



N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

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 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 34

PENSIONS

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Rapporteur spécial :
M. OLIVIER DAMAISIN

Député

SOMMAIRE

	Page
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS.....	11
I. LE PROGRAMME 741 PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D’INVALIDITÉ.....	15
A. UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES DÉPENSES.....	15
1. La hausse de la pension de retraite moyenne.....	17
2. L’augmentation des effectifs des pensionnés	17
3. Les autres facteurs de la dépense.....	18
B. DES RECETTES EN TRÈS LÉGÈRE AUGMENTATION.....	19
1. Les contributions employeurs.....	19
2. Les retenues pour pensions	20
3. Les autres recettes.....	21
II. LE PROGRAMME 742 OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L’ÉTAT.....	22
A. DES DÉPENSES EN LÉGER RETRAIT PAR RAPPORT À 2021	22
1. Le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État (FSPOEIE)	23
2. Les rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCÉM).....	24
B. LA SUBVENTION D’ÉQUILIBRE DE L’ÉTAT CONTINUE D’AUGMENTER 	24
III. LE PROGRAMME 743 PENSIONS MILITAIRES D’INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS.....	26

SECONDE PARTIE : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	29
I. LE PROGRAMME 198 RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES	31
A. LE RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA SNCF.....	32
B. LE RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP.....	34
C. LES AUTRES RÉGIMES.....	36
II. LE PROGRAMME 197 RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS	37
A. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS EN BAISSE.....	37
B. UNE AMÉLIORATION DE L'EFFICIENCE DE L'ENIM EST ATTENDUE EN 2022.....	39
III. LE PROGRAMME 195 RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS	40
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT EN BAISSE CONSTANTE	40
B. LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES CONTINUE DE DIMINUER.....	41
EXAMEN EN COMMISSION	43

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

• **Le rapporteur spécial tient à saluer l'augmentation des retraites agricoles**, au 1^{er} novembre 2021. Désormais, la retraite plancher des agriculteurs s'élèvera à 85 % du salaire minimum de croissance agricole net (au lieu de 75 % antérieurement), soit 1 035 euros par mois. Cela représente un gain moyen de 100 euros par mois pour les 227 000 retraités agricoles.

• **Les crédits du compte d'affectation spéciale *Pensions* s'élèvent à 60,97 milliards d'euros**. La dépense demeure dynamique et augmente de 1,2 % par rapport à la loi de finances pour 2021. **Les recettes du compte sont prévues à hauteur de 61,24 milliards d'euros**, en hausse de 0,4 % par rapport à 2021.

Le compte d'affectation spéciale *Pensions* présentera en 2022 un solde excédentaire de 261,2 millions d'euros. Ce solde est en net recul par rapport à 2021 (759 millions d'euros) et 2020 (1,42 milliard d'euros). Sa diminution résulte, d'une part, de l'augmentation de la pension moyenne et, d'autre part, de la stagnation des rémunérations ainsi que du nombre de fonctionnaires, qui contraignent la progression des recettes.

Le solde cumulé, prévu à hauteur de 9,7 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2021, devrait donc peu augmenter en 2022. La dynamique structurelle des dépenses de pensions devrait ramener mécaniquement le niveau du solde cumulé autour de 1 milliard d'euros à long terme.

Pour le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* : avec une prévision de dépense de 57,58 milliards d'euros et des recettes prévues à hauteur de 57,86 milliards d'euros, le solde du programme s'élèvera à 271,6 millions d'euros en 2022. Il est en retrait par rapport au solde prévu en 2021 (761 millions d'euros). La croissance des pensions civiles et militaires résulte de la hausse de la pension moyenne et de l'augmentation des effectifs des pensionnés.

Pour le programme 742 *Ouvriers des Établissements industriels de l'État* : avec un niveau de dépense prévu à hauteur de 1,93 milliard d'euros et une prévision de recettes de 1,92 milliard d'euros, **le solde du programme 742 devrait s'établir à – 10,3 millions d'euros fin 2022**. Compte tenu de son caractère structurellement déficitaire, le financement du programme 742 repose principalement sur la subvention d'équilibre versée par l'État, qui s'élèvera à 1,52 milliard d'euros en 2022, en hausse de 0,7 % par rapport à 2021.

• **Les crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite* s'élèvent à 6,06 milliards d'euros**, en diminution de 1,5 % par rapport à la loi de finances pour 2021.

Pour le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* : les crédits prévus pour 2022 s'élèvent à 4,19 milliards d'euros. Ils sont inférieurs de 6,7 millions d'euros au montant voté pour 2021, soit une légère diminution de 0,2 %. Si les moyens consacrés au régime de retraite du personnel de la SNCF diminuent (- 17,2 millions d'euros), ceux dédiés au régime de retraite du personnel de la RATP augmentent de manière significative (+ 14,3 millions d'euros).

Pour le programme 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* : en 2022, le programme sera doté de 791,3 millions d'euros. Les crédits diminuent de 18,3 millions d'euros, soit une baisse de 2,3 %. Bien qu'elle soit orientée à la baisse, la subvention versée par l'État compte pour près de 78 % des recettes et représente une part croissante des ressources de l'Établissement national des invalides de la marine. Elle est nécessaire à la pérennité du régime, dont le ratio démographique est tombé à 27 %.

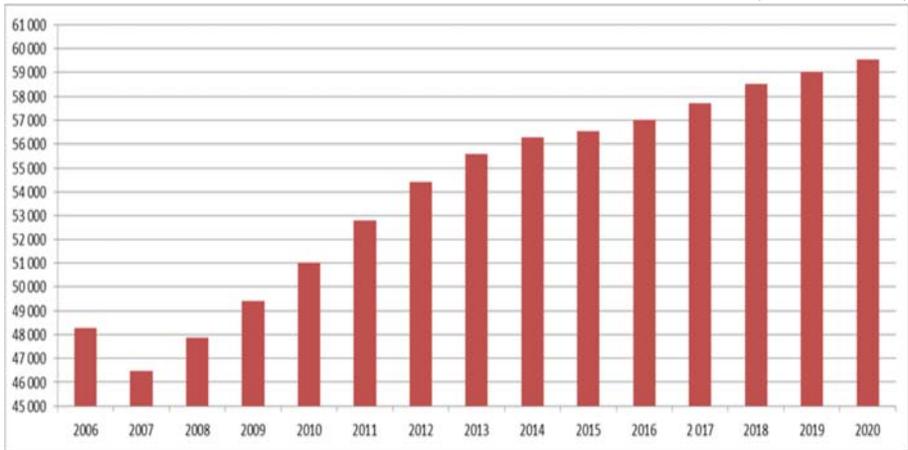
Pour le programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* : les subventions s'élèveront à 1,08 milliard d'euros en 2022, en diminution de 6 % par rapport à la loi de finances pour 2021. Le régime de retraite des mines représente 947,3 millions d'euros, soit 88 % de la dépense. La diminution des dépenses prévue en 2022 résulte notamment de la baisse tendancielle du nombre de pensionnés.

Le rapporteur spécial tient à souligner, une nouvelle fois, que **la mission ne retrace pas le coût de l'intégralité des régimes spéciaux**. D'autres régimes bénéficient d'un financement par l'État, soit par le biais de taxes affectées (régime des non-salariés agricoles, qui relève de la Mutualité sociale agricole, régime de retraite de la branche des industries électriques et gazières), soit *via* d'autres missions du budget général (régimes de l'Opéra de Paris et de la Comédie française).

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS PENSIONS

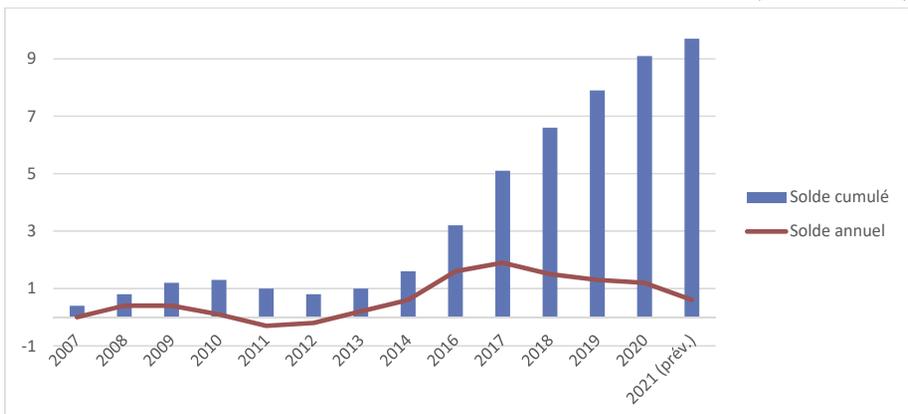
(en millions d'euros)



Source : projet annuel de performance du CAS Pensions pour 2022, page 13.

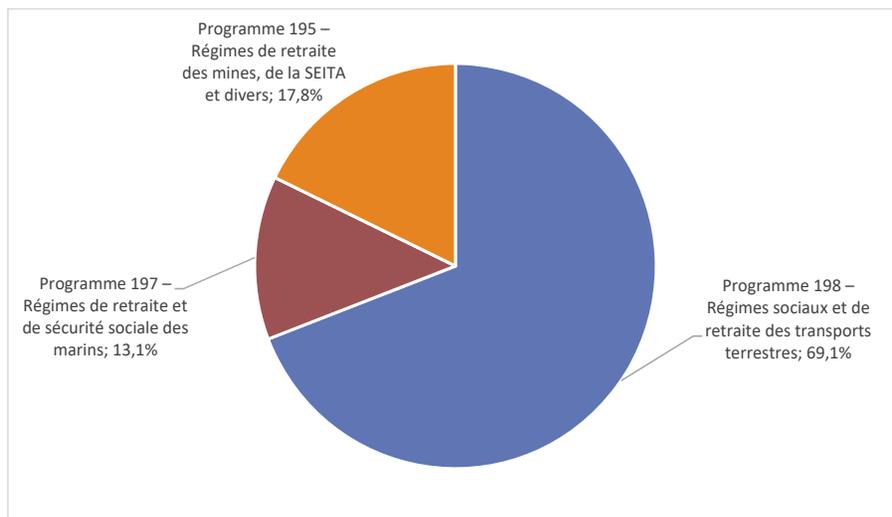
ÉVOLUTION DU SOLDE DU CAS PENSIONS

(en millions d'euros)



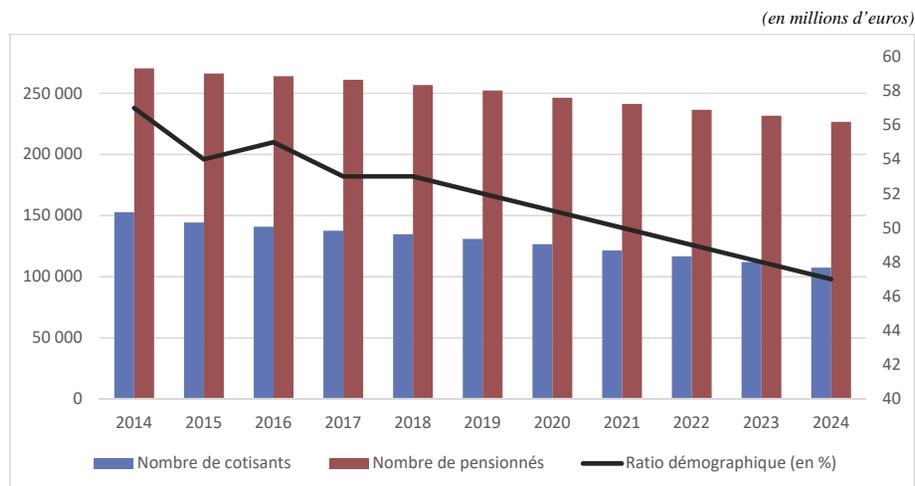
Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE



Source : commission des finances.

ÉVOLUTION DU RATIO DÉMOGRAPHIQUE DU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA SNCF



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

INTRODUCTION

Le présent rapport spécial analyse les financements consacrés par l'État aux régimes de retraite et d'invalidité dont il a la charge.

Il repose, d'une part, sur le **compte d'affectation spéciale *Pensions***, prévu à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, qui comprend les pensions de retraite et d'invalidité versées par l'État aux fonctionnaires civils et militaires, aux ouvriers des établissements industriels de l'État ainsi qu'aux victimes de guerre.

Il traite, d'autre part, de la **mission *Régimes sociaux et de retraite***, qui regroupe les subventions versées par l'État à certains régimes spéciaux de retraite dont les caractéristiques démographiques sont marquées par un fort déséquilibre entre le nombre de cotisants et le nombre de pensionnés. Il s'agit principalement du régime de retraite du personnel de la SNCF, du régime de retraite du personnel de la RATP, du régime social des marins, du régime des anciens mineurs ainsi que de plusieurs autres régimes fermés.

Par ailleurs, **le rapporteur spécial tient également à saluer l'augmentation des retraites agricoles**, au 1^{er} novembre 2021 ⁽¹⁾. Désormais, la retraite plancher des agriculteurs s'élèvera à 85 % du salaire minimum de croissance (SMIC) agricole net (au lieu de 75 % antérieurement), soit 1 035 euros par mois. Cela représente un gain moyen de 100 euros par mois pour les 227 000 retraités agricoles.

Cette mesure résulte d'un travail de long terme mené par le Parlement, et qui ne s'arrête pas uniquement aux retraites agricoles. **La transformation de notre système de retraite afin qu'il soit plus équitable reste une priorité**. Cela doit passer, notamment, par la création d'un seuil minimum de 1 000 euros pour les petites pensions de retraite en cas de carrière complète, que le rapporteur spécial appelle de ses vœux.

(1) Il s'agit de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer, issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par Mme Huguette Bello et M. André Chassaigne ainsi que plusieurs de leurs collègues.

PREMIÈRE PARTIE : LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Le compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions* a été créé par l’article 51 de la loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾, conformément à l’**article 21 de la loi organique relative aux lois de finances** ⁽²⁾, qui prévoit que les « opérations relatives aux pensions et avantages accessoires » sont de droit retracées sur un unique compte.

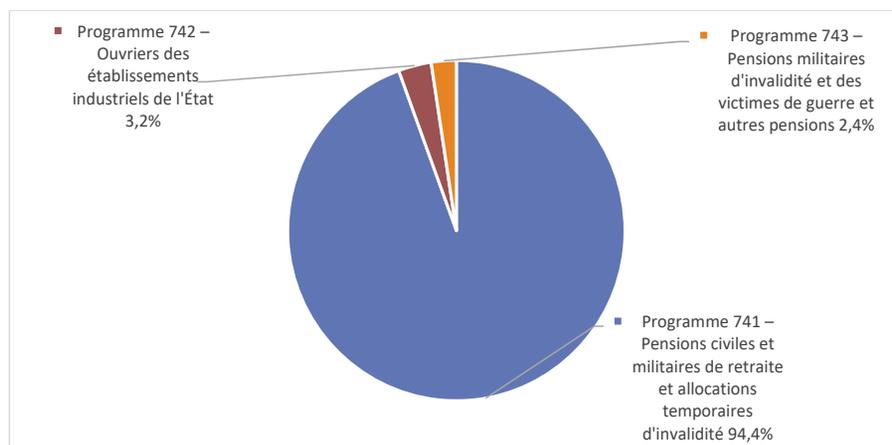
Le CAS *Pensions* contient donc les dépenses et les recettes concourant au financement des régimes de retraite et d’invalidité de la fonction publique d’État et des régimes assimilés. Il s’agit, notamment :

– des pensions civiles et militaires de retraite ainsi que des allocations temporaires d’invalidité (programme 741), qui représentent 94,4 % de la dépense (une proportion en légère hausse par rapport aux exercices précédents) ;

– des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État (programme 742) ;

– des pensions militaires d’invalidité et des pensions des victimes de guerre (programme 743).

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU CAS *PENSIONS*



Source : commission des finances.

En application du II de l’article 21 de la LOLF, **le solde budgétaire cumulé du CAS *Pensions* doit être excédentaire**. Cela nécessite que la somme des recettes demeure supérieure à la somme des dépenses.

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

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

• **Des dépenses qui restent dynamiques**

Dans le projet de loi de finances pour 2022, **les crédits du CAS Pensions s’élèvent à 60,97 milliards d’euros**. Ils augmentent de 1,2 % par rapport à la loi de finances pour 2021.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS PENSIONS

(en millions d’euros)

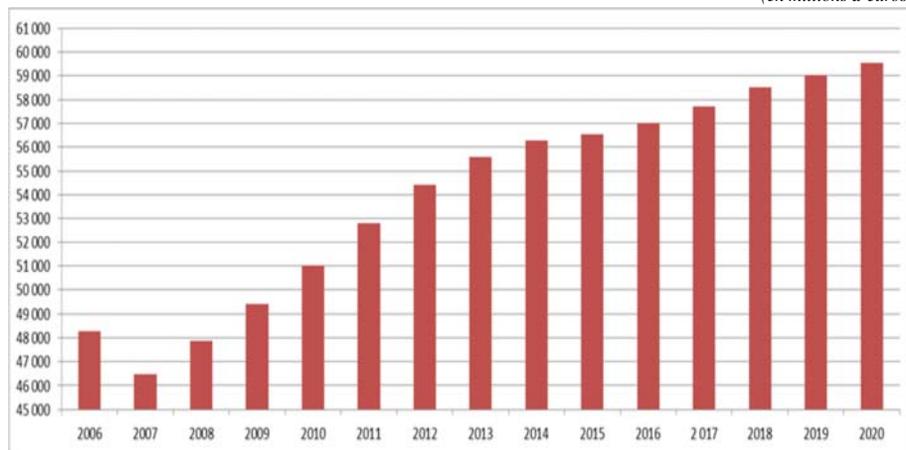
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d’invalidité	56 743,6	57 584,6	+ 841,0	+ 1,5%
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l’État	1 937,5	1 930,8	- 6,7	- 0,3%
Programme 743 – Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 543,5	1 460,6	- 82,9	- 5,4%
Total	60 224,6	60 976,0	+ 751,4	+ 1,2%

Source : commission des finances d’après le projet annuel de performance du CAS Pensions pour 2022.

Les dépenses du CAS Pensions demeurent donc dynamiques. La hausse des crédits est plus élevée que l’année dernière (+ 1,08 % entre 2020 et 2021) mais elle s’inscrit dans la continuité des exercices précédents.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS PENSIONS

(en millions d’euros)



Source : projet annuel de performance du CAS Pensions pour 2022, page 13.

• **Une progression très modérée des recettes**

Les recettes du CAS Pensions sont prévues à hauteur de 61,24 milliards d’euros, en hausse de 0,4 % par rapport à 2021. Leur progression est très modérée, mais elle demeure plus importante que l’année passée (- 0,07 % entre 2020 et 2021). Elles constituent un enjeu majeur dans la mesure où elles doivent compenser les dépenses et équilibrer le CAS.

ÉVOLUTION DES RECETTES DU CAS PENSIONS

(en millions d'euros)

	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Section Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	57 474,71	57 504,54	57 856,18	+ 0,6 %
Section Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 933,35	1 935,58	1 920,44	- 0,8 %
Section Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 620,04	1 543,51	1 460,58	- 5,4 %
Total	61 028,10	60 983,64	61 237,20	+ 0,4 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les recettes sont principalement constituées de **contributions employeurs** (49,7 milliards d'euros en 2022). Jusqu'en 2014, la progression dynamique des dépenses du CAS Pensions ⁽¹⁾ a nécessité un réajustement fréquent des taux de contribution employeur. Depuis 2014, ces taux n'ont pas été modifiés. Aucune modification n'est prévue en 2022.

Les recettes du CAS sont également composées de **cotisations salariales** (7 milliards d'euros). Compte tenu de la dynamique des dépenses, les taux des retenues pour pensions suivent également une pente ascendante (de 7,85 % en 2010 à 11,10 % en 2021). Aucune modification n'est toutefois prévue en 2022.

Les recettes peuvent enfin être complétées par des **versements du budget général** qui, pour le CAS Pensions, ne sont pas plafonnés ⁽²⁾.

• Un solde excédentaire mais en net recul

Compte tenu du montant prévisionnel des recettes et des dépenses, le **CAS Pensions présentera en 2022 un solde excédentaire de 261,2 millions d'euros**. Le solde est en net recul par rapport à 2021 (759,0 millions d'euros) et 2020 (1,42 milliard d'euros). Sa diminution résulte, d'une part, de l'augmentation de la pension moyenne et, d'autre part, de la stagnation des rémunérations ainsi que du nombre de fonctionnaires, qui contraint la progression des recettes.

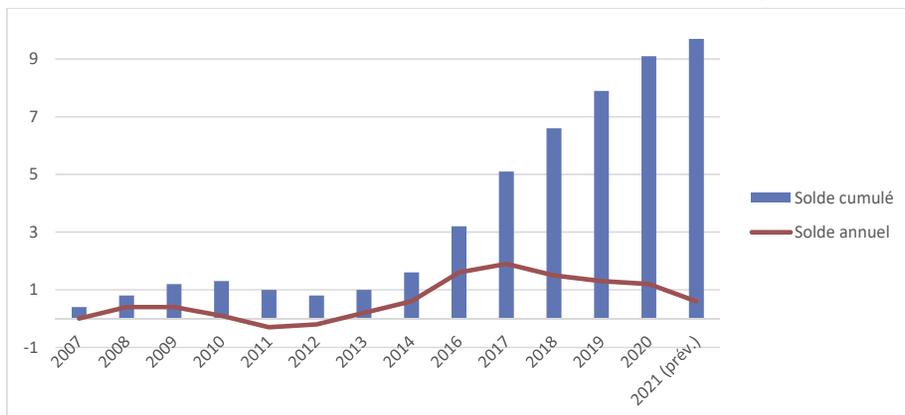
Le solde cumulé du CAS, prévu à hauteur de 9,7 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2021, devrait donc peu augmenter en 2022. Ce solde cumulé n'ouvre pas droit à la consommation de crédits budgétaires supplémentaires. Il constitue seulement une marge de trésorerie qui permet d'assurer à chaque instant que toutes les dépenses du CAS auront été financées par des recettes préalables en lien direct avec la dépense, comme requis par la LOLF.

(1) Les dépenses du CAS Pensions ont progressé de 3,2 % par an en moyenne sur la période 2007-2013. Depuis 2014, leur progression est atténuée par les effets des réformes des retraites de 2003 et 2010, par le décalage de la date de revalorisation des pensions de retraite (d'avril à octobre puis d'octobre à janvier) ainsi que par les mesures de sous-indexation en 2019 et 2020.

(2) Le I de l'article 21 de la LOLF prévoit que les versements du budget général à un compte d'affectation spéciale ne peuvent excéder 10 % des crédits initialement ouverts sur ce compte, sauf pour le CAS Pensions.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU CAS PENSIONS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La dynamique structurelle des dépenses de pension devrait ramener mécaniquement le niveau du solde cumulé du CAS Pensions autour de 1 milliard d'euros à long terme.

La décroissance du solde cumulé devrait débuter à l'horizon 2023-2024, années à partir desquelles, si les taux des retenues pour pensions et des contributions employeurs demeurent inchangés, les soldes d'exercice devraient être négatifs. Toutefois, cet horizon demeure dépendant de la démographie du régime, des hypothèses de revalorisation et de la dynamique salariale de l'État. En fonction de l'évolution de ces sous-jacents, le point de croisement entre recettes et dépenses pourrait ainsi intervenir plus tôt ou plus tardivement.

I. LE PROGRAMME 741 PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D'INVALIDITÉ

Le programme 741 finance les pensions servies par l'État aux fonctionnaires en application du code des pensions civiles et militaires de retraite. Il s'agit, d'une part, des pensions de retraite dont bénéficient les anciens fonctionnaires et, d'autre part, des allocations temporaires d'invalidité consenties aux fonctionnaires encore en activité ⁽¹⁾. Ces pensions concernent uniquement les fonctionnaires titulaires ⁽²⁾.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU PROGRAMME 741

(en millions d'euros)

	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	
Dépenses	56 059,1	56 743,6	57 584,6	+ 841,0	+ 1,5 %
Recettes	57 474,7	57 504,5	57 856,2	+ 351,6	+ 0,6 %
Solde	+ 1 415,6	+ 761,0	+ 271,6	- 489,4	- 64,3 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Avec une prévision de dépense de 57,58 milliards d'euros et des recettes prévues à hauteur de 57,86 milliards d'euros, le solde du programme 741 s'élèvera à 271,6 millions d'euros en 2022. Il est en retrait par rapport au solde prévu en 2021 (761 millions d'euros) et plus encore par rapport à 2020 (1,42 milliard d'euros).

A. UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES DÉPENSES

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit de porter les crédits du programme 741 à 57,58 milliards d'euros. Ils sont en hausse de 1,5 % par rapport aux crédits prévus dans la loi de finances pour 2021, soit une augmentation plus importante que l'année dernière (+ 1,22 % entre 2020 et 2021).

La hausse des crédits du programme 741 suit principalement l'évolution des dépenses relatives aux pensions versées par l'État aux fonctionnaires civils, en application du code des pensions civiles et militaires de retraite. Leur montant s'élève à 47,3 milliards d'euros pour 2022, soit une hausse de 1,9 % par rapport à la loi de finances pour 2021.

Les allocations temporaires d'invalidité, prévues à l'article 65 de la loi du 11 janvier 1984 relative au statut de la fonction publique de l'État ⁽³⁾, s'établissent à 135 millions d'euros pour 2022, en augmentation de 2 %.

(1) En cas d'incapacité permanente empêchant la reprise de ses fonctions, un fonctionnaire est mis à la retraite et perçoit une pension indépendamment de son âge et de sa durée de service. Si l'invalidité n'empêche pas la reprise des fonctions, il perçoit une allocation temporaire d'invalidité.

(2) Les agents contractuels de la fonction publique relèvent du régime général de la sécurité sociale pour leur retraite de base et de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) pour leur retraite complémentaire.

(3) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 741

(en millions d'euros)

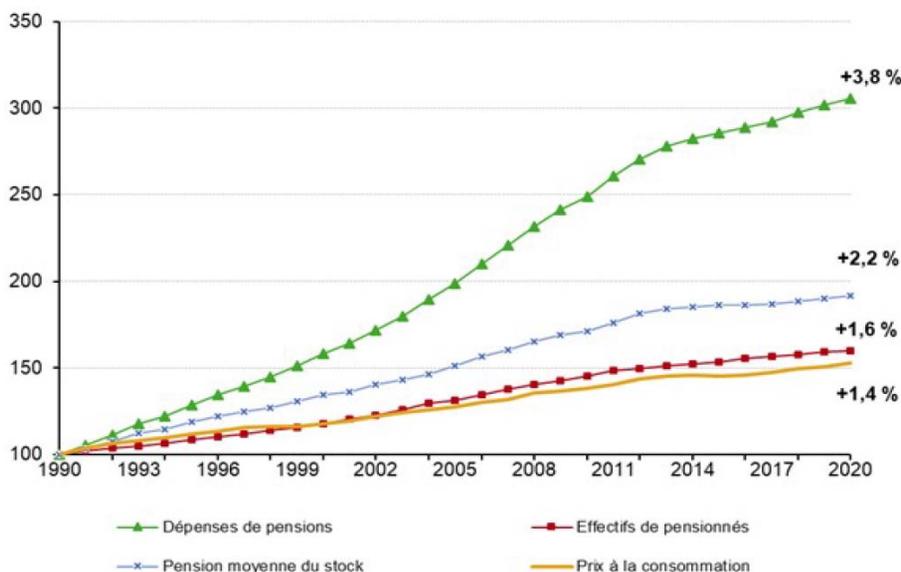
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	
Action 01 – Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	46 445,6	47 340,1	+ 894,5	+ 1,9 %
<i>dont pensions :</i>	46 442,8	47 337,3	+ 894,5	+ 1,9 %
Action 02 – Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	10 165,7	10 109,4	– 56,3	– 0,6 %
<i>dont pensions :</i>	10 165,6	10 109,3	– 56,3	– 0,6 %
Action 03 – Allocations temporaires d'invalidité	132,3	135,1	+ 2,8	+ 2,1 %
<i>dont pensions :</i>	132,2	135,1	+ 2,8	+ 2,1 %
Total	56 743,6	57 584,6	+ 841,0	+ 1,5 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Seules les **pensions versées aux militaires** en application du code des pensions civiles et militaires sont en recul de 0,6 % par rapport à 2021, pour s'établir à 10,1 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 741

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après l'annexe « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique », page 17.

La croissance des pensions civiles et militaires résulte, d'une part, de la hausse de la pension moyenne et, d'autre part, de l'augmentation des effectifs des pensionnés. La dynamique des dépenses tend à s'affaiblir depuis 2012, en raison du recul de l'âge d'ouverture des droits lié à la réforme des retraites de 2010 ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

1. La hausse de la pension de retraite moyenne

L'évolution des pensions civiles et militaires est principalement portée par l'amélioration de la pension de retraite moyenne, évaluée à + 2,2 % par an entre 1990 et 2020.

Compte tenu de l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique en 2022, l'augmentation du montant des pensions résulte uniquement des revalorisations prévues aux articles L. 341-6 et L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale. Les prévisions de dépenses pour 2022 reposent sur une hypothèse de revalorisation de + 1,1 % au 1^{er} janvier 2022 pour les pensions hors invalidité et de + 1,6 % au 1^{er} avril 2022 pour les pensions d'invalidité.

S'agissant des pensions civiles, l'effet des revalorisations des pensions est estimé à + 493 millions d'euros, dont 1 million d'euros au titre de l'extension en année pleine de la revalorisation des pensions d'invalidité intervenue au 1^{er} avril 2021 et 492 millions d'euros au titre des révisions ainsi que des revalorisations des pensions de retraite au 1^{er} janvier 2022 et des pensions d'invalidité au 1^{er} avril 2022.

En ce qui concerne les pensions versées aux militaires, l'effet des révisions et des revalorisations des pensions de retraite au 1^{er} janvier 2022 et des pensions d'invalidité au 1^{er} avril 2022 est estimée à + 117 millions d'euros.

La revalorisation des allocations temporaires d'invalidité varie selon que le bénéficiaire est retraité ou en activité : la revalorisation est fonction de l'inflation pour les retraités (qui représentent environ 65 % des bénéficiaires) tandis qu'elle est indexée uniquement sur le point d'indice de la fonction publique pour les agents en activité.

2. L'augmentation des effectifs des pensionnés

La croissance des pensions civiles et militaires résulte aussi, dans une moindre mesure, de la hausse des effectifs des pensionnés, estimée à + 1,6 % par an sur la période 1990-2020.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES PENSIONNÉS CIVILS ET MILITAIRES

	2021			2022		
	Civils	Militaires	Total	Civils	Militaires	Total
Entrées de droit direct	+ 56 500	+ 12 000	+ 68 500	+ 55 000	+ 11 500	+ 66 500
Entrées de droit dérivé	+ 19 800	+ 7 800	+ 27 600	+ 20 300	+ 7 700	+ 28 000
Entrées totales	+ 76 300	+ 19 800	+ 96 100	+ 75 300	+ 19 200	+ 94 500
Sorties de droit direct	- 41 600	- 9 600	- 51 200	- 41 700	- 9 400	- 51 100
Sorties de droit dérivé	- 19 100	- 10 400	- 29 500	- 19 200	- 10 100	- 29 300
Sorties totales	- 60 700	- 20 000	- 80 700	- 60 900	- 19 500	- 80 400
Solde entrées-sorties	+ 15 600	- 200	+ 15 400	+ 14 400	- 300	+ 14 100

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance 2022 du CAS Pensions pour 2022, pages 43 et 45.

Le nombre de pensionnés civils et militaires augmente moins rapidement que le nombre de pensionnés du régime général. En outre, la crise sanitaire a entraîné, d'une part, une diminution du nombre de demandes de départ en retraite entre mars et mai 2020 et, d'autre part, une augmentation du nombre de sorties liée à une hausse des décès. L'impact démographique de la crise sur les dépenses de retraites est ainsi évalué à 51 millions d'euros pour 2020 et à 143 millions d'euros pour 2021.

Pour les **pensions civiles**, l'effet des entrées prévues en 2022 est estimé à + 869 millions d'euros (dont + 718 millions d'euros au titre des pensions de droit direct et + 151 millions d'euros au titre des pensions de droit dérivé) tandis que la fin du paiement sur une partie de l'année des pensions sorties pour cause de décès entraînerait une diminution des dépenses de - 588 millions d'euros (dont - 491 millions d'euros attribués au décès d'ayants-droit et - 97 millions d'euros aux décès d'ayants-cause).

S'agissant des **pensions militaires**, l'entrée de nouvelles pensions en 2022 coûterait + 170 millions d'euros (dont + 125 millions d'euros au titre des pensions de droit direct et + 45 millions d'euros au titre des pensions de droit dérivé) tandis que la fin du paiement sur une partie de l'année des pensions sorties pour cause de décès en 2022 aurait un impact de - 149 millions d'euros (dont - 103 millions d'euros attribués au décès d'ayants-droit et - 46 millions d'euros aux décès d'ayants-cause).

Enfin, le nombre de bénéficiaires d'une **allocation temporaire d'invalidité**, et allocataires poursuit sa tendance baissière, passant de 60 400 allocataires en 2016 à 57 200 en 2020.

3. Les autres facteurs de la dépense

L'application des mesures d'activité partielle dans le secteur marchand, dans le cadre de la crise sanitaire, a un effet sur le calcul des **compensations démographiques inter-régimes** ⁽¹⁾. En 2021, le régime des pensions civiles et militaires est de nouveau débiteur (le montant définitif à la charge de l'État ne sera connu qu'en fin d'année). En 2022, si le régime redevient créateur pour les agents civils, il devrait rester débiteur pour les militaires (les compensations démographiques dues par l'État sont estimées à 106 millions d'euros).

Les **transferts entre l'État et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)**, correspondant au remboursement pour l'année 2022 des pensions et des dépenses de compensation démographique au titre des agents de l'État ayant opté pour le statut de fonctionnaire territorial ⁽²⁾, sont prévues à hauteur de 512 millions d'euros.

(1) *Les dépenses de compensation démographique sont prévues par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoire.*

(2) *Ces transferts sont prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.*

Les dépenses relatives aux affiliations rétroactives, correspondant aux cotisations salariales et contributions employeurs reversés 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 ⁽¹⁾, sont prévues à hauteur de 14 millions d'euros pour 2022.

Les dépenses résiduelles correspondant, entre autres, au remboursement aux agents des cotisations salariales acquittées à tort, au remboursement aux employeurs des contributions acquittées à tort, aux frais de justice et aux intérêts moratoires, sont estimées à 7 millions d'euros pour 2022.

Le rapporteur spécial note, par ailleurs, que les crédits du programme 741 prévus pour 2022 pourraient être réévalués en séance afin de financer l'« indemnité inflation », annoncée par le Gouvernement, qui sera également versée aux fonctionnaires civils et militaires bénéficiant d'une pension de retraite inférieure à 2 000 euros net.

B. DES RECETTES EN TRÈS LÉGÈRE AUGMENTATION

Les dépenses du programme 741 sont intégralement financées par des recettes propres. Il s'agit principalement des contributions employeurs et des cotisations salariales. Pour 2022, elles s'élèvent à 57,86 milliards d'euros, en hausse de 0,6 % par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2021.

1. Les contributions employeurs

Le programme 741 est principalement financé par des **contributions employeurs**, prévues à l'article 63 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ⁽²⁾. Elles sont constituées, d'une part, de la contribution employeur à la charge de l'État prévue au 1^o de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite et, d'autre part, des contributions et transferts d'autres personnes morales prévues au 3^o de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Depuis la mise en place du CAS *Pensions* au 1^{er} janvier 2006, les contributions employeurs sont inscrites dans les programmes du budget général et des budgets annexes qui portent la rémunération principale des agents de l'État relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite. Ces contributions correspondent à des dépenses de personnel pour les différents programmes ministériels mais alimentent les recettes du programme 741. Cette traçabilité permet aux gestionnaires de personnels de mieux mesurer les coûts complets et, en gestion, d'arbitrer sur des bases qui incluent le coût total d'emploi des agents.

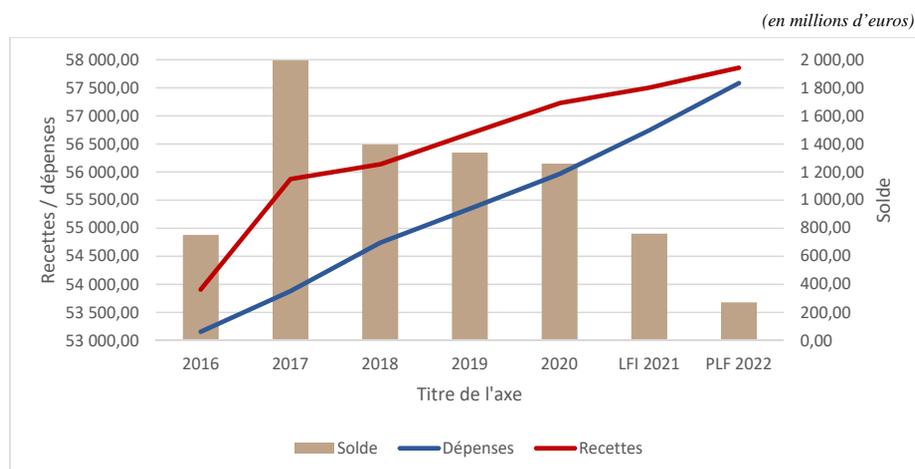
(1) Elles sont prévues à l'article L. 65 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(2) Loi n° 2003 775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Les **taux de contribution employeur** sont fixés par la direction du budget pour permettre d'équilibrer le programme 741. Il existe trois taux de contribution employeur, chacun d'eux étant lié à l'une des trois actions du programme : un taux pour les pensions civiles (74,28 %), un taux pour les pensions militaires (126,07 %) et un taux pour les allocations temporaires d'invalidité (0,32 %). Ces taux, qui pour les deux premiers **ont progressé de près de 25 points entre 2006 et 2014**, n'ont pas évolué depuis 2014. Aucune modification n'est pas prévue pour 2022.

Le montant des contributions employeurs s'élève à 49,7 milliards d'euros pour 2022, dont 39,6 milliards d'euros pour les employeurs de fonctionnaires civils (-0,3 % par rapport à la prévision pour 2021) et 10,1 milliards d'euros pour les employeurs des personnels militaires (+ 1,5 % par rapport à 2021).

ÉVOLUTION DU SOLDE DU PROGRAMME 741



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

2. Les retenues pour pensions

Le programme 741 est aussi financé par des **cotisations salariales**. Il s'agit des retenues pour pensions supportées par les fonctionnaires civils et militaires en application du 2° de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Compte tenu de la dynamique des dépenses du programme 741, **les taux des contributions salariales ont nettement progressé depuis la création du CAS Pensions**. Les taux civils ont progressé de 3,05 points par an en moyenne entre 2006 et 2014 et les taux militaires de 3,26 points. Dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, plusieurs mesures ont conduit au relèvement progressif du taux salarial des retenues pour pensions à 11,10 % en 2020, soit à un niveau similaire à celui du secteur privé (11,31 %). Toutefois, les taux des retenues pour pensions n'ont plus évolué depuis 2014 et aucune modification n'est prévue pour 2022.

Le montant des retenues pour pensions prévu pour 2022 s'élève à 7,29 milliards d'euros, dont 6,3 milliards d'euros pour les fonctionnaires civiles (– 2,2 % par rapport à la prévision pour 2022) et 0,95 million d'euros pour les personnels militaires (+ 1,6 % par rapport à 2021).

3. Les autres recettes

À titre subsidiaire, le programme 741 est également financé par :

– les recettes de compensation démographique inter-régimes : 470 millions d'euros sont prévus pour 2022, pour les fonctionnaires civils ;

– un reversement par la CNRACL des cotisations et contributions d'agents transférés aux collectivités locales dans le cadre du dispositif de neutralisation financière : 449,6 millions d'euros sont prévus pour 2022, en baisse de 7,8 % par rapport à 2021 ;

– les versements réalisés par les agents au titre des validations de services, de la prise en compte des périodes d'études ou de la récupération des indus sur pensions.

II. LE PROGRAMME 742 OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

Le programme 742 assure la couverture des risques vieillesse et invalidité des ouvriers de l'État. Il finance, d'une part, le **Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)** et, d'autre part, le **Fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM)**. La gestion du FSPOEIE et du fonds des RATOCEM, qui n'ont pas la personnalité juridique, ainsi que la liquidation et le paiement des prestations sont confiés à la Caisse des dépôts et consignations.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU PROGRAMME 742

(en millions d'euros)

	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	
Dépenses	1 937,5	1 930,8	- 6,7	- 0,3 %
Recettes	1 935,6	1 920,4	- 15,1	- 0,8 %
Solde	- 1,9	- 10,3	- 8,4	- 435,0 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Avec un niveau de dépense prévu à hauteur de 1,93 milliard d'euros et une prévision de recettes de 1,92 milliard d'euros, **le solde du programme 742 devrait s'établir à - 10,3 millions d'euros fin 2022**. Le déficit du programme non seulement continue mais s'aggrave significativement par rapport à la prévision pour 2021.

A. DES DÉPENSES EN LÉGER RETRAIT PAR RAPPORT À 2021

Les crédits du programme 742 prévus dans le projet de loi de finances pour 2022 s'élèvent à **1,93 milliard d'euros**. Ils sont en diminution de 6,7 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 742

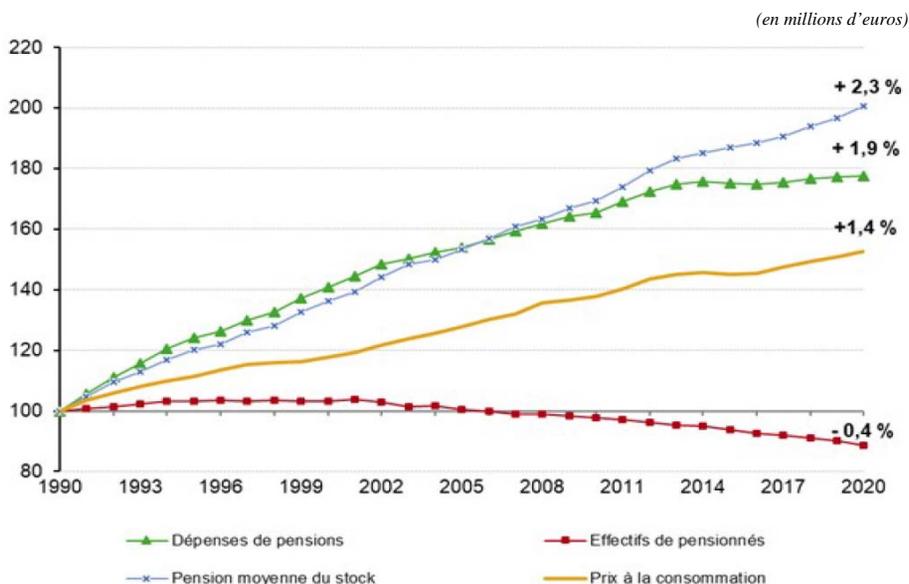
(en millions d'euros)

	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021
Action 01 – Prestations vieillesse et invalidité	1 873,0	1 869,5	- 3,5	- 0,2 %
Action 03 – Autres dépenses spécifiques	1,8	1,5	- 0,2	- 13,4 %
Action 04 – Gestion du régime	6,1	6,1	- 0,0	- 0,4 %
Action 05 – Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires	56,6	53,6	- 3,0	- 5,2 %
Total	1 937,5	1 930,8	- 6,7	- 0,3 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les crédits relatifs aux pensions versées aux ouvriers des établissements industriels de l'État, qui représentent 1,87 milliard d'euros, soit 97 % de la dépense, sont en diminution de 3,5 millions d'euros (- 0,2 %) par rapport à la loi de finances pour 2021. Les crédits des RATOCEM s'élèvent à 53,6 millions d'euros. Ils diminuent de 5 % par rapport à 2021.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 742



Source : commission des finances d'après l'annexe « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique », page 17.

L'évolution des dépenses de pensions des ouvriers de l'État est moins dynamique que celle des pensions civiles et militaires. Elle est évaluée à + 2,3 % par an entre 1990 et 2020. La diminution des dépenses prévue en 2022 traduit la baisse régulière des effectifs de pensionnés (- 0,4 % par an en moyenne sur la période 1990-2020).

1. Le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)

Les **dépenses pour les pensions attribuées aux ouvriers de l'État**, inscrites sur l'action 01 *Prestations vieillesse et invalidité*, sont prévues à hauteur de 1,87 milliard d'euros en 2022, en hausse de 0,2 % par rapport à la loi de finances pour 2021. Elles financent à la fois des pensions de retraite (environ 92 % de la dépense) et des pensions d'invalidité (8 %).

La faible progression des crédits s'explique par la **diminution régulière du nombre de pensionnés**. Le nombre total de pensionnés (de droits directs et indirects) devrait s'établir à 95 370 au 31 décembre 2021 et à 94 185 au 31 décembre 2022 (contre 96 666 à la fin de l'année 2020).

Toutefois, la baisse des effectifs est partiellement compensée par la **revalorisation des pensions**. Les pensions de base ont été revalorisées de 0,4 % au 1^{er} janvier 2021 et les pensions d'invalidité de 0,1 % au 1^{er} avril 2021. Pour 2022, les pensions de retraite devraient être revalorisées de 1,1 % au 1^{er} janvier et les pensions d'invalidité de 1,6 % au 1^{er} avril.

Les **autres dépenses du FSPOEIE**, inscrites sur l'action 03 *Autres dépenses spécifiques*, s'élèvent à 1,54 million d'euros (– 13,4 % par rapport à 2021). Elles financent diverses prestations et allocations annexes, les charges financières, les charges techniques et les transferts de cotisations vers le régime général d'assurance vieillesse ou le régime complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

Les **frais de gestion du FSPOEIE** facturés par la Caisse des dépôts et consignations, qui sont inscrits sur l'action 04 *Gestion du régime*, sont stables, à hauteur de 6,1 millions d'euros.

2. Les rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM)

Le montant des crédits prévus pour financer les RATOCEM s'élève à 53,65 millions d'euros pour 2022. Il comprend 53,14 millions d'euros au titre des dépenses de prestations et environ 507 000 euros pour les frais de gestion facturés par la Caisse des dépôts et consignations.

Il convient de souligner que ce montant « est susceptible de subir des aléas en raison de la part correspondant aux rentes et de celle correspondant aux capitaux, mais également compte tenu de la part versée au titre de l'amiante qui a un effet, notamment le niveau de la rente moyenne » ⁽¹⁾.

B. LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT CONTINUE D'AUGMENTER

Les recettes du programme 742 sont prévues à hauteur de 1,92 milliard d'euros en 2022, en retrait de 15 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances pour 2021. Elles diminuent donc plus rapidement que la réduction des dépenses, ce qui contribue à dégrader le solde du programme.

Les **cotisations salariales** et la **contribution employeur de l'État** ⁽²⁾ s'élèvent à 312,7 millions d'euros et diminuent de 27 millions d'euros par rapport à 2021. Malgré l'augmentation tendancielle du taux des cotisations salariales et du taux de la contribution employeur de l'État – fixé à 35,01 % depuis le 1^{er} janvier 2019 – ces recettes ne couvrent plus que 19 % des dépenses prévues pour 2022 (contre 20 % en 2019).

La diminution de ces recettes est partiellement compensée par une hausse de 2 millions d'euros des **recettes de compensation démographique inter-régimes** ⁽³⁾, qui atteindront 91 millions d'euros en 2022.

(1) *Projet annuel de performance du programme 742 pour 2022, page 63.*

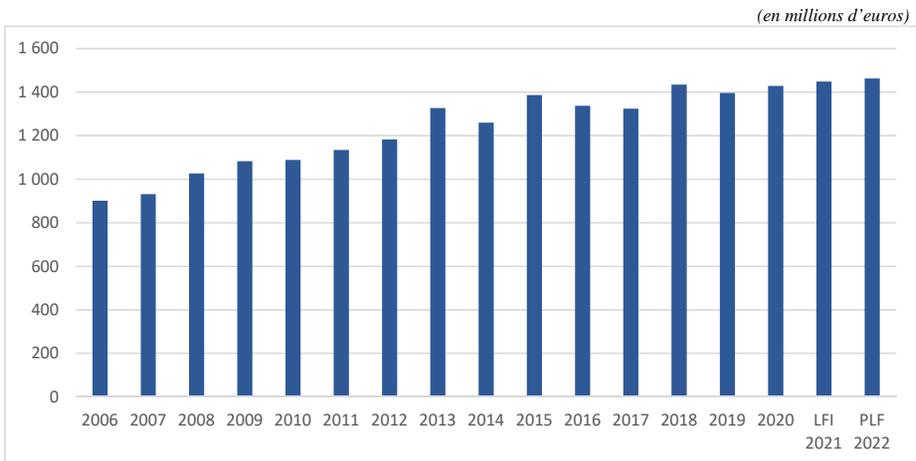
(2) *Le taux de la contribution employeur de l'État est fixé à 35,01 % depuis le 1^{er} janvier 2019.*

(3) *Elles sont prévues par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoire.*

Toutefois, compte tenu de son **caractère structurellement déficitaire**, le financement du programme 742 repose principalement sur la subvention d'équilibre versée par l'État, supportée par les ministères employeurs d'ouvriers d'État et par le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. De 2006 à 2020, la subvention a progressé de 528 millions d'euros, soit une augmentation de 3,3 % par an en moyenne. En 2022, elle s'élèvera à 1,52 milliard d'euros en 2022, en hausse de 0,7 % par rapport à la prévision 2021.

Si le fonds des RATOCEM est intégralement financé par la subvention que lui verse le ministère des armées (53,6 millions prévus pour 2022), la subvention d'équilibre est très majoritairement dirigée vers le FSPOEIE (1,46 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2022).

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE VERSÉE AU FPSOEIE



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La dynamique de la subvention d'équilibre de l'État s'explique principalement par un ratio démographique brut très dégradé (0,32 cotisant pour un pensionné de droit direct au 31 décembre 2020), dû à une diminution massive des effectifs de cotisants – réduit de 93 147 au 31 décembre 1990 à 21 147 au 31 décembre 2020 (soit une baisse significative de 7 % par an) –, qui engendre une baisse des recettes de cotisations.

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

Le programme 743 finance, en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, les **pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que diverses prestations, pensions, rentes et allocations** de régimes de retraite ou équivalents dont l'État est directement redevable, notamment au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la nation.

Les dépenses du programme 743 s'élèvent à 1,46 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2022. Elles diminuent de 5,4 % par rapport à la loi de finances pour 2021.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 743

(en millions d'euros)

	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	
Action 01 – Reconnaissance de la nation	645,6	604,9	- 40,7	- 6,3 %
Action 02 – Réparation	850,9	808,5	- 42,3	- 5,0 %
Action 03 – Pensions d'Alsace-Moselle	16,0	16,0	+ 0,0	+ 0,0 %
Action 04 – Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	18,9	19,1	+ 0,3	+ 1,3 %
Action 05 – Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0,0	0,0	0,0	-
Action 06 – Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident	12,1	11,9	- 0,2	- 1,3 %
Action 07 – Pensions de l'ORTF	0,1	0,1	0,0	- 10,0 %
Total	1 543,5	1 460,6	- 82,9	- 5,4 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

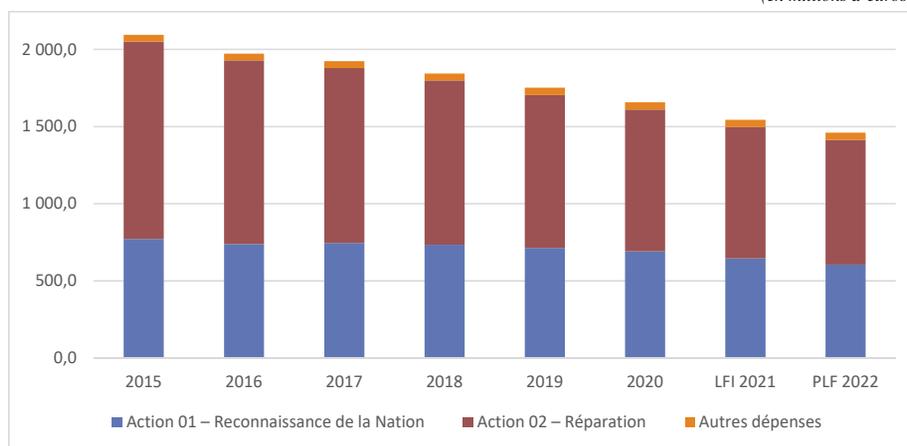
Les **retraites du combattant**, inscrites sur l'action 01 *Reconnaissance de la nation*, s'élèvent à 604,9 millions d'euros pour 2022, en diminution de 6,3 % par rapport à la loi de finances pour 2021. Les **pensions militaires d'invalidité**, portées par l'action 02 *Réparation*, s'élèvent à 808,5 millions d'euros pour 2022, en retrait de 5 % par rapport à la prévision pour 2021. Ces deux prestations représentent près de 97 % de la dépense du programme.

La dépense relative aux **autres pensions prises en charge par le programme 743** évolue peu par rapport à l'exercice précédent. Elle augmente très légèrement pour les allocations de reconnaissance des anciens supplétifs de l'armée française en Algérie (+ 1,3 %), mais diminue pour les pensions des anciens agents de l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF) (- 10 %) ainsi que pour les pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident (- 1,3 %).

Le programme 743 ne retrace que des dépenses de pensions et allocations qui ne sont soumises à aucune cotisation. En effet, il finance soit des régimes sans actifs (pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien, avantages de pension des anciens agents de l'ORTF), soit des prestations ne donnant pas lieu à cotisation (traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire, pensions du régime concordataire des cultes d'Alsace-Moselle, pensions et rentes des sapeurs-pompiers volontaires victimes d'accident, allocations de reconnaissance des anciens supplétifs d'Algérie, retraites du combattant, pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre ou d'actes de terrorisme).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 743

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

En conséquence, **le financement de ces pensions et allocations provient exclusivement de versements des programmes du budget général concernés par ces dépenses.** L'évolution des dépenses entraîne donc mécaniquement un ajustement des recettes provenant du budget général. Toutefois, les crédits du programme 743 sont en diminution constante et irrémédiable.

Le rapporteur spécial note, par ailleurs, que les crédits du programme 743 prévus pourraient être réévalués par le Gouvernement en séance afin de financer une partie des mesures prévues dans le projet de loi portant reconnaissance de la nation et réparation des préjudices subis par les harkis, par les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et par leurs familles du fait des conditions de leur accueil sur le territoire français. Il y serait évidemment très favorable.

SECONDE PARTIE : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe les **subventions versées par l'État à différents régimes spéciaux de retraite** au sens de l'article L. 711-1 du Code de la sécurité sociale qui sont, pour la plupart, des régimes anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale.

Il s'agit principalement du régime de retraite des agents du cadre permanent de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), du régime des agents du cadre permanent de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), du régime social des marins, du régime des anciens mineurs ainsi que de plusieurs autres régimes fermés. Dans la plupart des cas, ces régimes disposent aussi d'une branche maladie, qui est équilibrée par des transferts du régime général.

Les caractéristiques démographiques de ces régimes sont marquées par un fort déséquilibre entre le nombre de cotisants et le nombre de pensionnés. Ce déséquilibre est maximal pour des régimes fermés comme celui des mines, de la Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA) ou de la SNCF (fermé depuis le 1^{er} janvier 2020). Il est encore très important dans les régimes des marins ou bien de la RATP.

Ces régimes sont donc dans l'impossibilité de s'autofinancer. Le faible nombre ou l'absence de cotisants retire toute portée à une éventuelle modification des paramètres de liquidation des droits à la retraite. En conséquence, les régimes sont contraints de faire appel à la solidarité nationale. Les financements de l'État sont majoritaires : en 2022, ils représentent environ 67 % des ressources cumulées des régimes des mines, de la SEITA, des marins, des agents de la SNCF et de la RATP, le reste provenant de cotisations sociales obligatoires.

Ces régimes spéciaux de retraite ne sont pas gérés directement par l'État mais par des organismes de sécurité sociale ou, s'agissant du régime des marins, par un établissement public : l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM). Cependant, l'État s'assure de la bonne gestion des différents dispositifs et veille à ce qu'un service de qualité soit rendu à leurs bénéficiaires, au meilleur coût pour la collectivité nationale.

Il convient de souligner que **la mission ne retrace pas le coût de l'intégralité des régimes spéciaux** et ne donne qu'une vision partielle de l'effort financier consenti pour l'équilibre de ces régimes. D'autres régimes bénéficient d'un financement par l'État, soit par le biais de taxes affectées (régime des non-salariés agricoles, qui relève de la Mutualité sociale agricole ⁽¹⁾, régime de retraite de la branche des industries électriques et gazières), soit *via* d'autres missions du budget général (régimes de l'Opéra de Paris et de la Comédie française).

(1) Le régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles a été retiré du périmètre de la mission au 1^{er} janvier 2020.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE*

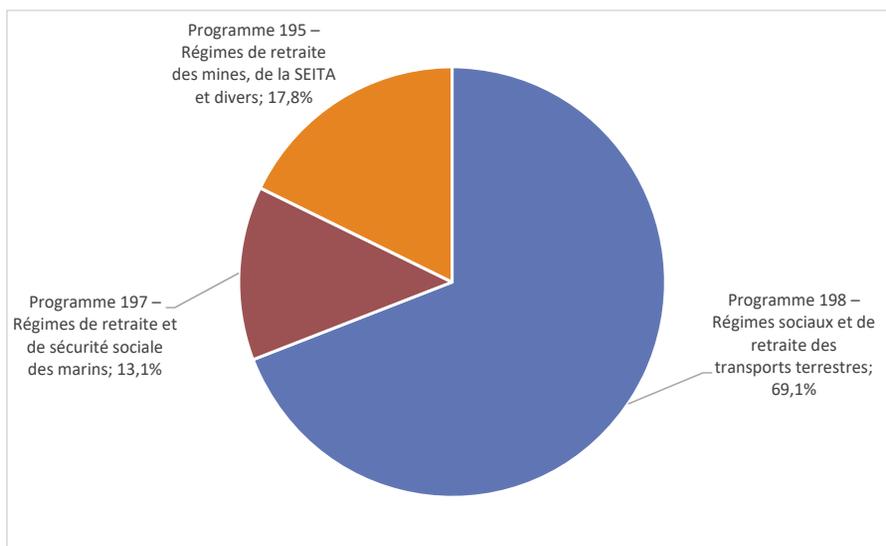
(en millions d'euros)

	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	
Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 195,0	4 188,3	- 6,7	- 0,2 %
Programme 197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	809,6	791,3	- 18,3	- 2,3 %
Programme 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 148,7	1 078,4	- 70,3	- 6,1 %
Total	6 153,3	6 058,1	- 95,2	- 1,5 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Dans le projet de loi de finances pour 2022, **les crédits de la mission s'élèvent à 6,06 milliards d'euros**, en diminution de 1,5 % par rapport à la loi de finances pour 2021. Pas moins de 99,8 % sont des dépenses d'intervention, le reste correspondant aux dépenses de fonctionnement de l'ENIM.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE*



Source : commission des finances.

Le rapporteur spécial note, par ailleurs, que les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite prévus pour 2022 pourraient être réévalués en séance afin de financer l' « indemnité inflation », annoncée par le Gouvernement, qui sera également versée aux retraités bénéficiant d'une pension de retraite inférieure à 2 000 euros net.

I. LE PROGRAMME 198 RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES

Le programme 198 finance les régimes sociaux et de retraite ainsi que des dispositifs d'aide au départ spécifiques aux transports terrestres. Il s'agit en premier lieu des régimes de retraite des agents du cadre permanent de la SNCF et des agents du cadre permanent de la RATP, qui comportent des dispositions dérogatoires au droit commun et dont la structure démographique est déséquilibrée.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 198

(en millions d'euros)

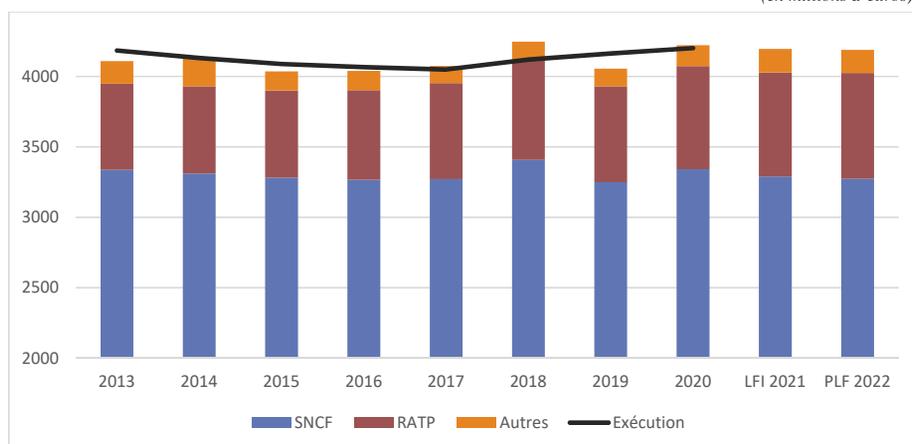
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	
Action 03 – Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 290,4	3 273,2	- 17,2	- 0,5 %
Action 04 – Régime de retraite du personnel de la RATP	737,0	751,3	+ 14,3	+ 1,9 %
Action 05 – Autres régimes	167,6	163,9	- 3,8	- 2,2 %
Total	4 195,0	4 188,3	- 6,7	- 0,2 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les crédits prévus pour 2022 s'élèvent à 4,19 milliards d'euros. Ils sont inférieurs de 6,7 millions d'euros au montant voté dans la loi de finances pour 2021, soit une légère diminution de 0,2 %. Si les moyens consacrés au régime de retraite du personnel de la SNCF diminuent (- 17,2 millions d'euros), ceux dédiés au régime de retraite du personnel de la RATP augmentent de manière significative (+ 14,3 millions d'euros).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 198

(en millions d'euros)



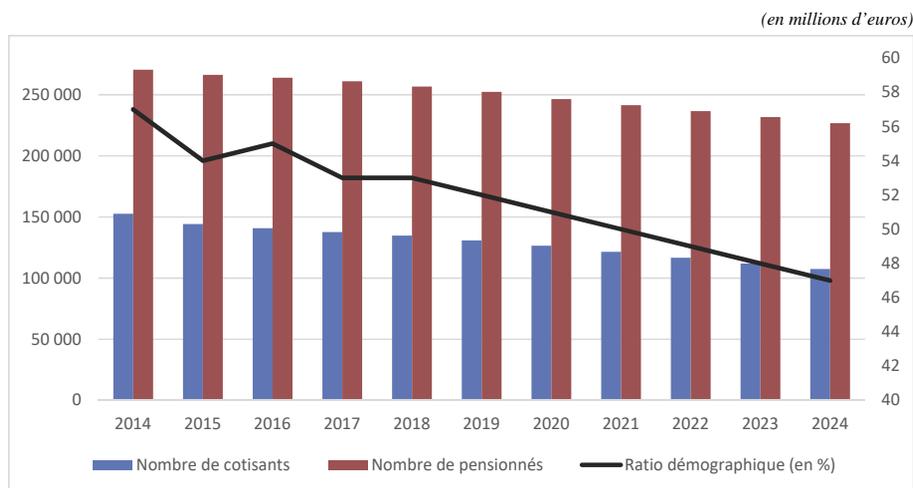
Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

A. LE RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA SNCF

Depuis 2007, le régime de retraite du personnel de la SNCF est géré par la Caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF. La caisse bénéficie d'une subvention de l'État qui lui permet d'équilibrer ses ressources et ses charges. Les dépenses du régime sont structurellement déficitaires en raison, d'une part, des conditions dérogatoires au droit commun sur lesquelles ce régime est fondé et, d'autre part, de son déséquilibre démographique.

Le ratio démographique du régime n'a cessé de se dégrader ces dernières années, diminuant de 57 % en 2014 à 50 % en 2021. En 2022, il devrait passer pour la première fois sous la barre symbolique des 50 %. Le nombre de cotisants (121 495) sera lors près de deux fois inférieur au nombre de pensionnés (241 475). Il continuera de baisser dans les années à venir. En effet, la réforme du système ferroviaire ayant conduit la SNCF à mettre fin aux recrutements au statut ⁽¹⁾, les cotisants au régime de retraite forment désormais un groupe fermé, dont le nombre va inexorablement se réduire à moyen terme.

ÉVOLUTION DU RATIO DÉMOGRAPHIQUE
DU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA SNCF



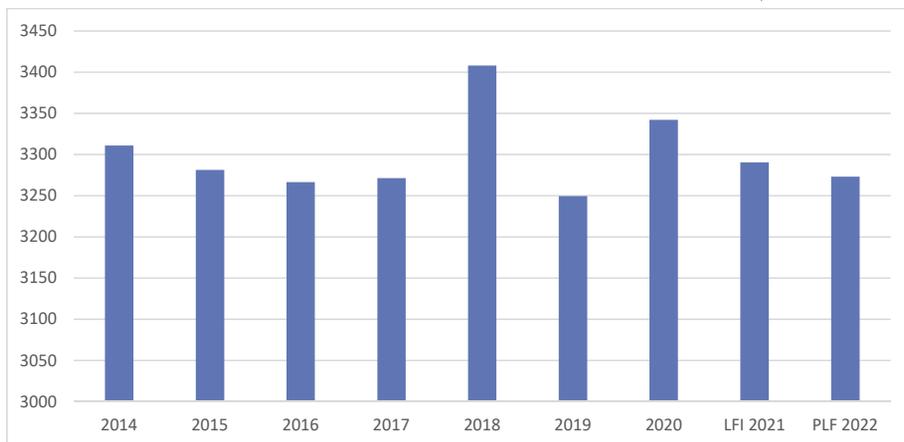
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

En 2022, le besoin de financement de la Caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF est estimé à 3,27 milliards d'euros, soit 69 % des crédits du programme 198. Il diminue de 17,2 millions d'euros, soit de 0,5 %, par rapport au montant voté dans la loi de finances pour 2021 (3,29 milliards d'euros) mais demeure supérieur au niveau exécuté en 2019 (3,25 milliards d'euros).

(1) En application de l'article 3 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, les personnels recrutés par la SNCF et ses filiales sont, depuis le 1^{er} janvier 2020, affiliés au régime général. La CNAV et l'AGIRC-ARRCO assurent l'encaissement des cotisations et le paiement des droits futurs en découlant.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE PAR L'ÉTAT AU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA SNCF

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Cette prévision repose sur plusieurs hypothèses, affectant les recettes et les charges prévisionnelles. Le **niveau des pensions** devrait légèrement s'infléchir, passant de 5,23 milliards d'euros en 2021 à 5,20 milliards d'euros en 2022. Le montant des pensions versées dépend lui-même de plusieurs facteurs : leur revalorisation, l'évolution de la pension moyenne ou encore le rythme de baisse des effectifs de pensionnés (qui devraient diminuer de 241 475 à 236 561 entre 2021 et 2022, soit une réduction de 2 %).

Les **charges de gestion**, encadrées par la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF, devraient diminuer de 26,1 millions d'euros à 25,7 millions d'euros.

En parallèle, le **niveau des cotisations** diminue de manière non négligeable, de 1,92 milliard d'euros en 2021 à 1,86 milliard d'euros (- 56,4 millions d'euros), ce qui contribue à l'augmentation de la subvention demandée à l'État.

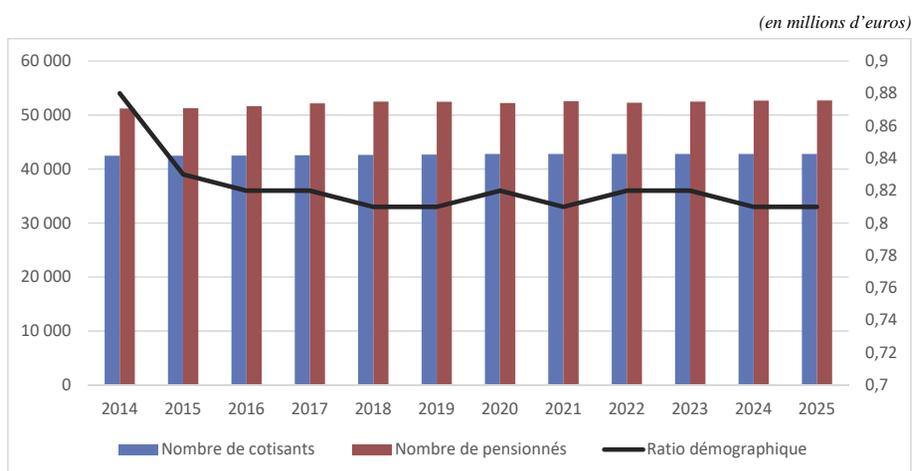
Toutefois, la **compensation financière due par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et le régime de retraite complémentaire des salariés AGIRC-ARRCO** au régime de retraite des personnels de la SNCF ⁽¹⁾ s'élèvera à 37,4 millions d'euros en 2022, contre 23,4 millions d'euros prévus en 2021 et 10,2 millions d'euros exécutés en 2020.

(1) En application de l'article 25 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, la convention du 18 janvier 2021 entre la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF, la CNAV et l'AGIRC-ARRCO prévoit l'instauration d'une compensation afin de neutraliser la perte de ressources résultant, pour le régime spécial de retraite du personnel de la SNCF, de l'arrêt du recrutement au cadre permanent.

B. LE RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP

Depuis 2005, le régime de retraite des personnels de la RATP est géré par la Caisse de retraite du personnel de la RATP. Elle reçoit une dotation de l'État qui lui permet d'équilibrer ses ressources et ses charges. L'aide de l'État est rendue nécessaire par le déséquilibre du régime dû à des conditions dérogatoires au droit commun – bien que celles-ci aient été rapprochées du régime de la fonction publique depuis 2008 – et par la différence, faible mais durable, entre les effectifs des pensionnés et ceux des cotisants.

ÉVOLUTION DU RATIO DÉMOGRAPHIQUE DU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

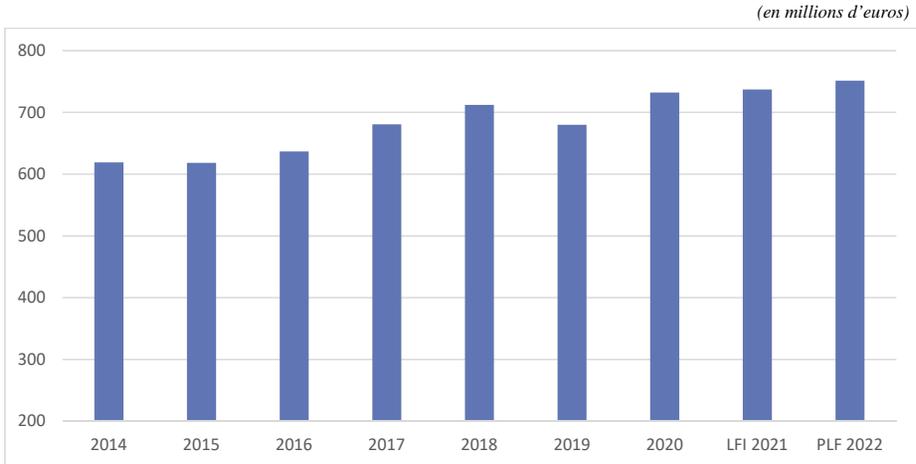
Les effectifs des pensionnés sont attendus à hauteur de 52 275 en 2022, en légère baisse par rapport à 2021 (52 564) et 2019 (52 458) mais au-dessus du niveau de 2020 (52 215). Le nombre de cotisants anticipé est de 42 803. Il est stable par rapport à 2020 et 2021, compte tenu du remplacement de chaque agent liquidant sa pension par un nouvel actif. Le ratio démographique du régime tend à diminuer, de 88 % en 2014 à 82 % en 2022, mais se maintient au-dessus de 80 %.

Le projet annuel de performance indique toutefois « qu'au 1^{er} janvier 2021, un stock important de non allocataires, dont les droits à retraite sont déjà ouverts, persiste, ce qui implique la possibilité d'une augmentation soudaine du nombre de retraites. Cet élément est cependant pris en compte dans la répartition des crédits alloués à ce régime » ⁽¹⁾.

(1) Projet annuel de performance du programme 198 pour 2022, page 33.

En 2022, le montant de la subvention demandé à l'État pour le régime de retraite du personnel de la RATP s'élève à 751,3 millions d'euros, soit 18 % des crédits du programme 198. Ce montant progresse de 14,3 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021, soit une augmentation de 1,9 %. Il est supérieur de 21 % par rapport au niveau de la subvention exécutée en 2014, preuve que la contribution de l'État suit une trajectoire haussière.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE PAR L'ÉTAT
AU RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP**



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

En ce qui concerne les charges financières du régime, **le niveau des pensions augmentera faiblement**, de 1,21 milliard d'euros en 2021 à 1,22 milliard d'euros en 2022. Le montant des compensations démographiques inter-régimes progressera lui aussi de 35,2 millions d'euros à 35,6 millions d'euros. Les charges financières, encadrées par la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la RATP, sont stables (300 000 euros).

S'agissant des recettes, outre la subvention de l'État qui progresse, **les cotisations augmenteront également** de 498 millions d'euros en 2021 à 503 millions d'euros en 2022.

C. LES AUTRES RÉGIMES

Les autres régimes financés par le programme 198, qui représentent 4 % des crédits, coûteront 163,9 millions d’euros à l’État en 2022.

- Le programme 198 finance également les **dispositifs de congé de fin d’activité des conducteurs routiers** (transport de marchandises et de voyageurs), pour lequel l’État s’est engagé à apporter une participation financière. Le montant des crédits prévus pour 2022 s’élève à 143,3 millions d’euros, contre 143,8 millions en 2021. Cette prévision tient compte du report de 55 à 57 ans de l’âge d’entrée dans les régimes et du protocole du 17 juillet 2020 relatif à la mise en place d’un mécanisme de décote-surcote pour le fonds de gestion du congé de fin d’activité.

L’État finance également, *via* la Caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport, un complément de pension aux salariés partis à la retraite avec un nombre insuffisant de trimestres pour bénéficier d’une pension complète du régime général ainsi que le remboursement des trimestres manquants aux salariés sortant d’un congé de fin d’activité (1,38 million d’euros prévus en 2022).

Comme il l’avait déjà fait dans ses précédents rapports, le rapporteur spécial rappelle que ce dispositif ne constitue pas un régime de retraite et que, pour cette raison, la Cour des comptes propose de le transférer au programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ⁽¹⁾.

- Par ailleurs, le programme 198 contribue à des régimes de retraite en extinction et ne disposant plus de cotisants :

- le **régime des pensions des anciens agents des chemins de fer et des transports urbains d’Afrique du Nord et d’outre-mer** (19,2 millions d’euros prévus en 2022) ;

- le **régime des anciens agents de certains chemins de fer secondaires** (15 000 euros prévus en 2022).

(1) Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire 2020 de la mission Régimes sociaux et de retraite.

II. LE PROGRAMME 197 RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS

Le programme 197 finance la participation financière de l'État au régime spécial de sécurité sociale des marins et des gens de mer ainsi que la subvention pour charges de service public destinée à couvrir les coûts de fonctionnement de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) qui en assure la gestion.

Le régime de sécurité sociale des marins et des gens de mer est un régime spécial au sens de l'article L. 711-1 du Code de la sécurité sociale, qui comporte à la fois une branche vieillesse, régie par le code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance et le code des transports, et une branche maladie, accident, invalidité, maternité et décès.

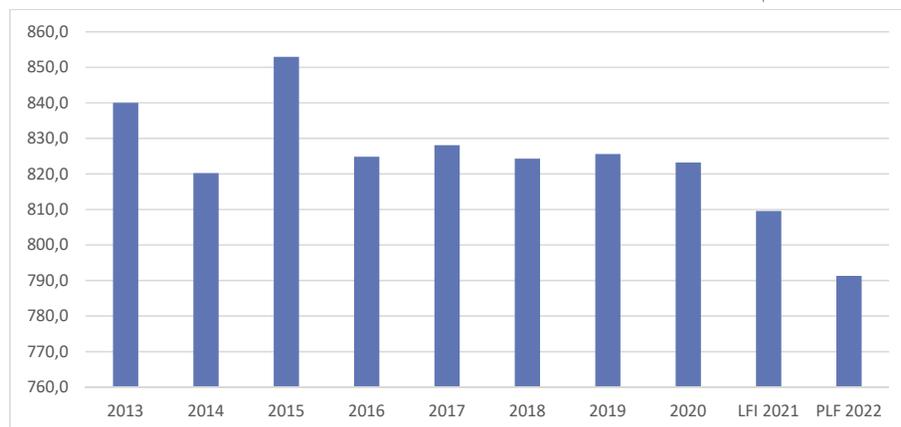
L'ENIM développe aussi une action sanitaire et sociale au profit des personnels du secteur maritime et subventionne des institutions sociales œuvrant dans les domaines de la prévention des risques liés à leur activité et de l'amélioration des conditions de vie des gens de mer. L'ENIM est également en charge du recouvrement des cotisations des marins et armateurs, lequel est toutefois en cours de transfert à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

A. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS EN BAISSÉ

En 2022, le programme 197 sera doté de 791,3 millions d'euros. Les crédits diminuent de 18,3 millions d'euros, soit une baisse de 2,3 % par rapport à 2021.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE PAR L'ÉTAT AU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

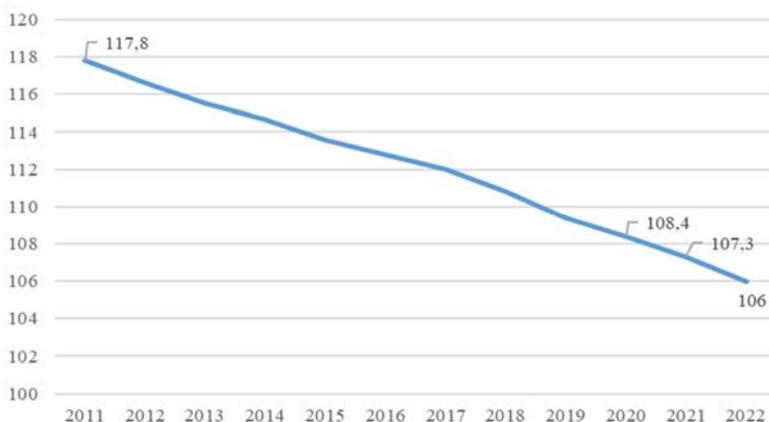
Bien qu'elle soit orientée à la baisse, la subvention versée par l'État compte pour près de 78 % des recettes de la branche vieillesse et représente une part croissante des ressources de l'ENIM.

L'activité du régime spécial s'exerce dans un cadre très contraint. Sur un budget d'environ 1,6 milliard d'euros, près de 98 % des dépenses de l'ENIM sont des dépenses obligatoires (prestations d'assurance maladie, de pensions de retraite et d'invalidité, participations au budget de dotation globale hospitalière et financement de divers fonds de protection sociale). La structure des dépenses et leur caractère obligatoire ne permettent pas à l'ENIM d'en contrôler directement ou indirectement l'évolution.

La contribution de l'État est nécessaire à la pérennité du régime. Elle permet de compenser, pour un tiers, les conditions dérogatoires du régime de retraite des marins en ce qui concerne les règles d'assiette, de cotisation ou encore de liquidation et, pour deux tiers, le déséquilibre démographique. En raison de l'effondrement du nombre de cotisants, et malgré la diminution du nombre de pensionnés, le ratio démographique du régime est tombé à 27 % (28 503 actifs cotisants en 2022 pour 104 759 pensions directes et réversions).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PENSIONNÉS DU RÉGIME SOCIAL DES MARINS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

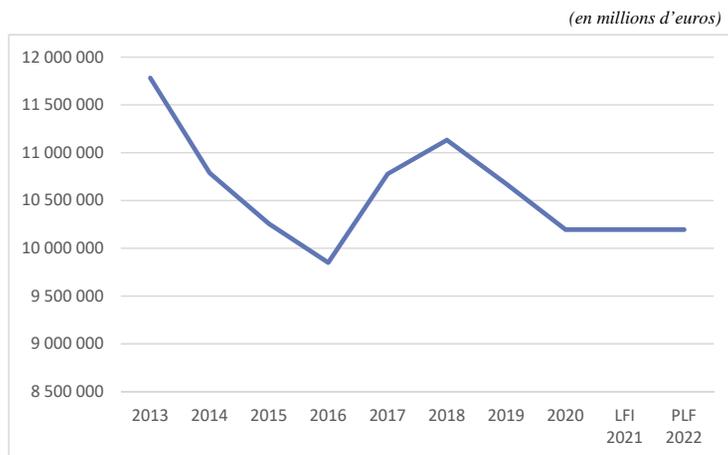
En 2022, l'ENIM devrait verser environ 104 759 pensions de retraite, pour un volume total de 994,4 millions d'euros. Ce montant représente l'essentiel des charges de la branche vieillesse du régime de retraite des marins (près de 98 % sur un total de dépenses estimé à 1,02 million d'euros).

Il est prévu un montant moyen de pension de droit direct de 11 230 euros (contre 11 289 euros en 2021 et 11 349 euros en 2020) ainsi qu'un montant de 6 172 euros pour les pensions de réversion (contre 6 158 euros en 2021 et 6 157 euros en 2020).

B. UNE AMÉLIORATION DE L'EFFICIENCE DE L'ENIM EST ATTENDUE EN 2022

La subvention pour charges de service public versée à l'ENIM pour ses charges de fonctionnement est maintenue à son niveau de 2021, soit **10,2 millions d'euros**. Elle est inférieure de 13,5 % à son montant de 2013.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT VERSÉE À L'ENIM



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La subvention versée à l'ENIM doit permettre à l'opérateur de rémunérer **293 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** en 2022, un plafond d'emplois identique à 2021, **pour une masse salariale de 6,9 millions d'euros**. Elle doit également couvrir des dépenses de logistique (1,2 million d'euros), des dépenses informatiques (1,3 million d'euros) et des dotations aux amortissements (1,3 million d'euros).

L'ENIM doit optimiser les moyens dont il dispose afin d'assurer une qualité de service optimale à l'usager avec un coût pour le contribuable aussi réduit que possible. Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion signée pour la période 2016-2020, l'ENIM a poursuivi la modernisation de ses outils informatiques et l'automatisation de ses processus afin d'obtenir de meilleurs ratios entre les coûts de gestion et les prestations.

L'année 2021 devait être la première année de mise en application de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion. Néanmoins, la crise sanitaire n'a pas permis de réaliser le bilan de la période 2016-2020. En conséquence, la convention 2016-2020 a été, pour l'essentiel, prolongée par voie d'avenant en 2021. Le **second semestre 2021** doit permettre de mener à bien les travaux de bilan et de définir un cadre adapté afin de **signer une nouvelle convention d'objectifs et de gestion pour la période 2022-2026**, qui aura pour objectif de poursuivre la transformation de l'organisme tout en préservant les valeurs du régime minier.

III. LE PROGRAMME 195 RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS

Le programme 195 finance des régimes spéciaux de retraite en voie d’extinction : le régime des mines, le régime de la société d’exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA), le régime de la caisse de retraite des régies ferroviaires d’outre-mer et le régime de l’Office radiodiffusion-télévision française (ORTF). **Le déclin démographique de ces régimes conduit l’État à leur verser des subventions pour assurer leur équilibre financier.**

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT EN BAISSÉ CONSTANTÉ

Ces subventions s’élèveront à **1,08 milliard d’euros en 2022**, en diminution de 6 % par rapport à la loi de finances pour 2021. Le régime de retraite des mines représente 947,3 millions d’euros, soit 88 % de la dépense.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 195

(en millions d’euros)

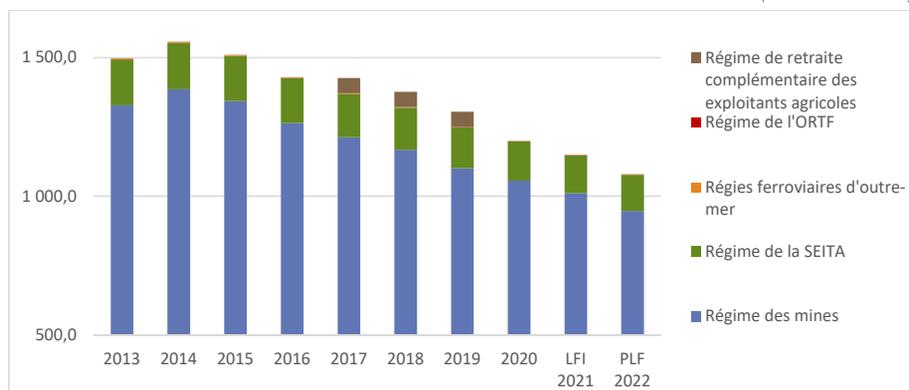
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	
Action 01 – Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 011,3	947,3	– 64,0	– 6,3 %
Action 02 – Régime de retraite de la SEITA	136,3	130,1	– 6,2	– 4,5 %
Action 04 – Caisse des retraites des régies ferroviaires d’outre-mer	1,1	0,9	– 0,2	– 16 %
Action 07 – Versements liés à la liquidation de l’ORTF	0,1	0,1	0,0	– 10 %
Action 11 – Régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO)	–	0,0	–	–
Total	1 148,7	1 078,4	– 70,3	– 6,1 %

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

Les crédits du programme 195 diminuent régulièrement depuis 2014.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 195

(en millions d’euros)



Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

B. LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES CONTINUE DE DIMINUER

La diminution des dépenses prévue en 2022 résulte notamment de la **baisse tendancielle du nombre de pensionnés** :

– le régime de retraite des mines, fermé en 2010, devrait compter environ 208 000 pensionnés en 2022 (contre 219 000 en 2021) pour seulement 981 cotisants ;

– le régime de retraite de la SEITA, fermé depuis 1980, devrait compter environ 6 970 pensionnés en 2022 (contre 219 000 en 2021) et aucun actif cotisant ;

– le régime de retraite complémentaire de l'ORTF, fermé en 1963, comptait, en 2021, seulement 4 pensionnés pour les rentes d'accidents du travail et 52 bénéficiaires d'une allocation surcomplémentaire de retraite.

Compte tenu de leur déclin démographique et des coûts de gestion fixes difficiles à faire évoluer, l'enjeu principal pour ces régimes consiste à maintenir un niveau de gestion performant et à un coût acceptable pour le contribuable.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du vendredi 22 octobre 2021, la commission des finances a examiné les crédits du compte d'affectation spéciale Pensions et de la mission Régimes sociaux et de retraite.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

Conformément à l'avis favorable du rapporteur spécial, M. Olivier Damaisin, la commission a adopté les crédits du compte d'affectation spéciale et de la mission.

*

* *