



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 35

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

PENSIONS

Rapporteur spécial : M. OLIVIER DAMAISIN

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLEFS	7
PREMIÈRE PARTIE : LE CAS PENSIONS	11
I. SI L'ÉQUILIBRE DU CAS PENSIONS EST ASSURÉ EN 2020, SA PLACE DANS LE SYSTÈME DES RETRAITES À VENIR RESTE À DÉFINIR	12
A. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES PLUS DYNAMIQUE QUE CELLE DES RECETTES	12
B. LE SOLDE DU CAS RESTE POSITIF EN 2020.....	12
C. QUELLE PLACE POUR LE CAS PENSIONS DANS LE CADRE DU FUTUR SYSTÈME DE RETRAITE UNIVERSEL ?	13
II. LE PROGRAMME 741 : PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATION TEMPORAIRE D'INVALIDITÉ	15
A. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 741 SONT TIRÉES PAR LA CROISSANCE DES DÉPENSES DESTINÉES AUX FONCTIONNAIRES CIVILS	16
1. Le facteur prix est le principal déterminant des dépenses de pensions, par l'effet des modalités de revalorisation et l'évolution de la pension moyenne	17
2. L'évolution des effectifs de pensionnés influe dans une moindre mesure sur les dépenses de pension	18
B. LES RECETTES DU PROGRAMME 741 SONT EN HAUSSE	19
1. Si le taux de contribution employeur n'a pas évolué depuis 2014, sa gestion est renouvelée	19
2. La hausse des taux de retenues pour pensions prépare la réforme des retraites à venir.....	20
3. Les recettes augmentent en 2020	20

III. LE PROGRAMME 742 OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT PRÉSENTE UN LÉGER DÉFICIT	21
A. LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU RÉGIME SPÉCIAL DE RETRAITE DES OUVRIERS D'ÉTAT	21
B. LE PROGRAMME 742 PRÉSENTE POUR 2020 UN LÉGER DÉFICIT	22
1. Les recettes diminuent légèrement, les contributions publiques ne compensant pas entièrement la baisse des cotisations sociales.....	23
2. Les dépenses diminueront également en 2020.....	23
IV. LE PROGRAMME 743 PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS	24
DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	26
I. LES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 198 AUGMENTENT LÉGÈREMENT, EN RAISON DE LA HAUSSE DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE AU RÉGIME DE LA RATP ET AU CONGÉ DE FIN D'ACTIVITÉ (CFA) DES CHAUFFEURS ROUTIERS	27
A. LA SUBVENTION AU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DES CADRES PERMANENTS DE LA SNCF PORTE 78,6 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME	28
1. La subvention au régime de la SNCF est en très légère baisse.....	28
a. Les charges du régime spécial diminuent légèrement en raison de la baisse des effectifs de pensions.....	28
b. Les ressources diminuent également, mais dans une moindre ampleur que les dépenses, justifiant une baisse de 600 000 euros de la subvention d'équilibre.....	29
2. Les grandes évolutions juridiques et budgétaires à venir pour le régime spécial de la SNCF	30
a. La fermeture du régime spécial	30
b. Les effets de bord d'une réforme des régimes spéciaux : des coûts supplémentaires à anticiper	31
B. LA SUBVENTION AU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP PORTE 17,8 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME.....	32
1. La dégradation du ratio démographique tire la subvention d'équilibre à la hausse	33
2. Pour des prévisions budgétaires fiables en vue des réformes à venir, la nécessité d'un suivi plus précis de la politique salariale de la RATP.....	34
C. LES CONTRIBUTIONS AUX AUTRES RÉGIMES ET AU CFA REPRÉSENTENT 3,6 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME MAIS AUGMENTENT DE 22,47 %	35
1. Le budget dédié au congé de fin d'activité des conducteurs routiers augmente fortement, tandis que celui dédié à leur complément de retraite se stabilise	35
2. Les budgets dédiés au financement des pensions des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer ainsi qu'aux pensions de certains anciens agents des chemins de fer secondaires d'intérêt local diminuent.....	35

II. LE PROGRAMME 197 PORTE LES CRÉDITS DU RÉGIME SPÉCIAL DES MARINS	36
A. LE PREMIER DÉTERMINANT DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE EST LE RAPPORT ENTRE LES RESSOURCES DU RÉGIME ET LES PENSIONS QU'IL VERSE.....	37
1. Les charges en 2020.....	37
2. Les recettes anticipées pour 2020	38
3. Des prévisions fragiles.....	38
B. CONFORMÉMENT À LA COG EN COURS, LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT POURSUIVENT LEUR DÉCRUE	39
III. LE RÉGIME DE RETRAITES DES MINES DE LA SEITA ET DIVERS	40
A. UNE ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU PROGRAMME.....	40
B. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX RÉGIMES FERMÉS DIMINUENT EN RAISON DE LA BAISSSE DU NOMBRE DE PENSIONNÉS	41
1. Le versement au fond spécial de la caisse autonome nationale de sécurité dans les mines.....	41
2. Le régime de retraite de la SEITA	41
3. Les crédits alloués à la caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer ainsi que les versements liés à la liquidation de l'ORTA sont en baisse	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES	45

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 98 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLEFS

Les dépenses versées sur le CAS *Pensions* et sur la mission *Régimes sociaux et de retraite* sont respectivement de 59,61 milliards d'euros, en hausse de 1,01 % par rapport à la loi de finances pour 2019, et de 6,23 milliards d'euros, en diminution de 0,9 %.

Malgré des similitudes, et notamment l'application de la revalorisation différenciée prévue à l'article 52 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 qui renchérit les dépenses de pensions par rapport à l'an dernier, les deux missions suivent des dynamiques divergentes.

Bien qu'en 2020 **les recettes du CAS *Pensions* croissent moins rapidement que ses dépenses**, le solde du compte reste excédentaire, à hauteur de 1,42 milliard d'euros. **Cet excédent permet d'alimenter un solde cumulé atteignant 8 milliards d'euros à la fin de l'année 2019** et servant de réserve de précaution en cas de futurs déficits, probables au regard de la réduction progressive de l'excédent observé année après année et du **déséquilibre du régime des ouvriers des établissements industriels de l'État**.

La diminution des crédits alloués au financement des régimes spéciaux de retraite de la mission *Régimes sociaux et de retraite* masque en réalité des évolutions différenciées entre les programmes de la mission. **Alors que la contribution de l'État au financement des régimes les plus anciennement fermés**, ne comptant plus de cotisants et un nombre très faible de pensionnés, **diminue naturellement, les subventions d'équilibre** versées aux régimes de retraites de transports terrestres **se stabilise, comme c'est le cas pour le régime de la SNCF**, ou augmente. En effet, les **crédits alloués au régime spécial de la RATP augmentent de 1,38 %**, pour atteindre 746,37 millions d'euros.

Le rapporteur souligne plusieurs éléments quant à cette mission :

– **les changements juridiques introduits par la loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire modifient profondément l'équilibre du régime spécial de la SNCF**, qui devient un régime fermé. Si le rapporteur salue la compensation qui sera instaurée entre la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF), **il conviendra de veiller à sa mise en œuvre rapide ;**

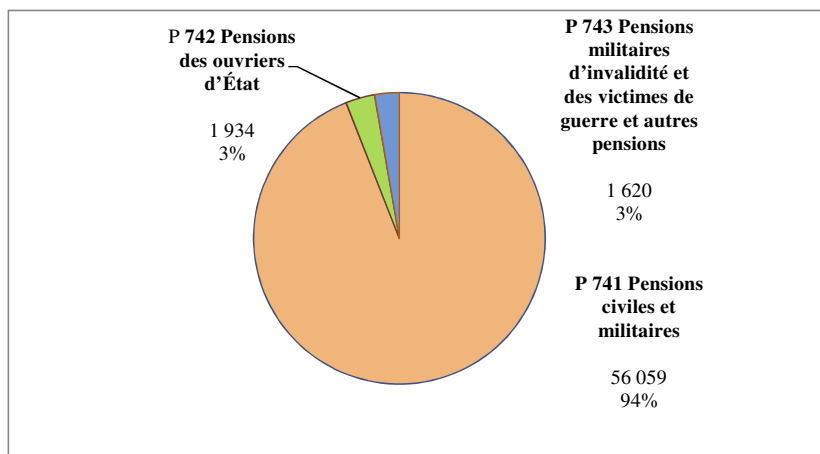
– **il importe de disposer d'informations fiables et précises concernant la politique salariale des entreprises dont les salariés bénéficient de régimes spéciaux de retraite**. En effet, l'augmentation des recrutements au statut général contribue à la diminution des recettes des régimes spéciaux, et par conséquent à la hausse de la subvention de l'État. En vue des réformes d'ampleur à venir, **il est nécessaire de disposer d'une vision complète de la situation de ces régimes ;**

– **le régime spécial de retraite des marins, et avec lui tout le secteur halieutique, pourraient être profondément déstabilisés en cas d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord**. Dans ce cas de figure, il conviendrait de bâtir une solution de long terme pour assurer au régime de retraite des marins des ressources suffisantes ;

– dans le cadre de **la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2020, de la subvention forfaitaire de 55 millions d'euros au régime complémentaire obligatoire (RCO)** des exploitants agricoles, il convient de veiller à ce que l'évolution des recettes du régime ne pénalise pas les agriculteurs concernés ni ne fragilise l'équilibre de leur régime de retraite.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU CAS *PENSIONS* EN 2020

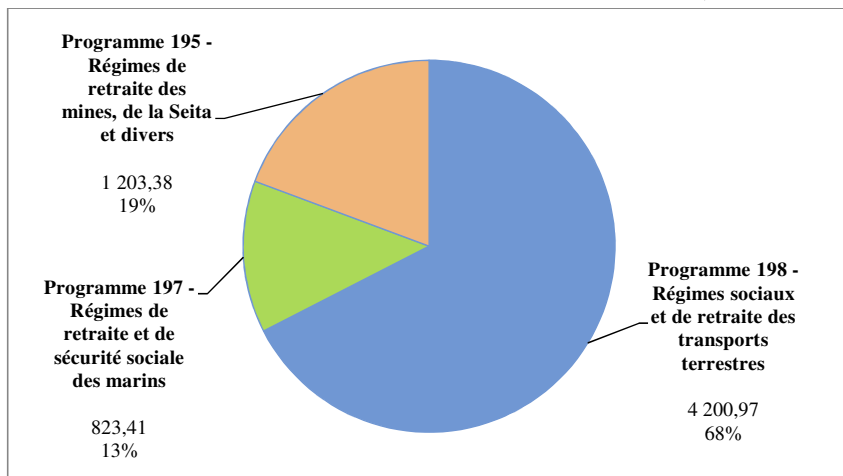
(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE* EN 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur deux missions budgétaires distinctes, présentant des caractéristiques très différentes. Il s'agit du **compte d'affectation spéciale** « *Pensions* » et de la **mission budgétaire** « *Régimes sociaux et de retraite* ». Ces deux missions ont toutefois pour trait commun de retracer les **financements publics à certains régimes de retraite**, celles, d'une part, des fonctionnaires et des militaires, et celles d'autre part des bénéficiaires de régimes spéciaux.

En premier lieu, **l'État contribue au paiement des pensions des fonctionnaires et des militaires par le versement de contributions employeurs**, et dans une moindre mesure par le versement de subventions pour certains régimes spécifiques et présentant un déséquilibre démographique, comme celui des ouvriers d'État.

Mais l'État contribue également au financement des pensions de salariés, employés par des organismes autres, au titre de la solidarité nationale. En effet, le déséquilibre démographique, et dans une moindre mesure les droits spécifiques, que présentent ces régimes justifient l'intervention de la puissance publique pour financer les droits à retraits acquis, et que les cotisations versées par les employeurs et les salariés de ces régimes dits spéciaux ne permettent pas de couvrir.

Il convient toutefois de **souligner la diversité des régimes spéciaux, loin de constituer un bloc uniforme : tous ne peuvent donc être appréhendés de la même manière**. Alors que certains sont en voie d'extinction très avancée, ne comptant plus aucun cotisant et quelques pensionnés uniquement, d'autres sont tout à fait actifs. Le régime spécial de la SNCF, s'il est amené à subir des évolutions fondamentales dans les années à venir, est un régime alimenté par de nouvelles cotisations et des départs en retraite nombreux.

L'existence de règles spécifiques aux pensions de retraite publiques et aux bénéficiaires de régimes spéciaux s'explique pour des raisons historiques évidentes, qu'il ne s'agit pas ici de nier ou de remettre en cause. Les régimes spéciaux pour beaucoup étaient initialement des régimes d'employeurs qui ont perduré après 1945. Pour certains d'entre eux, ainsi que pour les catégories actives de fonctionnaires, l'objectif était notamment d'intégrer le haut degré de pénibilité des emplois dans un système de retraite plus équitable.

Il en résulte, toutefois, aujourd'hui un paysage des retraites très morcelé, dans lequel 42 régimes cohabitent. Les différences qui en résultent et le sentiment d'iniquité qui peut en découler, ainsi que **la nécessité de simplifier la gestion pour des polypensionnés** toujours plus nombreux imposent de revoir l'organisation de notre régime de retraite.

Ces impératifs **d'équité** et de **simplification** ont conduit le Gouvernement, et plus précisément le haut-commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye, à proposer la mise en œuvre d'un système universel de retraite par points.

Les conséquences de la mise en œuvre de cette réforme, pour laquelle des concertations sont actuellement menées avec l'intégralité des partenaires sociaux, seront très importantes tant pour les fonctionnaires que les bénéficiaires de régimes spéciaux. **Des transitions suffisamment longues et la prise en compte des spécificités de chacun font parties des garanties apportées par le Gouvernement.**

D'un point de vue budgétaire, les probables conséquences de ces évolutions obligent, dès aujourd'hui et en prévision des changements à venir, une programmation fiable et responsable, ce que permet le PLF pour 2020. Il est toutefois impossible à ce stade de mesurer précisément toutes les conséquences concrètes de cette réforme. Ce rapport ne se propose donc pas de les chiffrer ni de les commenter.

Le présent rapport présente l'analyse du rapporteur spécial sur :

– les variations de recettes et les dépenses prévisionnelles du CAS *Pensions* entre 2019 et 2020 (**partie I**) ;

– l'évolution des crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite* entre la loi de finances initiale pour 2019 et le projet de loi de finances pour 2020 (**partie II**).

PREMIÈRE PARTIE : LE CAS *PENSIONS*

Le compte d'affectation spéciale *Pensions* présente de manière agrégée l'ensemble des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge.

À la différence des missions budgétaires classiques, les dépenses de pensions de retraite et d'invalidité ne sont pas couvertes par les crédits du budget général. Le CAS *Pensions* répond en effet à la définition donnée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, selon laquelle un CAS retrace des opérations liées à des recettes particulières, et affectées à des dépenses précises, en dérogation au principe d'universalité budgétaire.

Le CAS Pensions a été créé par la loi de finances initiales pour 2006 ⁽¹⁾. Son objet est de retracer les opérations budgétaires relatives au versement de retraites et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des militaires (**section I – programme 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité**), des ouvriers d'État (**section II – programme 742 Ouvriers des établissements industriels de l'État**), ainsi que d'autres pensions et avantages à vocation viagère (**section III – programme 743 Pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre et autres pensions**).

Ces sections correspondent aux différents programmes du CAS.

En 2020, les dépenses du CAS *Pensions* s'établissent à **59,61 milliards d'euros, en hausse de 1,01 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2019**. Ses recettes prévisionnelles sont de 61,03 milliards d'euros, à un niveau plus élevé de 0,7 % que celui de 2019.

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DÉPENSES DU CAS *PENSIONS* EN 2019

(en millions d'euros)

	Recettes			Dépenses			Solde	
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution	LFI 2019	PLF 2020	Évolution	LFI 2019	PLF 2020
P 741 <i>Pensions civiles et militaires</i>	56 934,7	57 474,71	0,95 %	55 360,3	56 059,14	1,26 %	1 574,4	1 415,57
P 742 <i>Pensions des ouvriers d'État</i>	1 940,8	1 933,35	-0,38 %	1 934,9	1 933,65	-0,06 %	5,9	-0,3
P 743 <i>Autres pensions</i>	1 719,84	1 620,04	-5,80 %	1 719,84	1 620,04	-5,80 %	0	0
Total	60 595,34	61 028,1	0,71 %	59 015,04	59 612,83	1,01 %	1 580,3	1 415,27

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

I. SI L'ÉQUILIBRE DU CAS PENSIONS EST ASSURÉ EN 2020, SA PLACE DANS LE SYSTÈME DES RETRAITES À VENIR RESTE À DÉFINIR

Malgré la progression des dépenses plus dynamique que celle de ses recettes, le CAS *Pensions* devrait présenter en 2020 un excédent de 1,42 milliard d'euros (A), portant son solde cumulé à plus de 9 milliards d'euros (B). Son inscription et sa place dans le futur système des retraites reste à définir (C).

A. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES PLUS DYNAMIQUE QUE CELLE DES RECETTES

Les dépenses du CAS sont structurellement dynamiques : alors qu'elles représentaient 51 milliards d'euros courants en 2010, elles atteignent plus de 58 milliards d'euros en 2018. **Les dépenses pour 2020 s'inscrivent dans cette tendance haussière : elles augmentent de 1,01 %**, tirées par les dépenses de pensions civiles et militaires, **pour atteindre 59,61 milliards d'euros**.

Les recettes des programmes 741 et 742 sont directement corrélées aux effectifs d'affiliés cotisants à ces régimes et à la part de leur rémunération prise en compte pour le calcul des pensions. Ces recettes sont complétées par des transferts inter-régimes, principalement au titre de la compensation démographique généralisée ou au titre des transferts entre l'État et la CNRACL.

La hausse tendancielle des recettes du CAS *Pensions* s'explique principalement par la progression des taux de contributions employeurs de l'État : les taux civils ont progressé de 3,05 points de pourcentage par an en moyenne entre 2006 et 2014, tandis que les taux militaires progressaient de 3,26 points par an en moyenne sur la même période. Toutefois, ces taux n'ont pas augmenté depuis 2014. Les taux de retenues pour pension suivent également une pente haussière, passant de 7,85 % en 2010 à 11,10 % en 2020.

Les recettes du programme 743 proviennent de programmes budgétaires « miroirs » qui subventionnent le programme au titre de la solidarité nationale. L'évolution des recettes de ce programme n'est donc pas fonction des cotisations salariales publiques, mais des besoins pour les pensions et allocations couvertes.

B. LE SOLDE DU CAS RESTE POSITIF EN 2020

Les recettes du CAS dépassant ses dépenses, il **présentera un excédent de 1,42 milliard d'euros en 2020**. Ce résultat assure le respect de l'article 21-II de la LOLF, qui prévoit qu'un CAS soit équilibré à tout moment. Cela signifie que son solde cumulé reste positif. L'excédent dégagé est toutefois en diminution par rapport à 2019, année pour lequel le solde devrait être proche de 1,45 milliard d'euros.

Le respect de ces objectifs permet de constituer année après année un solde cumulé positif, permettant de faire face aux aléas d'exécution et aux variations de choix comportementaux des agents. Ce solde cumulé ne peut en effet être redéployé pour le financement d'autres dépenses : **il vise uniquement à garantir que toutes les dépenses du CAS *Pensions* sont financées par des recettes préalables en lien avec ces dépenses.**

En théorie, cette réserve constituée pourrait permettre au CAS *Pensions* d'afficher des soldes déficitaires pour les années à venir, tant que le solde cumulé reste positif, sans devoir augmenter les taux de cotisations. **L'anticipation de soldes négatifs après 2022 rend particulièrement nécessaire la constitution de cette réserve de précaution.**

La loi de finances initiales pour 2006 a dès sa création doté le CAS d'une réserve d'un milliard d'euros. À la fin de l'année 2019, le solde cumulé du CAS sera de 8 milliards d'euros, après 6,6 milliards à la fin de l'exercice 2018.

C. QUELLE PLACE POUR LE CAS PENSIONS DANS LE CADRE DU FUTUR SYSTÈME DE RETRAITE UNIVERSEL ?

La réforme des retraites à venir repose sur la mise en place d'un système à points universel, dans lequel l'égalité entre les cotisants sera garantie concernant les valeurs d'achat et de service des points.

Des concertations sont en cours, et il est impossible, à ce stade, de déterminer quelles seront les modalités concrètes de mise en œuvre de la réforme. **Il semble toutefois probable que cette nouvelle structure de notre système de retraite imposera de revoir profondément le fonctionnement et la structure du CAS *Pensions*.** Seul le programme portant les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est exclu de ces réflexions, étant donné qu'il relève intégralement de la solidarité nationale.

D'une part, le suivi des dépenses de pension pourrait se trouver profondément renouvelé par la mise en place de ce nouveau système. Le Gouvernement et le haut-commissaire à la réforme des retraites Jean-Paul Delevoye ⁽¹⁾ indiquent que l'ensemble des cotisations payées par l'intégralité des actifs, toutes catégories confondues, permettra de payer les pensions de tous les retraités, pensions déterminées individuellement en fonction des points accumulés et dont la valeur sera la même pour tous. Dans cette optique, le maintien d'un CAS pourrait être remis en question : **si les pensions des fonctionnaires ne correspondront plus à un flux budgétaire précis et identifié**, nécessitant une correspondance exacte entre les contributions de l'État employeur et les pensions versées, **mais au versement de pensions sur le fondement des points accumulés par chaque individu, la raison d'être du CAS *Pensions* semble fortement réduite.**

(1) Pour un système universel de retraite, *rapport rendu en juillet 2019.*

D'autre part, les cotisations patronales de l'État existeront toujours dans ce futur modèle : **leur suivi par un document budgétaire présentant une vue agrégée et offrant un panorama des dépenses de personnel de l'État restera nécessaire.**

Des difficultés techniques quant à l'intégration des fonctionnaires dans un système unifié de retraites qui restent à lever

Les retraites des fonctionnaires sont actuellement calculées sur le fondement de règles différentes de celles applicables aux salariés du secteur privé. Les retraites publiques sont effet calculées sur le fondement du salaire de référence des six derniers mois, et non des 25 meilleures années, comme c'est le cas pour les salariés du régime général.

Cette différence de modalités de calcul pourrait créer de nombreuses difficultés techniques dans le cadre d'un passage à un modèle universel, limites qu'il conviendra de lever par les concertations à venir :

– la valorisation des droits acquis pourrait soulever des difficultés importantes : dans un rapport de la Cour des comptes paru en 2016 sur les pensions de retraite des fonctionnaires, les magistrats indiquent que ni l'État ni la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ne disposaient des relevés individuels de rémunération des fonctionnaires sur l'ensemble de leur carrière, étant donné que seuls les 6 derniers mois étaient jusque-là nécessaires au calcul des droits à retraite. À ce jour, cette difficulté ne serait pas encore levée ;

– l'intégration des primes pourrait également imposer la mise en œuvre de modalités de transition : elle crée initialement une hausse des cotisations salariales importantes, du fait de l'élargissement de l'assiette et, en second temps, une hausse des dépenses de retraite ;

– enfin, et cette difficulté a été parfaitement identifiée par le haut-commissaire à la réforme des retraites, l'élargissement aux fonctionnaires du compte personnel pénibilité (C2P) nécessitera probablement une adaptation de ses critères.

L'intégralité de ces points seront abordés dans le cadre des concertations préalables à la mise en œuvre de la transition vers un régime universel de retraites.

Ces évolutions de la maquette budgétaire des pensions publiques comptent parmi les sujets qui feront l'objet de concertations. Toutefois, le rapporteur spécial recommande, dans l'hypothèse où le CAS *Pensions* serait à terme supprimé, le maintien d'un document annexé au PLF retraçant les contributions de l'État au titre des cotisations patronales dues. Le recueil des informations sur les pensions versées aux fonctionnaires resterait également d'une grande utilité.

II. LE PROGRAMME 741 : *PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATION TEMPORAIRE D'INVALIDITÉ*

La première section du CAS *Pensions* retrace les opérations budgétaires relatives au versement des pensions de retraite et des allocations temporaires d'invalidité aux fonctionnaires civils et militaires. Le programme 741 **représente 94 % des crédits du CAS.**

Les dépenses du programme 741 sont pour **2020 de 56,06 milliards d'euros, en hausse de 1,26 % par rapport à 2019 (A).** En regard, les recettes du programme atteignent 57,47 milliards d'euros (B).

ÉVOLUTION DES RECETTES, DES DÉPENSES ET DU SOLDE DU PROGRAMME 741

(en millions d'euros et en pourcentage)

	2019	2020	Évolution en euros	Évolution en pourcentage
Recettes	56 934,7	57 474,71	+ 540,01	+ 0,9%
Dépenses	55 360,3	56 059,14	+ 698,84	+ 1,3%
Solde	1 574,4	1 415,57	- 158,83	- 10,1 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

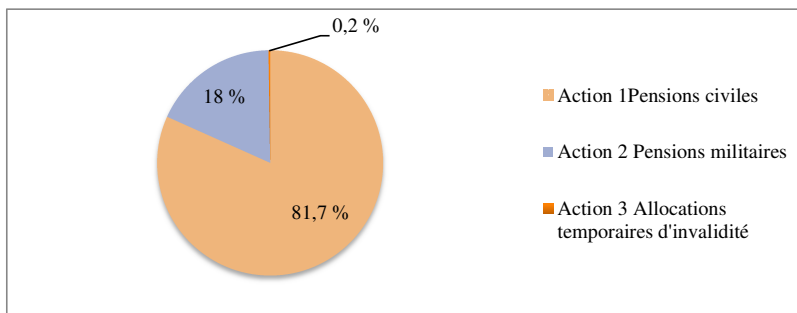
Ainsi, la progression des dépenses est plus marquée que la progression des recettes, expliquant la dégradation du solde. **Les recettes restent toutefois supérieures aux dépenses, permettant au programme de rester excédentaire.**

Le programme 741 permet, en outre, d'identifier les flux financiers relatifs aux engagements viagers de l'État, retracés dans le hors bilan du compte général de l'État.

Trois actions sont associées à ce programme :

- l'action 1 concerne les pensions des fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite. Cette action regroupe plus de 80 % des crédits du programme ;
- l'action 2 concerne les pensions des militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite ;
- l'action 3 porte les crédits alloués aux allocations temporaires d'invalidité.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 741



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

En 2020, 1,953 million de retraités fonctionnaires civils de droit direct et dérivé, et 551 800 pensionnés militaires de droit direct ou dérivé bénéficiaient d'une pension servie par le programme.

A. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 741 SONT TIRÉES PAR LA CROISSANCE DES DÉPENSES DESTINÉES AUX FONCTIONNAIRES CIVILS

Pour 2020, les dépenses du programme atteignent 56,06 milliards d'euros, en hausse de 1,26 % par rapport à 2019, dont 45,38 milliards d'euros de pensions civiles – en hausse de 1,7 % par rapport à 2019 – et 9,76 milliards d'euros de pensions militaires – en hausse de 0,6 % par rapport à 2019.

Les dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires représentent la quasi-totalité (98,50 %) des dépenses du programme 741.

Outre les pensions et allocations versées, les autres dépenses du programme sont constituées de dépenses de fonctionnement, de dépenses de compensation démographiques inter-régimes, de dépenses de transferts entre l'État et la CNRACL et de dépenses d'affiliation rétroactives au régime général pour les fonctionnaires et militaires concernés.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 741

(en millions d'euros)

	LFI 2019	PLF 2020	Évolution
Action 1- Fonctionnaires civils	45 162,6	45 807,26	1,43 %
<i>dont pensions</i>	44 630	45 377	1,67 %
Action 2 - Militaires	10 060,3	10 115,71	0,55 %
<i>dont pensions</i>	9 686	9 701	0,15 %
Action 3 - Allocations temporaires d'invalidité	137,4	136,17	- 0,90 %
Total	55 360,3	56 059,14	1,26 %
<i>dont pensions</i>	54 690,3	55 492,71	1,47 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Les dépenses suivent une tendance dynamique, évoluant en moyenne au rythme de 4,1 % par an depuis 1990. L'évolution des dépenses de pensions a plusieurs déterminants qu'il convient de distinguer : d'une part, un facteur prix (1) et d'autre part la croissance des effectifs de pensionnés (2).

1. Le facteur prix est le principal déterminant des dépenses de pensions, par l'effet des modalités de revalorisation et l'évolution de la pension moyenne

La revalorisation des pensions et l'amélioration de la pension moyenne expliquent en grande partie l'augmentation de long terme des dépenses du programme 741.

Il existe deux principales modalités de revalorisation :

– **la revalorisation du montant des pensions servies prévue par les articles L. 341-6 et L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale** : pour 2020, une revalorisation différenciée des pensions devrait être appliquée, de 1 % pour les pensions inférieures à 2 000 euros (en prenant le cumul des pensions de tous régimes) et 0,3 % pour les pensions supérieures à ce seuil⁽¹⁾. Les pensions d'invalidité sont revalorisées selon la même règle. L'augmentation de la dépense liée à ces modalités de revalorisation s'élève à **261 millions d'euros**, dont 214 millions d'euros pour les civils, et 47 millions d'euros pour les militaires.

– **la revalorisation de la valeur du point de la fonction publique** : aucune évolution de la valeur du point n'est prévue pour 2020.

(1) Article 52 du PLFSS pour 2020.

Les modalités de revalorisation des montants de pension ont des conséquences massives sur les dépenses de pensions, étant donné qu'elles touchent toutes les pensions en paiement. *A contrario*, une revalorisation du point de la fonction publique n'a d'impact que sur le montant de la dépense des nouveaux retraités.

Enfin, les allocations temporaires d'invalidité suivent des règles différenciées de revalorisation selon que le bénéficiaire est retraité ou en activité. Pour les retraités (65 % de la population de bénéficiaires), la revalorisation est fonction de l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac, tandis que les bénéficiaires actifs voient leur allocation indexée sur le point de la fonction publique, ce dernier était gelé en 2019.

2. L'évolution des effectifs de pensionnés influe dans une moindre mesure sur les dépenses de pension

La croissance des effectifs de pensionnés est moins dynamique que le facteur prix : ils augmentent en moyenne de 1,7 % par an, en net ralentissement depuis 2012. Les volumes de départ en retraite ont en effet été atténués par les effets de la réforme des retraites de 2010.

PRINCIPALES HYPOTHÈSES RETENUES POUR LA PRÉVISION DE LA DÉPENSE DU CAS PENSIONS DANS LE PLF 2020

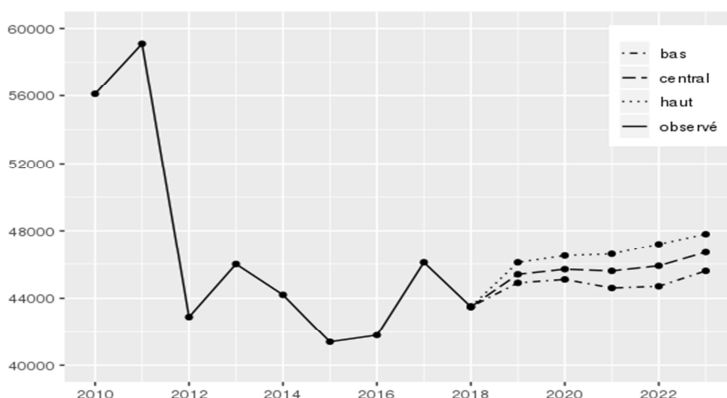
	2019			2020		
	Civils	Militaires	Total	Civils	Militaires	Total
Entrées de droit direct	55 900	12 800	68 700	57 500	11 500	69 000
Entrées de droit dérivé	21 200	7 900	29 100	21 400	7 800	29 200
Entrées totale	77 100	20 700	97 800	78 900	19 300	98 200
Sorties de droit direct	37 800	9 100	46 900	38 300	9 000	47 300
Sorties de droit dérivé	19 800	9 900	29 700	19 600	9 700	29 300
Sorties totales	57 600	19 000	76 600	57 900	18 700	76 600
Différence entre les entrées et les sorties	19 500	1 700	21 200	21 000	600	21 600

Source : commission des finances à partir des informations fournies par le SR.

Cette prévision d'évolution des effectifs de pensionnés intègre les effets de la réforme de 2010, et notamment le relèvement des bornes d'annulation de la décote et de la limite d'âge.

Le relèvement de l'âge légal à 62 ans a quant à lui atteint son plein régime, et n'est plus source d'économies.

EFFECTIFS DE DÉPARTS À LA RETRAITE DE 2010 À 2023 SELON TROIS SCÉNARIOS



Source : DGFIP, service des retraites de l'État, modèle PACO.

Concernant **les dépenses d'allocations temporaires d'invalidité, le nombre d'allocataires poursuit sa baisse tendancielle** : il est passé de 62 800 en 2008 à 59 000 en 2018. Le nombre exact pour 2020 n'est pas connu à ce stade.

B. LES RECETTES DU PROGRAMME 741 SONT EN HAUSSE

Les recettes du programme 741 reposent sur trois taux de contributions employeurs : un pour le risque vieillesse et invalidité des personnels, un pour les pensions militaires de retraite, et un troisième au titre des allocations temporaires d'invalidité (1). Des retenues pour pensions – l'équivalent des cotisations salariales – sont également prélevées sur les rémunérations des agents (2). Prises globalement, les recettes augmentent pour 2020 (3).

1. Si le taux de contribution employeur n'a pas évolué depuis 2014, sa gestion est renouvelée

La direction du budget détermine sur une base annuelle le taux de contribution employeur afin d'équilibrer le programme, compte tenu des autres recettes, des dépenses prévisionnelles et du solde cumulé.

Afin de permettre un fonctionnement équilibré du CAS, les taux de contribution employeur ont fortement augmenté depuis la création du CAS. **Ils n'ont toutefois pas évolué depuis 2014, s'établissant à 74,28 % pour les fonctionnaires civils et 126,07 % pour les militaires.**

En gestion, les recettes du CAS font l'objet d'un dispositif de suivi des versements par les employeurs, qui permet de comptabiliser 99,9 % des recettes avant le 10 du mois suivant. Des pénalités sont appliquées en cas de retard ou d'insuffisance de déclarations. Le service des retraites de l'État (SRE) assure la gestion administrative et financière des réformes de retraite et d'invalidation de l'État. Il est chargé de l'information des acteurs, comptables publics et employeurs.

2. La hausse des taux de retenues pour pensions prépare la réforme des retraites à venir

Entre 1991 et 2010, le taux de retenues pour pensions était de 7,85 %. Depuis, de nombreuses réformes ont contribué à la hausse de ce taux. À ce titre, la réforme des retraites de 2010 a prévu l'alignement de l'effort contributif des fonctionnaires sur celui d'un salarié du secteur privé rémunéré au SMIC, au moyen d'une hausse de 2,7 points étalée sur 10 ans. Dans un second temps, le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 instaurant la retraite à 60 ans au titre des carrières longues pour les assurés ayant commencé à travailler avant 20 ans, a organisé le financement de cet élargissement par un relèvement supplémentaire du taux de cotisation de + 0,25 point entre 2012 et 2016.

Enfin, dans le cadre de la réforme des retraites de 2014, une augmentation supplémentaire du taux de cotisation salariale des fonctionnaires est prévue, de + 0,3 point entre 2014 et 2017, concrétisée par un relèvement de + 0,06 point au 1^{er} janvier 2014, et une augmentation de + 0,08 point chaque année de 2015 à 2017. Le taux de retenues **atteindra 11,10 % en 2020**.

Ces différentes mesures contribuent à rapprocher fortement le taux de cotisation des fonctionnaires de celui des salariés du secteur privé. À titre de comparaison, le taux pour un salarié du secteur privé rémunéré au SMIC est de 11,25 % depuis le 1^{er} janvier 2019. En ce sens, ces réformes successives préparent et permettent de mieux anticiper la réforme du système de retraite à venir, reposant sur l'équivalence des cotisations.

3. Les recettes augmentent en 2020

Du fait des évolutions de taux précédentes, les recettes du programme 741 augmentent : elles passent de 56,93 milliards d'euros en 2019 à 57,47 milliards d'euros en 2020, soit une hausse de 0,9 %.

La réforme de la gestion des retraites de l'État

En 2009, la direction générale des finances publiques a confié au service des retraites de l'État (SRE) la réforme de la gestion des retraites de la fonction publique. Cette réforme repose notamment sur le déploiement du compte individuel de retraite (CIR), alimenté par les employeurs publics au fil de la carrière des agents. La base CIR est désormais utilisée pour 2,16 millions de comptes pour liquider les pensions civils et militaires.

La bascule des employeurs vers le processus de demande de départ déposée directement au SRE et la centralisation de l'accompagnement ont débuté en 2013, et vont se conclure en 2020. La bascule des derniers employeurs se déroulera en 2020 : le SRE gèrera à cette date les retraites des fonctionnaires pour l'ensemble des ministères.

III. LE PROGRAMME 742 OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT PRÉSENTE UN LÉGER DÉFICIT

La deuxième section du CAS *Pensions* retrace les opérations budgétaires relatives au paiement des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État et des rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaire, un régime spécifique (A) qui présente un léger déficit pour 2020 (B).

A. LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU RÉGIME SPÉCIAL DE RETRAITE DES OUVRIERS D'ÉTAT

Les ouvriers d'État sont des agents à qualification ouvrière ou technique relevant d'un statut spécifique : ni fonctionnaires ni contractuels, ils relèvent d'un régime de retraite spécifique, instauré en 1928 et visant leur fidélisation.

Deux fonds sont chargés du versement de ces pensions : le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et le fonds gérant les rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM). La Caisse des dépôts et consignations est chargée de leur gestion opérationnelle.

La participation de l'État au financement des pensions des ouvriers d'État revêt deux formes. **D'une part, il y contribue en tant qu'État employeur**, par l'équivalent des cotisations patronales qu'il verse. Le taux de cotisation employeur au FSPOEIE s'élèvera à 35,01 % en 2020, au même niveau qu'en 2019. Au total, 70,68 millions d'euros de cotisations sont versés pour 4 035 ouvriers d'État employés par des établissements industriels.

EFFECTIFS DES OUVRIERS RELEVANT DU FSPOEIE ET COTISATIONS CORRESPONDANTES

ETABLISSEMENTS	2018	
	Effectifs Déclarés	Déclarations de cotisations en €
DCN BREST	753	13 368 658
DCN CHERBOURG	658	11 685 268
INSTITUT NATIONAL INFORMATION GEOGRAPHIQUE ET FORESTIERE ST MANDE	569	8 936 188
DCN L'ORIENT	481	8 806 888
DCN TOULON	411	7 272 844
DCN INDRÉT	276	4 923 788
ECOLE NATIONALE AVIATION CIVILE	168	2 928 670
DCN RUEJELLE	138	2 472 359
NEXTER SY SYSTEMS	136	2 913 047
ECOLE POLYTECHNIQUE DE PALAISEAU	85	1 263 825
IMPRIMERIE NATIONALE	75	1 372 782
INSTITUT SUPERIEUR DE L'AERONAUTIQUE ET DE L'ESPACE	52	857 032
FPA SERVICE HYDROGRAPHIQUE ET OCFANIQUE DE LA MARINE	47	685 370
COMMISSARIAT ENERGIE ATOMIQUE DE PARIS	46	784 826
NEXTER MUNITIONS	25	490 606
NEXTER MECHANICS	22	441 838
CAISSE NATIONALE MILITAIRE DE SECURITE SOCIALE	15	229 141
DCN PARIS	14	257 361
MUSEE DE L'AIR ET DE L'ESPACE	12	185 257
ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DE LA POLICE DE ST CYR	10	138 561
ENSTA BRETAGNE (ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES TECHNIQUES AVANCEES)	9	181 267
ETABLISSEMENT DE COMMUNICATION ET DE PRODUCTION AUDIOVISUELLE DE LA	8	130 067
ECOLE NATIONALE DES TRAVAUX PUBLICS DE L'ETAT	7	86 552
INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES	6	93 424
MUSEE DE L'ARMEE DE PARIS	5	95 328
NEXTER ELECTRONICS	2	24 991
NEXTER OPTSYS	2	35 502
CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE LILLE	1	12 265
CNRS PARIS	1	6 367
DELEGATION REGIONALE CNRS ILE DE FRANCE SECTEUR SUD	1	9 261
TOTAL	4 035	70 679 331

Source : réponses aux questionnaires budgétaires du rapporteur spécial.

D'autre part, l'État verse une subvention d'équilibre au FSPOEIE depuis le budget général par le biais des ministères employant des ouvriers d'État et du budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* ». Cette subvention est en hausse de 1,5 % rapport au montant inscrit en 2019. **Fléchée spécifiquement vers le programme 742, elle permet de garantir que son solde cumulé reste positif malgré le déséquilibre démographique du régime.** Ce dernier se caractérise en effet par une démographie très déséquilibrée : en 2018, il comptait 24 179 cotisants pour 99 347 pensionnés.

B. LE PROGRAMME 742 PRÉSENTE POUR 2020 UN LÉGER DÉFICIT

Pour 2020, les recettes diminuent, passant de 1 940,8 milliards d'euros à 1 933,35 milliards d'euros (1). Le solde du programme est légèrement déficitaire.

En regard, les dépenses du programme 742 sont stables par rapport à 2019, leur diminution n'étant que 0,06 %. Elles passent ainsi de 1 934,9 millions d'euros à 1 933,65 milliards d'euros (2).

1. Les recettes diminuent légèrement, les contributions publiques ne compensant pas entièrement la baisse des cotisations sociales

Les recettes permettant le financement du programme diminuent de 7,4 millions d'euros par rapport à 2019, soit 0,4 %.

Parmi ces recettes, le produit des cotisations sociales et des contributions employeur est en diminution de 35 millions d'euros, en raison d'une baisse de presque 6 % des effectifs cotisants. Le montant des contributions patronales est de 249,6 millions d'euros en 2020 pour le FSPOEIE.

Cette diminution importante du nombre de cotisants s'inscrit dans une dynamique de long terme, amenée à se poursuivre pour les années à venir : alors qu'ils étaient 28 151 en 2018, ils ne seraient plus que 16 720 en 2020.

Cette dégradation pèse sur le besoin de financement du programme, dont les dépenses sont dès lors couvertes par des sources de recettes complémentaires :

– en compensation, **la subvention d'équilibre de l'État au FSPOEIE augmente, passant de 1 379,8 millions d'euros en exécution 2019 pour atteindre 1 451,2 millions d'euros en 2020.** Il convient d'y ajouter une subvention inscrite au budget annexe « contrôle et exploitation aériens » de 17,5 millions d'euros, portant la subvention totale à 1 468,7 millions d'euros ;

– la **subvention au RATOCEM est de 53,51 millions d'euros, contre 55,7 millions d'euros en 2019 ;**

Les recettes de compensation démographiques augmentent de 8 millions d'euros pour atteindre 81 millions d'euros.

2. Les dépenses diminueront également en 2020

En 2020, les dépenses de pensions devraient s'élever à 1 871,1 millions d'euros de pensions de vieillesse et d'invalidité, en très légère augmentation par rapport à 2019 (elles progressent d'un million d'euros environ). Les rentes versées par le RATOCEM seraient de 53,5 millions d'euros en 2020, contre 55,7 d'euros en 2019.

Cette légère augmentation des dépenses de pensions s'explique par la **croissance du montant moyen des pensions servies**, qui passent de 22 764 euros en 2019 à 23 220 euros en 2020.

Il convient d'ajouter aux dépenses de pensions 9 millions d'euros de charges de gestion et autres dépenses spécifiques, dont des transferts de cotisations vers la CNAV et l'IRCANTEC, au titre des titulaires affiliées rétroactivement à ces deux régimes. Les dépenses totales seraient donc 1 880,2 millions d'euros pour le FSPOEIE et de 53,51 millions d'euros pour le RATOCEM.

IV. LE PROGRAMME 743 PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS

Le programme 743 retrace deux ensembles de dépenses :

– d'une part, les pensions versées au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (PMIVG) ;

– d'autre part, les pensions, rentes et allocations de régimes de retraite ou allocations équivalentes dont l'État est directement redevable, notamment au titre d'engagements historiques.

Au contraire des deux programmes précédents, le programme 743 ne bénéficie pas de cotisations : **il est entièrement financé au titre de la solidarité nationale**. En outre, à chacune des actions du programme correspond une dépense située dans un programme ministériel du budget général, dit programme support.

Ces dépenses suivent une pente baissière, en raison de la diminution progressive des effectifs de bénéficiaires. Pour 2020, les crédits affectés seront 1 620,04 millions d'euros, en diminution de 5,80 % par rapport à 2019.

DÉPENSES DES ACTIONS DU PROGRAMME 743 EN LFI POUR 2019 ET DANS LE PLF POUR 2020

(en millions d'euros et pourcentage)

	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution
Action 1 Reconnaissance de la Nation	709,3	661	- 6,81 %
action 2 Réparation	965,3	911,69	- 5,55 %
action 3 Pensions d'Alsace-Lorraine	16	16	0,00 %
action 4 Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	16,52	18,62	12,71 %
Action 5 Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0,05	0,048	- 4,00 %
Action 6 Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident	12,53	12,56	0,24 %
07 Pensions de l'ORTF	0,14	0,12	- 14,29 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

La plus importante de ces actions en termes budgétaires est celle destinée à la couverture des pensions dues au titre du code des pensions militaire d'invalidité et des victimes de la guerre. Au 31 décembre 2018, 206 676 personnes en bénéficiaient.

Les dépenses dédiées à l'allocation de reconnaissance des anciens supplétifs suivent une trajectoire très différente de celle des autres actions : elles augmentent de 12,71 %. Cette allocation est destinée à la reconnaissance en faveur des anciens membres des formations supplétives en Algérie. Depuis 2003, les harkis et leur veuve, âgés de 60 ans et plus, domiciliés dans un État de l'Union européenne bénéficient d'une allocation de reconnaissance indexée au 1er octobre de chaque année sur l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac. L'augmentation des crédits s'explique par une sous-évaluation initiale du nombre de bénéficiaires : 975 personnes en bénéficient, contre 39 estimées en 2016.

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* retrace la contribution budgétaire de l'État aux régimes sociaux et de retraite des transports terrestres (**programme 198**), ainsi que du régime social des marins (**programme 197**), tous des régimes de retraite spéciaux au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

La contribution de l'État assure l'équilibre des caisses de retraite qui gèrent ces **régimes spéciaux, structurellement déficitaires du fait de leur déséquilibre démographique. Pour cette raison, ils doivent faire appel à la solidarité nationale, traduite en termes budgétaires par une subvention d'équilibre.**

Cette mission budgétaire inclut également des régimes fermés (**programme 195**), dont le plus important est le régime des anciens miniers, ainsi que les crédits alloués au versement d'une subvention au dispositif de départ anticipé des conducteurs routiers.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit pour la mission un budget de 6,23 milliards d'euros, en diminution de 56,59 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2019. Cette diminution est portée exclusivement par le programme 195, les deux autres programmes bénéficiant d'une légère hausse de crédits. Le programme 195 portant les crédits dédiés aux régimes fermés, l'évolution démographique de ces derniers justifie mécaniquement une baisse des moyens alloués.

Cette évolution budgétaire intègre en outre la revalorisation différenciée des pensions, applicable au 1^{er} janvier 2020.

En outre, la suppression de l'action 11 qui portait jusque-là les crédits affectés au régime complémentaire des exploitants agricoles (RCO) explique une part importante de la diminution des crédits : la mission *Régimes sociaux et de retraite* diminue donc de 55 millions d'euros à ce titre. Cette suppression entre en cohérence avec les recommandations formulées l'an passé par le rapporteur spécial.

La réforme à venir du système de retraite, reposant sur un système universel à points, impliquera une remise en cause en profondeur des régimes spéciaux, selon des modalités et avec des périodes de transition qu'il convient de définir.

Des concertations avec les partenaires sociaux des principaux régimes spéciaux sont actuellement en cours avec le Gouvernement. Toutefois, le rapporteur spécial tient à souligner la nécessité de se pencher dès maintenant, sur les équilibres budgétaires et démographiques de ces régimes, afin d'anticiper le coût que leur intégration dans un régime universel représentera.

BUDGET DES RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE POUR 2019

(en millions d'euros)

en euros (AE = CP)	LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020/LFI 2019	
	Demandés	Demandés	en valeur	en %
Programme 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4163,49	4200,97	37,48	0,90%
Action 3 - Régime de retraite du personnel de la SNCF	3303,05	3302,44	-0,61	-0,02%
Action 4 - Régime de retraite du personnel de la RATP	736,2	746,37	10,17	1,38%
Action 5 - Autres régimes	124,242	152,16	27,918	22,47%
Programme 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	815,7	823,41	7,71	0,95%
Action 1 - Régime de retraite et de sécurité sociale des marins	815,7	823,41	7,71	0,95%
Programme 195 - Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers	1305,15	1203,38	-101,77	-7,80%
Action 1 - Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1101,47	1062,67	-38,8	-3,52%
Action 2 - Régime de retraite de la SEITA	146,91	139,238	-7,672	-5,22%
Action 4 - Caisse des retraites des régions ferroviaires d'outre-mer	1,6204	1,3433	-0,2771	-17,10%
Action 7 - Versements liés à la liquidation de l'ORTF	0,14	0,12	-0,02	-14,29%
Action 11 - Régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO)	55	0	-55	-100,00%
TOTAL POUR LA MISSION	6284,34	6227,75	-56,59	-0,90%

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

I. LES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 198 AUGMENTENT LÉGÈREMENT, EN RAISON DE LA HAUSSE DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE AU RÉGIME DE LA RATP ET AU CONGÉ DE FIN D'ACTIVITÉ (CFA) DES CHAUFFEURS ROUTIERS

Le programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestre porte 67,45 % des crédits de la mission. Il retrace les subventions d'équilibre versées par l'État aux régimes spéciaux de la SNCF (A) et de la RATP (B), ainsi que sa participation au financement du dispositif de congé de fin d'activité des conducteurs routiers et des régimes fermés du secteur ferroviaire (C).

A. LA SUBVENTION AU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DES CADRES PERMANENTS DE LA SNCF PORTE 78,6 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Si la subvention au régime spécial de la SNCF est en légère diminution pour 2020 (1), les évolutions du cadre juridique applicable au régime vont bouleverser son équilibre financier (2).

1. La subvention au régime de la SNCF est en très légère baisse

Les engagements au titre des retraites des agents de l'entreprise ont été isolés par la création, 7 mai 2007, de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF). Elle est liée à l'État par une convention d'objectif et de gestion (COG), et sert également des prestations d'assurance maladie aux personnels des cadres permanents de la SNCF.

La subvention d'équilibre pour 2020 s'élève à 3,3 milliards d'euros, en très légère diminution par rapport à 2019 (- 0,02 %). **Cette subvention vise à couvrir la différence entre les charges du régime (a) et ses ressources (b).**

En raison du déséquilibre démographique du régime, ce besoin de financement est mécaniquement constaté chaque année.

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DU RÉGIME SPÉCIAL DE LA SNCF

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de cotisants	152 678	149 617	145 958	142 943	139 069	133 826	126 769	121 671
Nombre de pensionnés	270 443	266 255	263 981	261 033	256 707	255 497	249 464	244 291
Ratio démographique	0,68	0,67	0,66	0,65	0,64	0,61	0,6	0,59

Source : réponses aux questionnaires budgétaires du rapporteur spécial.

a. Les charges du régime spécial diminuent légèrement en raison de la baisse des effectifs de pensions

En 2019, 5,34 milliards d'euros de pensions seront servis à 252 417 pensionnés, pour 135 790 cotisants seulement. Le ratio démographique est ainsi de 0,64, relativement stable depuis plusieurs années. le rapport entre la subvention et la masse des pensions servies est également stable, autour de 0,62.

En 2020, les pensions versées atteindront 5 294,20 millions d'euros. Le montant des pensions servies est fonction de plusieurs éléments : le nombre de pensionnés, le nombre de départ en retraite, et le montant des pensions. Les dépenses de pensions diminueraient légèrement, de 43,1 millions passant de 5 337,30 à 5 294,20 millions d'euros, en raison d'une diminution du nombre de pensionnés. Cette prévision intègre la revalorisation différenciée des pensions prévue dans le PLFSS pour 2020.

D'autres charges, dont les dépenses de gestion administrative à hauteur de 25,90 millions d'euros, complètent les dépenses de la caisse. Ces dépenses de gestion augmentent de 100 000 euros entre 2019 et 2020, et ce malgré le déploiement de la CPG actuelle, qui repose sur un objectif de réduction de 15 % des dépenses de fonctionnement sur la période 2018-2021, ainsi que de 2 % des effectifs par an.

Ainsi, toutes charges comprises, une légère diminution de 0,81 % est également notée : elles passent de 5 363,8 millions d'euros à 5 320,4 millions d'euros.

b. Les ressources diminuent également, mais dans une moindre ampleur que les dépenses, justifiant une baisse de 600 000 euros de la subvention d'équilibre

L'évolution du montant de la subvention dépend également, des ressources, principalement composées des cotisations patronales, elles-mêmes divisées en une cotisation dite « T1 », qui visent à couvrir les cotisations qui seraient dues par l'employeur si les agents de l'entreprise étaient affiliés au régime général et d'autre part des cotisations dites « T2 », qui visent à couvrir une partie des mesures spécifiques du régime.

Les cotisations diminuent légèrement en 2020, passant de 2 054 millions d'euros à 2 001,1 millions d'euros. Du fait de la hausse des taux observée dernièrement, le niveau des recettes de cotisations est peu impacté par la diminution du nombre de cotisants.

CHARGES ET RECETTES PRÉVISIONNELLES POUR 2019 ET 2020

(en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution
Charges	5 363,8	5 320,4	- 43,4
<i>dont pensions</i>	5 337,3	5 294,2	- 43,1
Recettes avant contributions de l'État	2 060,8	2 018	- 42,8
Différence entre recettes et charges	3 303	3 302,4	- 0,6
Contribution de l'État	3 303	3 302,4	- 0,6

Source : commission des finances à partir des réponses aux questionnaires budgétaires du rapporteur spécial.

2. Les grandes évolutions juridiques et budgétaires à venir pour le régime spécial de la SNCF

Dans un premier temps, la fermeture du régime spécial entraînera des évolutions importantes dans l'équilibre du régime (a), qui pourraient être potentiellement amplifiées par des effets de bords de la réforme des retraites à venir (b).

a. La fermeture du régime spécial

Le régime spécial de retraite du personnel des cadres permanents de la SNCF fait actuellement l'objet de modifications importantes, qui auront des conséquences massives sur l'équilibre du régime, et par conséquent sur la subvention d'équilibre de l'État pour les années à venir.

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire vise à préparer la SNCF à l'ouverture à la concurrence. Dans cette optique, l'article 3 de cette loi entérine **la fin des embauches sous statut SNCF au 1^{er} janvier 2020. Ainsi, l'intégralité des nouveaux recrutements de la SNCF relèveront du régime général.**

Dès lors, le régime spécial de la SNCF **deviendra au 1^{er} janvier 2020, un régime fermé, n'accueillant plus de nouveaux cotisants.** Alors que les cotisants actuels vont progressivement partir en retraite, s'ajoutant au « stock » de retraités déjà bénéficiaires de pensions, aucune nouvelle cotisation ne viendra les financer, car plus aucune embauche ne se fera sous statut.

Les effets de cette fermeture du régime devraient se traduire dès 2021 par une hausse de la subvention d'équilibre : elle serait de 3,36 milliards en 2021, puis de 3,43 milliards en 2022. À court terme, la perte de cotisations estimée est de 27 millions d'euros par an, mais elle devrait rapidement augmenter jusqu'à atteindre plus de 140 millions d'euros dans quelques années.

Le nombre de pensions servies ne diminuera qu'à long terme : les derniers départs en retraite se dérouleront en 2065 (pour les dernières personnes embauchées sous statut en 2019), et des pensions pourraient être versées jusqu'en 2100.

Le rapporteur spécial attire l'attention sur l'importance d'anticiper les coûts, importants et de long terme, que représente la fermeture du régime spécial. À cette fin, le PLFSS pour 2020 propose une prise en compte de ces pertes de cotisations par l'instauration d'une compensation par la CNAV et l'AGIRC-ARRCO, à destination de la CPRP-SNCF. Ces transferts financiers seront organisés par le biais d'une convention qui devra être élaborée par les régimes avant le 1^{er} juillet 2020. Dans l'éventualité où les régimes ne parviendraient pas à un accord sur le contenu de la convention avant le 1^{er} juillet 2020, les montants et modalités de la compensation seraient fixés par décret.

Toutefois, la conclusion de cette convention ne sera pas suffisante pour absorber l'intégralité des pertes de cotisations causées par la fermeture du régime spécial : l'État assurera, dans les conditions prévues en loi de finances, le besoin de financement restant et correspondant au différentiel de taux de cotisations entre les régimes de droit commun et le régime spécial (« T2 »), soit environ 40 % de la perte de cotisations pour la CRP-SNCF liées à la mise en extinction du statut.

b. Les effets de bord d'une réforme des régimes spéciaux : des coûts supplémentaires à anticiper

La perspective de la réforme des retraites provoque des inquiétudes importantes parmi les bénéficiaires du régime spécial. Du point de vue budgétaire, cela pourrait se traduire de deux manières différentes, qu'il convient d'anticiper :

– **un risque de départs en retraite massifs** : les derniers changements appliqués au régime spécial de la SNCF ont causé des vagues de départ. À ce titre, la première réforme du ferroviaire en 2015, la suppression, en 2016, du dispositif de départ anticipé pour les parents de 3 enfants, ou encore la perspective d'une réforme des retraites évoquée dans le cadre de la campagne présidentielle de 2017, ont conduit les personnes ayant des droits à la retraite ouverts à liquider leur pension.

La répétition de ces comportements pourrait être très coûteuse pour la CPRP-SNCF. En effet, un nombre non négligeable de personnes disposent de droits ouverts. En 2019 près de 16 000 personnes auraient atteint ou dépassé l'âge d'ouverture des droits à la retraite, et parmi elles 7 800 personnes qui rempliraient les conditions pour annuler la décote. À titre indicatif, pris dans leur totalité (et incluant donc les départs qui auraient lieu avec ou sans réforme), le coût global serait de 130 millions d'euros.

Le rapporteur spécial rappelle à ce titre qu'en tout état de cause, la réforme ne s'appliquera pas aux actifs nés avant une certaine année, qui reste à définir, mais aura pour effet de garantir à un grand nombre d'actifs des conditions de départ en retraite similaires à celles dont ils bénéficient actuellement.

– **des mesures d'accompagnement coûteuses** : la réforme des retraites de 2008 avait donné lieu au déploiement de mesures d'accompagnement onéreuses. Elles comportaient notamment la création d'un nouvel échelon d'ancienneté et des majorations salariales de traitement de fin de carrière. Prises dans leur globalité, elles avaient représenté une augmentation des dépenses plus importante que les gains de cotisations tirés : selon la Cour des comptes ⁽¹⁾, le coût de ces mesures serait de 4,7 milliards d'euros pour l'entreprise.

(1) Cour des comptes, *Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières*, 2019.

– **une intégration de la cotisation T2 à définir, au risque de faire supporter à la caisse des diminutions supplémentaires de ses cotisations.** La cotisation T2 vise à financer les mesures spécifiques du régime. La suppression progressive des régimes spéciaux, proposée par le haut-commissaire à la réforme des retraites, soulève la question du maintien ou de la suppression de cette cotisation. Deux alternatives sont possibles : son maintien sur la durée de versement des pensions, ou sa suppression à court ou moyen terme au titre de la fermeture du régime spécial. La seconde option représenterait, pour la CPRP SNCF, une perte estimée de 600 millions d’euros de recettes.

La cotisation « T2 » de la SNCF

La SNCF verse des cotisations patronales destinées à couvrir les avantages spécifiques du régime, nommées cotisations « T2 ». Il s’agit d’une cotisation libératoire pour la SNCF, dont l’objectif est de couvrir théoriquement le coût des droits spécifiques aux régimes.

Toutefois, une étude du CGEfi de 2011 suggère que ce taux, actuellement de 13,85 %, devrait être compris entre 15 % et 26 % pour couvrir l’intégralité des droits spécifiques du régime.

B. LA SUBVENTION AU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP PORTE 17,8 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME

À l’instar de la caisse de la SNCF, la caisse de retraite du personnel de la régie autonome des transports parisiens (RATP) a été créée par décret le 26 décembre 2005 et a pour mission de gérer le régime spécial de la RATP. Organisme de sécurité sociale, la CRP RATP est placée sous la double tutelle de la direction de la Sécurité sociale (DSS) et de la direction du Budget, et liée à l’État par une convention d’objectifs et de gestion (COG).

Le ratio démographique dégradé du régime rend la contribution de l’État indispensable à l’équilibre de la caisse. Le rapport entre la subvention versée et les pensions servies est en augmentation : il est passé de 0,583 en 2015 et 0,62 en 2018.

La subvention d’équilibre pour 2020 s’élève à 746,37 millions d’euros, en augmentation de 1,38 % par rapport à 2019 (1). Cette subvention semble suivre pente haussière : le PLF pour 2019 proposait déjà une augmentation de 3,79 % par rapport à 2018, et que celui pour 2018 proposait une hausse de 4,22 %. Pour les années à venir, une prévision fiable des effectifs est nécessaire, afin d’anticiper en amont les besoins de financement (2).

1. La dégradation du ratio démographique tire la subvention d'équilibre à la hausse

L'augmentation de la subvention, en effet, est due à la hausse du montant des pensions à verser : **elles passent de 1 200,8 millions d'euros en 2019 à 1 216,07 millions d'euros en 2020, en hausse de 1,27 %.**

Cette augmentation du montant des pensions est elle-même expliquée par plusieurs facteurs : la population d'allocataires augmente de 0,5 % par an ; le montant des pensions moyennes est en croissance (le montant moyen des nouvelles pensions en 2018 est de 35 000 euros contre 29 000 pour la moyenne de toutes les pensions) ; enfin, la durée des versements est en croissance, eu égard à l'augmentation de l'espérance de vie des pensionnés.

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DU RÉGIME SPÉCIAL DE LA RATP

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de cotisants	42 483	42 545	42 420	42 301	42 044	42 710	42 710	42 710
Nombre de pensionnés	48 232	48 488	49 310	49 941	49 929	49 177	53 160	52 934
Ratio démographique	0,88	0,88	0,86	0,85	0,84	0,8	0,8	0,8
Nombre d'entrées	50	316	730	622	583	644	420	262
Nombre de sorties	---	---	---	---	ND	ND	ND	ND
Pension moyenne	27 758	28 106	27 689	28 315	ND	ND	ND	ND

Source : réponses aux questionnaires budgétaires des rapporteurs.

En regard, les recettes tendent à augmenter, mais de manière bien moins importante que la croissance de charges. La croissance des recettes provient de la hausse des taux de cotisations salariales et patronales, ainsi que de la récupération auprès de la SNCF de 6 millions d'euros à la suite d'un contentieux.

CHARGES ET RECETTES PRÉVISIONNELLES POUR 2019 ET 2020

(en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution
Charges	1 233,4	1 248,27	15,27
<i>Dont pensions</i>	1 200,8	1 216,07	4,7
Recettes avant contributions de l'État	497,2	501,9	4,7
Différence entre recettes et charges	736,2	746,37	10,57
Contribution de l'État	736,2	746,37	10,17

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

La Cour des comptes souligne également le maintien de règles qui tendent à augmenter les dépenses. À ce titre, **la prise en compte de « points nuits »** dans le calcul de la retraite, ainsi que **l'application d'un pourcentage majorant**, contribue à augmenter les dépenses. Ces deux éléments, qui représentent environ 70 millions d'euros, ne sont pourtant prévus dans aucun texte, et. Si la CRP RATP les calculait jusque-là, c'est désormais l'entreprise que s'en charge.

Quel financement des droits spécifiques de la RATP dans le cadre d'un système de retraite universel ?

Les effectifs de la RATP n'ayant jamais dépassé le seuil qui obligeait, par voie de décret, l'entreprise à créer l'équivalent d'une cotisation « T2 », l'ampleur des droits spécifiques pourrait nécessiter la mise en place d'une surcotisation au moins temporaire de l'employeur pour accompagner une future réforme des retraites.

2. Pour des prévisions budgétaires fiables en vue des réformes à venir, la nécessité d'un suivi plus précis de la politique salariale de la RATP

Le rapporteur spécial souligne l'importance de disposer d'informations claires et complètes concernant la politique salariale de la RATP, afin de mieux anticiper les besoins de financement à venir.

En effet, les informations communiquées en réponses aux questionnaires budgétaires font état d'une stabilisation, à hauteur de 42 710 personnes, du nombre de cotisants de 2019 à 2021. Cette donnée semble peu fiable, les embauches au régime général tendant à augmenter. Plus de 3 000 salariés de la RATP sont déjà embauchés, et ce nombre va très vraisemblablement augmenter, du fait du développement de la concurrence et de filialisation. Or, ces personnes ne cotisent pas au titre du régime spécial, mais du régime général.

Le rapporteur spécial considère que pour mener à bien les concertations dans le cadre de la réforme des retraites à venir, ainsi que pour évaluer ses conséquences sur les ressources de la CRP RATP, **une communication transparente sur la part des salariés embauchés au régime général et son évolution est nécessaire pour l'avenir.**

Enfin, symétriquement au régime de la SCNF, des risques de départs importants peuvent être craints au vu de la réforme des retraites à venir, environ 5 000 cotisants ayant des droits ouverts.

C. LES CONTRIBUTIONS AUX AUTRES RÉGIMES ET AU CFA REPRÉSENTENT 3,6 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME MAIS AUGMENTENT DE 22,47 %

La contribution de l'État aux autres régimes de retraites et au congé de fin d'activité des conducteurs (CFA) augmente de 22,47 %, portant les crédits dédiés à 152,15 millions d'euros. Cette hausse est due au dynamisme des crédits alloués au CFA (1), tandis que les autres crédits du programme diminuent (2).

1. Le budget dédié au congé de fin d'activité des conducteurs routiers augmente fortement, tandis que celui dédié à leur complément de retraite se stabilise

La convention collective nationale des transports routiers et activités auxiliaires de transport prévoit, depuis 1998, un dispositif appelé **congé de fin d'activité (CFA)** qui permet aux conducteurs d'entreprises de transport de cesser leur activité professionnelle jusqu'à cinq ans avant l'âge légal de départ en retraite, tout en bénéficiant d'une allocation mensuelle qui s'établit à 75 % du salaire brut. Depuis 2011, l'âge d'entrée dans le dispositif est passé de 55 à 57 ans.

Financé par les partenaires sociaux et par l'État, ce dispositif est géré par deux organismes paritaires appartenant au groupe de protection sociale Klésia : le FONGECFA pour les entreprises de transport de marchandises, de déménagement et de transport de fonds et valeurs et l'AGECFA pour les entreprises de transport de voyageurs.

Alors que les crédits alloués en 2019 étaient de 95,38 millions d'euros, ils sont en 2020 prévus à hauteur de 126,13 millions d'euros, soit une augmentation de 32 %. La forte augmentation s'explique par le dynamisme de la démographie du FONGECFA. Le ministère du budget indique ne pas disposer d'informations suffisantes pour expliquer cette augmentation importante.

Les crédits alloués au financement du complément de retraite des chauffeurs routiers partis en retraite avec un nombre insuffisant de trimestre pour bénéficier d'une pension complète, ainsi qu'au remboursement des trimestres manquant aux salariés sortant d'un congé de fin d'activité se stabilisent à 2 millions d'euros.

2. Les budgets dédiés au financement des pensions des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer ainsi qu'aux pensions de certains anciens agents des chemins de fer secondaires d'intérêt local diminuent

Les crédits alloués au financement des pensions de retraite des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer passent en effet de 26,82 millions d'euros à 24,01 millions d'euros, du fait de la diminution du nombre de bénéficiaires.

Le budget dédié au financement des pensions de certains anciens agents des chemins de fer secondaires d'intérêt local est résiduel, passant de 32 542 euros à 17 339 euros, pour 75 bénéficiaires.

II. LE PROGRAMME 197 PORTE LES CRÉDITS DU RÉGIME SPÉCIAL DES MARINS

Le régime spécial de retraite des marins est géré par l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), organisme qui présente la particularité d'être à la fois un établissement public administratif et une caisse de sécurité sociale. La caisse remplit elle-même une double mission : elle gère à la fois la branche vieillesse, à laquelle s'intéresse ce rapport, et la branche maladie des marins. Enfin, l'ENIM chargée du recouvrement des cotisations. L'établissement est placé sous une triple tutelle, celle des ministres chargés de la mer, du budget de la sécurité sociale.

L'ENIM bénéficie d'une subvention d'équilibre de l'État, retracée dans le programme 197. Cette subvention est nécessaire à la pérennité du régime car elle permet de compenser le déséquilibre démographique que présente le régime spécial : en 2018, environ 31 000 marins en activités cotisaient pour les retraites de 110 773 ex-marins titulaires de pensions. Le ratio démographique est ainsi de 0,28 en 2018 entre le nombre d'actifs et de pensionnés, un chiffre globalement stable depuis 2011.

Au total, **plus des trois quarts des dépenses de la branche vieillesse qui sont couvertes par la subvention publique.** Les autres ressources sont constituées de :

– cotisations sociales basées sur le salaire forfaitaire (14 millions d'euros ; soit un niveau légèrement inférieur aux années précédentes du fait de la tendance constatée sur le début d'année et d'incertitudes liées au Brexit) ;

**Les effets du Brexit sur le régime spécial des marins :
des conséquences massives à anticiper**

La concrétisation du Brexit aura un impact très fort sur le secteur halieutique : environ 60 % de la pêche des marins français se déroule dans les eaux britanniques. Une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord représenterait donc un facteur de déstabilisation majeur pour le secteur dont les conséquences sur l'emploi, et donc sur les cotisations reçues par l'ENIM pour le paiement des retraites, seraient considérables.

Afin de limiter les risques, la commission des pêches est en train de bâtir un système de compensation de chiffre d'affaires. Les cotisations pourront ainsi, au moins à court terme, être versées. Toutefois, une solution pérenne devra, en cas de Brexit sans accord, être trouvée.

– de compensations d'exonérations de cotisations suivant la même tendance que les cotisations et contributions (27,5 millions d'euros) celles-ci étant corrélées au niveau d'activité des armateurs ;

– la compensation généralisée vieillesse, dont le montant prévisionnel n'est pas connu à ce stade, est estimée pour le projet de budget à 75 millions d'euros (montant identique aux produits de l'exercice 2018). En effet, ce montant ne sera partiellement connu qu'en fin d'année 2019, des régularisations intervenant cependant a posteriori de manière récurrente.

Pour 2020, la **subvention d'équilibre serait de 823,41 millions d'euros en AE et en CP, en augmentation de 0,9 % par rapport à 2019 (A). A contrario, les dépenses de gestion poursuivent leur diminution (B).**

A. LE PREMIER DÉTERMINANT DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE EST LE RAPPORT ENTRE LES RESSOURCES DU RÉGIME ET LES PENSIONS QU'IL VERSE

L'équilibre financier du régime social pour sa branche vieillesse est assuré pour une part très majoritaire par la subvention versée par l'État.

La subvention d'équilibre est fléchée dans sa majeure partie vers les dépenses d'intervention, qui représentent les pensions versées : 812,99 millions d'euros sur les 823,41 millions d'euros de la subvention d'équilibre sont dédiés en 2020 au paiement des pensions. Ce chiffre est en hausse de 1 % par rapport à celui prévu en LFI pour 2019. Il est fonction de l'évolution des charges (1), des recettes (2), mais il repose sur des prévisions fragiles pour les années à venir (3).

1. Les charges en 2020

L'évolution de la subvention d'équilibre est fonction de la différence entre les charges et les recettes. Ces deux éléments reposent eux-mêmes sur plusieurs déterminants : l'évolution du nombre des actifs et du nombre des retraités, et le niveau moyen des pensions constituent les trois principales composantes des besoins de la caisse pour la branche vieillesse.

ÉVOLUTION DES DÉTERMINANTS DES DÉPENSES DE LA BRANCHE VIEILLESSE DE L'ENIM

Déterminants des pensions	2015	2016	2017	2018	2019 (p)	2020 (p)	Évolution entre 2015 et 2020	Évolution entre 2019 et 2020
Actifs	30,4	30,6	30,6	31,0	30,6	30,2	- 0,4 %	- 1,2 %
Pensionnés	113,6	112,8	112,0	111,1	109,9	108,9	- 4,1 %	- 0,9 %
Pension moyenne	775,0	771,0	773,0	769,0	775,0	776,0	0,1 %	0,1 %

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performance et des réponses aux questionnaires budgétaires du rapporteur spécial.

La conjugaison des différents déterminants **porte à 1 027,6 millions d'euros les pensions de retraite à verser en 2020** soit 98 % des besoins de la branche vieillesse (total de 1 050,5 millions d'euros). Cette estimation est fondée sur la base d'un taux différencié de revalorisation au 1^{er} janvier 2020. En incluant les autres charges, **les dépenses de la branche vieillesse de l'ENIM seraient de 1 050,5 millions d'euros en 2020, en diminution de 0,3 % par rapport à 2019.**

2. Les recettes anticipées pour 2020

En lien avec la diminution du nombre d'actifs, les recettes diminuent fortement depuis plusieurs années : **les recettes totales, incluant les cotisations, compensations et exonérations seraient de 398,1 millions d'euros en 2020 dont 151 millions d'euros de cotisations, en baisse de 2,9 % par rapport à 2019.**

La baisse des recettes, plus rapide que celle des dépenses, explique l'augmentation de la subvention d'équilibre au régime.

3. Des prévisions fragiles

Les prévisions pour 2020 s'inscrivent dans une période allant de 2018 à 2021, qui devrait être caractérisée par une diminution de 11,36 % des effectifs de pensionnés de droit direct, tandis qu'une hausse de 14,46 % du montant prévisionnel des nouvelles pensions devrait être observée, du fait de l'augmentation de la valeur de la pension moyenne.

La spécificité du régime spécial des marins : une compensation incomplète par l'État du déficit

Contrairement à d'autres régimes, il n'existe pas de disposition juridique imposant à l'État un équilibre annuel du solde de l'ENIM. L'équilibre du régime sur sa partie vieillesse peut donc être opéré par d'autres modalités et notamment des prélèvements sur le fonds de roulement de l'établissement. À titre d'exemple, en 2018, la subvention versée 824,3 millions d'euros n'équilibre pas les dépenses de la branche « vieillesse » sur l'exercice. Le déficit est de 3 millions d'euros, prélevé sur fonds propres de l'ENIM.

Ces prévisions présentent toutefois des fragilités, impliquant une vigilance importante de la part des tutelles de l'ENIM et de l'établissement public : elles reposent en effet sur un nombre très limité de nouvelles liquidations. Si cette hypothèse se justifie au regard des tendancielles de départ des dernières années, la réforme des retraites à venir et les inquiétudes qu'elle suscite parmi les bénéficiaires de régimes spéciaux, pourrait conduire à une augmentation du nombre de départs en retraite.

B. CONFORMÉMENT À LA COG EN COURS, LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT POURSUIVENT LEUR DÉCRUE

Les dépenses de fonctionnement représentent une part minimale de la subvention d'équilibre, 1,3 % environ, soit 10,41 millions d'euros en 2020, après 10,67 d'euros en LFI pour 2019. Les dépenses d'intervention diminuent donc de 2,4 %.

Cette diminution s'inscrit en cohérence avec les objectifs de la COG signée pour la période 2016-2020. La trajectoire qu'elle définit repose sur une diminution de 11 % des dépenses de personnel et de 15 % des dépenses de logistiques. À ce stade, la trajectoire est respectée : le schéma d'emploi de l'ENIM a diminué de 32 % en 10 ans.

Les dépenses informatiques sont en hausse à 1,28 million d'euros, du fait des évolutions informatiques induites par la mise en œuvre de la COG en cours. Les investissements informatiques représentent un enjeu important pour l'ENIM, dont le système est vieillissant et présente de faibles capacités d'interconnexion avec les systèmes des autres régimes de retraite. À terme, ceci pourrait compliquer l'insertion des marins dans un futur système universel de retraite.

III. LE RÉGIME DE RETRAITES DES MINES DE LA SEITA ET DIVERS

Le programme 195 porte les crédits de subventions dédiées à des régimes de retraite fermés et en rapide déclin démographique. Ils représentent dans leur total 1,203 million d'euros en 2020, en diminution de 7,8 % par rapport à 2019.

L'architecture du programme a été profondément revue, entraînant une baisse des crédits liés (A), à laquelle s'ajoute la diminution naturelle des effectifs des régimes spéciaux concernés (B).

A. UNE ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU PROGRAMME

Jusqu'au PLF pour 2020, le programme 195 portait les crédits dédiés à la subvention, de 55 millions en 2019, du régime de retraite complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles, régime géré par la caisse centrale de la mutualité agricole. Le régime est en effet par nature déficitaire : en raison de ses dispositifs de solidarité, les cotisations ne couvraient que 58 % de ses charges. Cette action a été créée en 2017, dans l'objectif de financer une mesure prévue par le plan de revalorisation des retraites, consistant à ce que les exploitants agricoles puissent bénéficier d'un montant total des pensions de base et complémentaire au moins égal à 75 % du SMIC.

La suppression de la subvention du programme 195 satisfait aux recommandations formulées par le rapporteur spécial l'an passé, ainsi qu'à celle de la Cour des comptes.

Cette évolution est sans conséquence sur les pensions des retraités exploitants agricoles affiliés. En outre, le résultat excédentaire du régime en 2018 ainsi que les réserves qu'il a constituées, qui s'élèvent à 130 millions d'euros à la fin de l'année 2018, justifient la suppression de cette subvention. Le régime reste financé par d'autres recettes, issues notamment de la fiscalité affectée.

Le rapporteur souligne toutefois que ces évolutions ne devront pas affecter les agriculteurs concernés ni fragiliser leur régime de retraite à moyen terme, et appelle ainsi le Gouvernement à la vigilance sur ce point.

B. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX RÉGIMES FERMÉS DIMINUENT EN RAISON DE LA BAISSÉ DU NOMBRE DE PENSIONNÉS

Tant le versement au fond spécial des mines (1), au régime de la SEITA (2) que les autres contributions du programme (3) diminuent.

1. Le versement au fond spécial de la caisse autonome nationale de sécurité dans les mines

Le régime de retraite des mines est un régime fermé depuis 2010, justifiant la participation de l'État à son financement au nom de la solidarité nationale. En 2020, 231 000 pensionnés, en baisse de 4 % par rapport à 2019, bénéficieront d'une pension servie par la Caisse des dépôts et consignation, en charge de la gestion opérationnelle du régime. Cette diminution des effectifs de la caisse explique la diminution de 3,52 % de la subvention d'équilibre, dont le montant est de 1,06 milliard d'euros.

Le régime devrait être complètement éteint en 2100, et ne compte plus aujourd'hui que 1 220 cotisants.

2. Le régime de retraite de la SEITA

Le régime de retraite de la SEITA est fermé depuis 1980. Au 1^{er} janvier 2019, 7 960 pensionnés bénéficiaient de retraite, entièrement financées par la solidarité nationale, le régime ne comptant plus de cotisants.

La subvention d'équilibre passe de 146,91 millions d'euros à 139,24 millions d'euros en 2020, soit une diminution de 5,22 %.

3. Les crédits alloués à la caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer ainsi que les versements liés à la liquidation de l'ORTA sont en baisse

Les crédits alloués à la CRRFOM (caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer) diminuent de 17,10 %, pour atteindre 1,34 million d'euros.

Enfin, les crédits alloués à la dissolution de l'ORTF passent de 140 000 euros à 120 000 euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première réunion du vendredi 25 octobre 2019, la commission examine les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions. Le compte rendu de cette réunion peut être consulté sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Suivant les recommandations du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale.

*

* *

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920022.pdf>

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Caisse de retraite du personnel de la RATP

– M. Christophe Rolin, directeur

Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF) :

– M. Pierre Robin, directeur

– M. Cédric Brun, sous-directeur du pilotage économique

Établissement national des invalides de la marine (ENIM) :

– Mme Malika Anger, directrice

– M. Édouard Perrier, directeur adjoint

CONTRIBUTIONS ÉCRITES COMMUNIQUÉES AU RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Richard Bordignon, pour la direction du budget et le service des retraites de l'État (SRE)

– M. Thierry Coquil, pour la direction des affaires maritimes du ministère de la transition écologique et solidaire