

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE – COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS »**AVIS**

Réunie le **mercredi 3 décembre 2025**, la commission des affaires sociales a examiné l'avis de Pascale Gruny, relatif à la mission « Régimes sociaux et de retraite » et au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La commission s'est déclarée **favorable à l'adoption des crédits** afférents, malgré des réserves relatives d'une part à l'ajustement des prévisions de dépenses qui sera effectué au terme de l'examen du PLFSS, et d'autre part, à la réforme souhaitée de la comptabilité du CAS Pensions.

**1. LES CREDITS ALLOUÉS À LA MISSION RSR ET AU CAS PENSION DEVONT ÊTRE REVUS À L'ISSUE DE LA NAVETTE PARLEMENTAIRE DU PLFSS****A. DE FORTES INCERTITUDES DEMEURENT QUANT À LA NON-REVALORISATION DES PENSIONS SUR L'INFLATION ET À LA SUSPENSION DE LA RÉFORME DES RETRAITES**

La mission « Régimes sociaux et de retraite », dite RSR, regroupe les crédits correspondant aux **subventions d'équilibre versées par l'État à plusieurs régimes spéciaux de retraite** structurellement déséquilibrés, ainsi qu'aux régimes fermés.

Les crédits budgétaires affectés sont fonction du nombre de départs en retraite et de décès, mais également de la **revalorisation annuelle des pensions** sur l'inflation, qui se calcule **sur la base de l'inflation moyenne des douze derniers mois**, constatée l'avant-dernier mois précédent le mois de la revalorisation.

Après une indexation de **2,2 % au 1^{er} janvier 2025**, l'**article 44 du PLFSS** pour 2026 prévoyait, dans sa version issue de la lettre rectificative, de **geler la revalorisation des pensions de retraite et des prestations sociales au titre de l'année 2026**, et de **minorer le coefficient de revalorisation des pensions de retraites de 0,4 point entre 2027 et 2030**. Une **sous-indexation supplémentaire**

de 0,5 point en 2027, portant la minoration totale à 0,9 point, était destinée à financer la suspension de la réforme des retraites portée à l'article 45 bis.

Les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (RSR) et du CAS « Pensions » ont été calculées en ce sens, ce qui équivaut à des économies de **0,6 milliard d'euros pour le CAS « Pensions »** et de **0,1 milliard d'euros pour la mission RSR en 2026 au titre de l'article 44**.

L'Assemblée nationale a supprimé en première lecture l'article 44, et le Sénat l'a réintroduit en gelant au titre de l'année 2026 la revalorisation des seules pensions de retraite dont le montant est **inférieur ou égal à 1 400 euros bruts par mois**. La sous-indexation des pensions au titre des années 2027 à 2030 n'a pas été reprise.

Impact financier de l'article 44 dans sa version initiale et dans celle issue de la lettre rectificative

(en milliards d'euros)

	Version initiale de l'article 44 (gel en 2026, sous-indexation de 0,4 point de 2027 à 2030)			Version de l'article 44 issue de la lettre rectificative (sous-indexation supplémentaire de 0,5 point en 2027)	
Années	2026	2027	2028	2027	2028
Économies du CAS Pensions	- 0,6	- 0,9	- 1,1	- 1,2	- 1,4
Économies de la mission RSR	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Total	- 0,7	- 1	- 1,3	- 1,4	- 1,6
Inflation projetée au 1 ^{er} janvier	0,90 %	1,10 %	1,60 %	1,10 %	1,60 %
Inflation projetée au 1 ^{er} avril	0,80 %	1,20 %	1,80 %	1,20 %	1,80 %

Source : Direction du budget et Service des retraites de l'État en réponse aux questions du rapporteur

S'agissant de l'article 45 bis, en première lecture, l'Assemblée nationale a élargi la mesure de suspension de la réforme des retraites aux carrières longues et aux collectivités de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, et le Sénat a supprimé cet article. Si le Gouvernement souhaite sa réintroduction en nouvelle lecture, un aléa subsiste toutefois quant au sort de ces dispositions à l'issue de la navette.

La suspension de la réforme des retraites de 2023 aurait un impact extrêmement limité sur la mission RSR : d'une part, cette réforme ne s'applique pas aux régimes fermés, à l'exception des régimes de la SNCF et de la RATP qui ne figurent toutefois pas dans le périmètre de l'amendement voté par l'Assemblée nationale.¹

D'autre part, les régimes de la Comédie-Française, de l'Opéra de Paris et des marins n'ont pas été inclus dans la réforme des retraites du 14 avril 2023 et ne sont donc pas concernés par les mesures de relèvement de l'âge de départ à la retraite et de la durée d'assurance.

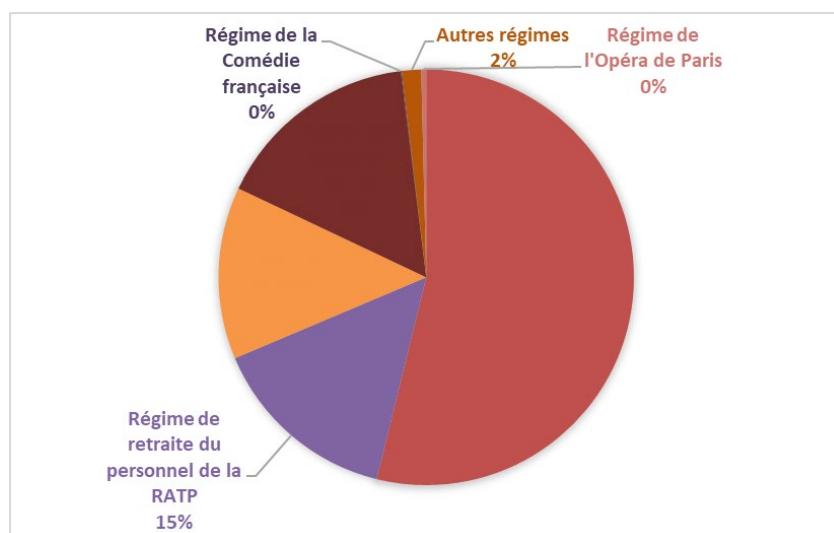
¹ L'âge d'ouverture des droits des régimes de la SNCF et de la RATP est fixé par décret. La réforme paramétrique des retraites est entrée en vigueur pour ces régimes au 1^{er} janvier 2025, et non au 1^{er} septembre 2023 comme pour l'ensemble des régimes de droit commun.

L'élargissement par l'Assemblée nationale de la mesure de suspension de la réforme des retraites aux catégories dites actives¹ de la fonction publique pourrait en revanche alourdir l'impact de l'article 45 bis sur le solde cumulé du CAS Pensions, estimé à une économie de 0,6 milliard d'euros dans la version issue de la lettre rectificative.

Les prévisions de dépense de la mission RSR et du compte d'affectation spéciale « Pensions » devront être ajustées au terme de la navette du PLFSS.

B. LE PÉRIMÈTRE ET LE CIRCUIT DE FINANCEMENT DE LA MISSION RSR RESTENT INCHANGÉS MAIS POURRAIENT ÉVOLUER À L'AVENIR

Répartition des crédits entre les programmes de la mission RSR



Source : PLF pour 2026

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

Le programme 198 serait doté de **4,122 milliards d'euros** (- 0,25 %) en 2026, dont :

- 3,22 milliards d'euros (78,1 %) pour le régime de retraite du personnel de la SNCF ;
- 885 millions d'euros (21,6 %) pour le régime de retraite du personnel de la RATP ;
- 11,2 millions d'euros (0,3 %) pour d'autres régimes, notamment ceux des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer et de certains anciens agents des chemins de fer secondaires.

Le régime du personnel de la SNCF est fermé depuis le 1^{er} janvier 2020 et celui de la RATP depuis le **1^{er} septembre 2023**². Dans le cadre de l'**ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien**, effective à compter du **1^{er} janvier 2025**, les agents affiliés au régime de la RATP et transférés dans des entreprises concurrentes disposent d'un **droit d'option et peuvent conserver le bénéfice de ce régime spécial**.

¹ Les emplois de la fonction publique sont classés en deux catégories : active et sédentaire. La catégorie « active » désigne des emplois de la fonction publique d'État, territoriale et hospitalières, présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles (instituteurs, éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, infirmiers) Au sein de la catégorie active, certains présentant un risque particulier (personnels actifs de la police et de la gendarmerie nationale, personnels de l'administration pénitentiaire, contrôleurs aériens) sont dits « super-actifs ». L'appartenance à la catégorie permet un départ en retraite anticipé, l'âge légal d'ouverture des droits à pensions étant minoré par rapport aux catégories dites « sédentaires ».

² Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, article 1^{er}.

L'ajustement à la **baisse de 0,25 % de la subvention d'équilibre** versée par rapport à la LFI pour 2025 s'explique par les **économies de 0,01 milliard d'euros attendues** de non-revalorisation des pensions de vieillesse et d'invalidité.

L'ouverture à la concurrence des transports en commun entre 2025 et 2032 prévoit le transfert aux nouveaux exploitants des contrats de travail des salariés, et la **portabilité des régimes spéciaux de retraite de la SNCF¹ et de la RATP²**. Selon les chiffres transmis par la direction du Budget et le Service des retraites de l'État au rapporteur de la commission, en 2025, 75 salariés de la SNCF étaient affiliés au régime spécial en portabilité, et il est attendu que 15 500 salariés de la RATP le soient à la fin de l'année 2026.

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

Le **programme 197** serait doté, en 2026, de **801 millions d'euros** (+ 3,86 %) qui correspondent à la subvention versée à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (Enim). La hausse du besoin de subvention se justifie par une reprise de trésorerie de 30 millions d'euros lors de la loi de finances initiale pour 2025, qui n'a pas été reconduite en 2026.

3. Le programme 195 (« Régimes de retraite des mines, de la SEITA³ et divers »)

Le **programme 195** serait doté de **1,059 milliard d'euros** (- 2,52 %) en 2026, dont :

- 830 millions d'euros (78,4 %) pour le fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines ;
- 128 millions d'euros (12,1 %) pour le régime de retraite de la SEITA ;
- 58 000 euros pour la Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer et les versements liés à la liquidation de l'ORTF ;
- 4,8 millions d'euros (0,45 %) pour la Caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française et 23,9 millions d'euros (2,26 %) pour la Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris, transférés en 2024 depuis le programme 131 (« Création ») afin de **rassembler dans un même programme l'ensemble des subventions d'équilibre versées à des régimes spéciaux**.

Le programme 195 de la mission RSR pourrait intégrer l'année prochaine **le régime du Conseil économique, social et environnemental (Cese)**, qui est fermé depuis le 1^{er} septembre 2023 et ne figure plus dans le programme 126 de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Depuis l'intégration progressive des régimes spéciaux de la RATP et de la SNCF au régime général⁴, leur financement est assuré par un **versement d'équilibre de la Cnav**, lequel est compensé d'une part, par une **subvention d'équilibre de l'État** correspondant aux crédits qui auraient été versés aux régimes en l'absence de fermeture, et d'autre part, par une **contribution versée par l'Agirc-Arcco** correspondant aux gains générés par l'augmentation du nombre de cotisants. Selon les chiffres communiqués par la direction du Budget à la commission, en **2024, la subvention d'équilibre versée par l'État s'est élevée à 204 millions d'euros pour la SNCF et 45 millions d'euros pour la RATP**.

Malgré le manque de transparence résultant du fait que la mission RSR renseigne le seul versement d'équilibre versé par la Cnav, la commission prend acte du fait que **ce circuit de financement demeurera inchangé à court terme, ce qui permet de comparer l'évolution de ce versement dans le temps**.

La commission se félicite du fait que l'hypothèse d'un financement par fraction de TVA ne soit plus envisagée à court terme.

¹ Article L. 2102-22 du code des transports.

² Articles L. 3111-16-9 et L. 3111-16-11 du code des transports.

³ Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes.

⁴ Cette intégration résulte de l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024.

2. LA NÉCESSAIRE REFONTE DE LA COMPTABILITÉ DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

A. LA HAUSSE DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR DES PERSONNELS CIVILS PERMET DE MAINTENIR LE CAS « PENSIONS » EN SITUATION EXCÉDENTAIRE JUSQU'EN 2027

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « *Pensions* » retrace les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires gérés par l'État. En 2026, ses recettes s'élèveraient à 69,366 milliards d'euros (+ 2,8 % par rapport à la LFI pour 2025) et ses charges à **69,327 milliards d'euros** (- 0,01 %).

Ces prévisions reposent sur deux scénarios que sont la **hausse de 4 points du taux de contribution employeur au titre des personnels civils**, qui sera désormais de **82,28 % au 1^{er} janvier 2026**, ainsi que l'absence de **revalorisation** des pensions de vieillesse et d'invalidité sur l'inflation de l'année précédente telle que prévue par la version de l'article 44 issue de la lettre rectificative.

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.

Ses dépenses, qui représentent 95 % des dépenses du CAS « Pensions », atteindraient 66,072 milliards d'euros en 2026 (+ 0,14 % par rapport à la LFI pour 2025), tandis que ses recettes s'élèveraient à **66,077 milliards d'euros** (+ 3,18 %).

Il est prévu que le **taux de contribution employeur de 78,28 % pour les fonctionnaires civils soit augmenté de 4 points au 1^{er} janvier 2026**, afin de respecter l'impératif organique de solde cumulé positif du CAS « *Pensions* ».

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

Le **programme 742** retrace les dépenses et les recettes du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État (FSPOEIE) et du Fonds des rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (Ratocem). Sa gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Les dépenses du programme, qui consistent principalement à verser des pensions et des rentes, s'élèvent en 2026 à **2,087 milliards d'euros**, soit une baisse de 26,2 millions d'euros par rapport à 2025.

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

Le **programme 743** retrace les dépenses et les 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).

Ce programme est le seul du CAS « *Pensions* » à être intégralement financé par des versements du budget général, et non par des cotisations. Ses dépenses sont déjà inscrites dans le budget général et sont financées par les programmes 743, 216, 161, 129, 195 et 198. Il s'agit ainsi d'un programme « miroir » qui a pour seul but de retracer les dépenses de pensions et allocations qui figurent déjà dans le budget général. Ses recettes diminueraient au même rythme que ses dépenses (- 6,32 % par rapport à la LFI 2025), en raison de la **baisse du nombre de ses bénéficiaires**.

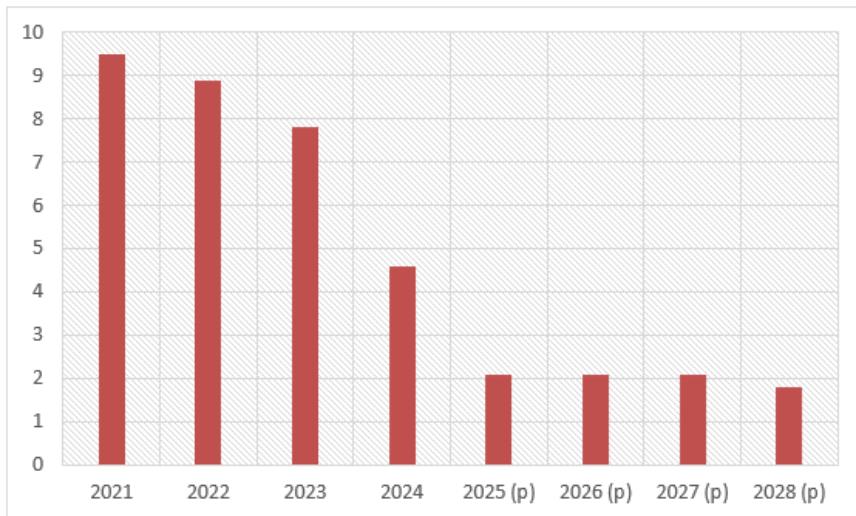
B. LA COMPTABILITÉ DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » DOIT ÊTRE REVUE POUR PLUS DE TRANSPARENCE

Comme tous les comptes d'affectation spéciale, le CAS « Pensions » est soumis à une **obligation d'équilibre** en vertu de **laquelle son solde budgétaire cumulé doit être excédentaire en tout instant**¹. Pour ce faire, il est doté d'une marge de trésorerie qui correspond à son solde budgétaire cumulé.

Les prévisions effectuées sur le fondement de l'article 44 dans sa version issue de la lettre rectificative ainsi que sur la hausse du taux de contribution employeur des fonctionnaires civils de 4 points au 1^{er} janvier 2026 stabiliseraient le déficit cumulé à **2,1 milliards d'euros au titre des années 2025 à 2027**.

Trajectoire prévisionnelle du solde cumulé du CAS Pensions

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, d'après les documents budgétaires annexés au PLF pour 2026

L'essentiel de recettes du CAS « Pensions » est constitué des **contributions des employeurs publics**, ce qui explique qu'il soit équilibré par l'ajustement de ces dernières.

L'augmentation des dépenses du CAS a amené le législateur à relever le taux de contribution des employeurs publics en 2014 puis en 2025. Le solde d'exercice du CAS étant déficitaire depuis 2022², son solde cumulé baisse depuis cette date.

Le présent projet de loi prévoit **d'augmenter à nouveau de 4 points le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires civils au 1^{er} janvier 2026** afin de disposer d'un solde cumulé supérieur à **1 milliard d'euros**.

¹ Cette obligation figure à l'article 21-II de la LOLF. Le solde budgétaire cumulé s'entend de la somme des recettes à laquelle est soustraite la somme des dépenses, depuis la création du compte.

² Le solde d'exercice du CAS Pensions était de - 600 millions d'euros en 2022, - 500 millions d'euros en 2023 et - 3,5 milliards d'euros en 2024. Cela s'explique par l'effet du vieillissement démographique et la hausse de l'inflation.

Évolution des taux des contributions de l'État entre 2006 et 2025, et taux prévu pour 2026

Année	2006	2014	2024	2025	2026
au titre des pensions civiles	49,90 %	74,28 %	74,28 %	78,28 %	82,28 %
au titre des pensions militaires	100,00 %	126,07 %	126,07 %	126,07 %	126,07 %

Source : Projet annuel de performances – Compte d'affectation spéciale Pensions, annexé au PLF pour 2026

Toutefois, la **convention comptable utilisée pour calculer le taux de contribution des employeurs des fonctionnaires d'État** est actuellement remise en cause **dans le débat public, à la suite de la publication de deux études de l'Institut des politiques publiques¹ et du Conseil d'analyse économique.²**

Il est notamment dénoncé le fait que **la subvention d'équilibre versée par l'État pour compenser le ratio démographique dégradé de la fonction publique, qui s'élève en 2025 à 0,9 cotisant pour un retraité³ soit comprise dans la contribution des employeurs publics.**

La subvention versée par l'État pour équilibrer le ratio démographique de 0,9 cotisant pour un retraite devrait être distinguée du taux de contribution des employeurs publics.

Les propositions de **nouvelle convention comptable** ont en commun de **distinguer ces deux sources de financement du CAS Pensions**.

Aux termes du document budgétaire « Jaune » Pension annexé au présent PLF, la direction générale du Budget s'est essayée à ajuster le taux de contribution employeur des fonctionnaires sur **le taux de droit commun des salariés du privé, qui est 16,58 %**. Le total des contributions employeurs s'élèverait ainsi à 11 milliards d'euros contre 52,4 milliards d'euros selon la présentation actuelle, de sorte que **41 milliards d'euros seraient dévolus à la subvention d'équilibre pour compenser le ratio démographique**.

Cette méthode est également celle adoptée par le **Conseil d'analyse économique**, dont l'étude a toutefois ajusté le taux de 16,58 % aux différences d'assiette. L'assiette de cotisations des fonctionnaires, qui ne porte que sur les traitements indiciaires bruts hors primes⁴, est en effet beaucoup plus étroite que celle du privé.

En retenant les transferts de compensation démographique, le Conseil d'analyse économique a estimé que **le juste taux de cotisations se trouverait entre 25,44 % et 34,7 %**.

¹ Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? P. Aubert et M. Pedrono, Institut des politiques publiques.

² Retraite des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué, Hélène Paris, Conseil d'analyse économique.

³ Source : Amélie de Montchalin, ministre des comptes publics, en réponse à une question n° 898 posée le 22 octobre 2025 par la députée Nathalie Coggia au Gouvernement.

⁴ Selon le CAE citant le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024, les primes et accessoires de traitement représenteraient 24 % de la rémunération brute des fonctionnaires.

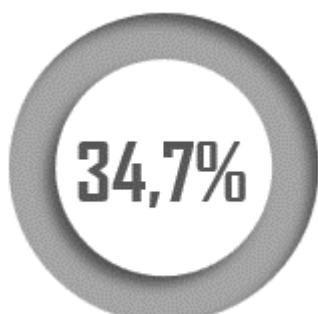
L'Institut des politiques publiques estime pour sa part le coût du déséquilibre démographique du régime des fonctionnaires civils à **18 milliards d'euros**, ce qui correspondrait à 44 % de la contribution employeur de l'État. Il propose une **nouvelle convention comptable sur le modèle de celle du régime général, pour lequel les avantages familiaux sont financés par la branche famille et les pensions d'invalidité par la branche maladie**. En retranchant des dépenses de pensions ces dépenses, ainsi que celles relatives à la retraite anticipée des fonctionnaires de l'État relevant de ministères régaliens, le taux de contribution employeur des personnels civils s'élèverait à **34,7 %**.



Taux de contribution employeurs au 1^{er} janvier 2026



Taux de contribution employeur alternatif – fourchette basse



Taux de contribution employeur alternatif – fourchette haute

La direction du Budget a toutefois alerté la commission sur le fait que la distinction entre le taux de contribution des employeurs publics et la dotation d'équilibre versée par l'État pour compenser le ratio démographique va minorer le taux de prélèvement obligatoire et la dépense publique, et entraîner une **baisse de dotations de certains opérateurs de l'État, qui devront désormais être financés par des taxes affectées**.

La commission a pleinement conscience du fait que la refonte de la comptabilité du CAS Pensions nécessite donc d'être anticipée sur la durée.

Réunie le mercredi 3 décembre 2025 sous la présidence d'Alain Milon, la commission des affaires sociales a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » et du compte d'affectation spéciale « *Pensions* ».



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Alain Milon
Sénateur (LR) du Vaucluse
Vice-président



Pascale Gruny
Sénateur (LR) de l'Aisne
Rapporteur

Consulter le dossier législatif :
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>