'assiette des cotisations perçues par ce régime.
[6] Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Âge moyen de départ à la retraite pour les régimes de la SNCF et de la RATP par rapport à l'âge moyen en France

(en années)



Source : commission des finances du Sénat, données d'après les réponses au questionnaire budgétaire et le COR

En outre, les deux régimes concernés ont des ratios démographiques[1] dégradés. Alors qu'en 1947, la SNCF représentait 400 000 agents et 316 000 pensionnés, soit un ratio d'environ 1,27, le ratio pour la SNCF s'élève à 0,56 en 2025, avec 104 286 cotisants pour 219 134 pensionnés – en comptant les pensionnés de droit direct et de droit dérivé. Pour la RATP, ce ratio est de 0,74 en 2025, avec 39 956 cotisants pour 46 109 pensionnés.

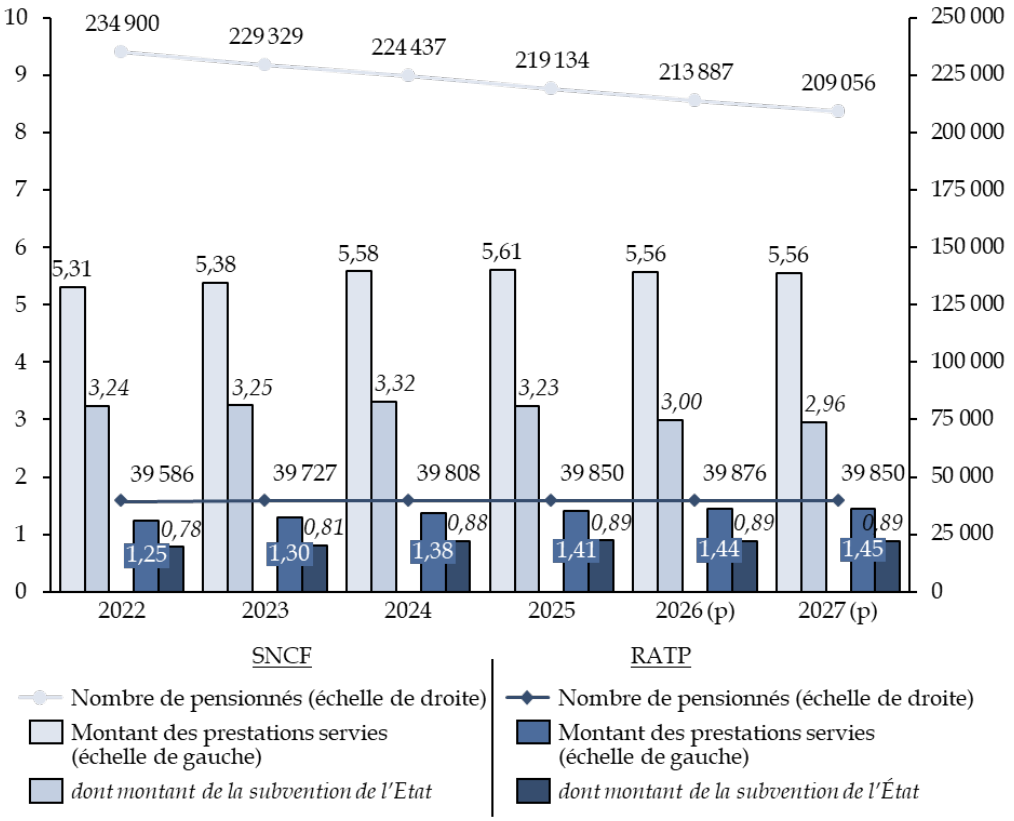
Par conséquent, ces deux régimes qui sont désormais fermés sont **largement financés par la subvention d'équilibre versée chaque année par l'État** qui représenterait en 2027 **2,96 milliards d'euros pour la SNCF** et **887 millions d'euros pour la RATP**.

Le besoin de financement par l'État de ces régimes est en diminution, en lien avec une baisse importante de la population pensionnée dans le régime de la SNCF, qui oriente mécaniquement les crédits du programme à la baisse. Ainsi, la population pensionnée du régime passerait de 234 900 personnes en 2022 à 209 056 en 2027, soit une réduction de plus de 25 800 pensionnés. La subvention de l'État au régime passerait, sur cette même période, de 3,24 milliards d'euros à 2,96 milliards d'euros.

[1] *Calculé comme le quotient du nombre de cotisants divisé par le nombre de pensionnés.*

Évolution du nombre de pensionnés de droit direct et du mode de financement des pensions versées par les régimes de la SNCF et de la RATP

(en milliards d'euros, échelle de gauche, et en nombre de pensionnés, échelle de droite)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Depuis la mise en œuvre de **l'article 15 de la LFSS pour 2024**[1], la subvention de l'État est complétée par deux autres versements de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) vers ces régimes fermés.

D'une part, ils reçoivent une fraction de la compensation généralisée vieillesse (CGV), compensation démographique qu'auraient reçu les régimes s'ils n'avaient pas été rattachés au régime général. Ce montant est estimé pour 2027 à 111 millions d'euros pour la SNCF et 13,5 millions d'euros pour la RATP ;

D'autre part, ils bénéficient du règlement du montant dû aux régimes par le régime général et l'Agirc-Arrco au nom de la compensation intégrée dans la convention entre le régime spécial et le régime général. Ce montant est estimé en 2027 à 170 millions d'euros pour la SNCF et 38 millions d'euros pour la RATP.

[1] *Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.*

Enfin, le financement de ces deux régimes provient aussi de **cotisations qu'ils continuent** à percevoir des actuels cotisants. Cette ressource est logiquement appelée à diminuer dans le temps.

Une dernière action retrace dans le programme des **subventions de moindre importance, à hauteur de 9,6 millions d'euros en 2027, soit une diminution de 2,8 millions d'euros par rapport à 2026.** Ces dernières permettent de financer les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer, d'une part, et la caisse autonome mutuelle de retraite (CAMR) de certains anciens agents des chemins de fer secondaires, d'autre part. Ces derniers sont aussi concernés par l'évolution du schéma de financement des régimes.

D. LE RÉGIME DES MARINS BÉNÉFICIE D'UNE SUBVENTION ÉLEVÉE QUI INDIQUE L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR D'UNE BRANCHE PROFESSIONNELLE SPÉCIFIQUE

Le programme 197 « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins » finance la subvention d'équilibre à la caisse de retraite des marins et les dépenses de fonctionnement de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM).

Le régime de retraite des marins est un **régime dérogatoire au régime général** qui prévoit en particulier un âge d'ouverture des droits précoce en comparaison avec le régime général : la pension d'ancienneté servie par le régime peut être versée dans certains cas à partir de 50 ans, avec un nombre d'annuité de 25 ans. **Une part importante du stock des pensions liquidées chaque année correspond au versement de « pensions spéciales** », dispositif permettant à des marins polypensionnés de disposer d'une pension versée par l'ENIM lorsque leur temps de service est compris entre trois mois et quinze ans.

Le **régime des marins est particulièrement favorable** car il permet de partir en retraite plus tôt que dans le régime général, après une durée de cotisation réduite.

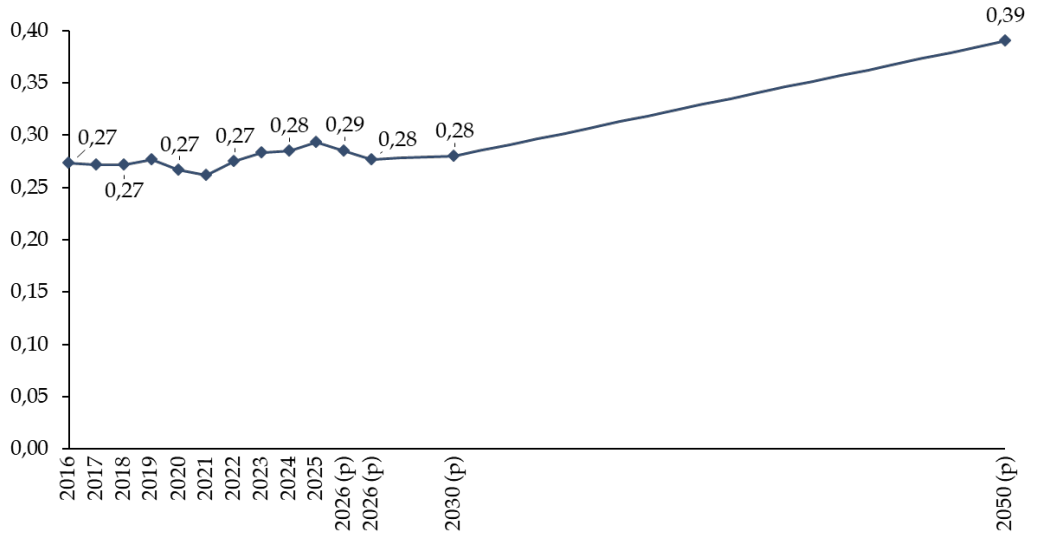
La loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a **maintenu le régime des marins**. Ce choix favorise le maintien de la compétitivité des secteurs économiques qui emploient des marins en France, notamment le secteur de la pêche. **Le choix du maintien d'un régime spécial ouvert en 2023 est concordant avec les conclusions formulées par la rapporteure spéciale** dans son rapport de juillet 2022 sur l'hypothèse d'une fermeture du régime des marins[1].

[1] *Rapport d'information n° 804 (Sénat, 2021-2022), de Mme Sylvie Vermeillet au nom de la commission des finances, sur les régimes d'assurance vieillesse des agents de la RATP et des marins.*

Le ratio démographique du régime **très dégradé** et atteint 0,29 en 2026 : 28 689 cotisants participent au financement dues pensions de 100 564 pensionnés. Il devrait néanmoins légèrement **s'améliorer à terme avec la baisse rapide du nombre de pensionnés,** qui s'élevait encore à 112 784 en 2016.

Ratio démographique du régime des marins

(nombre de cotisants par rapport au nombre de pensionnés)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Par conséquent, la **subvention d'équilibre versée par l'État** au titre de dépenses d'interventions couvre la **grande majorité des dépenses de pensions du régime**, soit 74,6 % en 2027. Sur 1 040 millions d'euros de pensions versées, 775,75 millions d'euros constituent des dépenses d'intervention de l'État. Le reste de la subvention de l'État à l'ENIM constitue une subvention pour charges de service public (SCSP) de 11,2 millions d'euros en 2027. Elle couvre les frais de gestion de la branche vieillesse de l'ENIM, opérateur qui emploie 283 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sous plafond en 2027[1].

[1] *L'ENIM gère aussi une branche « maladie », qui n'est pas équilibrée par le programme 197.*

E. LE PROGRAMME 195 INTÈGRE EN 2027 DEUX NOUVEAUX RÉGIMES

Le programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » finance diverses subventions d'équilibre dirigées soit vers des régimes fermés soit vers des régimes correspondant à une situation très spécifique, pour un montant total qui serait de 999,0 millions d'euros en 2027.

En premier lieu, la **subvention versée au régime des mines représenterait 779,5 millions d'euros** soit 78 % des crédits du programme. Ce régime, dont la gestion opérationnelle est assurée par la Caisse des dépôts et consignations, est fermé depuis le 30 août 2010. Par conséquent, la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) fait face à un **ratio démographique très dégradé, avec 534** cotisants pour 167 829 pensionnés en 2025. Le régime devrait s'éteindre à horizon 2100, la moyenne d'âge des pensionnés étant de 80,5 ans, hors droit dérivé pour les enfants.

En deuxième lieu, le programme verse des **subventions d'équilibre à d'autres régimes fermés de moindre importance démographique**, à savoir celui de la SEITA fermé depuis le 1er juillet 1980 pour un montant de 124 millions d'euros et celui de la Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer (CRRFOM) pour 0,5 million d'euros. Il opère aussi des versements liés à la liquidation de l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF) pour 39 228 euros.

En troisième lieu, la **mission a intégré** depuis 2025[1] le **Régime d'allocations viagères des gérants de débit de tabac (RAVGDT)**, qui demande une subvention de 52 millions d'euros en 2027. Cette évolution s'est faite en application de la mise en œuvre de la suppression de l'affectation de fiscalité dont bénéficiait le régime, votée en première partie de la LFI pour 2025[2], en application de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)[3].

---

[1] *Par adoption de l'amendement gouvernemental n° II-1493 lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025.*

[2] *Article 125 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.*

[3] *L'article 2 de la Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances dispose que l'affectation d'une imposition de toute nature ne peut être maintenue à un tiers que s'il est doté de la personnalité morale et que cette imposition est en lien avec les missions de service public qu'il exerce.*

En quatrième lieu, **le programme 195 intègre les subventions d'équilibre versées aux deux régimes spéciaux de la culture** : **celui de l'Opéra national de Paris et celui de la Comédie-Française**. Cette évolution de la maquette budgétaire a été portée par la LFI pour 2024. Ces deux régimes sont parmi les rares ouverts de la mission et demandent une subvention d'équilibre à hauteur de 25,5 millions d'euros pour la Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris (CROPERA) et de 5,1 millions d'euros pour la Caisse de retraites du personnel de la Comédie Française (CRPCF). Le ratio démographique des deux régimes est comparable, celui de l'Opéra national de Paris atteint 0,96 en 2025, avec 1 858 cotisants pour 1 940 pensionnés.

Enfin, deux régimes supplémentaires intègrent la mission en 2027.

D'une part, **le régime spécial des conseillers du Conseil économique, social et environnemental** (CESE), fermé depuis le 1er septembre 2023, bénéficie d'une subvention désormais retracée dans le programme. Cette demande de longue date de la rapporteure spéciale est donc une bonne nouvelle pour le suivi général du coût des régimes spéciaux pour l'État. La subvention affichée 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**.

Antérieurement versés par le ministère chargé de l'énergie, ces crédits constituent un **héritage historique**. En effet, il remonte à la **nationalisation en 1946[1] du gaz et de l'électricité en métropole** et à la création d'Électricité de France (EDF) et de Gaz de France (GDF). EDF et GDF avaient alors passé des **accords de réciprocité avec les établissements analogues d'Afrique du Nord** pour que leurs agents respectifs puissent effectuer une **carrière mixte rémunérée par une pension de vieillesse unique**. Une caisse de retraite *ad hoc* assurait la liquidation et recevait un financement des différents établissements proportionnel à la durée qu'y avait passée l'employé.

Ces dispositions sont devenues **caduques lors des indépendances** : les **agents dont tout ou partie de la pension était issue d'établissements situés en Afrique du Nord** ont pu bénéficier d'une **pension garantie par l'État**, sous la double condition « *d'être de nationalité française et de dépendre d'un État ou d'un organisme défaillant ou disparu ne pouvant plus assurer le versement des arrérages de pension* »[2].

[1] *Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.*
[2] *Réponse de la direction du budget au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

Ces **agents sont rattachés à la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG)**, qui bénéficie d'un **financement de l'État spécifique pour les pensions de cette catégorie de pensionnés,** qui peuvent être de deux types :

- soit il s'agit de **pensions garanties en totalité**, pour des assurés dont la pensions avait été liquidée en Afrique du Nord ;

- soit il s'agit de **pensions garanties partiellement**, lorsqu'elles ont été liquidées en France mais qu'une partie de la carrière a été effectuée en Afrique du Nord, auquel cas l'État ne prend à sa charge que la part contributive correspondant à cette fraction de la carrière.

Ces **droits garantis par l'État** et versés par **crédits budgétaires** n'ont **aucun lien avec le financement de la CNIEG par la contribution tarifaire d'acheminement (CTA).** En effet, ils permettent le financement des droits acquis lors de l'activité d'agents en Afrique du Nord, alors que la CTA assure uniquement le **financement de droits spécifiques passés régulés**, dans le cadre de **l'adossement du régime des IEG aux régimes de droit commun en 2004**[1] :

- les droits **spécifiques passés** sont les **droits non couverts par les régimes de droit commun** relatifs aux retraites liquidées au 31 décembre 2004, aux retraites de réversion qui s'y rapportent ainsi qu'aux périodes validées depuis cette date par les agents en activité ;

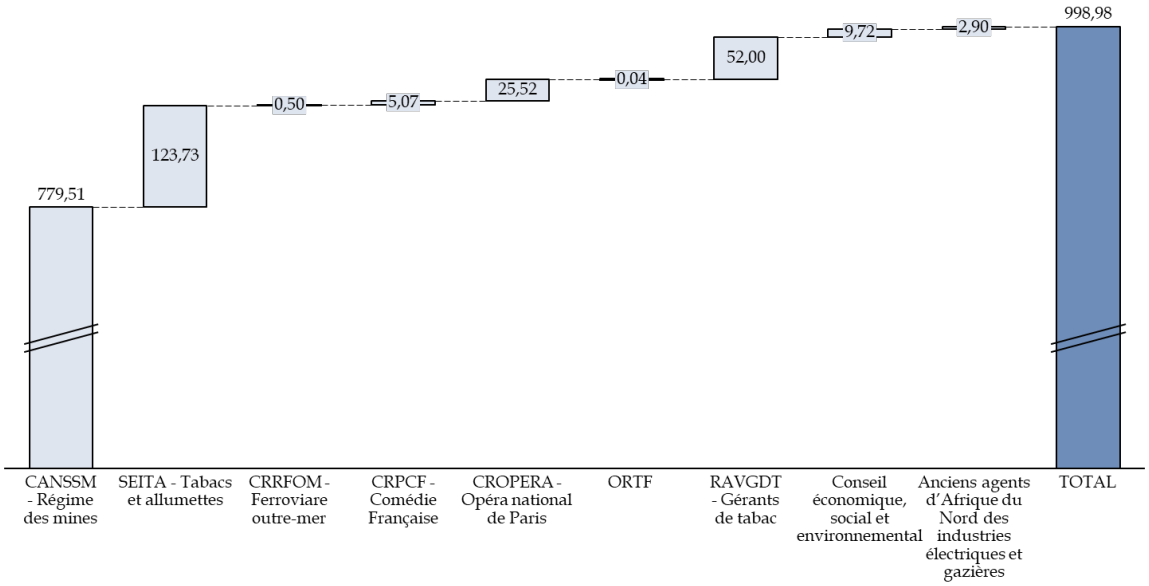
- les droits **régulés** correspondent à ceux acquis en lien avec la pratique d'activités régulées, à savoir l'acheminement de l'énergie, notamment la distribution et le transport d'électricité et de gaz naturel.

L**a rapporteure spéciale se félicite de cette intégration qui vient à nouveau faciliter la lecture de l'effort consenti par la Nation pour les régimes spéciaux de retraite.**

[1] *Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.*

Répartition des crédits du programme 195 par régime subventionné

(en millions d'euros de CP et en 2027)



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

F. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME RETRAÇANT L'EFFORT DE L'ÉTAT POUR LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES EMPLOYÉS À LA POSTE OU CHEZ ORANGE

En adoptant, le 2 juillet 1990, la loi relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom[1], **le législateur a transformé**, au 1er janvier 1991, **l'ancienne direction générale des télécommunications en deux personnes morales de droit public** : La Poste et France Télécom.

Si ce texte a prévu **l'arrêt des recrutements de fonctionnaires** au sein des deux entités créées, les fonctionnaires présents ont obtenu leur **maintien en emploi, conservé leur statut ainsi que leur affiliation au régime** du code des pensions civiles et militaires de retraite.

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 de l'État, alors que les nouveaux employés de ces entreprises cotisaient au régime général.

[1] *Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.*

Afin **d'accompagner sur le temps long la baisse du nombre de fonctionnaires cotisants** du fait de l'arrêt de recrutement de titulaires en 1991, il a en outre été prévu, à partir de la privatisation des deux entités, que chacune serait redevable d'une cotisation **patronale assise sur le traitement indiciaire des fonctionnaires.** Le taux de cotisation, pour chacun des employeurs, est fixé 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).**

Il est **notifié par le ministre du budget** aux deux employeurs, en application d'un décret de 1997 pour Orange[2] et de 2007 pour La Poste[3]. Actuellement, le TEC 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 ont un taux employeur fixé à 82,28 %** depuis le 1er janvier 2025. Ce taux, fixé à 49,90 % en 2006 lors de la création du CAS « Pensions » (*cf.* troisième partie), a été progressivement augmenté afin de respecter l'obligation organique d'équilibre du solde cumulé du CAS[4].

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**.

La direction du budget a décidé la création de ce programme « *afin d'améliorer la transparence […] et de retracer l'effort financier consenti par l'État au titre des fonctionnaires en activité chez Orange et La Poste pour le financement de la pension des fonctionnaires* »[5]. Les crédits sont fléchés vers le CAS « Pensions » sur le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ».

Pour calculer la subvention implicite de l'État, la DB a appliqué à la masse salariale constituée de la rémunération indiciaire des fonctionnaires employés chez Orange ou à La Poste un taux, calculé comme la différence entre le TEC de l'employeur et le taux de droit commun des pensions de la FPE.

---

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

[2] *Décret n° 97-139 du 13 février 1997 relatif aux modalités de détermination et de versement de la contribution employeur à caractère libératoire mise à la charge de France Télécom.*

[3] *Décret n° 2007-3 du 1 janvier 2007 portant les modalités de détermination et de versement de la contribution employeur libératoire au titre des fonctionnaires de La Poste.*

[4] *Article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.*

[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

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 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

Comme l'indique la DB, le **montant de cette subvention est en baisse structurelle,** dans la mesure où cette dernière est proportionnelle à la rémunération totale soumise à cotisations des fonctionnaires en activité chez Orange et La Poste. Or, du fait de l'absence de recrutement depuis 1991 de fonctionnaires chez Orange ou La Poste, cette population est un groupe fermé en diminution. Par exemple, le nombre de fonctionnaires en activité chez La Poste est estimé à 25 000 en 2027, 23 000 en 2028 et 21 000 en 2029.

Ce nouveau programme accroît de 630,9 millions d'euros les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » mais constituent avant tout la mise en évidence d'une subvention de l'État vers ces régimes qui était auparavant implicite.

II. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

A. L'INFORMATION DU PARLEMENT QUANT AUX SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE DES DIFFÉRENTS RÉGIMES SPÉCIAUX DEMEURE PRÉSERVÉE ET DEVRA L'ÊTRE POUR LES EXERCICES À VENIR

Depuis le 1er janvier 2025, un nouveau schéma de financement des régimes spéciaux est prévu au 3° de l'article L. 134-3 du code de la sécurité sociale. Selon ces nouvelles dispositions, c'est au **régime général, *via* la CNAV, d'équilibrer en dernier ressort un grand nombre de régimes spéciaux**. L'État, de son côté, est chargé de compenser la CNAV pour les dépenses nouvelles qui lui incombent.

Nommément listés dans le code à l'article précité, les régimes concernés sont les suivants :

- les régimes spéciaux, comme ceux de la Banque de France, de la SNCF, de la RATP, des clercs de notaires, des industries électriques et gazières, des mines ou encore de la SEITA

- le régime du Conseil économique sociale et environnementale

- certains régimes n'ayant plus aucun cotisant comme celui des chemins de fer d'Afrique du Nord, des régies ferroviaires d'outre-mer, de l'Office de radiodiffusion-télévision française ou encore des chemins de fer franco-éthiopiens.

L'article 9 du PLFSS pour 2024, adopté en tant qu'**article 15 de la LFSS**[1], envisageait à l'origine que la compensation à la CNAV des crédits pour équilibrer les régimes dont elle avait nouvellement la charge passerait par une « clé de TVA » à partir de 2025.

Finalement, le 8° de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale prévoit que l'État compense le régime général au titre du nouveau schéma de financement.

La **rapporteure spéciale salue ainsi le maintien de crédits budgétaires** pour équilibrer les régimes fermés qui relèvent de la mission. L'information du Parlement et des citoyens.

Elle se félicite des effets simplificateurs de cette réforme. En effet, à termes, les réserves des régimes fermés devraient se tarir, les cotisations diminuer : ces derniers n'auront alors **qu'une ressource issue de la subvention de la CNAV,** ce qui apportera une harmonisation des schémas de financement et facilitera le suivi de l'extinction des régimes.

[1] *Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.*

Néanmoins, la subvention versée par l'État à la CNAV retracée dans la mission vient faire perdre une partie de l'information qui était auparavant disponible, en regroupant **trois composantes** de l'ancien schéma de financement :

- **la compensation au titre de la fermeture**, qui correspond aux cotisations perçues par la CNAV du fait de l'affiliation des nouveaux salariés au régime général ;

- **la compensation généralisée vieillesse** qui est un système de péréquation entre les régimes de retraite pour tenir compte des déséquilibres démographiques ;

- **la subvention budgétaire de l'État** qui matérialise l'effort financier de l'État pour soutenir à la fois la part de déséquilibre démographique non compensée par la compensation généralisée et l'existence de règles dérogatoires du régime général au bénéfice de certains assurés.

En fusionnant ces trois composantes en une seule, le nouveau schéma a pour effet de les rendre indiscernables, alors qu'elles répondent pourtant à des logiques distinctes.

À ce titre, la rapporteure spéciale regrette cette perte de la lisibilité et d'information, pour les assurés sociaux et les contribuables, des modalités de financement du déficit des régimes spéciaux de retraite fermés. Toutefois, le plus important, à savoir le maintien d'une ligne budgétaire spécifique pour chacun des régimes, est conservé. Cette option, plutôt que l'affectation de fiscalité qui brouillerait le coût de l'extinction des régimes, doit être maintenue dans les années à venir.

B. LE RASSEMBLEMENT DE L'ENSEMBLE DES RÉGIMES SPÉCIAUX BÉNÉFICIANT DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT DOIT SE POURSUIVRE

Comme l'a présenté la rapporteure spéciale dans la première partie du rapport**, l'enjeu de la lisibilité du système de retraite est tout à fait majeur.** L'existence de la mission « Régimes sociaux et de retraite », qui a pour objet de concentrer l'ensemble des crédits budgétaires que verse l'État à la CNAV pour équilibrer les régimes fermés, ou aux régimes directement lorsqu'ils sont encore ouverts, permet ainsi de retracer efficacement l'effort de la Nation pour le financement des régimes spéciaux.

Depuis plusieurs années, **la rapporteure spéciale travaille** à mettre en évidence le besoin de **rattacher l'ensemble des régimes bénéficiant d'une subvention budgétaire de l'État à la mission**.

Après les régimes de la culture en 2024 et celui des gérants de débit de tabac (RAVGDT) en 2025, elle se félicite que **deux nouveaux régimes soient intégrés à la mission.**

D'une part, l'apparition de celui du Conseil économique, social et environnemental (CESE) vient répondre à une demande répétée de la rapporteure spéciale. Ce régime, financé comme les autres régimes fermés par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), n'a pas été retracé dans la maquette budgétaire en en 2025, ni en 2026. En effet, dans la LFI pour 2025, les dépenses du programme 126 de la mission « Contrôle et Conseil de l'État » avaient été réduites des 8,2 millions d'euros qui permettaient d'équilibrer le régime spécial du CESE, sans que ce montant soit transféré dans une autre mission.

Les auditions menées en 2025 par la rapporteure spéciale avaient laissé entendre la **possibilité du dépôt d'un amendement** afin de faire revenir la ligne dédiée au CESE dans la LFI pour 2026. Toutefois, cette **initiative du gouvernement n'étant pas allée au bout**, la subvention du régime du CESE n'est pas apparu dans la mission.

La direction du budget a reconnu, en audition, que la **situation des exercices 2025 et 2026 devait être régularisée**. Ainsi, comme elle l'explique, « *les crédits de la mission RSR viendront compenser la CNAV au titre [de l'équilibrage du régime du CESE pour] les années 2025 et 2026* »[1] en cours de gestion 2026.

D'autre part, **l'intégration de la subvention versée pour le régime des agents français des établissements publics, offices d'électricité et du gaz, d'Algérie, du Maroc et de Tunisie** a consisté en une nouveauté qui n'était **pas attendue par la rapporteure spéciale**. En effet, cette subvention d'un montant de seulement 2,9 millions d'euros, versée depuis le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », n'avait pas été repéré comme pouvant entrer dans la mission « Régimes sociaux et de retraite ». En audition, la direction du budget a affirmé que d'autres subventions vers des régimes spéciaux restaient sans doute à rapatrier dans la mission.

La rapporteure spéciale **estime qu'un travail de recensement exhaustif des régimes subventionnés doit être entrepris**, afin d'afficher de façon définitive, dans le projet de loi de finances pour 2028, l'ensemble des régimes équilibrés par une subvention de l'État.

À terme, en effet, la mission « Régimes sociaux et de retraites » devra inclure l'ensemble des dépenses de l'État permettant d'équilibrer des régimes de retraite. Un autre travail pourrait en outre être entrepris, à plus long-terme, pour les régimes bénéficiant d'une fiscalité affectée : cette dernière pourrait être réintégrée au budget de l'État, qui piloterait par crédits budgétaires une subvention qui leur serait dédiée.

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

C. LA GESTION DE LA PENSION DES FONCTIONNAIRES DE LA POSTE ET FRANCE TÉLÉCOM EST UN EXEMPLE D'ÉCHEC DE LA CONSTITUTION DE RÉSERVES EN VUE DU VERSEMENT DE LEURS RETRAITES

Le soutien, par la rapporteure spéciale, **d'une marche vers un régime par répartition provisionné,** est **légitimé par l'histoire de la privatisation d'Orange et de La Poste.** En effet, la création du programme 196 « Compensation des exonérations relatives au taux de contribution employeur du CAS « Pensions » » montre une nouvelle fois que l'État n'a pas été capable, lors de la privatisation de ces deux entités, de provisionner la soulte qui lui a été versée.

En 1997, France Télécom, qui deviendrait Orange en 2013, a versé l'équivalent de 5,7 milliards d'euros à l'État au titre de la prise en charge des retraites des employés fonctionnaires qui resteraient affiliés au régime de la fonction publique d'État. En 2002, La Poste a, de même, versé 2 milliards d'euros.

Or, comme l'explique le rapport du COR de 2026, « ***les soultes versées par France Télécom et La Poste lors de leur privatisation […] ont été enregistrées en comptabilité nationale comme des recettes publiques l'année de leur versement, contribuant alors à l'amélioration du solde budgétaire*** ». Ces sommes, au lieu d'être provisionnées afin de préparer l'avenir et le versement des engagements correspondants, ont disparu sous l'effet de leur dilution dans le budget général.

Aujourd'hui, l'État reprend à sa charge, et met en évidence pour la première année, le **coût implicite de l'absence de provisionnement de cette soulte,** qui aurait pu combler l'écart de cotisation prévu entre le taux d'équité concurrentiel (TEC) et le taux de droit commun appliqué pour le CAS « Pensions ».

Cette **absence de provisionnement est mise en exergue** d'autant plus que, comme l'explique la direction du budget[1], 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 et que les versements passés sont suffisants pour couvrir ses obligations de financement du CAS jusqu'à la fin du dispositif, prévu en 2049.

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

La rapporteure spéciale **s'étonne que l'administration se satisfasse de cette situation** qui accroît les charges de l'État pour le financement des retraites des fonctionnaires ayant exercé à La Poste. Il convient toutefois de noter que l'arrêt des versements s'apprécie sur une logique pluriannuelle : selon la direction du budget, si les versements passés effectués par La Poste étaient insuffisants pour couvrir ses obligations de financement, le groupe pourrait reprendre ses versements.

Cette situation rappelle, en tout état de cause, l'histoire du Fonds de réserve pour les retraites exposée en première partie : la France peine, lorsque la possibilité lui en est offerte, à provisionner en vue de lisser les difficultés qui s'appliqueraient au système de retraite. Il convient d'inverser cette tendance.

D. L'ÉCONOMIE PERMISE PAR LA REVALORISATION DIFFÉRENCIÉE DES PENSIONS PRÉVUE EN LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE S'AVÈRE ESSENTIELLE

Comme le présentait la première partie du rapport, **l'article 35 du PLFSS pour 2027 prévoit une revalorisation différenciée des pensions :**

- pour celles dont le montant total[1] est **inférieur à 1 260 euros**, la revalorisation se ferait sur le niveau de l'inflation comme le droit le prévoit ;

- pour les **pensions supérieures à 1 260 euros par mois**, le gouvernement pourrait déterminer, par voie réglementaire un **niveau d'indexation inférieur à celui de l'inflation** sans qu'il soit possible toutefois de réduire le niveau des pensions. Ce niveau d'indexation pourrait être progressif en fonction du niveau de pension.

Le rendement attendu, dans le cas où **l'ensemble des pensions au-delà de 1 260 euros seraient gelées en 2027 –** c'est-à-dire si le coefficient de revalorisation choisi est 1 -, est de **4,0 milliards d'euros**. L'économie serait constatée pour environ 3,0 milliards d'euros au niveau des dépenses de la branche vieillesse, qui augmenteraient moins que le tendanciel, selon l'exposé des motifs de l'article. Le milliard d'économie restant serait partagé entre la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le CAS « Pensions » (*cf. infra*).

Le **chiffrage retenu par l'administration** pour budgéter le PLFSS et le PLF pour 2027 repose sur **l'hypothèse d'un gel des pensions au-delà de 1 260 euros.** La rapporteure spéciale estime qu'il s'agit d'une **hypothèse optimiste** pour le solde des administrations publiques, au vu de la situation politique.

[1] *Incluant la retraite de base et la complémentaire.*

Toutefois, elle remarque que **l'économie liée à une telle hypothèse est substantielle.** La hausse tendancielle de la mission « Régimes sociaux et de retraite » l'aurait mené à afficher une dépense de 5 791 millions d'euros, quand le PLF 2027 prévoit une dépense de 5 639 millions d'euros pour la mission. Ainsi, rien que sur le périmètre des régimes spéciaux, **l'économie réalisée par rapport au tendanciel est de 154 millions d'euros** et le montant des dépenses de la mission diminue, à périmètre constant, de 429 millions d'euros.

TROISIÈME PARTIE
LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

I. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

A. LES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT VOIENT LEURS RETRAITES FINANCÉES PAR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » a été créé en 2006 en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001[1]. Son objet est de concaténer toutes les opérations relatives aux pensions et aux avantages accessoires gérés par l'État. Le CAS « Pensions » retrace à ce titre toutes les opérations de financement, en recettes et en dépenses, des régimes de retraite des fonctionnaires civils de l'État, des militaires et des ouvriers de l'État.

Pour autant, la rapporteure spéciale relève que ces régimes de retraite ne suffisent pas à épuiser la diversité des situations dans lesquelles peuvent se trouver les agents publics pour leur régime de retraite.

En effet, les fonctionnaires de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière sont affiliés à un régime distinct géré par la **Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)** qui a versé en 2025 près de 26,3 milliards d'euros de pensions. Les fonctionnaires titulaires des trois versants de la fonction publique sont en parallèle affiliés à un régime additionnel par capitalisation, le régime de **retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)**, financé par des cotisations assises sur la part indemnitaire du traitement, qui verse un montant annuel de pensions équivalant à 509 millions d'euros en 2025, après 474 millions d'euros en 2024.

Il faut enfin ajouter à cet état des lieux le cas des **agents publics non-titulaires**, ou contractuels, qui représentaient 24 % de l'emploi public en 2024[2] et qui sont affiliés, pour la couverture de base, au **régime général** et, pour la couverture complémentaire, à un régime complémentaire spécifique, **l'Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec)**, qui a versé en 2025 un montant de pensions de 4,6 milliards d'euros, en hausse de 6 % par rapport à 2024. Cette progression est à mettre en relation avec l'augmentation du recours aux contractuels dans la fonction publique.

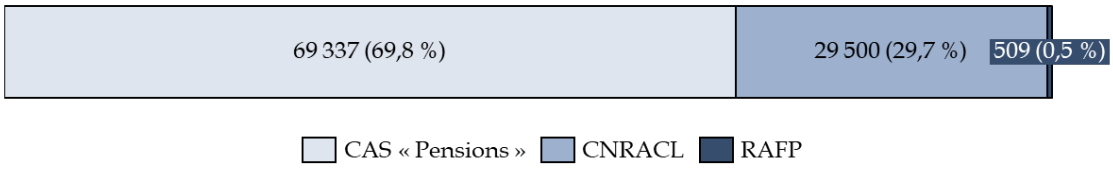
---

[1] *Article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.*

[2] *Direction générale de l'action et de la fonction publique, Fonction publique, Chiffres clés, Édition 2026.*

Dépenses de retraite pour les fonctionnaires titulaires

(en millions d'euros exécutés en 2025)



Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2025 sur les pensions de retraite de la fonction publique

Le CAS « Pensions » est lui-même subdivisé en **trois programmes budgétaires** :

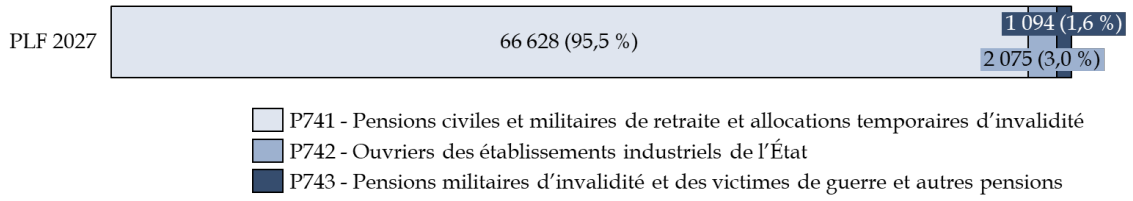
- le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » qui retrace les recettes et les dépenses des deux principaux régimes de retraite du CAS : le régime de retraite des fonctionnaires civils de l'État et le régime de retraite des militaires ;

- le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État » qui retrace les recettes et les dépenses du régime des ouvriers de l'État géré par le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et le fonds gérant les rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) ;

- le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » qui présente la particularité de ne pas avoir de recettes et de retracer les dépenses afférentes à des pensions ou prestations non-contributives.

Répartition par programme des crédits du CAS « Pensions »

(en millions d'euros de CP prévus pour 2027)



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

Le **montant total** des crédits demandés pour les trois programmes budgétaires du CAS « Pensions », de **69,797 milliards d'euros en 2027**, est en baisse de 0,2 % par rapport à 2026. Cette très légère diminution est essentiellement due à l'hypothèse de gel des pensions supérieures à 1 260 euros sur laquelle a été bâtie la maquette budgétaire.

Tableau d'évolution des crédits du CAS « Pensions »

(en millions d'euros)

	LFI 2026	PLF 2027	PLF 2027 / LFI 2026		
			montant	*en %*	*en % corrigé de l'inflation*
741- Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	66 656,5	66 628,1	- 28,4	*- 0,0 %*	*- 1,8 %*
742- Ouvriers des établissements industriels de l'État	2 102,7	2 075,5	- 27,2	*- 1,3 %*	*- 3,0 %*
743- Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 170,4	1 094,3	- 76,1	*- 6,5 %*	*- 8,2 %*
Total mission	**69 929,6**	**69 797,9**	**- 131,7**	***- 0,2 %***	***- 2,0 %***

Note : pour l'ensemble des programmes du CAS, les autorisations d'engagement (AE) égalent les crédits de paiement (CP).

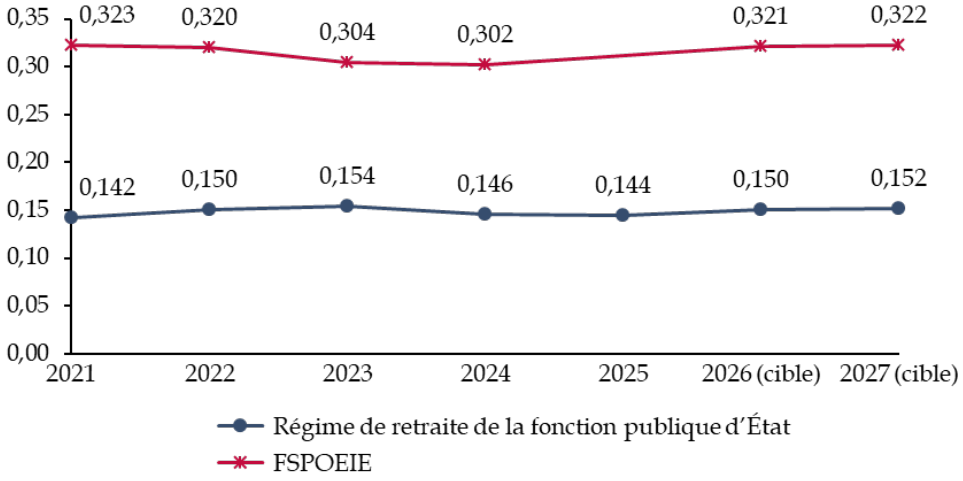
Source : commission des finances du Sénat

En additionnant les crédits du CAS « Pensions » et ceux de la mission « Régimes sociaux et de retraite », le montant total des crédits demandés pour 2025 est de 76,1 milliards d'euros.

Les régimes entrant dans le champ du CAS « Pensions » font également l'objet d'un **suivi relatif à leur frais de gestion**, **qui sont globalement stables au regard des prévisions relatives à l'année 2026**. Le ratio de frais de gestion particulièrement élevé pour le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) s'explique à la fois par le montant réduit des pensions versées et par le coût important de gestion opérationnelle du fonds.

Frais de gestion des régimes dans le champ du CAS « Pensions »

(en dépenses de gestion en euros pour 100 euros de prestations servies)



Note : la donnée pour le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) n'est pas disponible pour 2025 dans le Projet annuel de performances.

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

B. LA REVALORISATION DIFFÉRENCIÉE DES PENSIONS DEVRAIT PERMETTRE DE LIMITER FORTEMENT LES DÉPENSES DU PROGRAMME 741, QUI RETRACE LE FINANCEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT

Le programme 741 recouvre l'essentiel du CAS « Pensions » avec 95,5 % des crédits du compte. Il finance à la fois la couverture du risque « vieillesse » et le versement des allocations temporaires d'invalidité (ATI) pour les fonctionnaires titulaires de l'État.

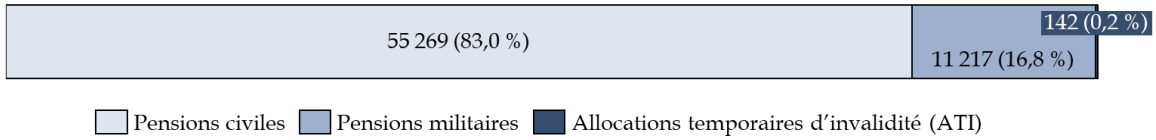
Il financerait, en 2027, les catégories de dépenses suivantes :

- le versement des **pensions de retraite de la fonction publique d'État** à hauteur de 54,3 milliards d'euros pour les pensions civiles et de 11,2 milliards d'euros pour les pensions militaires ;

- le versement des **allocations temporaires d'invalidité** (ATI) à hauteur de 142 millions d'euros.

Dépenses du programme 741 par action

(en milliards d'euros et en CP pour 2027)



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

Pour couvrir ces dépenses, le programme 741 est destinataire de plusieurs catégories de recettes publiques :

- en premier lieu, les **cotisations « salariales » des fonctionnaires** qui seraient de **7,5 milliards d'euros en 2027**. Ces cotisations sont calculées sur une **assiette restreinte au regard du traitement des agents publics** qui correspond au traitement indiciaire brut ainsi que certaines primes ouvrant droit à pension. Le taux de calcul de la cotisation, qui était fixé à 7,85 % jusqu'en 2010, a été progressivement relevé pour converger vers le taux de cotisation du régime général. Ce taux est fixé depuis 2020 à 11,10 %, ce qui est proche mais non équivalent au taux du régime général qui est de 11,31 %, en tenant compte de la contribution au régime complémentaire obligatoire Agirc-Arrco.

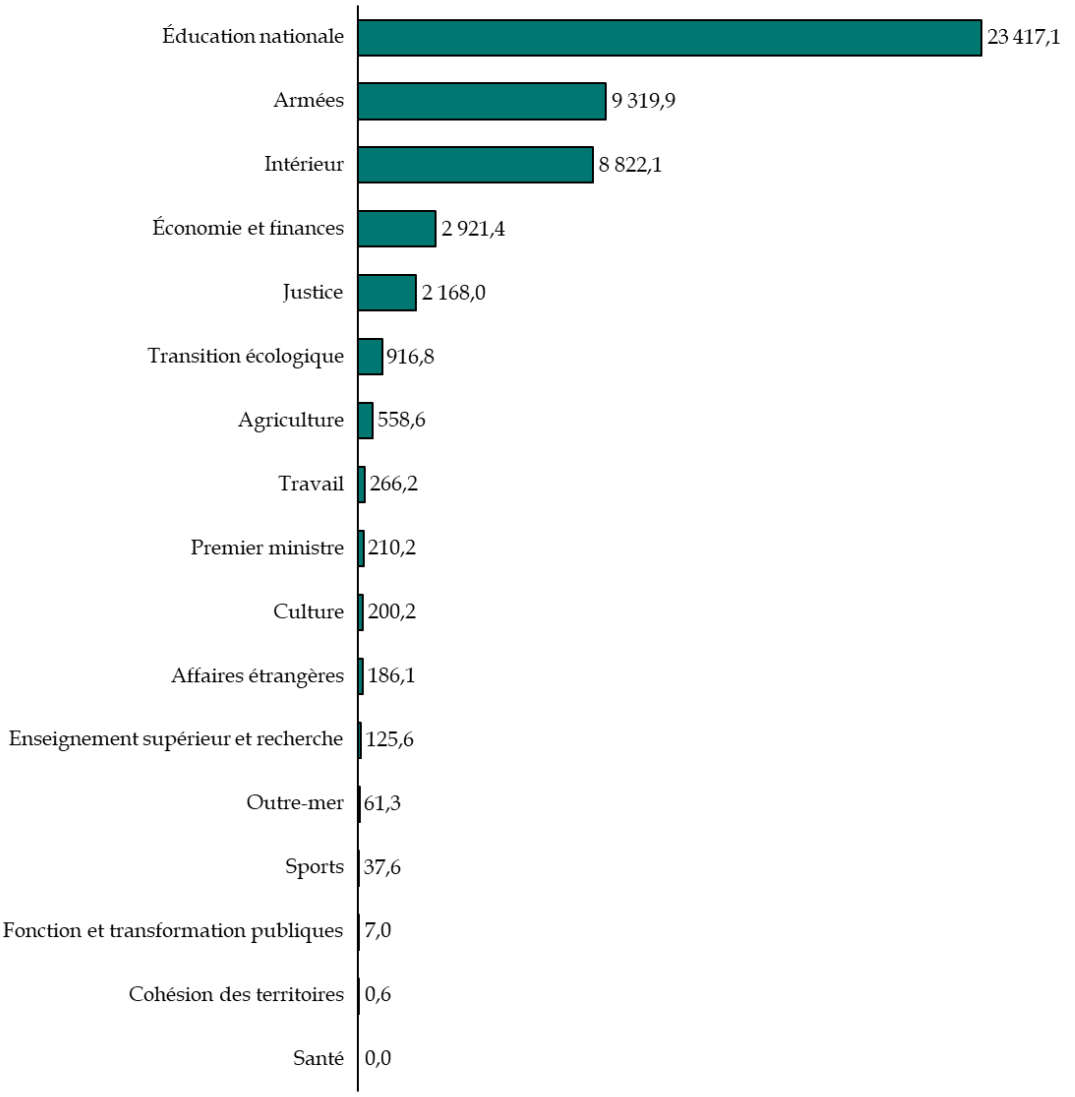
- en deuxième lieu, les **contributions de l'État employeur**, qui correspondent aux cotisations « patronales » pour les fonctionnaires qui seraient de **57,8 milliards d'euros en 2027**. Pour le calcul de la contribution de l'État employeur, il existe deux taux applicables : le taux « civil » fixé à 82,28 % depuis 2026, et le taux « militaire » fixé à 126,07 % depuis 2013.

Pour les fonctionnaires de l'État en mobilité dans la fonction publique territoriale ou hospitalière, le taux de contribution de leur employeur est aligné sur celui de la CNRACL, c'est-à-dire 37,65 %. **Ce taux a augmenté de 3 points en 2026.**

Les contributions de l'État sont prélevées ministère par ministère, ce qui est une façon de **retracer les structures administratives où la masse salariale est la plus importante.** L'éducation nationale et le ministère des armées, par exemple, sont les ministères dont la contribution au CAS est la plus importante.

Répartition par ministère des contributions de l'État employeur

(en millions d'euros exécutés en 2025)



Note : les dépenses de personnel destinées à alimenter le CAS « Pensions » (T2 CAS) du ministère de la Santé sont nulles en 2025 du fait de la disparition du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » et de son rattachement au programme 155 « Soutien des ministères sociaux », lié au ministère du Travail.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Ces recettes sont complétées par le **transfert à l'État par la CNRACL** des cotisations des agents de l'État ayant opté pour le statut de fonctionnaire territorial, pour un montant de 441 millions d'euros prévus en 2027.

Enfin, les **allocations temporaires d'invalidité** (ATI) font l'objet d'un circuit de financement distinct. En effet, pour couvrir ce risque, le taux de cotisation de l'État employeur est complété par un taux spécifique de couverture de financement des allocations temporaires d'invalidité de 0,32 %. Ce taux est appelé à demeurer stable en 2027. Les **recettes associées à la couverture du risque sont estimées à 179 millions d'euros, ce qui permet d'équilibrer les dépenses associées, qui sont évaluées à 142 millions d'euros.**

En 2027, les documents budgétaires prévoient que **la section du programme 741 au sein du CAS « Pensions » sera excédentaire**, pour la deuxième année consécutive après 2026, à hauteur de 1,039 milliard d'euros. Elle devrait redevenir déficitaire dès 2029.

Cet excédent résulte de **l'effet du gel des pensions au-delà de 1 260 euros mensuels** qui a servi d'hypothèse pour les chiffrages du budget.

Cette stabilisation d'un excédent en 2027 constitue un fait remarquable, le déficit de la section du CAS que représente le programme 741 ayant été **lourdement déficitaire avant 2026** : 1,1 milliard d'euros en 2023, puis de 3,5 milliards d'euros en 2024 et de 2,0 milliards d'euros en 2025.

C. LA NETTE BAISSE DES DÉPENSES RELATIVES AU RÉGIME DES OUVRIERS DE L'ÉTAT ET AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ, RESPECTIVEMENT RETRACÉS DANS LES PROGRAMMES 742 ET 743

1. Les crédits nécessaires au paiement des retraites des ouvriers des établissements industriels de l'État diminuent en 2027

Le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État » retrace le soutien public au régime de sécurité sociale des ouvriers de l'État, à travers, d'une part, le financement des prestations vieillesse et invalidité versées par le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et, d'autre part, le financement des rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM).

Les RATOCEM sont intégralement financées par le versement d'une subvention budgétaire du ministère des armées. **Pour 2027, les dépenses associées au RATOCEM sont estimées à 52,4 millions d'euros, un montant en baisse de 1,8 % par rapport aux crédits ouverts en 2026.**

La couverture des risques « vieillesse » et « invalidité » pour les ouvriers de l'État est assurée par le FSPOEIE. Institué par la loi du 21 mars 1928, ce fonds est géré depuis sa création par la Caisse des dépôts et consignations.

Les dépenses du FSPOEIE devraient diminuer en 2027, étant donnée la **réduction du nombre de pensionnés et la revalorisation différenciée des pensions**. Les dépenses estimées pour 2027 atteignent 2,08 milliards d'euros, soit une réduction de 27,2 millions d'euros par rapport à 2026 où elles s'élevaient à 2,1 milliards d'euros.

En face de ces dépenses, le FSPOEIE dispose de plusieurs grandes catégories de recettes :

- des **cotisations « salariales »** versées par les ouvriers de l'État selon un taux identique à celui des fonctionnaires titulaires, pour un montant estimé de 63 millions d'euros en 2027 ;

- des **cotisations « patronales »** versées par les ministères qui emploient des ouvriers de l'État, selon un taux spécifique fixé à 35,01 % depuis 2019 : ces cotisations atteignent en 2027 202 millions d'euros ;

- un versement au titre de la **compensation généralisée vieillesse**[1] de 110 millions d'euros en 2027 ;

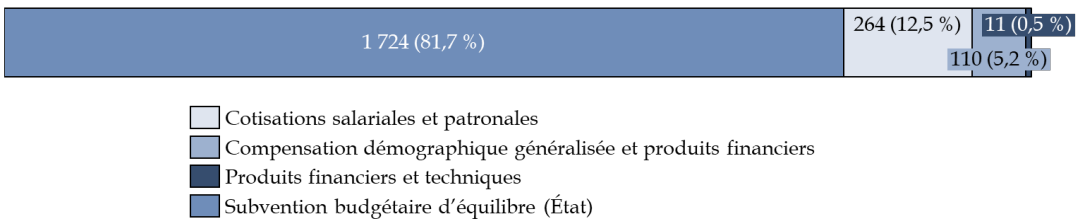
- des **produits financiers et techniques** pour 11 millions d'euros en 2027 ;

- une **subvention d'équilibre versée par l'État**, qui est répartie entre neuf programmes du budget général et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » au prorata des effectifs de pensionnés pour chaque programme. Cette subvention, d'un montant de **1,724 milliard d'euros en 2027**, représenterait 81,2 % des recettes du FSPOEIE.

L'importance de la subvention d'équilibre est liée au **ratio démographique particulièrement dégradé du FSPOEIE**. Ce dernier est de 0,20 en 2025, avec 15 146 cotisants pour 88 757 pensionnés au 31 décembre 2025.

Répartition des recettes du FSPOEIE par catégorie

(en millions d'euros et en 2027)



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

[1] *Article L. 134-1 de code de la sécurité sociale.*

2. La baisse rapide du nombre de pensionnés relevant du programme 743 provoque une réduction franche des dépenses

Le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » finance plusieurs dispositifs de pensions et allocations non-contributives, c'est-à-dire intégralement pris en charge par la solidarité nationale.

Ainsi, à la différence des autres programmes du CAS « Pensions », le programme 743 n'est pas affectataire de ressources propres extrabudgétaires. **L'intégralité des actions du programme sont financées par diverses subventions** versées depuis d'autres programmes budgétaires.

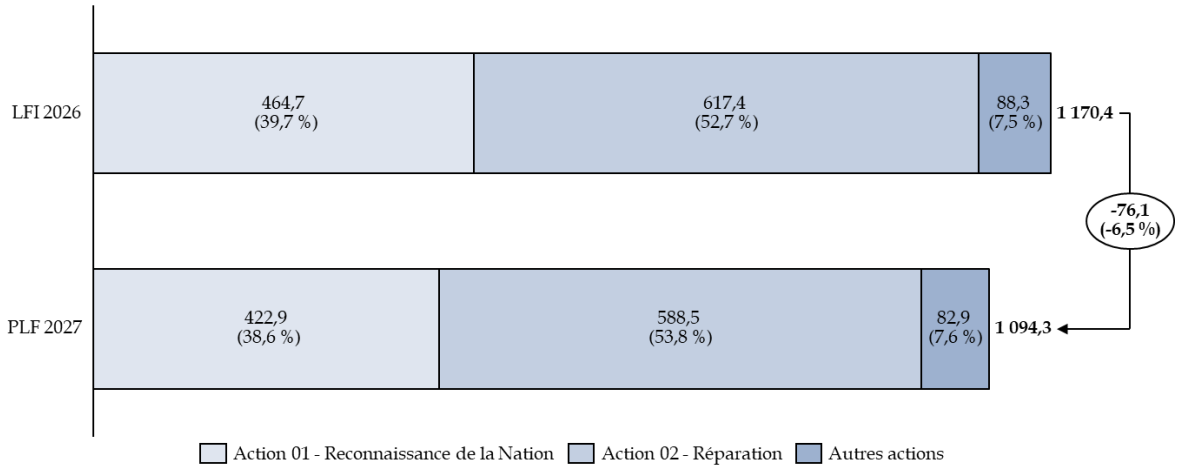
Le programme comprend deux dispositifs principaux. Le premier permet le financement de **l'allocation de reconnaissance du combattant**, le seconde le **financement des pensions militaires d'invalidité**. Ces deux dispositifs représentent **92,4 % des crédits du programme.**

L'action 01, qui porte l'allocation de reconnaissance du combattant, est versée aux titulaires de la carte du combattant âgés de plus de 65 ans. Son coût est estimé à 422,9 millions d'euros en 2027, contre 464,7 millions d'euros en 2026. Cette baisse est portée principalement par la décroissance des effectifs.

L'action 02, qui retrace principalement les pensions accordées à des militaires victimes d'accidents imputables au service ou à des faits de guerre, est dotée de 588,5 millions d'euros en 2027, en baisse de 4,9 % en un an. La réduction du nombre de bénéficiaires est liée notamment à la réduction du nombre de militaires engagés dans des conflits depuis plusieurs décennies. En outre, la baisse est accentuée par le fait que les titulaires les plus âgés sont souvent ceux souffrant des pathologies les plus lourdes et sont donc les bénéficiaires des pensions les plus élevées.

Répartition par action des dépenses du programme 743

(en millions d'euros et en CP pour 2027)



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

Les **autres actions du programme, qui représentent 7,6 % de ses crédits,** permettent de financer diverses allocations non-contributives, comme les pensions du régime concordataire pour les ministres des cultes en Alsace-Moselle, l'allocations de reconnaissance pour les anciens membres des formations supplétives en Algérie, les pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien, les pensions des sapeurs-pompiers victimes d'accident et les pensions de l'ORTF.

II. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

A. LE MAINTIEN D'UN EXCÉDENT POUR LE CAS « PENSIONS » EST LIÉ À L'ÉCONOMIE PERMISE PAR LA REVALORISATION DIFFÉRENCIÉE DES PENSIONS

Le CAS « Pensions » est soumis comme l'ensemble des comptes d'affectation spéciale à une règle d'équilibre cumulé en application de la règle selon laquelle « *le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées* »[1].

Cet équilibre s'apprécie à l'échelle de l'ensemble des recettes et des dépenses retracées dans le CAS depuis sa création. **Lorsque le solde cumulé est positif du fait des excédents accumulés lors des exercices précédents, le solde annuel peut être ponctuellement négatif.** À titre d'illustration, le solde annuel prévu pour le CAS « Pensions » était de - 2,00 milliards d'euros en 2025, mais le solde cumulé était encore positif, avec 2,60 milliards d'euros.

La rapporteure spéciale souligne que la mesure du **solde cumulé n'équivaut en aucun cas à une immobilisation financière assimilable à des réserves pour le régime**, dès lors que, pour chaque exercice budgétaire, l'excédent ou le déficit du CAS a seulement pour effet de réduire ou d'augmenter le besoin de financement de l'État constaté par l'article d'équilibre de la loi de finances**. Par conséquent, même lorsque le solde cumulé a été positif, il n'a pas été possible de mettre en réserve ces excédents pour préparer des années plus difficiles.**

Le CAS « Pensions » a été doté lors de sa création d'un montant de 1 milliard d'euros de solde cumulé initial. Ce **solde cumulé** a progressivement cru du fait d'excédents annuels, jusqu'à atteindre **un maximum en 2021, avec 9,5 milliards d'euros.** À la suite de plusieurs déficits annuels, le solde cumulé s'est dégradé de 370 millions d'euros en 2021, de 551 millions d'euros en 2022, de 1,14 milliard d'euros en 2023 et de 3,2 milliards d'euros en 2024.

En 2025 et en 2026, le taux de contribution employeur, qui était stable auparavant depuis 2014, a été relevé deux fois de quatre points pour permettre de rester en accord avec les obligations organiques. Il est ainsi passé de 78,28 % en 2024 à 82,28 % en 2026. **Ces décisions doivent être vus comme des ajustements techniques nécessaires pour respecter une nécessité comptable : assurer le maintien d'un solde cumulé positif.**

Les **projections** contenues dans le PLF pour 2027 s'appuient sur **deux dynamiques contraires.**

---

[1] *v. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.*

D'une part, comme indiqué dans la première partie du rapport, la **suspension de la réforme des retraites** tend à accroître les dépenses du CAS et à en diminuer les recettes. Ce double effet, faible en 2026, s'accroît en 2027 et dans les années qui suivent. L'incidence cumulée de la suspension de la réforme a un effet négatif de 123 millions d'euros sur le solde du CAS en 2027, effet qui s'accroît jusqu'à atteindre 1,224 milliards d'euros en 2033.

Effet de la suspension de la réforme des retraites de 2023 sur les dépenses et les recettes du CAS « Pensions » jusqu'en 2033

(en millions d'euros)

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Effet recettes annuel	*- 3*	*- 29*	*- 49*	*- 63*	*- 81*	*- 71*	*- 84*	*- 26*
Effet recettes cumulé	**- 3**	**- 32**	**- 81**	**- 144**	**- 225**	**- 298**	**- 382**	**- 408**
Effet dépenses annuel	*+ 9*	*+ 82*	*+ 117*	*+ 119*	*+ 142*	*+ 145*	*+ 138*	*+ 64*
Effet dépenses cumulé	**+ 9**	**+ 91**	**+ 208**	**+ 327**	**+ 469**	**+ 614**	**+ 752**	**+ 816**
Incidence totale annuelle	*- 12*	*- 111*	*- 166*	*- 182*	*- 223*	*- 218*	*- 222*	*- 90*
Incidence totale cumulée	**- 12**	**- 123**	**- 289**	**- 471**	**- 694**	**- 912**	**- 1134**	**- 1224**

Note : l'incidence totale est calculée comme la soustraction de l'effet recettes et de l'effet dépenses. Pour 2026, ainsi, les recettes diminuent de 3 millions d'euros et les dépenses s'accroissent de 9 millions d'euros, ce qui provoque une aggravation du solde de 12 millions d'euros.

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

D'autre part, **l'hypothèse sur laquelle repose 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.

Les **économies** sont ventilées à hauteur de 34 millions d'euros sur le programme 742 et à hauteur de 1 045 millions d'euros sur le programme 741. 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.** 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.

Effet de la revalorisation différenciée des pensions en 2027 sur les dépenses du CAS « Pensions »

(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**

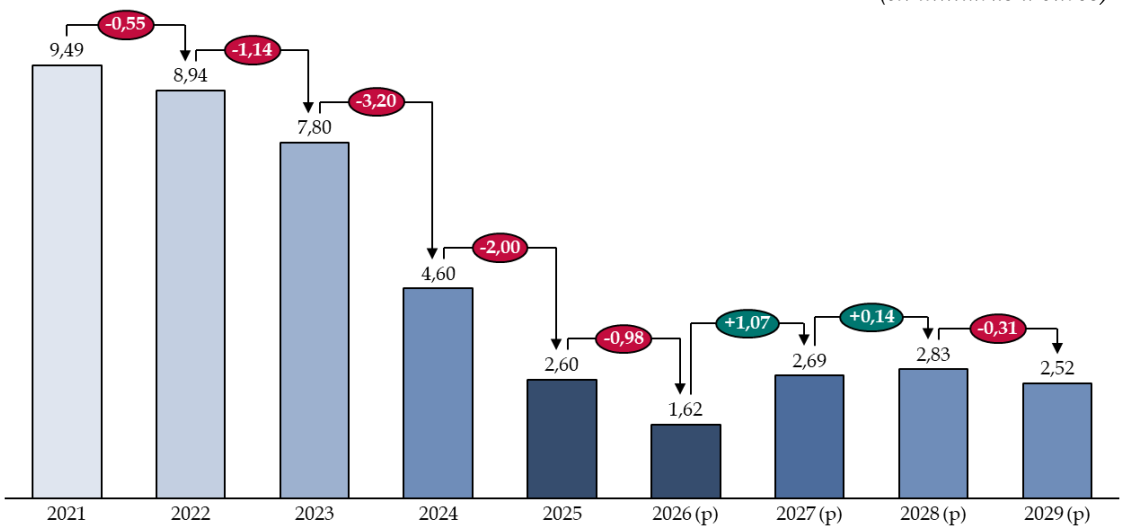
Source : commission des finances du Sénat, données service des retraites de l'État

Ces deux effets ont pour conséquence la **stabilisation du solde cumulé du CAS « Pensions » jusqu'en 2029**. En effet, la moindre revalorisation compense presque entièrement l'effet de la réforme des retraites et l'effet « Noria »[1]. La rapporteure spéciale remarque ainsi l'efficacité de cette mesure pour contenir la dépense à court terme.

[1] *L'effet « Noria » décrit les conséquences du renouvellement de la composition de la population des retraités. Il explique la hausse tendancielle de la pension moyenne. D'une part, les nouveaux retraités perçoivent des pensions généralement plus élevées que la moyenne, en raison de l'amélioration des carrières au fil des générations. D'autre part, les pensions des retraités qui décèdent en cours d'année sont plus faibles que celles des retraités plus jeunes.*

Trajectoire prévisionnelle du solde cumulé du CAS « Pensions » jusqu'en 2029

(en milliards d'euros)



Note : la prévision de solde 2026 résulte de l'actualisation par l'administration, en octobre 2026, des montants inscrits en la loi de finances initiale pour 2026. Pour 2028 et 2029, l'hypothèse est celle d'une stabilité du taux de contribution de l'État employeur en 2028 et 2029.

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

B. LES RECETTES DU CAS SONT GREVÉES PAR LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT ET TENDENT À PRENDRE UNE PLACE CROISSANTE DANS LE BUDGET DES MINISTÈRES

Depuis plusieurs années, **une politique de maîtrise de la masse salariale de l'État a été mise en œuvre**, dans un objectif de consolidation des dépenses publiques.

Un des **outils qui a été privilégié est le point d'indice**, à partir duquel est calculée l'ensemble de la grille des rémunérations indiciaires des fonctionnaires. L'effet d'une hausse de 1 % du point a pour conséquence une hausse de 1 % du salaire indiciaire des fonctionnaires. Selon le service des retraites de l'État (SRE), il a aussi pour conséquence une hausse de près de 1 % du montant de pension de l'agent au moment de la liquidation.

La rapporteure spéciale constate que, **depuis 2015**, le point d'indice n'a connu que **quatre revalorisations** :

- + 0,6 % en juillet 2016 ;

- + 0,6 % en février 2017 ;

- + 3,5 % en juillet 2022 ;

- + 1,5 % en juillet 2023.

De ce fait, comme le montre le SRE, le **point d'indice a augmenté de 6 % entre 2015 et 2025**. Or, sur la même période, **l'indice des prix s'est accru de 23 %** et les pensions, indexées sur l'inflation, ont été revalorisées à un niveau qui en a été proche.

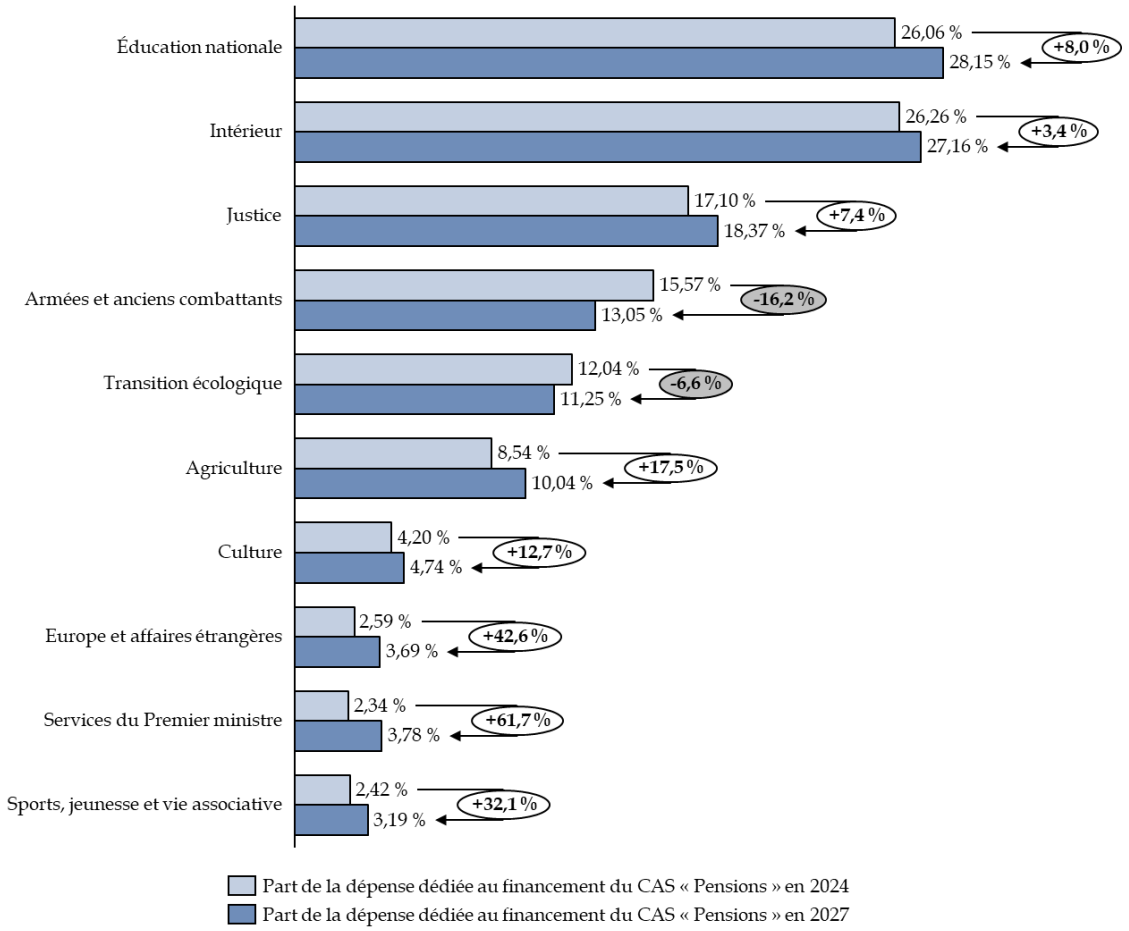
Dans ce contexte, la **hausse de la masse salariale de l'État n'a pas suivi la hausse des pensions :** le niveau des cotisations salariales comme patronales versées au CAS « Pensions » peine, ainsi, à suivre le rythme imposé par la dépense. Afin de **limiter cet effet, les taux de cotisation employeur ont dû être relevés plusieurs fois**, atteignant aujourd'hui 82,28 % pour les civils.

La **conséquence concrète** de cette hausse des taux employeurs afin d'abonder le CAS « Pensions » est **l'augmentation de la part de la dépense de chaque ministère dédiée au financement du CAS**. Entre 2024 et le PLF 2027, ainsi, les crédits de paiement des ministères ont augmenté de 36,81 milliards d'euros, et 14,9 % de cette hausse est issue de l'accroissement des dépenses liées au financement du CAS « Pensions ». Ces dernières sont passées, pour tous les ministères, de 46,85 milliards d'euros en 2024 à 52,34 milliards d'euros dans le PLF 2027, soit une hausse de 5,48 milliards d'euros.

Dans le détail, parmi les dix ministères dont la part de dépenses dédiée au financement du CAS « Pensions » est la plus haute, seuls deux 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 l'exécution 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

Par conséquent, **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. Cet effet est lié en grande partie à la maîtrise de la masse salariale de l'État, ainsi qu'au moindre recrutement de fonctionnaires.

La rapporteure spéciale réitère, dans ces conditions, la **recommandation d'une hausse espacée des taux de cotisation employeur**. En effet, ces dernières, lorsqu'elles sont répétées et annuelles, comme ce fut le cas en 2024 et 2025, viennent mécaniquement **peser sur les enveloppes à disposition des ministères** et faussent le débat public sur les moyens alloués aux différentes politiques publiques.

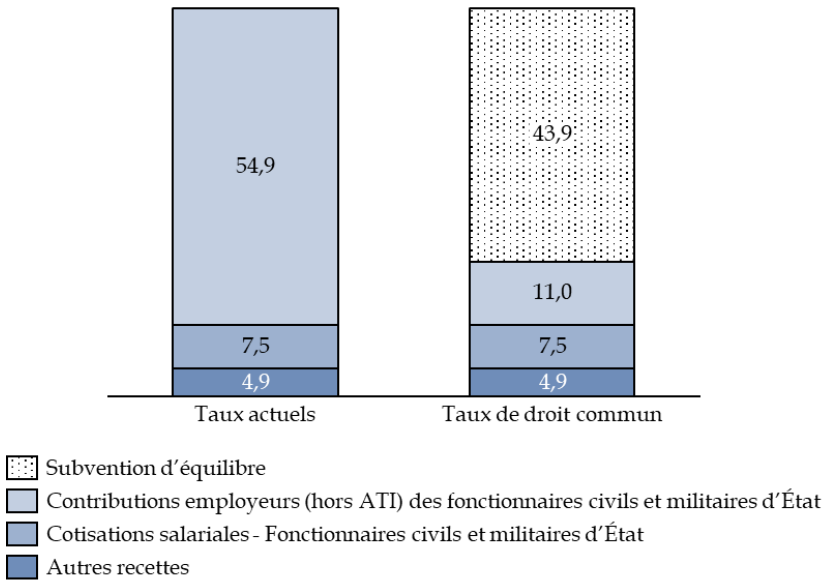
C. L'AMÉLIORATION DU DÉBAT PUBLIC SUR LES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES VA DE PAIR AVEC LA PRÉSENTATION DES SPÉCIFICITÉS DE LEUR RÉGIME

Comme l'avait recommandé la rapporteure spéciale dans son rapport de l'an dernier[1], la direction du budget a maintenu une **présentation des ressources dont bénéficie le régime des fonctionnaires de l'État** en montrant l'effet qu'aurait l'application d'un taux de cotisations employeur de droit commun.

Ainsi, le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au PLF pour 2027, dit « Jaune Pensions », présente pour la deuxième année consécutive une **structuration des recettes du CAS en appliquant un taux employeur à l'État proche de celui des régimes de droit commun**, à 16,67 % en 2025.

Structuration des recettes 2025 du CAS « Pensions » en fonction du taux de contribution employeur retenu, en volume

(en milliards d'euros)



Note : le taux employeur de droit commun retenu par la DB est 16,67 %.

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

[1] *Sylvie Vermeillet, Projet de loi de finances pour 2026 : Régimes sociaux et de retraite, annexe 24 au rapport général n° 139 (2025-2026), tome III, déposé le 24 novembre 2025.*

Cette démarche rejoint celle de l'Institut des politiques publiques[1]. Dans l'idéal, il serait à terme possible de faire la part, dans la structuration des recettes du CAS, entre :

- celles qui relèvent des contributions de l'État en tant qu'employeur ;

- celles qui relèvent de la solidarité nationale ;

- celle qui sont liées à la démographie du régime.

La **rapporteure spéciale estime que ces évolutions de présentation peuvent accroître la lisibilité du système de pensions de la fonction publique d'État (FPE)** et réduire certains mythes qui lui sont associés. En particulier, comme le montre une étude de la DREES en 2022[2], pour la génération née en 1958, **l'application aux fonctionnaires des règles du régime général tendrait à accroître de 1,5 % leur pension moyenne**. L'idée selon laquelle le régime de la FPE serait particulièrement favorable est ainsi fausse. La DREES montre de même que le **taux de remplacement**, c'est-à-dire le rapport entre la pension et le dernier revenu d'activité, est **plus élevé dans le régime général, à 74,8 %, que dans le régime de la FPE,** où il atteint 73,8 % en moyenne.

Toutefois, la rapporteure spéciale rappelle que ces enjeux de présentation du régime de la FPE ne doivent pas détourner de la question globale de l'équilibrage de l'ensemble du système de retraites. Le système par répartition français, en effet, doit être étudié dans son ensemble.

[1] *IPP, Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? Juin 2025.*

[2] *Martin Chopard et al., « Retraite : règles de la fonction publique et du privé - Comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire », Les Dossiers de la DREES, n°103, novembre 2022.*

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 octobre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

M. Thierry Cozic, président. – Nous passons à l'examen du rapport spécial sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Je salue la présence de Marie-Do Aeschlimann, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales, à qui je céderai la parole après l'intervention de la rapporteure spéciale.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ». – Depuis maintenant deux mois, la montée en charge de la réforme des retraites de 2023 a été suspendue. Elle ne reprendra – peut-être – qu'en 2028.

Cette suspension a un coût dont nous constatons les premiers effets : 1,8 milliard d'euros en année pleine pour l'ensemble du système de retraite, soit 13,2 milliards d'euros de charges supplémentaires cumulées d'ici à 2033 et, pour le périmètre de mon rapport, qui concerne la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le CAS « Pensions », un coût cumulé de 1,22 milliard d'euros à la même échéance.

Alors que le système de retraite était fragilisé financièrement, nous risquons donc de le voir déstabilisé.

Pour atténuer ce risque, le Gouvernement a bâti son budget sur une hypothèse de gel des pensions supérieures à 1 260 euros en 2027, mesure proposée à l'article 35 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'année prochaine.

L'effort est conséquent, mais indispensable : 3 milliards d'euros d'économies pour la branche vieillesse et 1,2 milliard d'euros pour le périmètre du rapport.

Selon le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), le déficit du système atteignait 5,1 milliards d'euros en 2025. Comment combler un tel déficit ? En freinant la hausse des pensions – choix que le Gouvernement a fait cette année –, en acceptant de travailler plus longtemps ou en augmentant les cotisations. Il faudra peut-être se résoudre à ce dernier choix… À titre d'exemple, une hausse de 1 point du taux de contribution sociale généralisée (CSG) rapporterait 18 milliards d'euros.

Nous devons aussi accroître le taux d'emploi des seniors comme le montrait mon dernier rapport de contrôle, car le gel des pensions n'est pas acceptable à long-terme : il recréerait, comme c'était le cas dans les années 1970, une génération de retraités pauvres. Il convient toutefois de noter qu'en dépit de sa baisse progressive, le niveau de vie moyen des retraités en France, en prenant en compte le fait que la plupart sont propriétaires de leur logement, s'établit encore à 107,2 % de celui de l'ensemble de la population, dépassant donc celui des actifs.

Les retraites financées par l'État, *via* le CAS « Pensions » et la mission « Régimes sociaux et de retraite », s'élèvent à 76,1 milliards d'euros. Les crédits ouverts diminuent, à périmètre constant, de 557 millions d'euros par rapport à ceux ouverts en loi de finances pour 2026, sous l'effet de la baisse du nombre de pensionnés et de la revalorisation différenciée des pensions.

Pour commencer, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » – regroupant les régimes spéciaux déficitaires – atteindraient 6,3 milliards d'euros en 2027, en hausse de 205 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Les régimes de la SNCF et de la RATP sont destinataires de 61 % des crédits du programme.

Cependant, à périmètre constant, les crédits de la mission diminuent de 425 millions d'euros, du fait 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.

Un nouveau programme – le programme 196 « Compensation des exonérations relatives au taux de contribution employeur du CAS "Pensions" » – a été créé. Il a pour objet de retracer l'effort de l'État pour les pensions des fonctionnaires encore en emploi à La Poste ou chez Orange.

Lors de la privatisation de ces deux employeurs, ces derniers ont versé une soulte de 5,7 milliards d'euros pour Orange et 2 milliards d'euros pour La Poste. Le financement du flux de pension, ensuite, repose sur l'application d'un taux employeur réduit sur le traitement des fonctionnaires restés travailler dans ces entités après la privatisation, l'État venant compenser la différence entre ce taux réduit et le taux employeur de droit commun appliqué pour les autres fonctionnaires. Je m'étonne néanmoins de l'absence d'un provisionnement au moment du versement de ces soultes, ce qui aurait permis de lisser la charge des pensions correspondantes dans le temps.

Cette histoire est d'ailleurs proche de celle du fonds de réserve pour les retraites (FRR) : alors que ce fonds avait été créé pour stabiliser le système face aux générations surnuméraires, son objet a été détourné. Depuis 2011, il participe au remboursement de la dette sociale, versant chaque année 2,1 milliards d'euros, devenus 1,45 milliard d'euros depuis 2025, à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Excellement administré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le FRR réussit à dégager une performance exceptionnelle de 9,1 % en 2025, atteignant 20,7 milliards d'euros

d'actifs gérés. Sur le plus long-terme, la performance annualisée du FRR atteint 4,4 % depuis fin 2010.

Sous réserve que l'on provisionne en vue des évolutions démographiques, notre système par répartition est le meilleur qui soit ! Il est insensible aux chocs financiers, ce qui est le principal écueil de la capitalisation. La répartition provisionnée est le chemin vers lequel nous devons aller et le FRR doit cesser de financer le déficit de la branche maladie.

Parmi les régimes spéciaux, comme je le demandais depuis deux ans, le régime du Conseil économique, social et environnemental (Cese), fermé le 1er septembre 2023, apparaît enfin dans la mission.

En outre, un petit régime très spécifique, concernant les agents des industries gazières et électriques d'Afrique du Nord, est désormais retracé dans la mission, alors qu'il l'était auparavant dans le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

D'autres régimes spécifiques, historiquement subventionnés par d'autres missions que celle que je rapporte, demeurent sans doute, ça ou là, inscrits au budget de l'État. La direction du budget n'a pas été capable de m'en donner précisément la liste. Un travail de recensement doit être absolument engagé pour que, dès le projet de loi de finances pour 2028, l'ensemble des moyens budgétaires de l'État en faveur des régimes spéciaux soient retracés dans la mission.

Je rappelle l'importance de maintenir la compensation de l'État à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) pour l'équilibrage des régimes spéciaux par crédits budgétaires, et non de le faire par une affectation directe de TVA, comme cela a pu être imaginé. Nous perdrions toute lisibilité sur ce que coûte chaque régime spécial déficitaire à l'État.

J'en viens au CAS « Pensions », dont les crédits s'élèvent à 69,8 milliards d'euros, soit une baisse de 131,7 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

Ce résultat est permis par l'hypothèse du gel des pensions au-delà de 1 260 euros par mois, qui a pour conséquence la réalisation de 1,1 milliard d'euros d'économies sur l'ensemble du compte.

Ces dernières sont ventilées à hauteur de 34 millions d'euros sur le programme 742, qui retrace les pensions des ouvriers de l'État, et pour un peu plus de 1 milliard d'euros sur le programme 741, qui porte les pensions des fonctionnaires civils et militaires. Le programme 743, relatif aux pensions d'invalidité, n'est pas concerné.

L'hypothèse de revalorisation différenciée retenue permet de stabiliser le solde cumulé du CAS « Pensions » entre 2027 et 2029 – pour rappel, ce solde doit toujours être positif en application de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances.

Mais rappelons-nous que, depuis deux ans, les tentatives de gel ou de revalorisation différée des retraites n'ont pas abouti, du fait notamment de la complexité de la situation politique. En 2025, ce sont 3,2 milliards d'euros qui n'ont pas été économisés, dont 1 milliard d'euros pour le budget de l'État ; en 2026, 3,6 milliards d'euros, avec, de même, environ un tiers de la somme à la charge du budget de l'État. Nous devons garder ces ordres de grandeur en tête au moment des votes.

Enfin, je tiens à saluer le travail de la direction du budget qui permet d'accroître l'information dont nous disposons pour la rédaction de nos rapports. La part des dépenses propres à certains ministères est enfin explicitée dans le dossier du CAS « Pensions ». Ainsi, plus de 28 % des crédits de l'éducation nationale sont consacrés aux retraites. Ce taux atteint 27 % pour l'intérieur et 18 % pour la justice.

Entre 2024 et 2027, près de 15 % de la hausse des crédits des ministères a servi à accroître les moyens dédiés au financement des pensions. C'est autant de crédits qui ne financent pas les politiques publiques portées par les ministères et qui rendent difficile l'appréciation de la capacité financière réelle de ces derniers.

L'augmentation massive du taux employeur de l'État, rendue nécessaire par la réduction relative de l'assiette sur laquelle sont assises les cotisations, pèse sur les moyens des ministères. Cette réduction de l'assiette est liée au recours croissant aux contractuels, à la faible revalorisation du point d'indice et au fait que les primes n'y entrent pas. Le passage du taux employeur de 78,28 % en 2024 à 82,28 % en 2026 est ainsi la conséquence comptable de cette maîtrise de la masse salariale de l'État.

Cette convention comptable, lorsqu'elle n'est pas comprise, encourage le développement de mythes relatifs au niveau de pension des fonctionnaires. Je signale à ce propos une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) de novembre 2022 qui met en évidence que les fonctionnaires d'État de la génération 1968, en moyenne, auraient vu leur pension augmenter de 1,5 % s'ils avaient cotisé au régime général, et non à leur régime spécial.

Si nous sommes loin d'un régime de retraite universel, nous devons faire l'effort de comparer les divers régimes en neutralisant leurs différences. Cela passe par une meilleure présentation de la convention comptable qui régit le régime de la fonction publique, mais aussi par la modernisation du mode de calcul des compensations démographiques entre régimes. L'État subventionne ainsi implicitement le régime général, malgré un ratio démographique bien plus favorable dans le privé que pour les fonctionnaires d'État : 1,41 contre 0,86 en 2024. De même, la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNARCL) a vu son ratio démographique fondre, passant de 3,26 en 2002 à 1,59 en 2024. Par conséquent, il a été nécessaire d'accroître la hausse du taux employeur de 12 points en trois ans,

alors que la caisse a été ponctionnée de 100 milliards d'euros entre 1974 et 2023 au titre des compensations démographiques. La CNRACL, qui était encore contributrice à la compensation démographique en 2025, aurait dû en devenir bénéficiaire bien plus tôt.

Je constate, en tous cas, que le débat public sur les retraites progresse et nous permet, collectivement, de mieux comprendre les sous-jacents de notre système. Ce dernier, je le répète, doit être analysé globalement, et non seulement régime par régime, tant les financements sont croisés.

Avant de répondre à vos questions, mes chers collègues, sachez que je vous propose d'adopter, sans modification, les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale. Permettez-moi également de saluer notre collègue Marie-Do Aeschlimann, qui a le courage de s'attaquer à ce rapport pour le compte de la commission des affaires sociales.

Mme Marie-Do Aeschlimann, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ». – Je vous remercie pour votre accueil chaleureux, mes chers collègues, et salue le travail mené par Mme la rapporteure spéciale.

Pleinement concentrée sur l'examen du PLFSS, la commission des affaires sociales n'a pas encore examiné ces crédits.

S'agissant de la branche vieillesse dans son ensemble, le déficit attendu s'élèverait à 8,7 milliards d'euros en 2026 et 4,8 milliards d'euros en 2027. La branche reste donc lourdement déficitaire.

Comme cela a été dit, le rétablissement des comptes passe notamment par le gel de la revalorisation des pensions de retraite au-delà du seuil de 1 260 euros, dans le cadre du PLFSS pour 2027. Une telle mesure rapporterait plus de 4 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros à l'État au titre des pensions des fonctionnaires. Nous ne pouvons que regretter que l'on rogne sur le pouvoir d'achat des retraités alors que la suspension de la réforme de la retraite coûtera plus de 13 milliards d'euros aux finances publiques entre 2026 et 2032.

S'agissant des crédits examinés ce matin, le dispositif du CAS « Pensions » permet de mettre visuellement à l'équilibre les pensions de la fonction publique d'État. Toutefois, les travaux menés au cours des dernières années, notamment par votre commission, montrent que l'État subventionne massivement la retraite de ses fonctionnaires. Il est donc essentiel de poursuivre dans la voie de la transparence.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » finance, pour l'essentiel, des régimes spéciaux fermés, qui vont progressivement s'éteindre. On peut donc espérer que la charge associée diminue tendanciellement dans les années à venir, même si, je l'ai bien noté, la perspective est encore lointaine.

Nous avons interrogé la direction du budget sur certains indicateurs de performance associés à la mission. Ceux-ci montrent que la liquidation d'une pension coûte cinq fois plus cher à la SNCF qu'à la RATP. Selon la direction du budget, il y aurait peut-être un « problème de productivité au sein de la caisse des retraites de la SNCF »… Il nous semble intéressant de creuser cette question.

Tels sont les quelques points que je souhaitais porter à votre attention, en remerciant à nouveau la rapporteure spéciale pour ses éclairages.

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – Je découvre, à travers son rapatriement dans ces crédits, l'existence d'une ligne de 2,9 millions d'euros pour les pensions des agents des industries gazières et électriques d'Afrique du Nord. Je n'en ai jamais vu mention dans le programme 174, que j'examine pourtant depuis six ans. Inversement, j'ai bien en tête la ligne, dans ce même programme, qui concerne l'extinction du régime de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs. On aurait pu penser à transférer l'un en transférant l'autre !

M. Vincent Delahaye. – Je remercie la rapporteure spéciale pour son intervention qui contribue, en effet, à la clarification des équilibres généraux de notre régime de retraite. Je suis, comme elle, favorable à approfondir cette question.

Une somme de 10 millions d'euros est donc désormais consacrée au régime de retraite du Cese. S'agit-il bien de la retraite des conseillers – qui, souvent, sont déjà retraités ? Où ce montant figurait-il auparavant ? Pourquoi cette charge, même si elle n'est pas énorme, est-elle désormais supportée par la mission « 'Régimes sociaux et de retraite » ?

M. Grégory Blanc. – Remerciant à mon tour la rapporteur spéciale, je formulerai une remarque et une question.

Tout d'abord, je partage sa conclusion : une grande partie de la hausse des dépenses de l'État est destinée au financement des pensions, et non à l'investissement dans les politiques publiques. Autrement dit, les dépenses de retraite et de santé augmentent, mais celles qui sont liées au financement des politiques publiques baissent. Il y a là un choix à faire, qui n'est pas encore réellement débattu dans le pays.

Je crois par ailleurs à la nécessité d'avoir un système de capitalisation d'État : celui-ci se matérialise dans le FRR, dont le taux de rendement est non seulement supérieur à l'inflation, mais doit aussi être rapproché du taux d'emprunt de la France. Au moment où nous réfléchissons à la façon de mobiliser l'épargne de nos concitoyens vers notre appareil productif, comment pourrait-on mobiliser davantage le fonds de réserve pour les retraites ? De ce point de vue, la réforme Woerth a été une hérésie : elle nous empêche de disposer d'outils permettant, à la fois, de financer les retraites et de s'orienter vers des prêts à l'État ou aux entreprises qui en ont besoin.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je voudrais saluer les propos de la rapporteure spéciale sur le FRR. On s'en souvient, celui-ci avait été instauré pour permettre la création d'une épargne de long terme visant à faire face aux besoins futurs en matière de retraite. Or, les gouvernements successifs ont détourné certains actifs de ce fonds au profit de la Cades. En 2021, nos collègues Monique Lubin et René-Paul Savary s'étaient penchés sur le sujet : leur rapport indiquait que le FRR aurait pu disposer de 74 milliards d'euros d'actifs si ses recettes avaient été maintenues, alors que le fonds n'en compte aujourd'hui que 20 milliards d'euros environ. C'est pour dire la pertinence de l'outil et l'urgence à lui redonner toutes ses marges de manœuvre. Le FRR doit-il abonder à hauteur de 1,45 milliard d'euros les recettes de la Cades ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – A-t-on connaissance des sous-jacents investis dans le cadre de ce fonds ? Je crois me souvenir d'avoir vu, par le passé, des investissements importants hors de l'Union européenne. La question mérite d'être explorée.

Nous disposons en effet d'une présentation de la part des dépenses des ministères dédiées au financement du CAS. Disposerions-nous de ces éléments, par exemple pour l'enseignement supérieur et la recherche ou pour des organismes publics satellites ? Ce serait bien d'avoir une vision dépassant le cadre même des ministères.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Je tiens à féliciter la rapporteure spéciale pour son intervention et son travail, mais aussi pour la position qu'elle défend sur le FRR et pour son obstination, tout à fait louable, à tenter de démonter le faux débat sur les retraites des fonctionnaires. Ce faux débat naît, à la fois, de la complexité du sujet et des termes employés, qui poussent à établir une comparaison avec le secteur privé. Merci pour ces efforts ; ils finiront par payer !

Dans le même ordre d'idée – pour éviter, donc, de créer de nouveaux débats –, je voudrais dire quelques mots sur La Poste et Orange. On peut prétendre que l'État subventionne les retraites, c'est factuellement vrai, mais n'oublions tout de même pas qu'il y a eu paiement de soultes. Soit on considère que celles-ci était insuffisantes, et il faut réclamer plus d'argent aux groupes concernés, soit on considère qu'elles l'étaient, en actant le fait que l'État n'a pas provisionné les sommes.

Enfin, je souhaiterais savoir quel serait l'impact sur le budget de l'État si l'on décidait de revenir sur la suspension de la réforme des retraites.

M. Michel Canévet. – À mon tour, je félicite la rapporteure spéciale pour la clarté de son rapport. Comme de nombreux collègues, je juge la situation du FRR totalement anormale. Pourquoi ce fonds de réserve, absolument nécessaire pour l'avenir, finance-t-il la Cades ? Ce prélèvement ne doit pas perdurer. Il y va de l'avenir du système public de retraite !

La rapporteure spéciale a signalé que La Poste ne versait plus sa contribution au CAS « Pensions » depuis septembre 2024. Est-ce une dette latente ou avons-nous pris acte que, désormais, le groupe ne verserait plus rien ?

M. Arnaud Bazin. – Félicitations à la rapporteure spéciale pour le caractère démonstratif de son rapport.

J'ai pu constater, dans le cadre de mes fonctions au sein de la commission de surveillance de la CDC, que le fonds de réserve pour les retraites, outre le taux de rendement qu'il affiche, présente des frais de gestion particulièrement bas, du fait d'une gestion sur le temps long. Plutôt que de le piller, il faudrait donc s'orienter vers un renforcement du FRR.

Je partage par ailleurs totalement l'avis de la rapporteure spéciale quant à la nécessité de disposer d'une vision et d'une réflexion globales sur le système de retraite, d'autant que le rapport démographique est plutôt défavorable aux fonctionnaires de l'État.

Ma question porte sur le gel des pensions au-delà du seuil de 1 260 euros. Pouvez-vous me confirmer qu'un mécanisme a bien été prévu pour gérer les effets de seuil ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je remercie également la rapporteur spéciale pour ses propos, comme toujours très clairs, ainsi que la rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales.

Je souhaiterais attirer l'attention sur l'article 34 du PLFSS, qui est tout à fait révélateur de ce que notre pays peut produire. La mesure qu'il instaure pourrait en effet conduire à décapiter totalement l'état-major de nos armées !

Cet article prévoit de remplacer un mécanisme proportionnel par une majoration forfaitaire, laquelle viendrait pénaliser les familles nombreuses. Bercy n'a même pas vu venir le problème et hier, en commission, la ministre a été relativement gênée de devoir répondre à la question.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – Merci pour toutes vos interrogations très pertinentes.

Comme je l'ai indiqué, le petit régime des agents des industries gazières et électriques d'Afrique du Nord est rapatrié dans le CAS. Le fait qu'il figurait auparavant dans les crédits du programme 174 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » était une anomalie. Nous avons encore de petits régimes spéciaux éparpillés dans d'autres missions, alors qu'ils devraient se trouver dans la mission que je rapporte ici. Ma première réaction a en effet été de dire que, si l'on rapatriait le régime des agents d'Afrique du Nord, on pouvait faire la même chose pour l'ensemble des industries électriques et gazières, dont la caisse est financée par une affectation de la contribution tarifaire d'acheminement.

Ce n'est pas encore le cas, mais nous progressons, comme le montre le rapatriement du régime du Cese, fermé au 1er septembre 2023 – et dont sont bénéficiaires à la fois les agents et les élus.

Les crédits du CAS « Pensions », dans lequel sont agglomérées toutes les pensions, sont ensuite répartis par ministère. C'est cette répartition qu'il faut examiner pour saisir la réalité des dépenses des ministères au profit des actions qu'ils mènent.

Vous avez été plusieurs à évoquer le FRR, j'en suis ravie.

Ce fonds a été pensé par Michel Rocard dans les années 2000, époque à laquelle la génération des babyboomers était en pleine activité. On se dit alors que, s'ils cotisent beaucoup, les babyboomers risquent de coûter très cher au moment de leur retraite. On décide donc de mettre de côté les cotisations surnuméraires pour atteindre une réserve de 150 milliards d'euros en 2025 – soit, précisément, les sommes qu'il manque d'après les projections réalisées au moment de la réforme des retraites de 2023. C'était particulièrement bien vu !

Mais en 2011, François Fillon coupe l'alimentation du FRR pour combler les déficits de la branche maladie. À l'époque, le fonds a déjà atteint un niveau de 50 milliards d'euros. À partir de là, on lui retire chaque année 2,1 milliards d'euros, 1,45 milliard d'euros depuis 2025, ce qui le porte aujourd'hui à 20 milliards d'euros environ. Notons néanmoins que le fonds est tellement bien géré que, en définitive, on ne lui retire que les intérêts pour alimenter la Cades et qu'il parvient à se stabiliser à ce niveau.

Il s'agit là d'un système de capitalisation collective, qui permet de gommer les effets de génération. Quand on décide, cette année, de geler les pensions, c'est vers lui que les sommes correspondantes devraient être fléchées. Quand le rapporteur général de la commission des affaires sociales se demande comment l'on peut financer la branche maladie sans prendre 2 milliards d'euros au FRR, on peut peut-être réfléchir au fait que ce fonds présente un taux de rendement de 9,1 % en 2025 quand notre pays emprunte à 5 %...

En tous cas, le FRR permet de soutenir le régime de retraite par répartition, par essence insensible aux chocs financiers, en évitant l'écueil de la capitalisation individuelle, qui fait disparaître les mécanismes de solidarité. La voie de la capitalisation collective est saine pour notre système.

Le portefeuille est investi en euros à hauteur de 14,6 milliards d'euros, sur les 19,9 milliards d'euros d'instruments financiers évalués en 2025. Les investissements sont donc réalisés majoritairement en Europe. Des précisions sont apportées dans le rapport annuel du fonds, dont la gestion est vraiment remarquable.

S’agissant de la situation de l’enseignement supérieur et de la recherche, le jaune budgétaire fait enfin apparaître le détail par ministère, mais je ne dispose pas encore d’éléments à une maille plus fine. Toutefois, la part des dépenses du ministère consacrées dans le PLF 2027 au financement du CAS « Pensions » s’élèvent à 0,47 %.

Je rappelle les soultes versées par La Poste – 2 milliards d'euros – et Orange – 5,7 milliards d'euros. Ce qu’il aurait fallu, en effet, c’est que l’État mette en réserve une partie de ces sommes au moment de leur versement. Aujourd'hui, il se retrouve à compenser les différences de taux, sans avoir effectué de provisions. Néanmoins, je vais m’intéresser à ce sujet car La Poste semble considérer qu’elle a assez payé et, me semble-t-il, Bercy ne l’entend pas de cette oreille.

Je confirme par ailleurs qu’un mécanisme de lissage est prévu pour compenser les effets de seuil. Ainsi, un fonctionnaire qui, percevant 1 261 euros de retraite, verrait sa pension gelée ne touchera pas moins qu’un autre dont la pension, initialement fixée à 1 259 euros, progresserait.

Enfin, la commission des affaires sociales va supprimer la disposition évoquée par Jean-Raymond Hugonet. Il s’agit, je crois, d’une maladresse.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

*

* *

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.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction du budget - 6e sous-direction - Budgets de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la solidarité et de l'insertion

- Mme Farida BELKHIR, sous-directrice de la 6ème sous-direction ;

- Mme Émilie CAYATTE, adjointe à la cheffe du bureau « Retraites et régimes spéciaux ».

Service des retraites de l'État (SRE)

- M. David KARLE, sous-directeur responsable du programme de modernisation ;

- Mme Claire MARBOT, cheffe du bureau financier et des statistiques.

Préfon Retraites

- M. Christian CARRÉGA, directeur général.

Comité de suivi des retraites

- M. Franck VON LENNEP, président.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, 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