

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

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

Avis



Réunie le mercredi 17 novembre 2021 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 2022 pour la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits afférents, malgré des réserves relatives aux règles de départ à la retraite des agents de la SNCF et de la RATP et des inquiétudes liées à la diminution programmée du solde cumulé du compte d'affectation spéciale.

**1. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » : 6,06 MILLIARDS D'EUROS DE SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE À 11 RÉGIMES SPÉCIAUX****A. UNE LENTE DIMINUTION EN 2022**

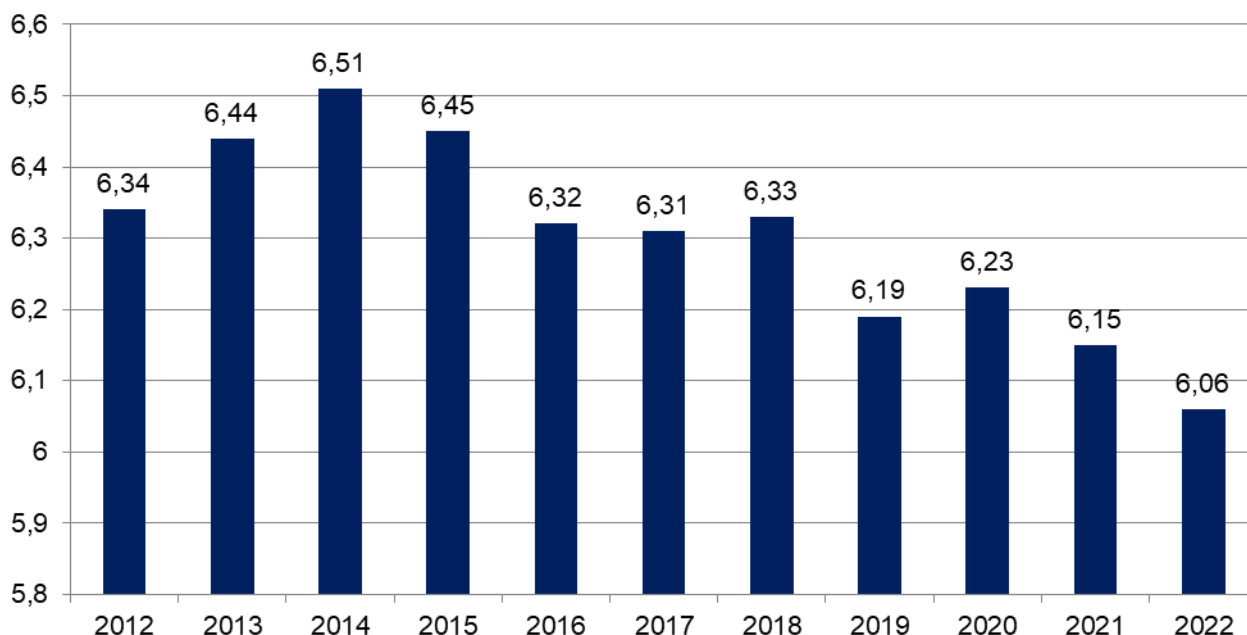
La mission regroupe les crédits affectés aux **subventions d'équilibre versées par l'État à 11 régimes spéciaux de retraite** dont le ratio démographique est particulièrement dégradé.

Du fait de la diminution progressive du nombre des bénéficiaires des régimes fermés, **elle serait dotée, en 2022, de 6,06 milliards d'euros, soit une baisse de 1,55 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2021 (6,15 milliards d'euros). **Il s'agit du niveau le plus bas atteint en dix ans,**



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

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Cette mission comprend **trois programmes**.

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

Le **programme 198** serait doté de **4,19 milliards d'euros en 2022**, en recul de **0,2 %** par rapport aux crédits votés en LFI pour 2021 (4,2 milliards d'euros), dont :

- **3,27 milliards d'euros (78 %)** pour le régime de retraite du personnel de la SNCF ;
- **751 millions d'euros (18 %)** pour le régime de retraite du personnel de la RATP ;
- 164 millions d'euros (4 %) pour d'autres régimes ou dispositifs (congé de fin d'activité des conducteurs routiers, pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer et des anciens agents de certains chemins de fer secondaires).

Il convient de noter que le décret du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF) prévoit un alignement progressif du taux de la cotisation salariale des agents de la SNCF sur le taux applicable au secteur privé.

Évolution prévue du taux de cotisation salariale des agents du cadre permanent de la SNCF

Année	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Taux prévu	9,33 %	9,60 %	9,87 %	10,14 %	10,41 %	10,68 %	10,95 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les annexes du PLFSS pour 2022

Depuis 2020, en compensation de la perte de ressources résultant de l'arrêt du recrutement au cadre permanent à la SNCF et de l'affiliation des nouveaux salariés au régime général, **la CNAV et l'Agirc-Arrco versent une compensation financière à la CPRPSNCF**, dont le montant devrait croître de 10,2 à 37,4 millions d'euros entre 2020 et 2022. D'après la direction du budget, **le régime de la SNCF devrait s'éteindre vers 2120**.

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

Le **programme 197** serait doté de **791 millions d'euros en 2022**, dédiés à la subvention versée à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), **en recul de 2,3 %** par rapport aux crédits votés en LFI pour 2021 (810 millions d'euros).

3. Le programme 195 (« Régimes de retraite des mines, de la SEITA¹ et divers »)

Le **programme 195** serait doté de **1,08 milliard d'euros en 2022**, **en recul de 6 %** par rapport aux crédits votés en LFI pour 2021 (1,15 milliard d'euros), dont :

- 947 millions d'euros (87,9 %) pour le fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines ;
- 130 millions d'euros (12 %) pour le régime de retraite de la SEITA ;
- un million d'euros (0,1 %) pour la caisse des retraites des régions ferroviaires d'outre-mer et les versements liés à la liquidation de l'ORTF.

B. L'EFFORT FINANCIER CONSENTI AU TITRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE CONDUIT À RÉINTERROGER LES RÈGLES DÉROGATOIRES DE DÉPART À LA RETRAITE À LA SNCF ET À LA RATP

Trois des quatre principaux régimes relevant de la mission « *régimes sociaux et de retraite* » devraient **voir leurs charges de pensions diminuer en 2022** :

- **de 0,4 % pour le régime du personnel de la SNCF**, en raison d'une diminution de 2 % du nombre de pensionnés ;
- **de 1,1 % pour le régime des marins**, du fait d'un recul du nombre de pensionnés de l'ordre de - 1,6 % ;
- **de 4,2 % pour le régime des mines**, sous l'effet de la contraction des effectifs de pensionnés (- 4,1 %).

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

Régime de retraite	Nombre de cotisants en 2022	Nombre de pensionnés en 2022	Charges de pensions (en millions d'euros)	Subvention de l'État (en millions d'euros)	Part des charges de pensions financées par la subvention
SNCF	116 635	239 170	5 205	3 273	63 %
RATP	42 803	52 275	1 219	751	62 %
ENIM	28 500	104 759	994	791	80 %
Mines	981	207 805	1 128	947	84 %
SEITA	0	7 260	130	130	100 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les annexes du PLFSS pour 2022

À l'inverse, le régime du personnel de la RATP connaîtrait **une légère augmentation de ses charges de pensions, à hauteur de 0,7 %**. Le nombre de pensionnés du régime resterait stable (- 0,5 %).

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

En tout état de cause, compte tenu de la part des charges de pensions couverte par la subvention d'équilibre de l'État, **le rapporteur renouvelle ses réserves relatives aux règles de départ à la retraite applicables aux agents du cadre permanent de la SNCF**, dont l'âge d'ouverture des droits à la retraite est fixé, à compter de 2024, à 52 ans pour les conducteurs de trains et à 57 ans pour le personnel du service sédentaire, **ainsi qu'à ceux de la RATP** (à partir de 2024, 52 ans pour les agents d'exploitation, 57 ans pour les personnels de maintenance et 62 ans pour les agents de la catégorie sédentaire).

2. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » : 61,2 MILLIARDS D'EUROS DE PENSIONS SERVIES PAR L'ÉTAT

A. LES CRÉDITS DÉDIÉS AUX PENSIONS SERVIES PAR L'ÉTAT PROGRESSENT SOUS L'EFFET DU VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET DE L'INFLATION

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » du PLF pour 2022 retrace les opérations relatives aux **pensions et avantages accessoires gérés par l'État**. En 2022, **ses recettes s'élèveraient à 61,2 milliards d'euros** (en hausse de 0,4 % par rapport à la LFI 2021).

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.

Il serait doté de 57,6 milliards d'euros en 2022, en augmentation de 1,48 % par rapport aux crédits ouverts en LFI 2021. Cette évolution s'explique par les nouvelles liquidations (94 500 entrées prévues en 2022 pour 80 400 sorties) et la revalorisation des pensions (+ 1,1 % au 1^{er} janvier 2022 pour les pensions de retraite et + 1,6 % au 1^{er} avril 2022 pour les pensions d'invalidité).

Les dépenses du programme sont principalement **financées par des recettes de contributions employeurs**. Le taux de retenue pour pension a été progressivement porté à **11,10 % en 2020** (contre 11,31 % dans le secteur privé). Le taux de contribution employeur de l'État, fixé de façon à équilibrer le programme, a nettement augmenté entre 2006 et 2014 pour faire face à l'augmentation des dépenses et atteint **74,28 % pour les fonctionnaires civils et 126,07 % pour les militaires**.

L'impact budgétaire de la surmortalité liée à la crise sanitaire sur les dépenses de pensions du programme est évalué à **- 36 millions d'euros en 2020** et à **- 151 millions en 2021**.

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

Le **programme 742** retrace les dépenses et recettes du FSPOEIE¹ et du RATOCEM².

Il serait doté de 1,93 milliard d'euros en 2022, en recul de 0,35 % par rapport aux crédits ouverts en LFI 2021 du fait de la diminution progressive du nombre de pensionnés.

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).

¹ Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État.

² Fonds rente accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

Il serait doté de 1,46 milliard d'euros en 2022, en recul de 5,37 % par rapport aux crédits ouverts en LFI 2021 en raison de la diminution progressive du nombre de bénéficiaires.

Taux de contribution des employeurs de la fonction publique d'État

	Taux de contribution employeur de l'État			Taux de contribution des employeurs autres que l'État	
	Pensions (civils)	Pensions (militaires)	Allocation temporaire d'invalidité (civils)	Pensions (civils et militaires)	Allocation temporaire d'invalidité (civils)
2006	49,90 %	100,00 %	0,30 %	33,00 %	0,30 %
2007	50,74 %	101,05 %	0,31 %	39,50 %	0,31 %
2008	55,71 %	103,50 %	0,31 %	50,00 %	0,31 %
2009	58,47 %	108,39 %	0,32 %	60,14 %	0,32 %
2010	62,14 %	114,14 %	0,33 %	62,14 %	0,33 %
2011	65,39 %	121,55 %	0,33 %	65,39 %	0,33 %
2012	68,59 %	126,07 %	0,33 %	68,59 %	0,33 %
2013	71,78 %	126,07 %	0,32 %	74,28 %	0,32 %
Depuis 2014	74,28 %	126,07 %	0,32 %	74,28 %	0,32 %

Source : Service des retraites de l'État

B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » DEVIENDRAIT DÉFICITAIRE DÈS 2023 OU 2024

Les dépenses retracées par le CAS « *Pensions* » devraient s'élever à **61 milliards en 2022, en hausse de 1,25 % par rapport à la LFI 2021.**

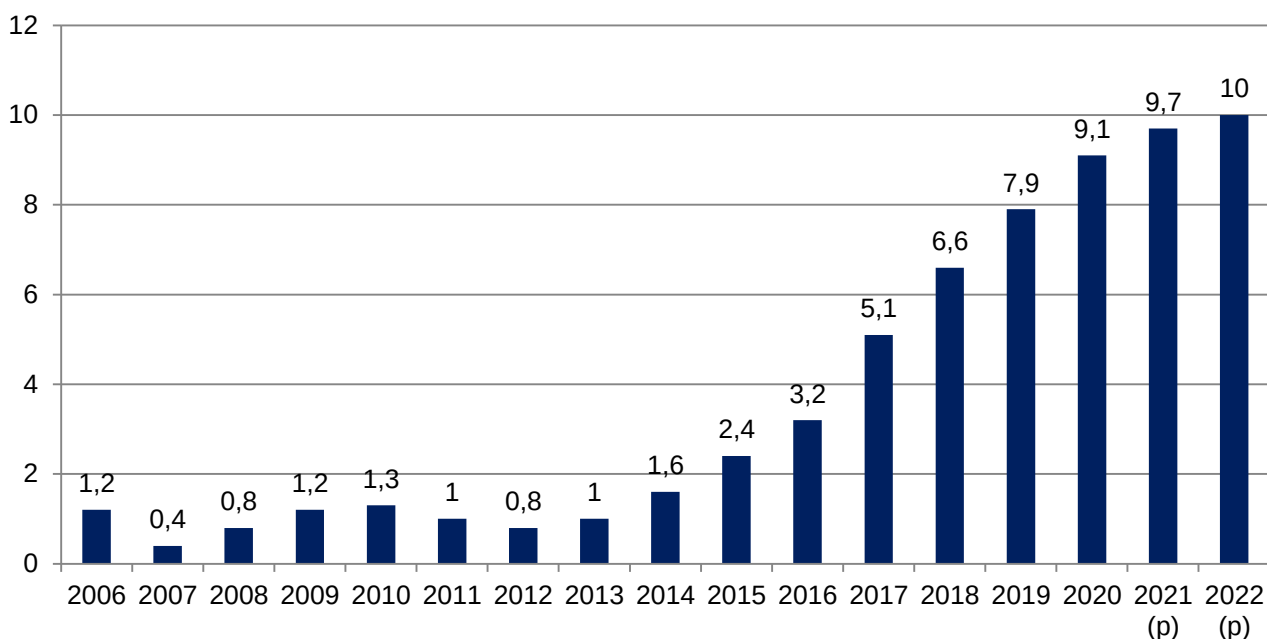
En conséquence, poursuivant sa trajectoire baissière, **le CAS ne devrait plus dégager qu'un faible excédent, à hauteur de 261 millions d'euros, contre 600 millions en 2021.**

Les excédents cumulés du CAS représenteraient ainsi 9,7 milliards d'euros à fin 2021 et près de 10 milliards à fin 2022. Ce montant ne traduit pas une immobilisation de trésorerie sur un compte de l'État et ne peut pas non plus être utilisé pour financer d'autres types de dépenses, mais est reversé annuellement au budget de l'État. Il permet seulement d'assurer à chaque instant que **toutes les dépenses du CAS auront été financées par des recettes préalables en lien direct avec la dépense, comme requis par la LOLF.**

Les dépenses de pensions étant plus dynamiques que les recettes de cotisations, l'augmentation du solde cumulé du CAS, observée depuis 2012, devrait **cesser à compter de 2023 ou 2024, date à laquelle le CAS deviendrait déficitaire.**

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 données du service des retraites de l'État

Pour autant, le montant du solde cumulé permettra d'absorber les déficits à venir, évitant ainsi une hausse des taux de contribution dans l'immédiat.

À long terme, **à défaut de mesures paramétriques**, la trajectoire démographique défavorable du régime des fonctionnaires de l'État, l'inflation et les efforts de maîtrise des effectifs de la fonction publique, qui empêchent la progression du nombre d'actifs cotisants, devraient prolonger cette tendance et ramener le niveau du solde cumulé du CAS autour d'un milliard d'euros.

Il pourrait alors être envisagé soit d'**augmenter de nouveau les taux de contribution**, ce qui tendrait en parallèle à inciter les employeurs à privilégier le recrutement de contractuels à celui d'agents titulaires, soit de **les normaliser par la mise en place d'une subvention d'équilibre** du budget de l'État au CAS.



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/pjlf2022.html>

