



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Projet annuel de performances

Annexe au projet de loi de finances pour 2025

PROGRAMME 741

**Pensions civiles et militaires de retraite et allocations
temporaires d'invalidité**



PROGRAMME 741
**Pensions civiles et militaires de retraite et
allocations temporaires d'invalidité**

MINISTRE CONCERNÉ : LAURENT SAINT-MARTIN, MINISTRE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE, CHARGÉ DU
BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS

Présentation stratégique du projet annuel de performances

Guillaume TALON

Directeur du Service des retraites de l'État (Direction générale des finances publiques)

Responsable du programme n° 741 : Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité

Placé sous la responsabilité du service des retraites de l'État de la DGFIP, le programme 741 retrace les flux financiers relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité. L'obligation, prévue par la LOLF, d'une gestion en équilibre du compte suppose de connaître à tout moment le montant total des recettes et des dépenses.

La stratégie du programme 741 est marquée par le caractère contraint de la plupart des dépenses qu'il porte. Le principal objectif de gestion consiste à assurer la sécurité financière du régime, en collaboration étroite avec la direction du budget, par un suivi des recettes et des dépenses ainsi que leur prévision à court ou moyen terme.

Les pensions des fonctionnaires de l'État sont principalement financées par des recettes de contributions employeurs et des retenues pour pension assimilables à des cotisations sociales.

Concernant les pensions civiles de droit direct, qui représentent près des trois-quarts des dépenses du programme, le nombre de pensions nouvelles de droit direct a connu, en 2023, une baisse de 5 % par rapport à 2022. S'établissant à 53 891 nouvelles pensions en 2023, le niveau est comparable à celui des départs en retraite de l'année 2016. La tendance à la baisse devrait s'accroître en 2024 avec 47 550 nouvelles pensions civiles de droit direct attendues tandis que la prévision pour 2025 s'établit à 46 440 nouvelles entrées. La réforme des retraites entrée en application au premier septembre 2023 a entraîné un relèvement progressif de l'âge légal de départ - ce qui explique que les entrées soient moins nombreuses que dans les prévisions précédentes.

Les départs anticipés, qui ont lieu avant l'âge légal d'ouverture des droits, ont continué de décroître en 2023 pour s'établir à 17 304. Ils ont représenté environ un tiers des départs contre près de la moitié en 2017. En particulier, la baisse des départs pour *carrière longue* amorcée depuis plusieurs années se confirme car les générations qui partent actuellement sont moins nombreuses à atteindre le nombre de trimestres requis avant 20 ans. Toutefois, la réforme des retraites, en autorisant les départs pour *carrière longue* selon un nombre de trimestres requis avant 21 ans, pourrait faire repartir ce nombre à la hausse à partir de 2024. Ces personnes bénéficieront d'une possibilité de départ anticipé un an avant l'âge légal.

Les départs à partir de l'âge légal ont poursuivi leur progression en 2023, en hausse de +0,5 % par rapport à 2022. Les départs à 67 ans, âge que la génération 1956 a atteint en 2023, progressent nettement depuis 2022 et représentent désormais 5,6 % des départs. Conséquence de ces évolutions, l'âge moyen au départ des sédentaires continue de progresser pour s'établir à quasiment 64 ans en 2023.

Le montant des nouvelles pensions civiles des fonctionnaires sédentaires, hors pensions élevées au minimum garanti, a progressé en 2023 (+1,4 %). Il est passé en moyenne de 2 441 à 2 476 €. La hausse s'est ralentie toutefois par rapport à celle constatée entre 2021 et 2022 (+3,7 %) qui, elle, faisait suite à une période de stagnation.

Différents facteurs concourent diversement à cette augmentation :

- L'indice moyen à liquidation continue d'augmenter sous l'effet de l'amélioration des grilles salariales en fin de carrière ;
- La revalorisation du point fonction publique de +1,5 % au 1^{er} juillet 2023 aboutit mécaniquement à une hausse équivalente du montant des pensions liquidées après cette date ;
- Le *coefficient de proratisation* reste tendanciellement à la baisse : il est passé progressivement de 69,87 % en 2004, puis à 67,24 % en 2019 et enfin à 65,96 % en 2023. Les facteurs qui expliquent

cela sont : l'augmentation progressive de la durée d'assurance nécessaire (déjà passée de 150 à 168 trimestres de 2003 à 2023) , l'entrée de plus en plus tardive dans la fonction publique et la féminisation de certains corps, les femmes ayant en moyenne davantage recours au temps partiel

- L'impact de la décote-surcote reste stable avec, dans l'ensemble, plus d'agents concernés par la surcote que d'agents concernés par la décote.

Les pensions militaires de droit direct représentent environ 15 % des dépenses du programme. On anticipe 12 100 nouvelles pensions militaires de droit direct en 2025, à un niveau inférieur de 5 % aux prévisions actualisées pour 2024. Cette baisse est indépendante de la réforme des retraites.

Contrairement aux civils, les militaires ne sont pas soumis à un âge légal d'ouverture des droits mais doivent effectuer une *durée effective de service* qui dépend de leur grade. En 2023, dernière année connue, et hors invalidité, les militaires ont fait valoir leurs droits à la retraite en moyenne à 48 ans et 10 mois, avec des différences importantes selon le grade et entre la Gendarmerie et les Armées.

Les pensions de droit dérivé correspondent aux pensions de réversion versées aux ayants cause suite au décès de l'ayant droit. Elles représentent 9 % des dépenses du programme. Pour 2025, les prévisions de nouvelles pensions de droit dérivé atteignent 22 360 pour les civils, un niveau similaire à la prévision actualisée pour 2024, et 5 100 pour les militaires, en légère hausse par rapport à la prévision actualisée en 2024.

L'*espérance de vie à 65 ans* permet de synthétiser les conditions de mortalité de l'année pour les affiliés du régime. L'espérance de vie à 65 ans a progressé de nouveau en 2023 de nouveau, après une année 2022 marquée par une forte mortalité, pour retrouver le niveau de 2019 avant la crise sanitaire. En 2023 et pour les civils, cet indicateur s'établit à 24,54 ans pour les femmes et 21,03 ans pour les hommes. Elle reste structurellement supérieure à celle de la population générale.

La *durée moyenne passée à la retraite* est un autre indicateur qui renseigne sur la durée de versement des pensions en s'appuyant sur les sorties de pensions constatées au cours de l'année. La durée moyenne augmente légèrement pour les civils, atteignant, en moyenne en 2023, 27,26 ans pour les femmes et 23,18 ans pour les hommes.

La mise en place du CAS Pensions permet d'identifier les engagements viagers qui ne figurent pas au bilan de l'État. Ils sont indiqués, chaque année, en annexe au projet de loi de règlement, dans le compte général de l'État, au titre des engagements hors bilan. Le calcul des engagements de l'État et du besoin est réalisé par le modèle Pablo de projection à long terme du régime des retraites de l'État qui a fait l'objet d'un examen spécifique par la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'État. Au 31 décembre 2023, sous l'hypothèse d'un taux d'actualisation de +0,55 %, les engagements de l'État au titre des pensions civiles ou militaires de retraite s'élevaient à 1 771 milliards d'euros. Ce niveau est très sensible à l'hypothèse de taux d'actualisation que l'on utilise : une hausse d'un point de ce taux entraîne environ une baisse de 17 % du montant des engagements.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1 : Maîtriser le coût de la gestion des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR)

INDICATEUR 1.1 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite

INDICATEUR 1.2 : Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100€ de pensions versés

OBJECTIF 2 : Optimiser la prévision de dépenses et recettes des pensions

INDICATEUR 2.1 : Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution

Objectifs et indicateurs de performance

OBJECTIF

1 - Maîtriser le coût de la gestion des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR)

Les coûts de gestion des pensions civiles et militaires de retraite sont inscrits au programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* du budget général, relevant de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». En effet, la LOLF interdit d'imputer sur un compte d'affectation spéciale les dépenses de personnel (crédits T2) qui constituent la principale composante des coûts de gestion des pensions.

Les coûts de gestion sont mesurés par deux indicateurs :

- un indicateur relatif au coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) ;
- un indicateur relatif au coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés.

Le premier indicateur est décliné en deux sous-indicateurs.

Le premier sous-indicateur « coût de gestion d'un ressortissant du régime des PCMR » rapporte, pour une année considérée, le coût de gestion « DGFIP » du régime des pensions civiles et militaires de retraite au nombre de ses ressortissants. Il consolide les données des services de la DGFIP : celles du SRE (chargé de l'enregistrement des droits, de leur contrôle, de leur liquidation et de la concession), avec celles relatives aux coûts supportés par les centres de gestion des retraites (CGR), chargés du paiement. Il est établi comme suit :

$$\frac{\text{dépenses du SRE au titre des PCMR} + \text{dépenses complètes des CGR au titre des PCMR}}{\text{nombre de ressortissants du régime pour l'année correspondante}}$$

Le second sous-indicateur « coût de gestion global d'un ressortissant du régime des PCMR » prend en compte, outre les données retenues dans le sous-indicateur, les données d'effectifs dédiés dans chacun des ministères et organismes employeurs. Il est établi comme suit :

$$\frac{\text{dépenses du SRE au titre des PCMR} + \text{dépenses complètes des CGR au titre des PCMR} + \text{dépenses en amont au titre des PCMR}}{\text{nombre de ressortissants du régime pour l'année correspondante}}$$

L'indicateur « coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés » est également décliné en deux sous-indicateurs.

Le sous-indicateur « coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés » rapporte, pour une année considérée, le coût « DGFIP » de gestion du régime des PCMR au montant des PCMR (y compris les soldes de réserve) payées. Il est ainsi établi comme suit :

$$\frac{\text{dépenses du SRE au titre des PCMR} + \text{dépenses complètes des CGR au titre des PCMR}}{\text{montant des PCMR (y compris soldes de réserves du régime de l'année correspondante)} \times 0,01}$$

Le sous-indicateur « coût de gestion global des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés » ajoute au coût « DGFIP » la dépense amont rattachable aux services RH / pensions ministériels. Il est établi comme suit :

dépenses SRE au titre des PCMR + dépenses complètes CGR au titre des PCMR + dépenses en amont au titre des PCMR
montant des PCMR (y compris soldes de réserves du régime de l'année correspondante) x 0,01

INDICATEUR

1.1 – Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite

(du point de vue du contribuable)

| | Unité | 2022 | 2023 | 2024 (Cible PAP 2024) | 2025 (Cible) | 2026 (Cible) | 2027 (Cible) |
|--|-------|-------|-------|-----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite | € | 20,19 | 21,59 | 20,85 | 22,29 | 22,32 | 22,40 |
| Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite | € | 20,84 | 21,99 | 21,26 | 22,58 | 22,59 | 22,62 |

Précisions méthodologiques

L'indicateur rapporte le coût global de gestion du régime au nombre de ses ressortissants (pensionnés et affiliés cotisants : 4,290 millions au 31/12/2023 et 4,329 millions prévus en PAP 2024 pour 2024).

Les données de coûts agrègent les dépenses complètes du SRE (42,78 M€ en 2023 et 43,55 M€ prévus en PAP 2024) et des centres de gestion des retraites de la DGFIP (49,85 M€ en 2023 et 46,71 M€ prévus en PAP 2024) pour leur part relative au traitement des seules PCMR. Les coûts moyens salariaux par catégorie et administration connus en loi de finances, et affectés aux effectifs de ces employeurs recensés au 01/01/N, sont assortis du taux de contribution employeur au CAS Pensions afin d'assurer leur homogénéité avec les coûts complets de personnel retenus au sein de la DGFIP et appliqués au SRE ainsi qu'au réseau dans le cadre du calcul de l'indicateur.

Ces coûts moyens sont issus des « documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel » (DPGECP) de la procédure budgétaire.

La valorisation des actes de gestion amont s'élève ainsi à 1,68 M€ pour l'année 2023. Rapporté au nombre des ressortissants du régime des PCMR, le coût unitaire amont est estimé à 0,39 € par ressortissant, soit un coût de gestion global de 21,99 € pour 2023.

En raison de l'indisponibilité des données des DPGECP pour 2025 à 2027, une hypothèse d'actualisation des coûts moyens salariaux des administrations employeurs concernées a été retenue pour déterminer les cibles du deuxième sous-indicateur, correspondant à une évolution globale des dépenses de rémunérations de +1,0 % par an sur la période.

Les données sur le nombre de ressortissants portent sur les comptes individuels retraite actifs au 31/12/N et les pensionnés au titre du code des PCMR hors doubles comptes (pensionné bénéficiant d'une pension de retraite et d'une pension de réversion) de l'année N dont le nombre est estimé pour chaque année non échue.

Source des données : Direction du budget / DGFIP - Service des retraites de l'État

JUSTIFICATION DES CIBLES

Les résultats du premier sous-indicateur sont sensibles à la variation des données de coût générales de la DGFIP, influencées par l'évolution de la masse salariale et notamment les effets de revalorisation, de GVT (glissement vieillesse-technicité) et de hausse des cotisations sociales.

L'action sur les coûts du SRE est étroitement liée à la mise en œuvre de la réforme de la gestion des pensions, au travers du compte individuel retraite et du transfert au SRE de la gestion du processus de départ.

L'action sur les coûts de gestion des CGR est liée à la modernisation, aux efforts réguliers de simplification des procédures, ainsi qu'à la concentration du réseau aux 1^{er} janvier 2022 et 2023.

Les cibles 2025 à 2027 marquent une progression par rapport au résultat 2023, en dépit des bénéfices de gestion retirés de la réforme, en raison principalement d'un repérimétrage dans la prise en compte des effectifs du réseau de paiement, de mesures salariales, et de l'effort financier porté sur les investissements informatiques.

Le second sous-indicateur traduit dans ses résultats la tendance décroissante des effectifs consacrés, chez les ministères et organismes employeurs, à des activités en rapport avec la retraite des fonctionnaires au sein de l'État. Ces effectifs prévisionnels sont en diminution modérée mais constante de 2024 à 2027, après les fortes baisses constatées annuellement jusqu'à 2021 et un rythme de baisse plus atténué sur les années 2022 et 2023. Corrélativement, l'estimation de leur valorisation est en recul, tout en prenant en compte une hypothèse d'évolution annuelle des coûts moyens salariaux amont de +1,0 % sur la période 2024 à 2027.

La comparaison avec des coûts de gestion qui seraient construits de manière similaire pour d'autres régimes de retraite est favorable au régime État. Elle doit cependant être très prudente, eu égard aux différences de processus et de réglementation des régimes, de périmètre exact des activités prises en compte dans le champ de l'indicateur, et de taux facial de cotisations de retraite acquittées au titre des agents gestionnaires du régime.

INDICATEUR

1.2 - Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100€ de pensions versés

(du point de vue du contribuable)

| | Unité | 2022 | 2023 | 2024 (Cible PAP 2024) | 2025 (Cible) | 2026 (Cible) | 2027 (Cible) |
|--|-------|--------|--------|-----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100€ de pensions versés | € | 0,15 | 0,154 | 0,142 | 0,153 | 0,151 | 0,148 |
| Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) des pensions civiles et militaires de retraite pour 100€ de pensions versés | € | 0,155 | 0,157 | 0,145 | 0,155 | 0,152 | 0,150 |
| Coût total de gestion des pensions civiles et militaires de retraite | M€ | 87,232 | 92,628 | 90,259 | 98,229 | 98,366 | 98,529 |
| Coût total de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) des pensions civiles et militaires de retraite | M€ | 90,037 | 94,310 | 92,039 | 99,478 | 99,548 | 99,497 |
| Masse des prestations servies par le régime des pensions civiles et militaires de retraite | M€ | 57 981 | 60 038 | 63 483 | 64 120 | 65 326 | 66 408 |

Précisions méthodologiques

L'indicateur de coût de gestion des PCMR rapporte le coût global de gestion du régime des PCMR au montant des pensions payées.

Les données de coût du numérateur sont identiques aux montants retenus pour l'indicateur « coût de gestion d'un ressortissant du régime des PCMR ».

Les données relatives aux montants des PCMR payés par les CGR (y compris la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger) prennent en compte toutes les dépenses de pensions payées (pensions d'ayant-droit et pensions d'ayant-cause), hors retraite progressive. Les soldes de réserve des officiers généraux de seconde section et les pensions « cristallisées » sont également intégrées dans le champ de la dépense.

Le montant des pensions payées s'élève à 60,04 Md€ en 2023.

Le coût de gestion pour 100 € de pensions versés ressort à 0,154 € pour 2023, et à 0,153 € pour la cible 2025.

Les coûts estimatifs des effectifs employeurs consacrés à des activités en rapport avec la retraite des fonctionnaires au sein de l'État sont inclus dans le second sous-indicateur selon la même méthode que celle exposée pour le sous-indicateur de coût de gestion global d'un ressortissant du régime des PCMR.

La valorisation de ce coût amont conduit ainsi à majorer le coût DGFIP 2023 de 0,003 €, soit un coût de gestion global du régime des PCMR estimé pour l'année 2023 à 0,157 € pour 100 € de pensions versés. La cible de coût de gestion global s'établit quant à elle à 0,155 € pour 2025.

Les cibles établies pour les années 2025 à 2027 prennent en compte une hypothèse de revalorisation des coûts moyens salariaux des administrations employeurs de +1,0 % par an sur cette période.

Source des données : Direction du budget / DGFIP - Service des retraites de l'État.

JUSTIFICATION DES CIBLES

Les résultats du sous-indicateur 1.2.1 sont sensibles à la variation des données de coût générales de la DGFIP, influencées par l'évolution de la masse salariale et notamment les effets de revalorisation, de GVT (glissement vieillesse-technicité) et de hausse des cotisations sociales.

Dans le sous-indicateur 1.2.2, on retrouve la tendance baissière des effectifs consacrés à des activités en rapport avec la retraite des fonctionnaires au sein de l'État, les employeurs étant concernés par la majorité des gains liés aux nouveaux processus issus de la réforme de la gestion des retraites.

Les pensions étant une dépense obligatoire pour laquelle les principaux paramètres d'évolution (taux de revalorisation des pensions, comportements de départ à la retraite) échappent en grande part au champ

d'action du responsable de programme, la voie d'action de celui-ci se situe dans l'amélioration des coûts de gestion, tout en offrant un service plus étendu.

L'action sur les coûts du SRE est étroitement liée à la mise en œuvre de la réforme de la gestion des pensions, au travers du compte individuel de retraite et du transfert au SRE de la gestion du processus de départ.

Les cibles 2025 à 2027 du coût de gestion des PCMR pour 100 € de pensions versés sont en amélioration par rapport aux résultats 2023 des deux sous-indicateurs, principalement en raison de la progression du montant prévisionnel des prestations servies.

L'action sur les coûts de gestion des CGR est liée à la modernisation, aux efforts réguliers de simplification des procédures, ainsi qu'à la concentration du réseau aux 1^{er} janvier 2022 et 2023.

OBJECTIF

2 – Optimiser la prévision de dépenses et recettes des pensions

L'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) impose une gestion en équilibre du compte d'affectation spéciale, c'est-à-dire que ses dépenses sont limitées par les recettes constatées, entendues comme la somme des recettes encaissées dans l'année et du solde cumulé du compte en fin d'année précédente. À l'instar de toute mission, les dépenses sont également limitées par les autorisations de dépenses inscrites en loi de finances.

Les taux des contributions employeurs sont déterminés de façon à ce que celles-ci financent, avec les autres recettes du programme, l'ensemble des dépenses de ce dernier. La fixation des taux s'effectue dans le cadre de la préparation de la loi de finances en fonction des prévisions d'évolution des dépenses de pensions et des autres recettes abondant le programme pour l'année budgétaire considérée.

Ce contexte implique donc une prévision fine de l'évolution tant des dépenses que des recettes du programme, et en particulier des dépenses des pensions proprement dites qui représentent 98 % de l'ensemble des dépenses annuelles.

L'indicateur rapporte à la dépense prévue, l'écart en valeur absolue entre la dépense constatée et la prévision de dépense de pensions au sens strict, c'est-à-dire hors dépenses de transferts inter-régimes et en particulier hors dépenses de compensations, inscrite au projet de loi de finances. Il est décliné en trois sous-indicateurs : un sous-indicateur global, un sous-indicateur hors effet de la revalorisation des pensions, qui fait abstraction de l'erreur liée à ce paramètre et un sous-indicateur hors effet de la revalorisation des pensions et des changements de comportements de départs à la retraite par rapport à la prévision. On rappelle que les pensions sont revalorisées selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac, en application des dispositions des articles L. 341-6 et L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale. A partir de 2025, cette revalorisation intervient le 1^{er} juillet, hors les pensions d'invalidité, revalorisées au 1^{er} avril.

INDICATEUR

2.1 – Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution

(du point de vue du contribuable)

| | Unité | 2022 | 2023 | 2024 (Cible PAP 2024) | 2025 (Cible) | 2026 (Cible) | 2027 (Cible) |
|---|-------|------|------|-----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution | % | 2,19 | 0,18 | 0,80 | 0,80 | 0,80 | 0,80 |
| Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : | % | 0,26 | 0,16 | 0,80 | 0,80 | 0,80 | 0,80 |

| | Unité | 2022 | 2023 | 2024 (Cible PAP 2024) | 2025 (Cible) | 2026 (Cible) | 2027 (Cible) |
|--|-------|------|------|-----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| écart entre la prévision et l'exécution hors effet de revalorisation | | | | | | | |
| Dépenses de pensions civiles et militaires et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution hors effets de revalorisation et des changements de comportements de départ | % | 0,00 | 0,18 | 0,30 | 0,30 | 0,30 | 0,30 |

Précisions méthodologiques

Cet indicateur porte sur les dépenses de pensions civiles et militaires *stricto sensu* et d'allocations temporaires d'invalidité à l'exclusion des autres dépenses portées par le programme 741, au titre des transferts inter-régimes notamment.

Source des données : direction du budget / DGFIP - Service des retraites de l'État

JUSTIFICATION DES CIBLES

L'observation des comportements de départ par le Service des retraites de l'État ne montre pas de tendance justifiant de modifier les méthodes mises en œuvre à l'horizon de la prévision budgétaire du projet annuel de performance. En conséquence l'indicateur de performance portant sur la qualité de prévision, décliné en trois sous-indicateurs, est reconduit avec des cibles identiques aux exercices précédents.

Présentation des crédits, des taxes affectées et des dépenses fiscales

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION ET TITRE POUR 2024 ET 2025

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

| Action / Sous-action | LFI 2024 PLF 2025 | | | Total | FdC et AdP attendus |
|---|--|--|---------------------------------------|--|------------------------|
| | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 6 Dépenses d'intervention | | |
| 01 – Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite | 52 974 930 507 53 831 582 163 | 200 000 200 000 | 2 900 000 2 900 000 | 52 978 030 507 53 834 682 163 | 0 0 |
| 02 – Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite | 11 114 956 437 11 166 194 372 | 100 000 100 000 | 0 0 | 11 115 056 437 11 166 294 372 | 0 0 |
| 03 – Allocations temporaires d'invalidité | 141 205 748 142 629 709 | 50 000 50 000 | 0 0 | 141 255 748 142 679 709 | 0 0 |
| Totaux | 64 231 092 692 65 140 406 244 | 350 000 350 000 | 2 900 000 2 900 000 | 64 234 342 692 65 143 656 244 | 0 0 |

CRÉDITS DE PAIEMENTS

| Action / Sous-action | LFI 2024 PLF 2025 | | | Total | FdC et AdP attendus |
|---|--|--|---------------------------------------|--|------------------------|
| | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 6 Dépenses d'intervention | | |
| 01 – Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite | 52 974 930 507 53 831 582 163 | 200 000 200 000 | 2 900 000 2 900 000 | 52 978 030 507 53 834 682 163 | 0 0 |
| 02 – Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite | 11 114 956 437 11 166 194 372 | 100 000 100 000 | 0 0 | 11 115 056 437 11 166 294 372 | 0 0 |
| 03 – Allocations temporaires d'invalidité | 141 205 748 142 629 709 | 50 000 50 000 | 0 0 | 141 255 748 142 679 709 | 0 0 |
| Totaux | 64 231 092 692 65 140 406 244 | 350 000 350 000 | 2 900 000 2 900 000 | 64 234 342 692 65 143 656 244 | 0 0 |

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE POUR 2024, 2025, 2026 ET 2027

| Titre | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|--|---------------------|--|---------------------|
| | Ouvertures | FdC et AdP attendus | Ouvertures | FdC et AdP attendus |
| LFI 2024 PLF 2025 Prévision indicative 2026 Prévision indicative 2027 | | | | |
| 2 - Dépenses de personnel | 64 231 092 692 65 140 406 244 66 389 549 026 67 506 815 514 | | 64 231 092 692 65 140 406 244 66 389 549 026 67 506 815 514 | |
| 3 - Dépenses de fonctionnement | 350 000 350 000 350 000 350 000 | | 350 000 350 000 350 000 350 000 | |
| 6 - Dépenses d'intervention | 2 900 000 2 900 000 3 100 000 3 300 000 | | 2 900 000 2 900 000 3 100 000 3 300 000 | |
| Totaux | 64 234 342 692 65 143 656 244 66 392 999 026 67 510 465 514 | | 64 234 342 692 65 143 656 244 66 392 999 026 67 510 465 514 | |

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE POUR 2024 ET 2025

| Titre / Catégorie | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|----------------------------------|---------------------|----------------------------------|---------------------|
| | Ouvertures | FdC et AdP attendus | Ouvertures | FdC et AdP attendus |
| LFI 2024 PLF 2025 | | | | |
| 2 – Dépenses de personnel | 64 231 092 692 65 140 406 244 | | 64 231 092 692 65 140 406 244 | |
| 22 – Cotisations et contributions sociales | 747 682 516 827 628 120 | | 747 682 516 827 628 120 | |
| 23 – Prestations sociales et allocations diverses | 63 483 410 176 64 312 778 124 | | 63 483 410 176 64 312 778 124 | |
| 3 – Dépenses de fonctionnement | 350 000 350 000 | | 350 000 350 000 | |
| 31 – Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel | 350 000 350 000 | | 350 000 350 000 | |
| 6 – Dépenses d'intervention | 2 900 000 2 900 000 | | 2 900 000 2 900 000 | |
| 61 – Transferts aux ménages | 100 000 100 000 | | 100 000 100 000 | |

| Titre / Catégorie | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|--|---------------------|--|---------------------|
| | Ouvertures | FdC et AdP attendus | Ouvertures | FdC et AdP attendus |
| LFI 2024 PLF 2025 64 – Transferts aux autres collectivités | 2 800 000 2 800 000 | | 2 800 000 2 800 000 | |
| Totaux | 64 234 342 692 65 143 656 244 | | 64 234 342 692 65 143 656 244 | |

Justification au premier euro

Éléments transversaux au programme

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PROGRAMME

| Action / Sous-action | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|-------------------------------------|------------------|-----------------------|-------------------------------------|------------------|-----------------------|
| | Titre 2 Dépenses de personnel | Autres titres | Total | Titre 2 Dépenses de personnel | Autres titres | Total |
| 01 – Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite | 53 831 582 163 | 3 100 000 | 53 834 682 163 | 53 831 582 163 | 3 100 000 | 53 834 682 163 |
| 02 – Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite | 11 166 194 372 | 100 000 | 11 166 294 372 | 11 166 194 372 | 100 000 | 11 166 294 372 |
| 03 – Allocations temporaires d'invalidité | 142 629 709 | 50 000 | 142 679 709 | 142 629 709 | 50 000 | 142 679 709 |
| Total | 65 140 406 244 | 3 250 000 | 65 143 656 244 | 65 140 406 244 | 3 250 000 | 65 143 656 244 |

ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME

■ PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

Dépenses pluriannuelles

ÉCHÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT (HORS TITRE 2)

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2024

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2023 (RAP 2023) | Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2023 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2023 | AE (LFI + LFR + Décret d'avance + Décret d'annulation) 2024 + Reports 2023 vers 2024 + Prévision de FdC et AdP | CP (LFI + LFR + Décret d'avance + Décret d'annulation) 2024 + Reports 2023 vers 2024 + Prévision de FdC et AdP | Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2024 |
| 0 | 0 | 10 458 300 | 10 458 300 | 0 |

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

| AE | CP 2025 | CP 2026 | CP 2027 | CP au-delà de 2027 |
|---|--|--|--|---|
| Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2024 | CP demandés sur AE antérieures à 2025 CP PLF CP FdC et AdP | Estimation des CP 2026 sur AE antérieures à 2025 | Estimation des CP 2027 sur AE antérieures à 2025 | Estimation des CP au-delà de 2027 sur AE antérieures à 2025 |
| 0 | 3 250 000 0 | 0 | 0 | 0 |
| AE nouvelles pour 2025 AE PLF AE FdC et AdP | CP demandés sur AE nouvelles en 2025 CP PLF CP FdC et AdP | Estimation des CP 2026 sur AE nouvelles en 2025 | Estimation des CP 2027 sur AE nouvelles en 2025 | Estimation des CP au-delà de 2027 sur AE nouvelles en 2025 |
| 3 250 000 0 | 0 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totaux | 3 250 000 | 0 | 0 | 0 |

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2025

| | | | |
|---|--|--|---|
| CP 2025 demandés sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025 | CP 2026 sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025 | CP 2027 sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025 | CP au-delà de 2027 sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025 |
| 0,00 % | 0,00 % | 0,00 % | 0,00 % |

*Justification par action***ACTION (82,6 %)****01 - Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite**

| Titre et catégorie | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | FdC et Adp attendus (AE) | FdC et Adp attendus (CP) |
|---|----------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|
| Hors titre 2 | 3 100 000 | 3 100 000 | 0 | 0 |
| Dépenses de fonctionnement | 200 000 | 200 000 | 0 | 0 |
| Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel | 200 000 | 200 000 | 0 | 0 |
| Dépenses d'intervention | 2 900 000 | 2 900 000 | 0 | 0 |
| Transferts aux ménages | 100 000 | 100 000 | 0 | 0 |
| Transferts aux autres collectivités | 2 800 000 | 2 800 000 | 0 | 0 |
| Titre 2 (dépenses de personnel) | 53 831 582 163 | 53 831 582 163 | 0 | 0 |
| Dépenses de personnel | 53 831 582 163 | 53 831 582 163 | 0 | 0 |
| Cotisations et contributions sociales | 683 700 000 | 683 700 000 | 0 | 0 |
| Prestations sociales et allocations diverses | 53 147 882 163 | 53 147 882 163 | 0 | 0 |
| Total | 53 834 682 163 | 53 834 682 163 | 0 | 0 |

Les prévisions de dépenses en 2025 des pensions civiles hors retraite progressive, qui tiennent compte de l'information disponible à fin juillet 2024, s'appuient sur les hypothèses démographiques suivantes :

| Civils | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Entrées de pensions de droit direct | 47 550 | 46 440 | 49 160 | 48 180 |
| Entrées de pensions de droit dérivé | 22 123 | 22 360 | 22 540 | 22 240 |
| Sorties de pensions de droit direct | 43 482 | 45 305 | 44 417 | 49 553 |
| Sorties de pensions de droit dérivé | 20 016 | 18 022 | 18 606 | 20 062 |

Note : données hors retraite progressive

La prévision des entrées de pensions de droit direct est issue du modèle de micro-simulation Pablo. Le modèle intègre les effets des réformes successives comme le relèvement des bornes de limite d'âge et l'augmentation de la durée d'assurance requise pour atteindre le taux plein - y compris la réforme entrée en vigueur en septembre 2023.

Les départs à la retraite civils évolueraient de nouveau à la baisse de 12 % en 2024, après une baisse de 5 % en 2023. Ils devraient occasionner 47 550 nouvelles pensions de droit direct. En reportant l'âge d'ouverture des droits et en accélérant la montée de la durée de référence pour atteindre le taux plein, la réforme de 2023 est le principal facteur explicatif de cette tendance. Après cette baisse entre 2023 et 2024, le nombre de départs devrait, en moyenne, augmenter faiblement de 0,5 % par an entre 2024 et 2027.

Sur l'année 2024, la prévision de sorties de pensions civiles de droit direct et dérivé s'établit à 63 498 pensions, soit un niveau inférieur de 0,6 % à celui de 2023. Après un minimum en 2026, les décès progresseraient en raison de l'arrivée aux grands âges des générations du baby-boom, pour atteindre 69 615 sorties en 2027.

Les prévisions de dépenses pour 2025 reposent sur une hypothèse de décalage de la date de revalorisation des pensions de vieillesse du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2025, avec une hypothèse de taux de revalorisation de +1,8 % au 1^{er} juillet 2025. Elles reposent également sur une hypothèse de revalorisation des pensions liquidées au titre de l'invalidité de 1,9 % au 1^{er} avril 2025.

Sur cette base, la prévision de dépenses de pensions civiles (hors retraite progressive) s'établit pour 2025 à 53 097,88 M€, en augmentation par rapport à la prévision actualisée pour 2024 (52 512,62 M€ hors retraite progressive).

Pour 2026 et 2027, les prévisions de dépenses de pensions civiles (hors retraite progressive) sont, respectivement de 54 106,96 M€ et 55 000,52 M€. Elles reposent également sur une hypothèse de revalorisation des pensions de vieillesse au 1^{er} juillet.

Les dépenses de retraite progressive ne sont pas intégrées dans les prévisions de dépenses de pensions civiles décrites ci-dessus. La mise en œuvre effective du dispositif de retraite progressive avec la réforme des retraites de 2023 date de 2024. Les dépenses au titre de la retraite progressive devraient s'élever à 25 M€ en 2024 (dont 3 M€ au titre de l'année 2023). Sous l'hypothèse que les flux de demandes soient constants dans les prochaines années, les dépenses devraient s'approcher de 50 M€ en 2025 et 60 M€ en 2026 et 2027.

Les 683,7 M€ de dépenses de cotisations et contributions sociales correspondent, pour l'essentiel (662 M€) à des dépenses de transfert de compensation démographique de l'État vers la CNRACL. Elles intègrent également des dépenses d'affiliations rétroactives estimées, pour 2025, à 18 M€. Les dépenses relatives aux affiliations rétroactives correspondent aux cotisations salariales et contributions employeurs reversées aux régimes de droit commun pour les fonctionnaires radiés des cadres avant d'avoir accompli la durée de services minimale pour bénéficier d'une retraite de l'État. Le résidu de dépenses de cotisations et contributions sociales correspond aux remboursements aux agents des cotisations salariales acquittées à tort et aux remboursements aux employeurs des contributions acquittées à tort.

Enfin, les autres dépenses correspondent aux frais de justice et aux intérêts moratoires, ainsi qu'au financement du GIP Union retraite.

ACTION (17,1 %)

02 – Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite

| Titre et catégorie | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | FdC et Adp attendus (AE) | FdC et Adp attendus (CP) |
|---|----------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|
| Hors titre 2 | 100 000 | 100 000 | 0 | 0 |
| Dépenses de fonctionnement | 100 000 | 100 000 | 0 | 0 |
| Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel | 100 000 | 100 000 | 0 | 0 |
| Titre 2 (dépenses de personnel) | 11 166 194 372 | 11 166 194 372 | 0 | 0 |
| Dépenses de personnel | 11 166 194 372 | 11 166 194 372 | 0 | 0 |
| Cotisations et contributions sociales | 143 928 120 | 143 928 120 | 0 | 0 |
| Prestations sociales et allocations diverses | 11 022 266 252 | 11 022 266 252 | 0 | 0 |
| Total | 11 166 294 372 | 11 166 294 372 | 0 | 0 |

Les prévisions de dépenses en 2025 des pensions militaires s'appuient sur les hypothèses démographiques suivantes :

| Militaires | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Entrées de pensions de droit direct | 12 739 | 12 100 | 11 820 | 11 080 |
| Entrées de pensions de droit dérivé | 5 007 | 5 100 | 4 540 | 5 180 |
| Sorties de pensions de droit direct | 8 366 | 8 367 | 8 588 | 9 078 |
| Sorties de pensions de droit dérivé | 9 120 | 10 096 | 8 718 | 8 561 |

Les départs à la retraite en 2024 devraient atteindre 12 739 pensions, soit -6,2 % comparé à 2023. En 2025, le niveau de départs est estimé à 12 100 nouvelles entrées de pensions, puis diminuerait à 11 820 en 2026, puis à 11 080 entrées de pensions en 2027.

Sur l'année 2024, la prévision de sorties de pensions militaires de droit direct ou dérivé s'établit à 17 486 (-4,1 % par rapport à 2023). En 2025, les sorties s'élèveraient à 18 460, puis diminueraient autour de 17 310 en 2026.

Les prévisions de dépenses pour 2025 reposent sur une hypothèse de décalage de la date de revalorisation des pensions de vieillesse du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2025, avec une hypothèse de taux de revalorisation de +1,8 % au 1^{er} juillet 2025.

Sur cette base, pour 2025, la prévision de dépenses de pensions militaires s'établit à 11 022,27 M€, en hausse par rapport à la prévision actualisée pour 2024 (10 910,30 M€).

Pour 2026 et 2027, les prévisions de dépenses de pensions militaires sont, respectivement de 11 218,71 M€ et 11 407,45 M€. Elles reposent également sur une hypothèse de revalorisation des pensions de vieillesse au 1^{er} juillet. Les militaires ne sont pas éligibles au dispositif de retraite progressive.

Les dépenses de cotisations et contributions sociales intègrent notamment les dépenses d'affiliations rétroactives, estimées à 88 M€ pour 2025. Les dépenses relatives aux affiliations rétroactives au titre des militaires correspondent aux cotisations salariales et contributions employeurs reversées aux régimes de droit commun pour les militaires quittant l'armée avant d'avoir acquis la durée de services minimale pour bénéficier d'une retraite de l'État.

Les autres dépenses de cotisations et contributions sociales sont constituées pour l'essentiel des dépenses au titre du dispositif de compensation démographique, estimées à 56 M€ en 2025. Le résidu des dépenses de cotisations et contributions sociales correspond aux remboursements de cotisations salariales ou contributions employeurs acquittées à tort (0,1 M€).

Enfin, les autres dépenses correspondent aux frais de justice et intérêts moratoires. Elles sont prévues à 0,1 M€ pour 2025.

ACTION (0,2 %)

03 – Allocations temporaires d'invalidité

| Titre et catégorie | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | FdC et Adp attendus (AE) | FdC et Adp attendus (CP) |
|---|----------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|
| Hors titre 2 | 50 000 | 50 000 | 0 | 0 |
| Dépenses de fonctionnement | 50 000 | 50 000 | 0 | 0 |
| Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel | 50 000 | 50 000 | 0 | 0 |
| Titre 2 (dépenses de personnel) | 142 629 709 | 142 629 709 | 0 | 0 |
| Dépenses de personnel | 142 629 709 | 142 629 709 | 0 | 0 |
| Prestations sociales et allocations diverses | 142 629 709 | 142 629 709 | 0 | 0 |
| Total | 142 679 709 | 142 679 709 | 0 | 0 |

La charge liée aux allocations temporaires d'invalidité (ATI) est estimée à 142,63 M€ pour l'année 2025. Entre 2025 et 2027, les dépenses d'ATI progresseraient régulièrement pour atteindre 144,21 M€.

Les autres dépenses (remboursements, frais de justice et intérêts moratoires), sont estimées à 0,05 M€.