

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

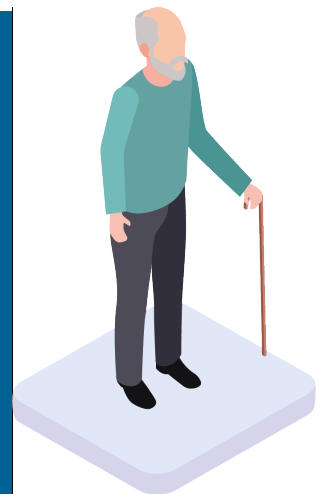
MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET  
DE RETRAITE » ET CAS « PENSIONS »

## Avis



Réunie le mercredi 16 novembre 2022 sous la présidence de Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de René-Paul Savary, rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023 pour la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La commission a formulé des réserves relatives aux modalités de départ à la retraite des agents de la SNCF et de la RATP et des inquiétudes liées à la situation financière du compte d'affectation spéciale, qui affiche un déficit annuel pour la première fois depuis 2012. Sous le bénéfice de ces observations, un avis favorable à l'adoption des crédits afférents a été émis.

**1. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » : 6,14 MILLIARDS  
D'EUROS DE SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE AUX RÉGIMES SPÉCIAUX****A. L'INDEXATION SUR L'INFLATION PÈSE SUR LES CHARGES DE PENSION DES  
RÉGIMES SPÉCIAUX**

La mission regroupe les crédits affectés aux **subventions d'équilibre versées par l'État à plusieurs régimes spéciaux de retraite** structurellement déséquilibrés du fait de la dégradation de leur ratio démographique.

**En 2023, elle serait dotée de 6,14 milliards d'euros, en progression de 0,57 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2022 (6,10 milliards d'euros), qui correspondaient à un point bas en raison de la diminution progressive du nombre des bénéficiaires des régimes fermés. De fait, cette dernière ne suffit pas à compenser les effets de l'inflation, sur laquelle sont indexées les pensions.

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

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les annexes du PLFSS pour 2023

Cette mission comprend **trois programmes**.

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

Le **programme 198** serait doté de **4,28 milliards d'euros en 2023**, en hausse de **1,76 %** par rapport aux crédits votés en LFI pour 2022 (4,20 milliards d'euros), dont :

- **3,45 milliards d'euros (80,6 %)** pour le régime de retraite du personnel de la SNCF ;
- **811 millions d'euros (19 %)** pour le régime de retraite du personnel de la RATP ;
- 18 millions d'euros (0,4 %) pour d'autres régimes ou dispositifs (complément de retraite des conducteurs routiers, pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer et de certains chemins de fer secondaires). Ces dépenses reculent de façon importante (- 89,12 %) en raison du transfert vers la mission « Écologie, développement et mobilités durables » du financement du congé de fin d'activité des conducteurs routiers.

Le taux de cotisation salariale des agents de la SNCF a progressé de 7,85 % en 2014 à 9,87 % en 2022 et devrait atteindre **10,95 % en 2026** (contre 11,31 % dans le secteur privé)<sup>1</sup>. Le régime étant fermé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>2</sup>, la branche vieillesse du régime général et l'Agirc-Arrco, auprès desquels sont affiliés les nouveaux salariés de la SNCF compensent chaque année à la CPRP SNCF la perte de cotisations induite<sup>3</sup>. **Ce versement atteindrait 56,8 millions d'euros en 2023.**

### Évolution du montant de la compensation versée à la CPRP SNCF par la Cnav et l'Agirc-Arrco

(en millions d'euros)

Année	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Compensation	10,2	20,6	51,6	56,8	72,3	87,8	104,0	145,2	167,7	186,5	201,3

Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les réponses de la direction du budget

<sup>1</sup> Décret n° 2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français, article 2.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, article 3.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, article 25.

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

Le **programme 197** serait doté de **802 millions d'euros en 2023**, dédiés à la subvention versée à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), au même niveau que les crédits votés en LFI pour 2022.

## 3. Le programme 195 (« Régimes de retraite des mines, de la SEITA<sup>1</sup> et divers »)

Le **programme 195** serait doté de **1,06 milliard d'euros en 2023**, en recul de **3,61 %** par rapport aux crédits votés en LFI pour 2022 (1,09 milliard d'euros), dont :

- 925 millions d'euros (87,6 %) pour le fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines ;
- 130 millions d'euros (12,3 %) pour le régime de retraite de la SEITA ;
- 850 000 euros (0,1 %) pour la caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer et les versements liés à la liquidation de l'ORTF.

## B. DES MODALITÉS DE DÉPART À LA RETRAITE PARTICULIÈREMENT AVANTAGEUSES

Les deux principaux régimes couverts par la mission bénéficieront d'une augmentation conséquente de leur subvention de l'ordre de **4,98 % pour le régime du personnel de la SNCF** et de **7,54 % pour celui de la RATP** en raison de la dégradation concomitante de leur situation démographique et financière.

### Caractéristiques des principaux régimes relevant de la mission « régimes sociaux et de retraite »

Régime de retraite	Nombre de cotisants en 2023	Nombre de pensionnés en 2023	Masse des cotisations (en millions d'euros)	Masse des pensions (en millions d'euros)	Subvention d'équilibre (en millions d'euros)	Part des charges de pensions financées par la subvention
SNCF	114 840 (- 2,8 %)	233 354 (- 2,1 %)	1 915 (- 0,5 %)	5 281 (+ 1,4 %)	3 450 (+ 4,98 %)	65,3 %
RATP	42 444 (+ 0 %)	52 134 (+ 0,5 %)	506 (+ 1,8 %)	1 279 (+ 2,8 %)	811 (+ 7,54 %)	63,4 %
ENIM	25 328 (- 1,0 %)	102 914 (- 1,7 %)	221 (- 1,8 %)	1 016 (+ 0,7 %)	802 (+ 0 %)	78,9 %
Mines	887 (- 7,5 %)	193 234 (- 4,2 %)	6 (+ 0 %)	1 086 (- 2,4 %)	925 (- 4,11 %)	85,2 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les annexes du PLFSS pour 2023

Dans ces conditions, comme chaque année, le rapporteur interroge la pertinence des conditions d'ouverture des droits dont bénéficient les agents « sous statut » affiliés à ces régimes, l'âge légal de départ devant atteindre, à compter de la génération 1972 :

- à la SNCF, 52 ans pour les conducteurs de trains et 57 ans pour le personnel du service sédentaire<sup>2</sup> ;
- à la RATP, 52 ans pour les agents d'exploitation, 57 ans pour les personnels de maintenance et 62 ans pour les agents de la catégorie sédentaire<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes.

<sup>2</sup> Décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la société nationale SNCF et ses filiales relevant du I de l'article L. 2101-2 du code des transports, articles 1<sup>er</sup> et 37-1.

<sup>3</sup> Décret n° 2008-637 du 30 juin 2008 portant règlement des retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens, articles 6 et 51-1.

## Évolution de l'âge moyen de départ en retraite des pensionnés de droit direct du régime de la SNCF

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Conducteurs	51 ans et 4 mois	51 ans et 11 mois	52 ans et 7 mois	53 ans	53 ans et 5 mois	53 ans et 3 mois	53 ans et 7 mois	53 ans et 7 mois	54 ans et 1 mois	54 ans et 4 mois
Autres agents	56 ans et 2 mois	56 ans et 6 mois	56 ans et 10 mois	57 ans et 1 mois	57 ans et 6 mois	57 ans et 10 mois	58 ans et 2 mois	58 ans et 6 mois	59 ans	59 ans et 5 mois
Âge moyen de l'ensemble	55 ans et 8 mois	56 ans et 1 mois	56 ans et 6 mois	56 ans et 9 mois	57 ans et 3 mois	57 ans et 5 mois	57 ans et 9 mois	58 ans	58 ans et 6 mois	58 ans et 10 mois

Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les annexes du PLFSS pour 2023

## Évolution de l'âge moyen de départ en retraite des pensionnés de droit direct du régime de la RATP

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Âge moyen	54,46 ans	55,25 ans	54,7 ans	54,8 ans	55,11 ans	55,46 ans	55,86 ans	56,11 ans	56,46 ans	56,81 ans

Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les annexes du PLFSS pour 2023

## 2. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » : 64,4 MILLIARDS D'EUROS DE PENSIONS SERVIES PAR L'ÉTAT

### A. UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DES DÉPENSES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2023

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » retrace les opérations relatives aux **pensions et avantages accessoires gérés par l'État**. En 2023, **ses recettes s'élèveraient à 63,5 milliards d'euros** (en hausse de 3,7 % par rapport à la LFI 2023) et ses charges à 64,4 milliards d'euros (en progression de 5,3 %).

Le CAS comprend **trois programmes**.

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

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

L'augmentation continue des effectifs de retraités (77 900 entrées prévues pour 2023 pour 62 100 sorties) et la revalorisation des pensions (+ 0,8 % au 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour les pensions de retraite et + 1,7 % au 1<sup>er</sup> avril 2023 pour les pensions d'invalidité, après + 4 % au 1<sup>er</sup> juillet 2022, pour un surcoût de **1,3 milliard d'euros sur l'année 2023**) détériorent sa situation financière.

**61 milliards d'euros d'autorisations d'engagement seraient donc ouverts en 2023, en hausse de 5,74 %** par rapport aux crédits ouverts en LFI 2022, pour 60,2 milliards de recettes.

Pour rappel, **le taux de retenue pour pension est fixé à 11,10 % depuis 2020** (contre 11,31 % de cotisations salariales de retraite dans le secteur privé) et le taux de contribution employeur de l'État à **74,28 % pour les fonctionnaires civils et 126,07 % pour les militaires depuis 2014**.

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

Le **programme 742** retrace les dépenses et recettes du FSPOEIE<sup>1</sup> et du RATOCEM<sup>2</sup>.

**Il disposerait de 2,03 milliards d'euros d'autorisations d'engagement en 2023, en augmentation de 4,79 %** par rapport aux crédits ouverts en LFI 2022, pour 2 milliards d'euros de recettes. De fait, la diminution des effectifs de retraités ne permettrait pas de compenser l'effet des revalorisations des pensions.

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

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

**Ses autorisations d'engagement s'élèveraient à 1,33 milliard d'euros en 2023, en recul de 10,12 %** par rapport aux crédits ouverts en LFI 2022, un niveau identique à celui de ses recettes, dans la mesure où les dépenses couvertes par le programme sont intégralement financées par la solidarité nationale. Cette tendance de fond est liée à la diminution progressive du nombre de bénéficiaires.

## B. UNE SITUATION FINANCIÈRE INQUIÉTANTE DONT LA DÉGRADATION DOIT ÊTRE ANTICIPÉE

### 1. Le déclin du solde cumulé du CAS a débuté plus tôt que prévu

Après plusieurs années de stagnation, **le solde cumulé du CAS « Pensions » a progressé sans discontinuer au cours de la dernière décennie.**

Ce redressement s'explique notamment par la faiblesse des revalorisations liées, d'une part, à l'inflation observée sur la période et, d'autre part, aux mesures de désindexation des pensions par rapport à l'inflation mises en œuvre entre 2018 et 2020, la montée en charge progressive jusqu'en 2017 de la réforme des retraites de 2010 et le relèvement progressif du taux de contribution employeur de l'État jusqu'en 2014.

En 2021, le Gouvernement estimait que le CAS serait excédentaire à hauteur de 261 millions d'euros en 2022 et que l'augmentation de son solde cumulé cesserait à l'horizon 2023 ou 2024.

Néanmoins, en raison, là encore, du niveau de l'inflation et des revalorisations induites, le CAS devrait terminer l'exercice 2022 avec **un déficit de l'ordre de 200 millions d'euros**, provoquant par conséquent **la première diminution du solde cumulé observée depuis 2012.**

Ce dernier, initialement projeté à 10 milliards d'euros en 2022, reculerait ainsi **de 9,5 milliards d'euros en 2021 à 9,3 milliards d'euros en 2022 et entrerait en territoire négatif d'ici à 2025.**

Dans la mesure où les CAS retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées et où, en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées à ce titre ne peut excéder le total des recettes constatées<sup>3</sup>, **le solde cumulé du CAS « Pensions » permet d'assurer à chaque instant que toutes ses dépenses auront été financées par des recettes en lien direct avec elles.**

Toutefois, il ne correspond pas à une immobilisation de trésorerie, **les excédents annuels étant reversés au budget général de l'État**, et ne peut servir à financer d'autres dépenses.

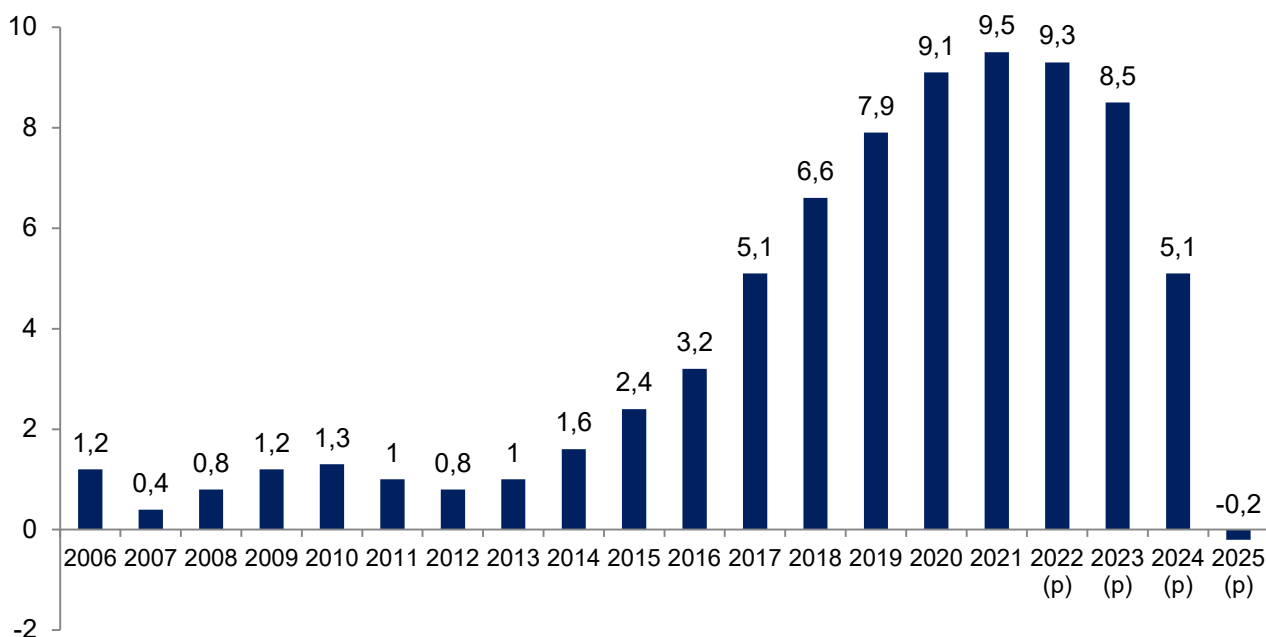
<sup>1</sup> Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État.

<sup>2</sup> Fonds rente accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

<sup>3</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, article 21.

## Évolution du solde cumulé du compte d'affectation spéciale « pensions » depuis 2006

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les réponses du service des retraites de l'État

## 2. Les perspectives financières du CAS appellent des mesures de redressement

Seul le **relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans** permettrait de limiter le nombre de départs en retraite au cours des années à venir et de **préserver l'équilibre financier du CAS** sans augmentation du niveau des contributions ni diminution de celui des pensions.

À défaut, bien que le niveau de ce solde permette d'éviter un relèvement brutal du taux de contribution de l'employeur de l'État, **une mesure de cette nature s'avèrera mécaniquement nécessaire à court terme** dans le but d'assurer le respect de l'obligation d'équilibre prescrite par la loi organique.

Du reste, cette augmentation s'imposera d'autant plus que la maîtrise de la masse salariale dans la fonction publique **ferme la voie à une augmentation du nombre d'affiliés** au régime de la fonction publique de l'État et du produit des cotisations qu'elle induirait.

Une alternative consisterait à **transformer la contribution employeur de l'État par une cotisation patronale** dont le taux serait équivalent à celui qui s'applique aux salariés du secteur privé, la différence étant alors couverte par **le versement au CAS d'une subvention d'équilibre**. Cette solution contribuerait à simplifier la budgétisation des charges de pension du régime et à renforcer la lisibilité de la dépense publique.



**Catherine Deroche**  
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire  
Présidente



**René-Paul Savary**  
Sénateur (LR) de la Marne  
Rapporteur pour avis

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>

