

N° 3110

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

## 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 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

**ANNEXE N° 39**

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE**

**PENSIONS**

Rapporteur spécial : M. Yves CENSI

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS</b> .....	9
<b>I. LA PRÉVISION DES DÉPENSES DE PENSION</b> .....	11
A. UNE SOUS-EXÉCUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 741 DE 195 MILLIONS D’EUROS EN 2014 .....	11
B. UNE ÉVOLUTION DE L’INDICATEUR RELATIF À L’ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L’EXÉCUTION DES DÉPENSES ÉTROITEMENT LIÉE AUX RÉFORMES DES RETRAITES.....	13
1. L’augmentation tendancielle de l’âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires de l’État .....	13
2. Un trimestre de cotisation supplémentaire en 2016 sur la durée de cotisation moyenne .....	13
3. Les parts des agents concernés par la décote et par la surcote.....	14
<b>II. UN SOLDE CUMULÉ ENCORE EN HAUSSE</b> .....	15
<b>III. UNE AUGMENTATION ANNUELLE DE 2,8 % DES DÉPENSES DU CAS PENSIONS DEPUIS 2007 COMPENSÉE PAR UN AJUSTEMENT FRÉQUENT DES RECETTES</b> .....	16
A. LE BESOIN DE FINANCEMENT DU PROGRAMME 741 .....	17
1. Une évolution dynamique des dépenses depuis 1990 suivie d’un ralentissement en 2016 comme en 2015 .....	17
a. Les revalorisations .....	18
b. Les pensions des entrants et sortants .....	19
2. Une augmentation des dépenses compensée par une augmentation des contributions employeurs et des cotisations salariales.....	21
a. La contribution employeur .....	21
b. Des cotisations sociales en hausse à la suite des réformes de 2010 et 2014.....	22
B. UNE AUGMENTATION PLUS LENTE DES DÉPENSES DU PROGRAMME 742 MAIS DES CRÉDITS EN BAISSSE EN 2016 .....	24
1. Un régime caractérisé par un fort déséquilibre démographique .....	25
2. Un besoin de financement principalement couvert par une subvention de l’État qui sera néanmoins en baisse en 2016.....	25

C. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 743 DE 136,42 MILLIONS D'EUROS PRÉVUE EN 2016 .....	27
<b>IV. LE BESOIN DE FINANCEMENT À MOYEN ET LONG TERME DU RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>28</b>
A. DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT CHIFFRÉS À 1 561 MILLIARDS D'EUROS FIN 2014 .....	28
B. LE BESOIN DE FINANCEMENT À LONG TERME .....	29
<b>DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION RÉGIMÉS SOCIAUX ET DE RETRAITE .....</b>	<b>31</b>
<b>I. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS ET DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT EN 2016 À L'EXCEPTION DES RÉGIMÉS DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP .....</b>	<b>32</b>
A. UNE BAISSÉ DE 1,06 % DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT VERSÉE À LA MISSION EN 2016 DUE À UNE DIMINUTION DU NOMBRE DE PENSIONNÉS .....	34
B. LES OUTILS DE PILOTAGE DES DÉPENSES ET DES RECETTES MIS EN PLACE PAR LES RÉFORMES DE RETRAITE SUCCESSIVES MALGRÉ UNE FAIBLE MARGE DE MANŒUVRE .....	36
1. La revalorisation des pensions : un outil de baisse des dépenses .....	37
a. Des économies supplémentaires estimées à 30,7 millions d'euros pour les régimes de la SNCF et des marins grâce au gel de la valeur des retraites .....	37
b. Une connaissance limitée de l'impact du report de la date de revalorisation des pensions sur les régimes de retraite de la SNCF, de la RATP et des marins .....	38
c. Des économies atténuées par la sous-budgétisation du congé de fin d'activité .....	38
2. Deux leviers d'augmentation des recettes : le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite et la variation des taux de cotisations .....	39
a. Les mesures de relèvement de l'âge légal de départ à la retraite des régimes de la SNCF, de la RATP et des marins issues de la réforme de 2010 ne seront applicables qu'à partir de 2017 .....	39
b. Des taux de cotisation en hausse .....	41
<b>II. UN BESOIN DE FINANCEMENT COMPLÉTÉ PAR UNE COMPENSATION INTER-RÉGIME ET UN RECOURS AU FONDS DE ROULEMENT .....</b>	<b>43</b>
A. UNE COMPENSATION INTER-RÉGIME PALLIANT UNE SITUATION DÉMOGRAPHIQUE DÉGRADÉE .....	43
B. UN FONDS DE ROULEMENT PLUS OU MOINS IMPORTANT SUIVANT LE SYSTÈME DE VERSEMENT DES PENSIONS ADOPTÉ .....	44
1. La mensualisation des pensions pour réduire le besoin en fonds de roulement du régime de retraite de la SNCF .....	44
2. Le faible fonds de roulement de la caisse de retraite de la RATP compensé par un système d'acomptes mensuels de trésorerie versés par l'État .....	44
3. Un manque de transparence des gestionnaires des fonds de congé de fin d'activité (CFA) .....	45

4. Une diminution de trésorerie de la Caisse Autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines décidée par la Caisse des dépôts et consignation entraînant un recours à l'emprunt plus important .....	45
5. Une absence de ressources propres du régime de la SEITA, compensée par la subvention d'équilibre de l'État calculée au plus juste.....	46
<b>III. UNE GESTION DE PLUS EN PLUS RESPONSABLE PAR LES OPÉRATEURS DES PRINCIPALES CAISSES DE RETRAITE DE LA MISSION GRÂCE AUX CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE GESTION .....</b>	<b>46</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>49</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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, 90 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.



## INTRODUCTION

63 525 millions d'euros sont consacrés en 2016 au financement des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux.

57 205 millions d'euros sont inscrits en dépenses du compte d'affectation spéciale *Pensions*, en légère hausse de 0,6 % par rapport à 2015 ;

S'y ajoutent les crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite* qui regroupe ceux concourant à financer des régimes spéciaux de retraites structurellement déficitaires ou des dispositifs de cessation d'activité. Les crédits inscrits sur cette mission s'élèvent à 6 320 millions d'euros, soit une baisse de 1,5 % par rapport à 2015.

La détérioration du rapport entre cotisants et pensionnés au sein de ces régimes se poursuit, mais plusieurs d'entre eux s'attachent à la poursuite d'une trajectoire d'économies de leurs dépenses de fonctionnement et de personnel.



## **PREMIÈRE PARTIE : LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS**

La loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) a expressément prévu, en son article 21, la création du compte d'affectation spéciale *Pensions* dans le but de retracer dans un compte unique toutes les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires servis par l'État, afin que les recettes soient directement reliées aux dépenses. Le compte apporte ainsi une information précise sur l'ensemble des crédits alloués aux pensions de manière à améliorer leur gestion grâce à une clarification de leur mode de financement.

Il est divisé en trois programmes :

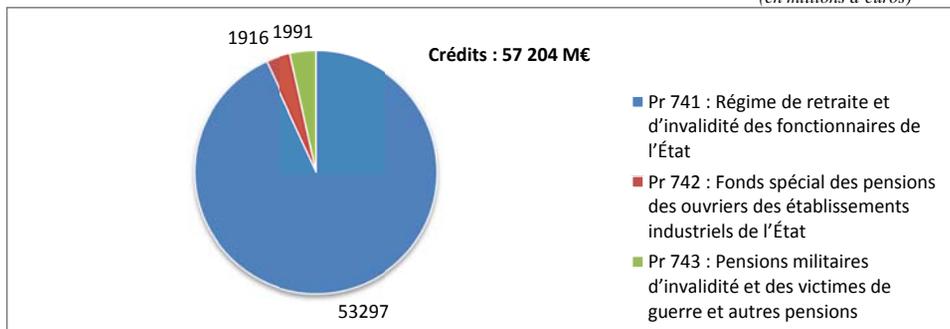
– Le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* retrace les opérations relatives au régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires. Ce programme est financé, d'une part, par les cotisations salariales et, d'autre part, par les contributions employeurs de l'État.

– Le programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* retrace les dépenses et recettes du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fonds RATOCEM (rente accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires). Ce programme répond à la fois à une logique redistributive et à une logique contributive. En effet, il est financé par les retenues pour pension à la charge des ouvriers, les contributions des établissements employeurs et une subvention d'équilibre.

– Le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* retrace les dépenses et recettes consacrées aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et à d'autres allocations viagères. Ce programme est entièrement financé par des subventions d'équilibre et repose sur la solidarité nationale.

Le programme 741 représente la part la plus importante des crédits du compte d'affectation spéciale comme le met en évidence le tableau suivant.

**RÉPARTITION ENTRE PROGRAMMES DES CRÉDITS DU CAS PENSIONS DEMANDÉS EN 2016**  
(en millions d'euros)



Source : projet annuel de performances 2016.

Le tableau suivant portant sur la dernière année exécutée permet de différencier les différents régimes de retraite des agents publics retracés dans le CAS Pensions.

**RÉGIMES DE RETRAITE DES AGENTS PUBLICS SELON LA DERNIÈRE ANNÉE EXÉCUTÉE (2014)**

Statut de l'agent		Titulaire		Ouvrier d'État (Pr 742)
		De la FPE (Pr 741)	Des FPT/FPH	
Régime de base et régime complémentaire indifférenciés	Régime	Régime de retraite de la fonction publique d'État (civils et militaires)	Régime de retraite des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux	Régime de retraite des ouvriers d'État
	Dépenses	51,0 Md€	17,2 Md€	1,8 Md€
	Gestion	Service des retraites de l'État (SRE)	Caisse des dépôts et consignations (CDC)	CDC
	Régime	CPCMR	CPCMR	Par décrets
	Cotisants	2,1 M	2,2 M	0,04 M
	Pensionnés	2,4 M	1,2 M	0,10 M
	Assiette	Traitement indiciaire brut	Traitement indiciaire brut	salaires
Régime additionnel	Régime	Régime additionnel de la fonction publique (RAFP)		
	Dépenses	0,3 Md€		
	Assiette	Primes (dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut)		

Source : commission des finances (d'après le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2016)

Les frais de gestion administrative liés aux activités assurant les fonctions du régime de retraite (contrôles, liquidations, concessions, paiements) ne sont pas inscrits au programme de dépenses du compte d'affectation spéciale mais en dépenses du budget général<sup>(1)</sup>. C'est pourquoi, les dépenses du CAS Pensions sont principalement des dépenses obligatoires. Il est donc important de s'assurer, tout d'abord, que toutes les informations relatives aux prévisions des dépenses ont été prises en compte pour éviter un trop grand écart avec l'exécution. Ensuite, il

(1) Au sein de l'action 6 Gestion des pensions du programme 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

faut veiller à conserver un seuil minimal du solde cumulé conforme aux recommandations faites par la Cour des comptes et le Parlement. Finalement, l'efficacité des différentes réformes doit pouvoir être quantifiée dans l'évolution des recettes et des dépenses.

## **I. LA PRÉVISION DES DÉPENSES DE PENSION**

L'article 21 de la LOLF impose un équilibre entre les dépenses engagées et les recettes constatées. Cette obligation d'équilibre porte sur l'ensemble du compte. Toutefois, les dépenses de chacun des trois programmes correspondent à des prestations différenciées par la population qu'elles concernent, par leur logique contributive et redistributive et même par leur gestion. Ainsi, les taux de contribution des employeurs du régime de retraite des fonctionnaires de l'État (programme 741) et les subventions des programmes 742 et 743 seront ajustés pour équilibrer chacun des programmes.

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

### **A. UNE SOUS-EXÉCUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 741 DE 195 MILLIONS D'EUROS EN 2014**

L'indicateur de performance 2.1 « Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution » permet d'optimiser la prévision de dépenses et de recettes.

Cet indicateur rapporte à la dépense prévue l'écart en valeur absolue entre la prévision de dépense de pensions inscrite au projet de loi de finances et la dépense constatée. Il est décliné en trois sous-indicateurs : un indicateur global, un sous-indicateur hors effet de la revalorisation des pensions, qui fait abstraction de l'erreur liée à ce paramètre, et un sous-indicateur hors effet de la revalorisation des pensions et des changements de comportements de départs à la retraite par rapport à la prévision. En effet, les pensions sont revalorisées, depuis la loi de 2003 portant réforme des retraites, sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, en vertu de l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

**DÉPENSES DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITES ET ALLOCATIONS  
TEMPORAIRES D'INVALIDITÉ : ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION**

(en pourcentage)

	<b>2013 Réalisation</b>	<b>2014 Réalisation</b>	<b>2015 Prévision PAP 2015</b>	<b>2015 Prévision actualisée</b>	<b>2016 Prévision</b>
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution	1,00	0,38	0,8	0,29	0,8
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution hors effet de revalorisation	0,67	0,12	0,8	0,13	0,8
Dépenses de pensions civiles et militaires et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution hors effets de revalorisation et des changements de comportements de départ	0,23	0,16	0,3	0,14	0,3

Source : direction du budget / DGFIP – Service des retraites de l'État.

En 2014, les dépenses de pensions ont été inférieures à la loi de finances initiale de 0,38 % (– 195 millions d'euros). L'écart concerne aussi bien les dépenses de pensions civiles (– 42 millions d'euros) que militaires (– 153 millions d'euros). Il est inférieur à la cible fixée dans le projet annuel de performances (0,8 %).

L'absence de revalorisation des pensions au 1er octobre 2014 a conduit à une sous-exécution des dépenses (– 132 millions d'euros). Ainsi, l'écart final entre la prévision et la réalisation hors effet de revalorisation est de 0,12 %. Les moindres départs des militaires de 2014 (11 800 observés contre 15 000 prévus pour 2014) constituent la deuxième source de cette sous-exécution (– 42 millions d'euros).

Des entrées en paiement de pensions civiles plus importantes qu'anticipées en 2014 (54 300 observés contre 52 500 prévus en LFI) contribuent à l'inverse à majorer les dépenses de pensions par rapport à la prévision (+ 61 millions d'euros).

Au total, hors effets de comportements de départ et de revalorisation, l'écart entre la dépense prévue et exécutée est de 0,16 %.

Par ailleurs, les décès ont été légèrement plus nombreux que prévus en 2014, induisant une réduction des dépenses estimées (– 6 millions d'euros). Leurs effectifs sont prévus en appliquant les tables de mortalité projetées de l'INSEE à la pyramide des âges des pensions en paiement. Ces tables ont été décalées pour assurer une cohérence avec les spécificités de la fonction publique d'État en termes de mortalité. Cette méthode permet de prendre en compte l'évolution de la démographie de la population des retraités et notamment son vieillissement dans les années à venir. Cependant, cet exercice de prévision reste soumis aux aléas climatiques et épidémiologiques pouvant influencer sur les décès.

## B. UNE ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR RELATIF À L'ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION DES DÉPENSES ÉTROITEMENT LIÉE AUX RÉFORMES DES RETRAITES

L'évolution de l'indicateur 2.1 « Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution » peut s'analyser au regard de trois indicateurs de contexte apportant des informations complémentaires et permettant de mesurer les effets des réformes des retraites du 21 août 2003, du 9 novembre 2010 et du 20 janvier 2014 sur les comportements des agents publics et, notamment, sur les arbitrages opérés entre âge de départ et montant de la retraite.

### 1. L'augmentation tendancielle de l'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires de l'État

L'indicateur distingue fonctionnaires civils et militaires. La loi du 9 novembre 2010 prévoit un recul progressif de l'âge d'ouverture des droits dès 2011 et un alignement des conditions d'obtention du minimum garanti sur celles du minimum contributif du régime général.

Ces mesures, conjuguées à l'augmentation de la durée d'assurance et à la montée en charge de la décote prévues par la réforme de 2003, devraient contribuer au recul de l'âge de départ. C'est ainsi que l'âge moyen des civils devrait continuer de croître d'ici à 2016. La hausse anticipée de la part des fonctionnaires de catégories actives parmi l'ensemble des départs en 2016, associée à l'augmentation des départs des anciens instituteurs, conduirait toutefois à un maintien de l'âge moyen à la radiation des cadres entre 2016 et 2015 sans que cet effet ne remette en cause l'augmentation tendancielle de l'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires de l'État.

#### ÂGE MOYEN À LA RADIATION DES CADRES

(en années)

	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision
Personnels civils	60,78	61,05	61,0	61,2	61,1
Personnels militaires	47,09	47,62	47,3	47,1	47,1

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État, base de flux annuels.

### 2. Un trimestre de cotisation supplémentaire en 2016 sur la durée de cotisation moyenne

Cet indicateur distingue fonctionnaires civils et militaires.

La durée moyenne de cotisation ne suit pas la même tendance que l'âge moyen à la date de radiation des cadres, car elle dépend de l'âge d'entrée sur le marché du travail et de la durée cotisée dans d'autres régimes ou de la durée non cotisée.

Cette durée prévisionnelle pour 2016 s'établirait à 147 trimestres pour les personnels militaires et à 1 241 trimestres pour les personnels civils.

#### DURÉE MOYENNE DE COTISATION

(en trimestres)

	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision
Personnels civils	145,35	146,10	146	146	147
Personnels militaires	135,76	138,46	138	140	141

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État, base de flux annuels.

### 3. Les parts des agents concernés par la décote et par la surcote

Cet indicateur de contexte évalue les proportions des nouveaux retraités dont le montant de la pension est « surcoté » ou « décoté ».

L'article 51 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a introduit, pour les trimestres accomplis lorsque la durée d'assurance est supérieure au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une pension au taux plein, un coefficient de majoration (ou surcote) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 (majoration de la pension de + 0,75 % par trimestre accompli entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 1<sup>er</sup> janvier 2009, et de + 1,25 % après le 1<sup>er</sup> janvier 2009). Au contraire, lorsque la durée de cotisation est inférieure au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une pension au taux plein, un coefficient de minoration (ou décote) est appliqué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (avec une montée en charge du coefficient de minoration, de - 0,125 % par trimestre manquant pour la génération 1946, jusqu'à - 1,25 % à partir de la génération 1955).

Ces deux dispositifs doivent engendrer une incitation significative sur le comportement des fonctionnaires civils dans leur arbitrage « âge de départ à la retraite versus taux de la pension au départ ». La surcote encourage la poursuite d'activité des personnes ayant des carrières déjà longues, alors que la décote incite les personnes avec des carrières incomplètes à reporter leur départ.

#### PART DES AGENTS CONCERNÉS PAR LA DÉCOTE ET PAR LA SURCOTE

(en pourcentage)

	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision
Part des agents concernés par la décote (civils)	16	14	16	14	15
Part des agents concernés par la surcote (civils)	31	31	29	32	30

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État, base de flux annuels.

## II. UN SOLDE CUMULÉ ENCORE EN HAUSSE

Un compte d'affectation spéciale (CAS) devant être équilibré à tout instant, le CAS *Pensions* est doté, depuis sa création, d'un fonds de roulement, dénommé solde cumulé, destiné à assurer son équilibre.

Entre les prévisions de la budgétisation et le constat en exécution, le niveau de ce solde cumulé est soumis à des aléas, en dépenses comme en recettes. D'une part, la masse des prestations est sensible aux choix comportementaux des agents en matière de départ en retraite ainsi qu'aux variations de l'inflation. D'autre part, l'essentiel des recettes du CAS est constitué par des contributions des employeurs publics dont les assiettes ne peuvent pas être prévues parfaitement. Le CAS a donc besoin d'une réserve couvrant les aléas de prévisions, en plus de la nécessaire réserve qu'implique le décalage temporel entre les décaissements et les encaissements.

Au moment de sa création, la loi de finances initiale pour 2006 avait doté le CAS *Pensions* d'1 milliard d'euros de solde cumulé. Après avoir atteint un niveau critique en 2007, le fonds de roulement s'est peu à peu reconstitué pour atteindre 987 millions d'euros en fin d'exercice 2013. Les actions de pilotage budgétaire de 2015 ont permis de rétablir le solde cumulé à un seuil estimé à ce jour à 2,2 milliards d'euros.

La stabilité des taux de contributions employeurs entre 2015 et 2016 aboutit à une prévision de solde cumulé pour la fin de l'année 2016 aux alentours de 2,9 milliards d'euros, soit bien au-delà de la recommandation de la Cour des comptes. En effet, en 2012, la Cour avait recommandé une reconstitution du solde en LFI 2013 en fixant un niveau de recettes supérieur aux crédits <sup>(1)</sup>.

### SOLDE CUMULÉ DU CAS *PENSIONS* EN FIN D'ANNÉE

(en milliards d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (prévision)	2016 (prévision)
1,231	0,426	0,800	1,146	1,253	1,012	0,777	0,987	1,621	~ 2,2	~ 2,9

Source : ministère des finances et des comptes publics.

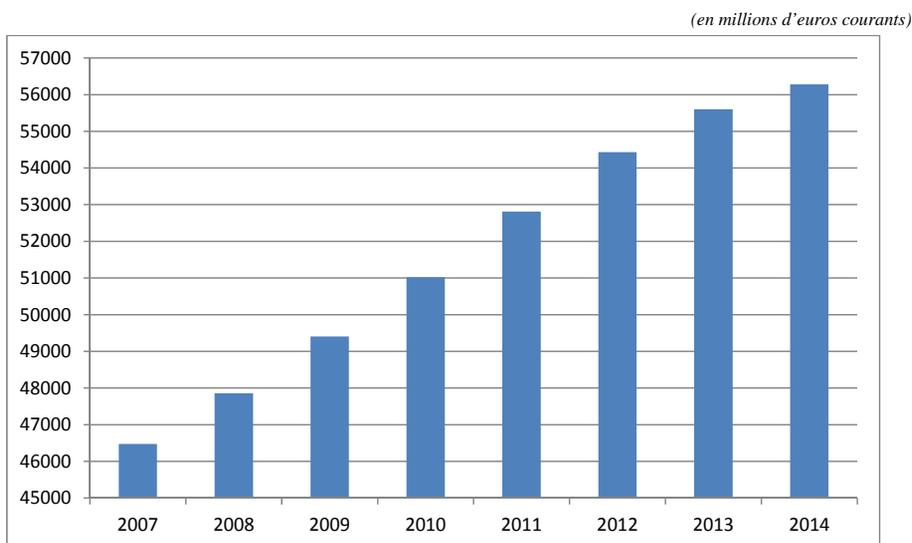
Le solde cumulé du CAS *Pensions* prévu en fin d'année 2015 permet d'assurer formellement le respect de l'obligation d'équilibre fixée par l'article 21-II de la LOLF. Malgré son niveau élevé, il n'apparaît pas nécessairement souhaitable de modifier, par à-coups, le niveau des taux de contribution au CAS en budgétisation ou en cours d'année, dans la mesure où la dynamique spontanée des dépenses de pension ramènera mécaniquement le niveau du solde cumulé du CAS autour de 1 milliard d'euros. Une stabilisation des taux est donc privilégiée, de manière à atteindre ce niveau aux alentours de 2018, en l'état actuel des dernières prévisions, sous le seul effet de la croissance tendancielle de la dépense de pensions.

(1) L'intitulé exact de la recommandation était : « Reconstituer le solde cumulé en 2013 et ne pas recourir de façon permanente au programme 195 pour assurer l'équilibre du CAS ».

### III. UNE AUGMENTATION ANNUELLE DE 2,8 % DES DÉPENSES DU CAS PENSIONS DEPUIS 2007 COMPENSÉE PAR UN AJUSTEMENT FRÉQUENT DES RECETTES

Les dépenses du CAS *Pensions* progressent fortement : en euros courants, elles sont passées de 46 475 millions d'euros en 2007 à 56 279 millions d'euros en 2014 (soit + 2,8 % par an en moyenne). Toutefois, sur les années 2014 et 2015, cette progression a été atténuée par les effets des réformes des retraites de 2003 et 2010, ainsi que par la mesure de décalage de la date de revalorisation des pensions de retraite d'avril à octobre qui a été inscrite dans la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

#### MONTANT DES DÉPENSES DU CAS PENSIONS DEPUIS 2007



Source : projet annuel de performances 2016.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits par programme et action.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE  
« PENSIONS » PAR PROGRAMME ET PAR ACTION**

*(en millions d'euros)*

Programme / action	Crédits de paiement				
	Exécution 2014	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Variation 2016/2015 En chiffre	Variation 2016/2015 En %
<b>Programme 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité</b>	<b>52 146,62</b>	<b>52 789,40</b>	<b>53 297,30</b>	<b>+ 507,90</b>	<b>+ 0,96</b>
Action 1 <i>Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires</i>	42 038,88	42 582,80	43 181,70	+ 598,90	+ 1,41
Action 2 <i>Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite</i>	9 964,51	10 062,50	9 972,50	- 90,00	- 0,89
Action 3 <i>Allocations temporaires d'invalidité</i>	143,22	144,10	143,10	- 1,00	- 0,69
<b>Programme 742 Ouvriers des établissements industriels de l'État</b>	<b>1 908,64</b>	<b>1 925,03</b>	<b>1 916,19</b>	<b>- 8,84</b>	<b>- 0,46</b>
Action 1 <i>Prestation vieillesse et invalidité</i>	1 842,79	1 860,20	1 850,90	- 9,30	- 0,50
Action 3 <i>Autres dépenses spécifiques</i>	0,44	1,41	1,25	- 0,16	- 11,35
Action 4 <i>Gestion du régime</i>	8,00	8,10	7,90	- 0,20	- 2,47
Action 5 <i>Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires</i>	57,41	55,32	56,14	+ 0,82	+ 1,48
<b>Programme 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions</b>	<b>2 223,76</b>	<b>2 127,58</b>	<b>1 991,16</b>	<b>- 136,42</b>	<b>- 6,41</b>
Action 1 <i>Reconnaissance de la Nation</i>	813,98	785,46	757,36	- 28,10	- 3,58
Action 2 <i>Réparation</i>	1 364,98	1 295,55	1 189,72	- 105,83	- 8,17
Action 3 <i>Pensions d'Alsace-Lorraine</i>	15,33	16,00	16,00	0,00	0,00
Action 4 <i>Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs</i>	16,41	17,20	15,30	- 1,90	- 11,05
Action 5 <i>Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien</i>	0,07	0,06	0,06	0,00	0,00
Action 6 <i>Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents</i>	12,63	12,99	12,44	- 0,55	- 4,23
Action 7 <i>Pensions de l'ORTF</i>	0,36	0,32	0,28	- 0,04	- 12,50
<b>Total du CAS Pensions</b>	<b>56 279,02</b>	<b>56 842,01</b>	<b>57 204,65</b>	<b>+ 362,64</b>	<b>+ 0,64</b>

Source : commission des finances (à partir des données du rapport annuel de performances pour 2014 et du projet annuel de performances pour 2016).

## A. LE BESOIN DE FINANCEMENT DU PROGRAMME 741

### 1. Une évolution dynamique des dépenses depuis 1990 suivie d'un ralentissement en 2016 comme en 2015

Les dépenses du programme 741 relatif aux pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État augmentent en moyenne au rythme de 4,4 % par an depuis 1990.

Cette progression des pensions moyennes est notamment due à la revalorisation des pensions et à l'amélioration de la pension moyenne des nouveaux pensionnés qui traduit une hausse régulière de l'indice retenu pour la liquidation. La croissance des effectifs de pensionnés est en comparaison moins dynamique (+ 1,8 % par an). Après avoir accélérée entre 1990 et 2004, la croissance de cette population s'est stabilisée autour de + 2 % par an puis a nettement ralenti depuis 2012, avec deux années de faibles départs en retraite en 2012 et 2013 du fait de la réforme des retraites de 2010.

Néanmoins, l'augmentation des dépenses du programme devrait être plus lente en 2016 avec une augmentation des crédits de 0,96 % (+ 507,90 millions d'euros).

Le Service des retraites de l'État (SRE) détermine la dépense de pensions prévisionnelle à l'aide d'un modèle de prévision de dépenses à court terme sur la base des hypothèses retenues par la direction du budget. Les prévisions de dépenses pour 2016 sont établies pour chaque action en appliquant des évolutions d'effectifs et de montant de pensions à des sous-populations homogènes. Elles s'appuient à la fois sur les données individuelles disponibles dans la base des pensions du SRE et sur la comptabilité de dépenses de pensions du CAS *Pensions*.

Pour résumer, deux sources principales de variation de la dépense sont identifiées : les revalorisations de pensions et les montants de pensions des entrants et sortants.

Pour 2016, les principales hypothèses retenues pour la prévision de dépense sont présentées dans le tableau suivant.

#### PRINCIPALES HYPOTHÈSES RETENUES POUR LA PRÉVISION DE LA DÉPENSE DU CAS *PENSIONS* POUR 2016

Taux de revalorisation au 1 <sup>er</sup> octobre 2015 des pensions hors invalidité (art. L. 341-6)	+ 0,1 %
Taux de revalorisation au 1 <sup>er</sup> avril 2016 des pensions d'invalidité (art. L. 161-23-1)	+ 0,2 %
Taux de revalorisation au 1 <sup>er</sup> octobre 2016 des pensions hors invalidité	+ 0,6 %
Revalorisation point fonction publique	Gel
Nombre de liquidants civils (droit direct)	54 500
Nombre de liquidants militaires (droit direct)	11 500
Nombre de sortants civils	52 300
Nombre de sortants militaires	18 800

Source : ministère des finances et des comptes publics.

#### a. Les revalorisations

Les deux principales revalorisations sont :

– celle prévue à l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraites : cette revalorisation de l'ensemble des pensions se fait dans les mêmes conditions que pour le régime général et dans les régimes alignés. Jusqu'en 2013, elle avait lieu au 1<sup>er</sup> avril selon un coefficient annuel fixé conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation prévue pour l'année

considérée et l'écart constaté entre prévision et réalisation de l'année précédente. À partir de 2014, la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites prévoit un décalage de la date de revalorisation au 1<sup>er</sup> octobre. Elle a engendré une baisse des dépenses estimées à 210 millions d'euros en 2014 et pourrait engendrer une économie de 270 millions d'euros en 2015.

– celle de la valeur du point d'indice de la fonction publique en vigueur à la date de radiation des cadres qui sert au calcul du montant de la pension.

Les hypothèses faites sur ces taux de revalorisation lors du projet de loi de finances peuvent différer de ce qui sera en définitive appliqué. Le niveau de la revalorisation prévue à l'article L. 16 est l'hypothèse qui a le plus d'impact sur le montant de dépenses, puisqu'elle touche toutes les pensions en paiement au jour de la revalorisation, tandis que la valeur du point d'indice de la fonction publique n'a d'impact pour une année donnée que sur le montant de la dépense des nouveaux retraités.

#### ***b. Les pensions des entrants et sortants***

Les projections prennent en compte à la fois une composante démographique (fonctionnaires en activité) et une composante comportementale (comportements de départs à la retraite). Les réformes des retraites de 2003, 2010 et 2014 ont des effets sur ces deux composantes. Ces réformes ont cherché à assurer un meilleur équilibre financier en partageant les gains d'espérance de vie constatés en moyenne pour les assurés sociaux entre actifs et retraités en se rapprochant des mécanismes du régime général. Ainsi, la durée effective de cotisation doit s'allonger de manière à maintenir constant le ratio entre durée cotisée et durée de retraite.

- Des mécanismes incitatifs ont été introduits dès 2003 pour parvenir à cet allongement.

Il s'agit du relèvement de la durée nécessaire pour obtenir le pourcentage maximal de liquidation de 75 %, instauration d'une décote et d'une surcote. En parallèle, les règles de calcul du minimum garanti ont été modifiées, ainsi que les conditions d'octroi des pensions de réversion des veufs. L'accès à la bonification pour enfants a été modifié, et les départs anticipés pour carrière longue ont été ouverts.

- Les effets de la réforme des retraites de 2010

Cette réforme a conduit d'une part à l'augmentation progressive de l'âge légal de départ de 60 à 62 ans, ainsi qu'au recul de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans. Cette phase transitoire a été raccourcie d'un an par l'article 88 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 pour atteindre la cible de 62 ans dès 2017. D'autre part, elle a permis de faire converger l'évolution des modalités d'attribution, le calcul du minimum garanti, ainsi que la mise en extinction progressive du départ anticipé des

fonctionnaires parents de trois enfants vers les mécanismes existants du régime général.

**IMPACT DE LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2010  
SUR LES DÉPENSES DE PENSIONS DE L'ÉTAT\***

(en milliards d'euros courants)

	Réalisé				Projections actualisées		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FPE	0,05	0,40	0,87	1,26	1,71	2,17	
Impacts en dépense	0,11	-0,09	-0,40	-0,62	-0,91	-1,20	-1,51
Mesures âge avec accélération - LFSS pour 2012	-0,05	-0,33	-0,57	-0,74	-0,96	-1,17	-1,39
Mesures de convergence public / privé	0,17	0,24	0,17	0,12	0,12	-0,03	-0,12
Impacts en recette							
Alignement taux de cotisation	0,16	0,32	0,48	0,64	0,80	0,97	

Source : Service des retraites de l'État de la DGFIP.

\* Hors impact de l'extension du dispositif de « retraite anticipée pour carrière longue » prévue par le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 détaillée ci-après.

Lecture : En 2011, la réforme a contribué à la situation financière du régime de la FPE pour + 0,05 milliard d'euros, dont + 0,16 milliard d'euros de recettes supplémentaires et - 0,11 milliard d'euros liés à des dépenses supplémentaires.

À l'instar de l'exercice 2011, le rendement de la réforme est ajusté en 2012 du fait de l'impact transitoire de l'aménagement de l'extinction du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants ayant effectué quinze années de service. En effet, la mesure n'est finalement entrée en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2011. Un peu plus de 15 000 départs anticipés de fonctionnaires de l'État parents de trois enfants ont été recensés en 2011 (soit environ 10 500 de plus qu'en 2010). Par ailleurs, le dispositif est encore ouvert aux agents qui étaient à moins de cinq années de l'âge d'ouverture des droits au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Le coût de la phase transitoire de cette mesure ira ainsi en s'estompant jusqu'en 2015.

- Le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse

Ce décret a prévu l'extension du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue déjà modifié dans le cadre de la réforme de 2010 : la condition de début d'activité est élargie aux assurés ayant commencé à travailler avant 20 ans et les conditions de validation de la durée d'assurance ont été assouplies.

L'élargissement de ce dispositif est financé par une hausse des cotisations vieillesse de 0,5 point au global :

- 0,2 point dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012, réparti à parts égales entre les salariés (0,1 point) et les employeurs (0,1 point) ;

- 0,1 point les trois années suivantes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, réparti à parts égales entre les salariés (0,05 point) et les employeurs (0,05 point).

**IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT DE JUILLET 2012 DU DISPOSITIF DE  
« RETRAITE ANTICIPÉE POUR CARRIÈRE LONGUE »**

*(en milliards d'euros courants)*

Fonction publique d'État	Réalisé			Projections actualisées		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FPE	0,05	- 0,03	- 0,09	- 0,05	- 0,06	- 0,12
Impact supplémentaire en dépense lié aux départs anticipés	0,01	0,09	0,17	0,17	0,21	0,27
Impact en recette - relèvement du taux de cotisation	0,05	0,06	0,09	0,12	0,15	0,15

Source : FPE : DGFIP – Service des retraites de l'État.

L'extension de l'accès aux carrières longues a permis à 7 320 fonctionnaires de la fonction publique d'État d'anticiper leur départ en 2014. Le nombre de bénéficiaires a ainsi augmenté de 17 % par rapport à 2013 (6 287 départs anticipés). À la fin du mois de juillet 2015, 3 851 départs anticipés pour carrière longue sont observés, ce qui devrait porter leur nombre à 7 300 personnes sur l'ensemble de l'année 2015.

L'impact net de l'élargissement de ce dispositif, correspondant à ces départs (desquels on déduit les départs anticipés des années précédentes qui auraient eu lieu cette année sans ce dispositif), est ainsi estimé à 3 700 départs, représentant une dépense supplémentaire de 230 000 millions d'euros. L'impact net se réduirait ensuite à 2 300 départs en 2016, associé à un coût estimé à 270 000 millions d'euros.

**2. Une augmentation des dépenses compensée par une augmentation des contributions employeurs et des cotisations salariales**

***a. La contribution employeur***

Pour permettre un fonctionnement équilibré du programme 741 dans un contexte de forte augmentation des dépenses, les taux de contributions ont nettement progressé depuis la création du CAS comme le montre le tableau ci-après. Les taux civils progressent en effet de 4 points de pourcentage par an en moyenne entre 2006 et 2016 et les taux militaires de 2,3 points.

**TAUX DE COTISATION EMPLOYEUR (2006-2016)**

(en pourcentage)

Année	Taux de cotisation employeur de l'État			Taux de cotisations des employeurs autres que l'État		
	Pension de retraite - civils	Pensions militaires	Allocation temporaire d'invalidité - civils	Pension de retraite - civils	Pensions militaires	Allocation temporaire d'invalidité - civils
2006	49,90	100,00	0,30	33,00		0,30
2007	50,74	101,05	0,31	39,50*		0,31
2008	55,71	103,50	0,31	50,00		0,31
2009	58,47**	108,39	0,32	60,14		0,32
2010	62,14	108,63	0,33	62,14		0,33
2011	65,39	114,14	0,33	65,39		0,33
2012	68,59	121,55	0,33	68,59		0,33
2013	71,78**	126,07	0,32	74,28		0,32
2014	74,28	126,07	0,32	74,28		0,32
2015	74,28	126,07	0,32	74,28		0,32
2016 (prévision PAP)	74,28	126,07	0,32	74,28		0,32

Source : service des retraites de l'État.

\* à compter du 13 mars 2007.

\*\* en moyenne annuelle, en tenant compte de la réduction de taux au mois de décembre.

***b. Des cotisations sociales en hausse à la suite des réformes de 2010 et 2014***

Dans la fonction publique, le taux de cotisation salariale était égal depuis 1991 à 7,85 % du traitement indiciaire brut. La réforme des retraites du 9 novembre 2010 a prévu la hausse de ce taux jusqu'à la valeur de 10,55 %, soit + 2,70 points, de façon à aligner l'effort contributif des fonctionnaires sur celui des salariés du secteur privé. Cette hausse a été étalée sur dix ans (+ 0,27 point par an). Le décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010 modifié portant relèvement du taux de cotisation des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'État a donc fixé le taux de cotisation salariale à 8,76 % pour l'année 2013. 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 instauré une augmentation supplémentaire entre 2012 et 2016 de 0,25 point de ce taux de cotisation salariale (soit 0,05 point par an).

Enfin, dans le cadre de la réforme de 2014, les hausses de cotisations générales s'appliqueront également aux fonctionnaires. Le taux de la retenue pour pension civile atteindra 11,1 % en 2020. Cette réforme intègre aussi une augmentation du taux de cotisation salariale des fonctionnaires de 0,3 point entre 2014 et 2017, réalisée selon des modalités de mise en œuvre propres au régime. L'impact sur le taux de cotisation salariale a été de + 0,06 point au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Cette augmentation devrait se prolonger de 2015 à 2017, à hauteur de + 0,08 point par an.

Ces trois augmentations du taux de cotisation portent celui-ci à 9,54 % en 2015 et à 9,94 % en 2016, comme on peut le voir sur le tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DU TAUX DE COTISATION SALARIALE  
DE LA FONCTION PUBLIQUE ENTRE 2010 ET 2020**

*(en pourcentage)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Taux de cotisation</b>	7,85	8,12	8,39	8,76	9,14	9,54	9,94	10,29	10,56	10,83	11,10
<b>Variation</b>		+ 0,27	+ 0,27	+ 0,37	+ 0,38	+ 0,40	+ 0,40	+ 0,35	+ 0,27	+ 0,27	+ 0,27
<b>Dont réforme de 2010</b>		+ 0,27	+ 0,27	+ 0,27	+ 0,27	+ 0,27	+ 0,27	+ 0,27	+ 0,27	+ 0,27	+ 0,27
<b>Dont décret RALC 2012</b>				+ 0,10	+ 0,05	+ 0,05	+ 0,05				
<b>Dont réforme de 2013</b>					+ 0,06	+ 0,08	+ 0,08	+ 0,08			

Source : ministère des finances et des comptes publics.

Le tableau ci-dessous présente l'augmentation des recettes du régime de la fonction publique de l'État et du régime des ouvriers d'État, compte tenu des prévisions d'assiettes de cotisation. Aucune cotisation n'est perçue pour le programme 743.

**RECETTES SUPPLÉMENTAIRES DE COTISATION SALARIALE LIÉES  
À LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2013-2014**

*(en millions d'euros)*

	2014	2015	2016	2017
<b>programme 741</b>	28	67	106	145
<b>programme 742</b>	1	1	2	3
<b>programme 743</b>	/	/	/	/

Note : Les prévisions à moyen terme sont indicatives, compte tenu de l'incertitude sur les assiettes de cotisation. Hypothèse retenue pour la progression du taux de cotisation sur la période 2015-2017 : +0,08 point par an.

Source : direction du budget.

Aux termes de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite, l'assiette de cette cotisation salariale est constituée des sommes versées aux agents « à titre de traitement ou solde à l'exclusion d'indemnités de toute nature ».

Cependant, ce principe général souffre différentes exceptions dans la mesure où certaines primes et indemnités sont prises en compte dans le calcul de la pension et sont soumises à retenue pour pension à des taux spécifiques :

– la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ouvre droit à un supplément de pension et est soumise à retenue. Le taux de retenue pour pension affectant cette bonification est toujours le taux normal, soit 8,76 % en 2013, 9,14 % en 2014, 9,54 % en 2015, et 9,94 % en 2016 ;

– les indemnités de sujétions spéciales « police » (article 95 de la loi de finances pour 1983 et loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982), « gendarmerie » (décret n° 58-639 du 28 juillet 1958 et loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983) et des personnels de l’administration pénitentiaire (décret n° 2002-1105 du 30 août 2002 et montant fixé par l’arrêté du 30 août 2002) sont soumises à un taux spécifique égal au taux de droit commun auquel est ajouté un taux de surcotisation de 2,2 %, applicable à l’ensemble de la rémunération soumise à retenue pour pension (traitement indiciaire brut et indemnité de sujétions spéciales) ;

– l’indemnité de risque au taux indexé des personnels de la branche surveillance de la douane (IRTI, devenue IR) est soumise à un taux spécifique égal au taux de droit commun auquel est ajouté un taux de surcotisation de 2,5 %, applicable à l’ensemble de la rémunération soumise à retenue pour pension (traitement indiciaire brut et indemnité de risque) ;

– l’indemnité mensuelle de technicité des agents du ministère des Finances (IMT) est soumise à un taux spécifique de 20 % en 2009, applicable uniquement à l’IMT.

La prise en compte de ces primes et indemnités dans le calcul des cotisations conduit à des taux effectifs (retenue pour pension rapportée au traitement indiciaire brut) variables. Ces écarts sont dus d’une part aux différences de taux appliqués, d’autre part aux différents taux de primes (et de NBI) entrant dans l’assiette des retenues pour pensions.

## **B. UNE AUGMENTATION PLUS LENTE DES DÉPENSES DU PROGRAMME 742 MAIS DES CRÉDITS EN BAISSE EN 2016**

L’augmentation des dépenses de pensions des ouvriers d’État est plus lente que celle du régime des pensions civiles et militaires de retraite (+ 2,4 % par an en moyenne depuis 1990), en raison d’une diminution faible mais régulière des effectifs de pensionnés (– 0,2 % en moyenne par an, et – 0,7 % par an depuis 2001).

Pour 2016, les dépenses du FSPOEIE <sup>(1)</sup> sont prévues en baisse de – 0,4 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2015. Cette relative stabilité entre 2015 et 2016 s’explique notamment en raison d’une prévision d’exécution des dépenses en 2015 moins élevée que celle prévue en loi de finances initiale pour 2015. En effet, alors même que la loi de finances initiale pour 2015 prévoyait une revalorisation des pensions de + 0,9 % au 1<sup>er</sup> octobre 2015, elle ne devrait s’élever qu’à + 0,1 %. Par ailleurs, les effectifs de pensionnés seront légèrement moins importants que ceux retenus en budgétisation 2015, notamment sur le périmètre des droits dérivés.

---

(1) Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État

## 1. Un régime caractérisé par un fort déséquilibre démographique

Au 31 décembre 2014, 34 602 personnes cotisent à ce régime pour 103 487 pensionnés, soit plus de deux pensionnés pour un cotisant.

### OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)
Cotisants	51 468	49 578	47 100	44 511	41 643	39 761	37 108	34 602	30 662
Total des pensionnés*	107 995	108 014	107 250	106 647	106 007	104 869	104 120	103 487	102 621
Pensionnés de droit direct *	69 794	70 185	69 962	69 815	69 732	69 167	69 163	69 169	68 670
Pensionnés de droit dérivé *	38 201	37 829	37 288	36 832	36 275	35 702	34 957	34 318	33 951
Ratio démographique brut	0,48	0,46	0,44	0,42	0,39	0,38	0,36	0,33	0,30

Source : direction du budget.

En 2014, les dépenses de prestations servies par le régime ont atteint 1 843 millions d'euros (action 1 du programme 742). En 2015, le régime devrait verser environ 1 840 millions d'euros de prestations.

## 2. Un besoin de financement principalement couvert par une subvention de l'État qui sera néanmoins en baisse en 2016

Les besoins de financement du FSPOEIE et du RATOCEM <sup>(1)</sup> sont couverts par les retenues pour pension à la charge des ouvriers, les contributions des établissements employeurs et une subvention d'équilibre inscrite chaque année au budget général.

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites prévoit l'évolution du taux de retenue pour pension des ouvriers de l'État. Ainsi, le décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010, dans sa version initiale, a arrêté un relèvement du taux de la retenue pour pension de + 0,27 point par an jusqu'à atteindre le niveau de 10,55 % en 2020.

De surcroît, le décret n° 2012-847 <sup>(2)</sup> du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse prévoit l'augmentation des taux de cotisations salariale et patronale afin de financer l'élargissement du dispositif carrières longues. Aussi, à la hausse des taux prévue par le décret du 30 décembre 2010, s'ajoute une augmentation de 0,25 point à raison de 0,10 point dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012 puis de 0,05 point par an à compter de 2014. Au final, le taux de cotisation salariale des ouvriers d'État devrait s'établir à 10,80 % en 2020.

(1) Rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

(2) Ce décret modifie les conditions de départ anticipé à la retraite au titre des carrières longues. Il permet l'ouverture du droit à la retraite anticipée à 60 ans pour les assurés justifiant de la durée d'assurance cotisée requise pour leur génération et ayant commencé à travailler avant l'âge de 20 ans. Le dispositif est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2012.

Enfin, à la suite de la réforme des retraites de 2014, le taux de cotisation salariale des fonctionnaires sera augmenté en supplément de 0,3 point entre 2012 et 2016, dont 0,08 point en 2015, soit un taux de cotisation salariale de 9,54 %, et de + 0,08 point en 2016, soit un taux de 9,94 %.

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le taux de contribution patronale des ouvriers d'État progresse en fonction de celui en vigueur au régime général pour un salarié non cadre sur la première tranche (cotisation employeur de droit commun, part patronale de la cotisation ARRCO et taux employeur AGFF), conformément au décret n° 2008-1328 modifié du 15 décembre 2008. Les taux prévus pour 2015 et 2016 tiennent également compte du relèvement du taux employeur du régime général (+ 0,05 point en 2015 puis en 2016) prévu dans le cadre de la réforme 2014 des retraites.

#### ÉVOLUTION DU TAUX DE COTISATION ET DE CONTRIBUTION AU FSPOEIE

(en pourcentages)

	2009	2010	2011	du 01/01/12 au 31/10/12	du 01/11/12 au 31/12/12	2013	2014	2015	2016 (p)
<b>Taux de cotisation salariale</b>	7,85	7,85	8,12	8,39	8,49	8,76	9,14	9,54	9,94
<b>Taux de contribution employeur</b>	27,00	30,00	33,00	33,00	33,23	33,23	33,87	34,28	34,51

Source : ministère des finances et des comptes publics.

L'équilibre du FSPOEIE est assuré par une subvention de l'État répartie entre les ministères employeurs d'ouvriers d'État. En 2014, cette subvention représente 67,6 % (contre 62 % en 2012) des recettes du programme 742, ce qui s'explique par un ratio démographique très dégradé (0,33 cotisant pour un pensionné). Les recettes de cotisations salariales et de contributions des employeurs couvrent 26,6 % du besoin de financement. S'y ajoutent une contribution du ministère de la Défense pour le financement des rentes RATOCEM, des recettes de compensation démographique<sup>(1)</sup> ainsi que des produits financiers, techniques et exceptionnels<sup>(2)</sup>.

(1) À noter l'extinction du mécanisme de compensation spécifique vieillesse entre régimes spéciaux à compter de 2012.

(2) Dont 50 millions d'euros de produit exceptionnel correspondant à des capitaux propres des deux fonds du programme qui n'avaient, depuis la création du CAS Pensions en 2006, jamais fait l'objet d'une intégration dans le suivi budgétaire du programme alors qu'elles auraient dû l'être (oublis au moment du passage en mode LOLF).

Les recettes du programme pour 2016 seront en diminution de -4,4 % (soit -86,6 millions d'euros) par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2015 en raison, malgré une augmentation des recettes de compensation, d'une diminution des recettes de cotisations et de subvention de l'État :

- les recettes de cotisations sont en diminution de 43,2 millions d'euros ;
- les recettes diverses et les autres financements sont en retrait respectivement de 0,1 million d'euros et 1 million d'euros par rapport à 2015 ;
- la contribution au FSPOEIE diminue de 48,8 millions d'euros ;
- la subvention servant au financement des RATOCEM est moins importante de 0,5 million d'euros ;
- enfin, les recettes de compensation démographique augmentent de 7 millions d'euros.

### **C. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 743 DE 136,42 MILLIONS D'EUROS PRÉVUE EN 2016**

La rente viagère (pension militaire d'invalidité et retraite du combattant) à destination des anciens combattants représente environ 98 % des dépenses inscrites sur ce programme. Le programme *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* intègre les crédits nécessaires au financement de ces pensions.

Le paiement des dépenses de pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre fait intervenir plusieurs acteurs :

- les ministères employeurs gestionnaires de la carrière des bénéficiaires, en l'espèce le ministère de la Défense ;
- le Service des retraites de l'État de la DGFIP, qui liquide et concède les pensions relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (PMIVG) ;
- le réseau de la DGFIP qui assure, au travers des centres de gestion des retraites (CGR), le paiement des pensions militaires d'invalidité, retraites du combattant, pensions d'Alsace Lorraine et traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.

**ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTES PRESTATIONS ENTRE 2015 ET 2016**

(en euros)

	<b>PLF 2015</b>	<b>PLF 2016</b>
Reconnaissance de la Nation	785 464 000	757 364 000
Réparation	1 295 550 000	1 189 720 000
Pensions d'Alsace-Lorraine	16 000 000	16 000 000
Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	17 200 000	15 300 000
Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	63 000	56 226
Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident	12 986 000	12 438 000
Pensions de l'ORTF	320 000	280 000
<b>Total</b>	<b>2 127 583 000</b>	<b>1 991 158 226</b>

Source : direction du budget.

**IV. LE BESOIN DE FINANCEMENT À MOYEN ET LONG TERME DU RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT**

**A. DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT CHIFFRÉS À 1 561 MILLIARDS D'EUROS FIN 2014**

En application des normes comptables en vigueur, les engagements de retraite de l'État au titre de ses fonctionnaires sont évalués dans l'annexe au compte général de l'État (engagements hors bilan).

L'évaluation des engagements de l'État en matière de retraites consiste à évaluer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation. Les pensions futures des actifs, évaluées sur la base de leur évolution de carrière probable à l'aide des paramètres actuels du régime, sont prises en compte au prorata des années de services effectuées à la date d'évaluation sur le nombre d'années de services au moment du départ à la retraite.

**Les engagements de retraites des fonctionnaires civils de l'État et des militaires se situaient à environ 1 561 milliards d'euros au 31 décembre 2014, au taux d'actualisation réel de 1,17 %, net d'inflation. Cela correspond à près de 64 % du PIB.**

Pour rappel, les engagements de retraites des fonctionnaires civils de l'État et des militaires se situaient à environ 1 302 milliards d'euros au 31 décembre 2013, au taux d'actualisation de 1,308 % réel, net d'inflation. Cela correspondait à près de 63 % du PIB.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, à compter du compte général de l'État 2013, une nouvelle obligation d'État, dont l'échéance est plus adaptée à la durée des engagements du régime de retraite des fonctionnaires civils de l'État et des militaires, est retenue comme référence : il s'agit de l'OAT€ 2032 (obligation assimilable du Trésor) indexée sur l'inflation

de la zone euro. Une étude menée par un actuair e indépendant mandaté par la Cour des comptes a montré que les deux inflations, française et zone euro, convergent sur le long terme. Par conséquent, à défaut d'existence d'une obligation d'État indexée sur l'inflation française de maturité proche de la durée du régime, l'utilisation comme référence de l'obligation OAT-€ 2032 indexée sur l'inflation de la zone euro semble justifiée.

#### MONTANT DES ENGAGEMENTS EN FONCTION DU TAUX D'ACTUALISATION RETENU

(en milliards d'euros)

Engagements au 31/12/2014	Taux d'actualisation			
	0,17 %	0,50 %	1,00 %	1,5 %
	1 561	1 459	1 325	1 208
dont retraités	1 004	952	882	820
dont actifs	557	507	442	388

Source : ministère des finances et des comptes publics.

Au 31 décembre 2014, le taux d'actualisation est de 0,17 %, contre 1,08 % fin 2013, cette évolution induisant mécaniquement une forte révision à la baisse des engagements de retraite de 259 milliards d'euros.

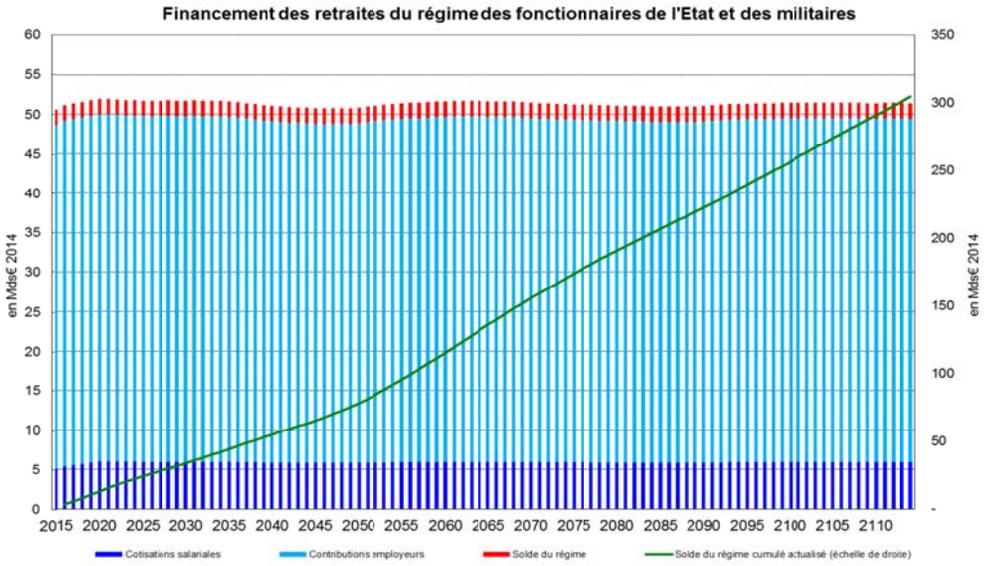
## B. LE BESOIN DE FINANCEMENT À LONG TERME

Le « besoin de financement actualisé » mesure les réserves qui seraient en théorie nécessaires aujourd'hui, en étant placées au taux d'intérêt du marché, pour faire face à l'ensemble des décaissements nécessaires pour combler les déficits anticipés. Les hypothèses de calcul se fondent sur la masse des prestations et des cotisations anticipées à législation constante et sur la base de taux de cotisations inchangés. Néanmoins, l'exercice de projection nécessite de choisir un ensemble d'hypothèses démographiques (évolution de la population active, tables de mortalité, taux de fécondité, etc.) et macroéconomiques (croissance, évolution des salaires, etc.) nécessairement sujettes à incertitude.

Le besoin de financement actualisé s'élève donc à 306 milliards d'euros avec un taux d'actualisation réel de 0,17 %, mais la valeur du « besoin de financement actualisé » du régime des fonctionnaires de l'État est très sensible au taux d'actualisation retenu.

À la hausse significative des taux de contribution employeurs conjuguée à la hausse du taux de cotisation salariale répond une diminution du besoin de financement supplémentaire ultérieur pour le régime.

Le graphique ci-après illustre l'évolution annuelle de la masse des prestations du régime et décompose son financement entre les cotisations salariales et contributions des employeurs à droit constant et le besoin supplémentaire de financement annuel. Il indique également le besoin de financement actualisé cumulé sur la période de projection.



Source : DGFIP – Service des retraites de l'État.

## DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Les régimes de retraite subventionnés par la mission *Régimes sociaux et de retraite* sont, pour la plupart, anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale. Leurs caractéristiques démographiques sont similaires et marquées par un fort déséquilibre cotisants/pensionnés. Ce déséquilibre est maximal pour des régimes fermés comme celui des mines ou de la Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA). Il est très important dans les régimes des marins, des agents de la SNCF et, dans une moindre mesure, de la RATP. Ces régimes, dans l'impossibilité de s'autofinancer, doivent faire appel à la solidarité nationale pour compenser les effets de leur rapport démographique dégradé.

Les dépenses de la mission sont essentiellement obligatoires. C'est pourquoi l'État doit s'assurer de la bonne gestion, par les organismes de sécurité sociale, des différents dispositifs et régimes en veillant à ce qu'un service de qualité soit rendu à leurs bénéficiaires au meilleur coût pour la collectivité nationale qui les finance principalement. Le rapporteur spécial veillera également à l'impact des réformes de retraite sur les principales caisses de retraite relevant de la Mission.

La mission *Régimes sociaux et de retraite* comporte trois programmes de volume inégal, selon une nomenclature inchangée en 2016 :

– le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* est essentiellement constitué des subventions d'équilibre aux régimes de retraite de la SNCF et la RATP. Ces régimes sont gérés respectivement par la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF) et la Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRP RATP). Le programme prévoit également des crédits à destination des chauffeurs routiers en congé de fin d'activité (CFA) ou retraités ainsi que des financements marginaux pour des régimes de retraite disparus. Au total, il est doté de 4 038 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances (contre 4 035 en 2015, soit une hausse de 0,07 %).

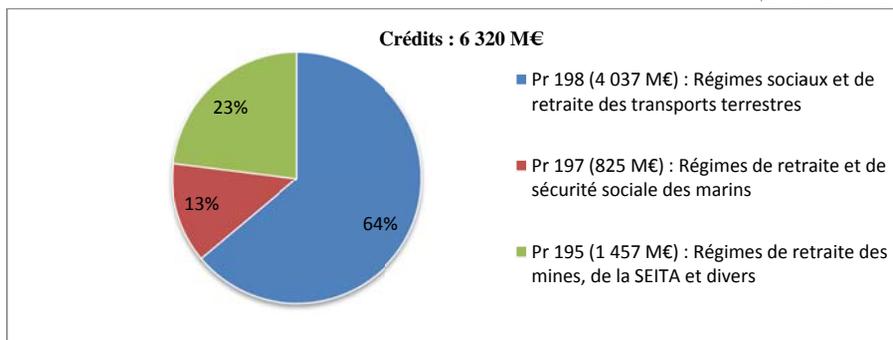
– le programme 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* retrace principalement la subvention d'équilibre de l'État pour les charges de retraites. Cette dotation est versée à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), qui gère le régime spécial de sécurité sociale des marins. Le programme est doté de 824 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances (contre 852 millions d'euros en 2015, soit une baisse de 3,41 %).

– enfin, le programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*, qui bénéficie de 1 456 millions d'euros en 2016 (contre 1 525 en 2015, soit une baisse de 4,7 %), est le support budgétaire des participations de l'État à divers régimes de retraite en voie d'extinction. Sa participation est versée à la Caisse

autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), aux régimes de retraite de la SEITA et de l'Imprimerie nationale, mais également aux régies ferroviaires d'outre-mer ainsi qu'à l'ORTF.

#### RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances (à partir des chiffres du projet annuel de performances pour 2016).

La présente mission, dont la vocation est de verser des subventions d'équilibre à certains régimes de retraite, n'intègre pas l'ensemble des crédits engagés par l'État pour le financement de régimes de retraite. Aucun document, y compris l'annexe générale (« jaune budgétaire ») *Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale*, ne permet de disposer d'une vision exhaustive de ces flux. C'est pourquoi, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2014, la Cour des comptes a réitéré sa recommandation de 2013 visant à regrouper dans une même mission l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État, ou à tout le moins les présenter conjointement dans un jaune budgétaire dédié.

#### I. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS ET DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT EN 2016 À L'EXCEPTION DES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP

Les crédits inscrits sur la mission *Régimes sociaux et de retraite* s'élèvent à 6 320 millions d'euros pour 2016, un montant légèrement inférieur à celui de 2015 (- 1,46 %).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE PAR PROGRAMME ET PAR ACTION**

*(en euros)*

Programme / action	Crédits de paiement				
	Exécution 2014	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Variation 2016/2015 En volume	Variation 2016/2015 En %
<b>Programme 198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres</b>	<b>4 129 304 051</b>	<b>4 035 921 512</b>	<b>4 038 730 778</b>	<b>+ 2 809 266</b>	<b>+ 0,07</b>
Action 3 Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 310 926 552	3 196 130 000	3 215 618 329	+ 19 488 329	+ 0,61
Action 4 Régime de retraite du personnel de la RATP	619 000 000	643 240 000	652 571 360	+ 9 331 360	+ 1,45
Action 5 Autres régimes	199 377 499	196 551 512	170 541 089	- 26 010 423	- 13,23
<b>Programme 197 Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</b>	<b>820 211 301</b>	<b>852 952 581</b>	<b>824 838 307</b>	<b>- 28 114 274</b>	<b>- 3,30</b>
<b>Programme 195 Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers</b>	<b>1 556 752 232</b>	<b>1 525 080 597</b>	<b>1 456 785 889</b>	<b>- 68 294 708</b>	<b>- 4,48</b>
Action 1 Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 385 838 598	1 356 725 807	1 293 463 659	- 63 262 148	- 4,66
Action 2 Régime de retraite de la SEITA	167 663 634	165 334 790	160 620 000	- 4 714 790	- 2,85
Action 3 Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	0	0	0	0	0
Action 4 Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	2 900 000	2 700 000	2 422 230	- 2 77 770	- 10,29
Action 7 Versements liés à la liquidation de l'ORTF	350 000	320 000	280 000	- 40 000	- 12,50
<b>Total de la Mission Régimes sociaux et de retraite</b>	<b>6 506 267 584</b>	<b>6 413 954 690</b>	<b>6 320 354 974</b>	<b>- 93 599 716</b>	<b>- 1,46</b>

Source : commission des finances (à partir des chiffres du projet annuel de performances pour 2016).

**Le programme 198 Régime sociaux et de retraite des transports terrestres** représente la part la plus importante en volume des crédits de la mission (**64 %**). L'action 3 représente 79,6 % de ce programme en raison d'un fort déséquilibre démographique. Il s'agit du seul programme dont les crédits augmentent en 2016 (+ 0,07 %), cela est notamment dû à l'augmentation des dépenses du régime de retraite du personnel de la SNCF (+ 0,61 %) et du régime de retraite du personnel de la RATP (+ 1,45 %). Cette augmentation reste néanmoins très faible (+ 2,8 millions d'euros). Celle-ci permet de confirmer le constat de stabilisation de la subvention d'équilibre versée par l'État à ces deux régimes depuis 2014.

Les crédits des programmes 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* et 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* sont en baisse respectivement de 3,30 % et 4,48 %.

Les dépenses de la mission sont étroitement corrélées au nombre des bénéficiaires de pensions de ces régimes. Cela en fait des dépenses difficiles à piloter en raison du faible ratio cotisants/ retraités et du faible rendement des cotisations qui en découle. Néanmoins, certains outils peuvent être utilisés, d'une part, pour atténuer l'augmentation de la masse des pensions comme le gel de la revalorisation des retraites, et d'autre part, pour augmenter les recettes des caisses

de retraite en relevant l'âge légal de départ à la retraite. Ces dernières mesures n'auront aucun effet sur les régimes de retraite des mines et de la SEITA, un effet limité sur le régime de retraite des marins et un réel effet sur les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP. C'est en ce sens que les réformes de retraite de 2008 et 2014 sont intervenues, afin de conduire à une harmonisation de la réglementation du régime de retraite de la SNCF et de la RATP avec celle de la fonction publique.

### A. UNE BAISSÉ DE 1,06 % DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT VERSÉE À LA MISSION EN 2016 DUE À UNE DIMINUTION DU NOMBRE DE PENSIONNÉS

Le tableau suivant présente l'évolution de la subvention de l'État, ainsi que leur part dans le budget de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF), de la Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRP RATP), du régime spécial de sécurité sociale des marins, de la caisse nationale de la sécurité sociale dans les mines (CNASSM) et du régime de retraite de la SEITA. Ces caisses représentent 97,2 % des crédits de la mission pour 2016.

#### ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT ET PART DE CETTE SUBVENTION DANS LE BUDGET DES PRINCIPALES CAISSES DE RETRAITE RELAVANT DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES »

(en millions d'euros)

	2013		2014		2015		2016 (p)		Variation 2016/2015
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	
<b>CPRP SNCF</b>	3 336	63,3 %	3 311	62,7 %	3 196	60,1 %	3 216	60,7 %	+ 0,63 %
<b>CRP RATP</b>	611	56,9 %	619	59,6 %	643	58,0 %	653	57,9 %	+ 1,56 %
<b>Régime de retraite des marins</b>	840	76,8 %	820	76,4 %	853	79,3 %	825	77,3 %	- 3,28 %
<b>CNASSM</b>	1 329	76,1 %	1 386	78,6 %	1 357	82,4 %	1 294	82,5 %	- 4,64 %
<b>Régime de retraite de la SEITA</b>	166	98,2 %	168	99,4 %	166	99,5 %	161	99,4 %	- 3 %
<b>Total</b>	<b>6 282</b>	<b>66,75 %</b>	<b>6 304</b>	<b>66,71 %</b>	<b>6 215</b>	<b>66,77 %</b>	<b>6 149</b>	<b>66,73%</b>	<b>- 1,06 %</b>

(1) Subvention de l'État en volume.

(2) Part de la subvention dans le budget total.

Source : projets annuels de performances de 2013 à 2016.

La subvention de l'État a faiblement diminué sur la période 2013-2015 (- 1,07 %) et cette tendance devrait continuer en 2016 avec une diminution de 1,06 % par rapport à 2015. Cette diminution sur l'ensemble de la mission *Régimes sociaux et de retraite* s'explique principalement par la diminution du nombre de pensionnés.

Toutefois, même si la subvention d'équilibre de l'État tend vers une diminution, sa part dans le budget des principales caisses de retraite relevant de la Mission demeure importante (66,73 %). L'importance de cette part s'explique par un déséquilibre démographique important, comme l'illustre le tableau suivant :

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET RATIO DÉMOGRAPHIQUE DES PRICIPAUX RÉGIMES

	Nombre de cotisants			Nombre de retraités			Ratio démographique
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014
<b>SNCF</b>	148 179	147 008	144 745	271 532	267 069	263 772	0,66*
<b>RATP</b>	42 364	42 364	42 364	51 208	51 841	52 860	0,88*
<b>Marins</b>	30 045	30 415	29 866	114 685	113 267	111 801	0,26
<b>Mines</b>	2 901	2 567	2 299	295 432	286 727	276 460	0,01
<b>SEITA</b>	64	18	13	9 294	9 036	8 741	0,01

\* pondéré des pensions de réversion.

Source : projets annuels de performances de 2014 à 2016.

Le nombre de bénéficiaires des prestations de la caisse nationale de la sécurité sociale dans les mines (CNASSM) a diminué de 3 % entre 2014 et 2015. Elle compte 286 727 pensionnés en 2015, conduisant à une baisse des charges de pension de 60 millions d'euros par rapport à 2014. En l'absence de subvention de l'État, les versements de cotisations (moins de 1 % des prestations) et les compensations démographiques inter-régimes ne permettraient pas de couvrir les prestations de retraite des ex-mineurs. En 2016, le régime devrait compter 276 460 pensionnés dont 145 098 de droit direct pour seulement 2 299 cotisants.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le régime de retraite de la SEITA comptait 64 cotisants actifs (– 42 % par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 2014) et 9 294 pensionnés (– 2 % par rapport à 2014 dont 2 610 en droits dérivés). Ce régime spécial est fermé depuis 1981 (arrêt des recrutements de personnel sous statut particulier SEITA) et l'État s'est engagé, lors de la privatisation de l'entreprise en 1993, à en assurer l'équilibre. L'État a perçu à cet effet la cotisation annuelle libératoire et le versement le 6 février 1995 d'une soulte d'une valeur de 61 millions d'euros qui couvrait environ 3,5 % des engagements de retraite du régime, évalués à l'époque à 1,8 milliards d'euros sur la base d'un taux d'actualisation de 4,5 %. La réserve ainsi constituée et utilisée depuis 1995 a été intégralement mobilisée début 2012 sur décision de l'État, ce qui ne remet nullement en cause l'engagement de ce dernier de couvrir les besoins en financement du régime. En 2014, le régime a enregistré 265 nouveaux pensionnés dont 144 de droits directs.

Le régime social des marins est en déficit structurel avec une projection de 29 866 actifs pour 111 801 pensionnés en 2016. Le déficit constaté sur la branche retraite est couvert par le budget de l'État au titre de la solidarité nationale. Les prévisions du régime des marins s'effectuent sur la base d'une analyse statistique des évolutions récentes. Ainsi, les effectifs de pensions de marins continuent à décroître légèrement et régulièrement pour les années 2012 à 2015 (– 2,08 %), le nombre de nouvelles liquidations étant inférieur à celui des décès.

Le régime de la SNCF présente un déséquilibre démographique important essentiellement dû aux fortes embauches de cheminots lors de la reconstruction du réseau ferré après la deuxième guerre mondiale (450 000 cotisants en 1949 contre 153 000 environ en 2014, y compris les contrats d'apprentissage et de professionnalisation). La réforme des régimes spéciaux de retraite de 2008 a considérablement modifié les comportements de départ à la retraite des cheminots. La CPRPSNCF considère qu'il est à ce jour très délicat de déterminer avec précision les flux de départs attendus dans les prochaines années. En effet, d'une part, les paramètres de calcul de la pension évoluent dans le temps (instauration d'une décote depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010, baisse progressive de la valeur de l'annuité, etc.) et, d'autre part, les causes de maintien en activité sont multiples (bénéfice des mesures salariales d'accompagnement de la réforme, augmentation du nombre de trimestres liquidables, etc.).

Le rapport démographique cotisants/retraités du régime de retraite de la RATP (0,88 en 2014) est le plus élevé de l'ensemble des principaux régimes de retraite relevant de la mission *Régimes sociaux et de retraite*. La population des actifs cotisants du régime de retraite de la RATP (42 364 prévus pour 2015) est supposée rester stable à l'horizon 2019. L'ensemble des allocataires, toutes pensions confondues, atteindrait 51 841 en 2015 et 54 127 en 2019. Le montant total des prestations à servir devrait évoluer nettement entre 2015 (1 072 millions d'euros) et 2019 (1 240,5 millions d'euros) mais cette évolution devrait être partiellement compensée par une majoration des cotisations à recevoir (passant de 465,1 millions d'euros en 2015 à 497,6 millions d'euros en 2019). La dotation de l'État passerait quant à elle de 643,24 millions d'euros effectivement versés en 2015 à 771,4 millions d'euros en 2019.

## **B. LES OUTILS DE PILOTAGE DES DÉPENSES ET DES RECETTES MIS EN PLACE PAR LES RÉFORMES DE RETRAITE SUCCESSIVES MALGRÉ UNE FAIBLE MARGE DE MANŒUVRE**

Tout comme pour le régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires, deux sources principales permettent une diminution des dépenses et une augmentation des recettes.

Tout d'abord, l'article 9 de la loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la Sécurité Sociale pour 2014 a **prévu le gel de la revalorisation des retraites en 2014 pour les régimes de la SNCF, de la RATP et des marins**. La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a également prévu le report de la date de revalorisation des pensions du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> octobre, à l'exception des pensions d'invalidité et de réforme <sup>(1)</sup> pour ces mêmes régimes.

---

(1) Lorsque l'agent est, à la suite d'une maladie ou d'une blessure, devenu inapte à tout emploi, il peut être réformé avec le bénéfice d'une pension, quel que soit son âge et sa durée de services.

Ensuite, les réformes des retraites de 2008 et 2010 tendent à faire converger la réglementation des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP vers celle du régime des fonctionnaires publics. La première réforme a permis d'appliquer à ces régimes les mesures prises pour le régime des fonctionnaires publics en 2003 (hausse de la durée d'assurance requise pour un départ à la retraite au taux plein, instauration de barèmes de décote et de surcote et indexation du montant des pensions sur l'évolution des prix). La seconde permettra de mettre en œuvre le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite afin de rejoindre celui de la fonction publique mis en place par la réforme de 2008.

Le rapporteur spécial partage la préoccupation de la Cour des comptes qui recommande, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 de renforcer l'information du Parlement en retraçant, même de manière succincte, dans les documents budgétaires (PAP, RAP) un bilan stratégique et chiffré des effets, sur l'évolution des subventions versées par l'État, des réformes successives des retraites (2008, 2010, 2012, 2013), et en particulier des mesures d'accompagnement et des mesures de politique salariale d'entreprise pour les régimes spéciaux.

## 1. La revalorisation des pensions : un outil de baisse des dépenses

### *a. Des économies supplémentaires estimées à 30,7 millions d'euros pour les régimes de la SNCF et des marins grâce au gel de la valeur des retraites*

À la suite de la déclaration du 16 avril 2014 du Premier Ministre, l'article 9 de la loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la Sécurité Sociale pour 2014 dispose qu' « à titre exceptionnel, la revalorisation annuelle des prestations de sécurité sociale prévue à l'article L 161-123-1 du code de la sécurité sociale n'est pas appliquée lors de la prochaine échéance de revalorisation suivant la promulgation de la présente loi ».

Les effets de la non-revalorisation des pensions sur la CPR SNCF ont été estimés pour l'année 2014. Ce gel a occasionné un gain de 9 mois de revalorisation. Sur la base d'un taux de 0,6 % (taux de la revalorisation des pensions de réforme et d'invalidité au 1er avril 2014), **le gain pour la caisse est estimé à environ 22,3 millions d'euros**. Les incidences du gel des pensions n'ont pas été intégrées aux prévisions à plus long terme de la CPRPSNCF.

Le rapporteur spécial n'a en revanche pas pu obtenir les informations nécessaires pour quantifier l'impact du gel des pensions sur les dépenses de la CRP RATP. Les mesures de gel des pensions sur l'année 2014 et la démographie du régime (115 400 pensions en prévision contre 115 216 pensions en exécution) sur cette période se sont traduits par une diminution globale des dépenses au regard des prévisions initiales de 8,4 millions d'euros.

***b. Une connaissance limitée de l'impact du report de la date de revalorisation des pensions sur les régimes de retraite de la SNCF, de la RATP et des marins***

La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a prévu le report de la date de revalorisation des pensions du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> octobre à l'exception des pensions de réforme pour ces mêmes régimes.

Seule la CRPRATP a calculé l'impact du report de la date de revalorisation des pensions. Ses résultats figurent dans le tableau suivant :

**IMPACT DU REPORT DE REVALORISATION DES PENSIONS VERSÉES PAR LA CRP RATP**

(en millions d'euros courants)

	scénario avec revalorisation au 1 <sup>er</sup> avril	scénario avec revalorisation au 1 <sup>er</sup> octobre	écart
<b>2014</b>	608,1	608,1	0
<b>2015</b>	637,2	631,7	- 5,5
<b>2016</b>	678,3	668,4	- 9,9
<b>2017</b>	733	722,6	- 10,5
<b>2018</b>	773,1	762,2	- 10,9
<b>2019</b>	795,3	794,1	- 11,2
<b>2020</b>	805,3	793,9	- 11,4

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

***c. Des économies atténuées par la sous-budgétisation du congé de fin d'activité***

Le congé de fin d'activité (CFA) est un dispositif conventionnel qui permet aux conducteurs routiers, sous conditions d'ancienneté, de cesser leur activité avant l'âge de leur droit à pension de retraite. Chaque départ en CFA est compensé dans l'entreprise par l'embauche d'un conducteur routier. Ce dispositif est financé par l'action 5 du programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*. L'année 2014 a été marquée par une très forte hausse des crédits de l'action, aboutissant à une sur-exécution de + 44 % par rapport aux crédits initiaux. Cette sous-budgétisation des crédits alloués au CFA a rendu nécessaire l'abondement par virement et ouverture de crédits de cette action en fin de gestion.

**LA SOUS-BUDGÉTISATION DES CRÉDITS À DESTINATION DES FONDS CFA DE 2011 À 2015**

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015 (p)
Montant demandé lors des conférences techniques	102,8	105,6	107	N/ A	N/ A
LFI	99	87,5	107	107	153,1
Exécution	102,6	93,7	111	153,6	
Écart à la prévision	3,6	6,2	4	<b>46,7</b>	
Restes-à-payer en fin d'année	N/ A	N/ A	8,2	17,9	

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

En 2014, grâce à la fongibilité, les crédits non-consommés des caisses de la SNCF et de la RATP, pour respectivement 15,5 et 15,1 millions d’euros, sont venus abonder les fonds CFA. En définitive, sur les 54 millions d’euros de crédits rendus disponibles en cours de gestion sur l’ensemble des actions de la Mission, 47 millions d’euros, soit la quasi-totalité (87 %), ont bénéficié aux fonds CFA. Cela a réduit le niveau des crédits non-consommés restitués en fin de gestion à 7 millions d’euros seulement.

Il en résulte que l’ensemble des économies qui étaient escomptées du fait du gel de pensions, ou réalisables du fait d’une moindre consommation en gestion, ont été annulées au bénéfice du financement du CFA des transporteurs routiers.

La programmation de la loi de finances pour 2015 a pris en compte 4,5 millions d’euros d’avances restant à payer par l’État. Si cette programmation s’avérait exacte, il demeurerait toutefois, selon les informations transmises par la DGITM, 17,9 millions d’euros de restes-à-payer issues des sous-budgétisations antérieures.

L’ampleur de la sous-budgétisation pouvait être connue dès la phase de programmation des crédits. En effet, les avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) de mars <sup>(1)</sup>, mai puis septembre 2014 confirment que cette sous-exécution pouvait être anticipée dès le premier trimestre de l’année en raison des flux de départ en retraite anticipée.

C’est pourquoi, le rapporteur spécial sera particulièrement vigilant à l’exécution des crédits de 2016 qui s’élèvent à 131 millions d’euros. En effet, il est important de mettre un terme à la sous-budgétisation récurrente des crédits affectés aux fonds CFA afin d’éviter de recourir à des mouvements de crédits et tenir compte des réserves de trésorerie de ces fonds pour renégocier les conditions de participation de l’État à ces dispositifs de retraite anticipée.

## **2. Deux leviers d’augmentation des recettes : le relèvement de l’âge légal de départ à la retraite et la variation des taux de cotisations**

### ***a. Les mesures de relèvement de l’âge légal de départ à la retraite des régimes de la SNCF, de la RATP et des marins issues de la réforme de 2010 ne seront applicables qu’à partir de 2017***

Le tableau suivant compare l’âge moyen de départ à la retraite des différents régimes en 2014 :

<b>ÂGE MOYEN DE DÉPART À LA RETRAITE EN 2014</b>				
<b>Régime général</b>	<b>Fonction publique d’État (civils)</b>	<b>SNCF</b>	<b>RATP</b>	<b>Marins</b>
62,3	61,05	56,6	54,7	58,6

Source : projet annuel de performances 2016.

(1) Dès le 14 février 2014, le CBCM du ministère de l’Écologie estimait que la programmation des crédits du programme 198 n’était pas soutenable, relevant un besoin de financement des fonds CFA supérieurs de 31 millions d’euros aux crédits inscrits en LFI (107 millions d’euros), estimant ainsi nécessaire l’ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

L'âge moyen de départ en retraite pour les pensionnés de droit direct du régime SNCF était de 56 ans et 6 mois en 2014 (de 56 ans et 1 mois en 2013 et 55 ans et 8 mois en 2012). Ce chiffre varie selon les catégories professionnelles. Ainsi, en 2014, les conducteurs partent à 52 ans et 7 mois (à 51 ans et 11 mois en 2013 et 51 ans et 4 mois en 2012) alors que les autres agents partent en moyenne à 56 ans et 10 mois (56 ans et 6 mois en 2013 et 56 ans et 2 mois en 2012).

L'âge légal de départ à la RATP varie selon l'emploi occupé : 60 ans pour les personnels sédentaires, 55 ans pour les agents de maintenance, et 50 ans pour les agents d'exploitation. Les personnels sédentaires doivent compter 30 années de service, contre 25 années pour les agents d'exploitation et de maintenance.

L'âge moyen de départ en retraite des marins est le plus élevé des trois régimes spéciaux présentés. Toutefois, la part importante des pensions spéciales des marins disposant de moins de 15 ans de services au titre de l'ENIM explique en grande partie ce chiffre. En effet, ces pensions, contrairement aux pensions d'ancienneté ou proportionnelles (obtenues après 15 ans de service), ne sont accordées qu'à partir de l'âge légal, soit 62 ans contre 55,4 ans pour les pensions d'ancienneté. L'effet indirect de la réforme des retraites de 2010 a conduit à un report significatif du nombre de pensions spéciales liquidées, ce qui a engendré des économies supplémentaires.

**Force est de constater que l'âge moyen de départ à la retraite des régimes spéciaux est très en-deçà de celui du régime général (62,3 ans) ou de celui de la fonction publique de l'État (61,05 ans).** Cela s'explique par le fait que les mesures adoptées dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, en particulier le recul de deux ans des bornes d'âge, ne seront applicables qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, afin de tenir compte de la montée en charge de la réforme de 2008. De même, les dispositions du décret du 2 juillet 2012 relatif au départ anticipé pour les carrières longues seront applicables à ces régimes à partir de 2017 ; et les dispositions de la loi du 20 janvier 2014 tendant à l'augmentation progressive de la durée d'assurance requise, comme pour l'ensemble des régimes, n'auront d'effets qu'à partir de 2020.

Le rapporteur spécial ne dispose pas des informations nécessaires pour connaître l'impact de ces réformes, notamment celle du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, sur la masse des pensions versées à partir de 2017.

Il en est de même concernant la réforme des régimes spéciaux de retraite de 2008 qui a pourtant considérablement modifié les comportements de départ en retraite. En effet, d'une part, les paramètres de calcul de la pension évoluent dans le temps (instauration d'une décote depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010, baisse progressive de la valeur de l'annuité, etc.) et, d'autre part, les causes de maintien en activité sont multiples (bénéfice des mesures salariales d'accompagnement de la réforme, augmentation du nombre de trimestres liquidables, etc.).

En attendant l'application des réformes, l'âge moyen de départ à la retraite plus élevé pour les régimes spéciaux explique en grande partie le fort besoin de financement. Toutefois, la liquidation dérogatoire au droit commun, ainsi que le mode de calcul contribuent également au besoin de financement élevé :

– pour le régime de retraite de la SNCF et de la RATP, le salaire de référence se fonde sur **la rémunération des six derniers mois**, à la différence du régime général, où le salaire de référence est le salaire annuel moyen des 25 meilleures années. Il existe par ailleurs un mécanisme de bonification pour les agents d'exploitation et de maintenance recrutés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (validation gratuites de trimestres, jusqu'à cinq annuités maximum).

– pour le régime des marins, le salaire de référence est la rémunération des trois dernières années (en fonction du salaire forfaitaire) et il n'existe pas, contrairement au régime général, de mécanisme de décote et de surcote.

### *b. Des taux de cotisation en hausse*

Pour le régime général, le taux de cotisation est, pour l'employeur, de 8,50 % sur la rémunération limitée au plafond, et 1,80 % sur le salaire total, auquel s'ajoutent notamment les cotisations de l'ARRCO (entre 4,65 % et 12,15 % selon les tranches) et de l'AGIRC pour les cadres (de 12,75 % à 20,55 % selon les tranches).

Pour le régime des fonctionnaires civils et militaires, le taux de cotisation, de 9,54 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour les agents, s'applique au traitement indiciaire hors primes. La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a prévu de modifier le taux de cotisation des fonctionnaires afin de l'aligner progressivement sur le régime général (porté à 10,86 % en 2020).

#### *i. Les règles de cotisation de l'entreprise SNCF*

Le taux de cotisation de l'entreprise SNCF est égal à la somme d'un taux T1 représentant les cotisations qui seraient versées si les salariés relevaient des dispositions de droit commun et d'un taux T2 destiné à financer les droits spécifiques du régime spécial.

Les taux de cotisation de l'entreprise, recalculés chaque année, sont donnés en pourcentage de la masse salariale sur le tableau ci-après :

#### **TAUX DE COTISATION DE L'ENTREPRISE SNCF**

*(en pourcentage)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Taux T1</b>	22,52	22,52	22,56	22,44	22,46	22,91	23,19	23,60	23,86
<b>Taux T2</b>	11,96	12,27	12,62	12,73	11,26	11,26	11,35	11,58	11,72
<b>Total</b>	<b>34,48</b>	<b>34,79</b>	<b>35,18</b>	<b>35,17</b>	<b>33,72</b>	<b>34,17</b>	<b>34,54</b>	<b>35,18</b>	<b>35,58</b>

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

**Le taux de cotisation des agents de la SNCF a été fixé à 8,05 % pour 2014 et 8,15 % pour 2015** par le décret n° 2013-1290 du 27 décembre 2013 *modifiant les taux de cotisation d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale et des cotisations familiales*. Il s'applique à une assiette comprenant notamment le traitement, les accessoires du traitement et la prime de travail. Les agents de la SNCF ne cotisent pas pour une retraite complémentaire.

ii. Les règles de cotisation de la RATP

**Le taux de cotisation des agents de la RATP a été fixé à 12,30 % pour 2015** par le décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014 relatif au taux des cotisations d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale. Il s'applique à une assiette comprenant le traitement et la prime de nuit.

iii. Les taux de cotisation des marins

Les taux des cotisations et des contributions des marins sont déterminés par voie réglementaire.

Toutefois, ces produits spécifiques sont affectés par des dispositifs législatifs et réglementaires d'allègements de taux de cotisations et d'exonérations de charges sociales pris dans le cadre de mesures d'aide à l'emploi. Ainsi la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 portant création du registre international français (RIF) exonère, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, certaines entreprises d'armement maritimes de la contribution patronale, à l'instar des équipages employés à bord de navires affectés à des activités de transports maritimes soumises à titre principal à une concurrence internationale effective. La baisse des contributions patronales est compensée par l'État, comme cela est le cas pour d'autres mécanismes d'exonération de charges sociales, par exemple en faveur de l'outre-mer. Il faut également tenir compte des exonérations en faveur du secteur de la pêche, prévues par le décret n° 2008-338 du 14 avril 2008 fixant les taux de calcul des contributions patronales et cotisations personnelles à la caisse de retraite des marins et à la caisse générale de prévoyance au titre de certains services accomplis par les marins.

Enfin, les dispositions relatives au CICE introduisant pour les sociétés de transport maritime, ayant opté pour la taxe au tonnage, le bénéfice du crédit d'impôt au titre des rémunérations versées à leurs salariés ont été mises en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2014 concernant l'outre-mer.

## II. UN BESOIN DE FINANCEMENT COMPLÉTÉ PAR UNE COMPENSATION INTER-RÉGIME ET UN RECOURS AU FONDS DE ROULEMENT

### A. UNE COMPENSATION INTER-RÉGIME PALLIANT UNE SITUATION DÉMOGRAPHIQUE DÉGRADÉE

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 obligatoires* a institué la **compensation démographique généralisée**, principalement calculée sur la base du déséquilibre démographique et des différences de capacité contributive entre les régimes. Si le principal contributeur est le régime général, les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP sont également contributeurs nets.

La « sur-compensation » démographique entre régimes spéciaux, instituée par la loi de finances pour 1986, est quant à elle éteinte depuis 2012. Le tableau suivant récapitule l'ensemble de ces transferts depuis 2013 :

#### TRANSFERTS DE COMPENSATION GÉNÉRALISÉE VIEILLESSE PAR RÉGIME

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015 (p)	2016 (p)
<b>Régime général (CNAV)</b>	4 854	4 888	4 952	5 056
<b>FPE (civils)</b>	565	496	464	399
<b>FPE (militaires)</b>	104	108	118	128
<b>Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)</b>	1 388	1 414	1 446	1 449
<b>SNCF</b>	1	4	9	9
<b>RATP</b>	25	28	29	31
<b>Marins</b>	- 74	- 68	- 68	- 71
<b>Mines</b>	- 258	- 251	- 245	- 245

Note de lecture : un signe (-) indique que le régime est créancier ; l'absence de signe indique que le régime est contributeur à la compensation.

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2015.

En 2016, la contribution des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP sera stable par rapport à l'année 2015, avec une contribution respectivement de 9 millions d'euros et de 29 millions d'euros. Leur contribution rend compte d'une situation démographique moins dégradée que d'autres régimes spéciaux.

Le montant de compensation perçue par le régime de retraite des marins tendait à diminuer depuis 2013. Cependant, une légère hausse est prévue en 2016 due à une diminution du nombre de cotisant en 2016 (- 1,8 %).

Malgré une légère baisse constatée depuis 2013 de la compensation reçue par la caisse du régime des mines, cette dernière reste la principale bénéficiaire de la compensation généralisée (245 millions d'euros prévus en 2016).

Enfin, depuis 2012, le régime de retraite de la SEITA ne bénéficie plus de la compensation inter régime (6,6 millions d'euros en 2011), du fait de l'atteinte du seuil minimal de pensionnés.

## **B. UN FONDS DE ROULEMENT PLUS OU MOINS IMPORTANT SUIVANT LE SYSTÈME DE VERSEMENT DES PENSIONS ADOPTÉ**

### **1. La mensualisation des pensions pour réduire le besoin en fonds de roulement du régime de retraite de la SNCF**

La trésorerie du régime de retraite gérée par la Caisse de Prévoyance et de Retraite du Personnel de la SNCF présente, par construction, un besoin de fonds de roulement. En effet, jusqu'en 2015, les pensions étaient payables trimestriellement d'avance, alors que les cotisations du régime sont acquittées par la SNCF mensuellement à terme échu.

C'est pourquoi, au regard des difficultés rencontrées pour obtenir le crédit correspondant à la nécessaire avance de trésorerie pour 2015, il a été décidé par le décret n° 2014-1619 du 24 décembre 2014 de fractionner le paiement des pensions pour l'exercice 2015 en deux versements. Ce fractionnement avait été établi pour la première fois en 2012 par le décret n° 2011-1925 du 21 décembre 2011 et reconduit en 2013 et 2014.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 sera instaurée la mensualisation des pensions de la SNCF, conformément au décret n° 2015-539 du 15 mai 2015. **Cette mesure permettra de réduire le besoin en fonds de roulement ainsi que le recours à des ressources non permanentes.**

### **2. Le faible fonds de roulement de la caisse de retraite de la RATP compensé par un système d'acomptes mensuels de trésorerie versés par l'État**

Lors de l'établissement de son premier budget de gestion administrative, la CRPRATP ne disposait pas de crédits affectés à des investissements et n'avait qu'une marge de manœuvre très réduite pour réaliser son implantation dans ses nouveaux locaux. L'actif immobilisé était ainsi égal à zéro. La caisse disposait uniquement, en réserve, du résultat créditeur du compte de l'assurance vieillesse 2006 (+ 2,1 millions d'euros).

À la clôture de l'exercice 2007, la caisse disposait d'un actif immobilisé de 152 206 euros, constitué d'immobilisations corporelles. Ce patrimoine a été acquis dans le cadre du budget d'investissement voté pour 2007 par le conseil d'administration de la caisse.

Pour 2014, le fonds de roulement s'est établi à 15 373 936 euros. Cet indicateur est en augmentation de 222,3 % par rapport au montant 2013 à cause de la forte diminution (65 %) des dettes à court terme. L'évolution du fonds de

roulement sur la période 2015-2016 est assez délicate à appréhender puisque la variation d'un seul élément, comme le rendement des cotisations ou l'augmentation des pensions, est de nature à modifier les prévisions d'une façon non maîtrisable.

La CRPRATP est habilitée à recourir à des ressources non permanentes, dans la limite de 15 millions d'euros pour l'année 2015 (article 39 de la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015). Depuis la parution du décret d'application de cette loi, la caisse a eu peu recours à cette facilité dans la mesure où la souplesse du système des acomptes mensuels de trésorerie versés par l'État permet d'anticiper les besoins.

### **3. Un manque de transparence des gestionnaires des fonds de congé de fin d'activité (CFA)**

En 2014, le contrôleur budgétaire avait noté l'existence de réserves de trésorerie non-négligeables en 2013 (42 millions d'euros, soit environ 5 mois de prestations ou cinq fois le montant des crédits ouverts), montant qui s'est encore accru en 2014 (respectivement 59,4 millions).

L'utilisation de cette réserve aurait été difficilement mobilisable pour financer la sous-budgétisation du dispositif CFA, avec le risque d'aggraver la dette de l'État, selon la direction du budget et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Toutefois, la Cour des comptes soulève l'absence de transparence des gestionnaires des fonds CFA sur la réalité de leur équilibre financier.

### **4. Une diminution de trésorerie de la Caisse Autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines décidée par la Caisse des dépôts et consignation entraînant un recours à l'emprunt plus important**

S'agissant de la CANSSM, la situation de trésorerie est structurellement très dégradée, entraînant des charges financières importantes. Les lois de financement pour 2014 et 2015 ont successivement relevé le plafond d'endettement autorisé à 1050 millions d'euros contre 850 millions d'euros en 2013. Ce relèvement est la conséquence de la décision de la Caisse des dépôts et consignations de limiter à 350 millions d'euros annuels ses avances de trésorerie. Il en résulte un accroissement des encours d'endettement contractés auprès d'établissements bancaires (Arkea et La Banque Postale), dont les conditions de financement sont moins favorables que les avances consenties par l'ACOSS et la Caisse des dépôts.

## 5. Une absence de ressources propres du régime de la SEITA, compensée par la subvention d'équilibre de l'État calculée au plus juste

La subvention versée par l'État au régime de retraite de la SEITA est une subvention d'équilibre qui fait l'objet d'appels de fonds trimestriels. En effet, au terme de l'article 4 de la convention du 29 décembre 1994, l'État s'engage à prendre en charge le besoin résiduel de financement découlant du solde entre les ressources du régime et la charge des pensions. Cette subvention étant calculée au plus juste, il ne reste en fin d'année qu'une trésorerie résiduelle, dite « technique ». Par ailleurs, les réserves du régime ont été intégralement utilisées en 2012. Le régime ne dispose donc plus de ressources propres.

### III. UNE GESTION DE PLUS EN PLUS RESPONSABLE PAR LES OPÉRATEURS DES PRINCIPALES CAISSES DE RETRAITE DE LA MISSION GRÂCE AUX CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE GESTION

Les dépenses de la mission *Régimes sociaux et de retraite* étant essentiellement obligatoires, la marge de manœuvre de l'État est faible. C'est pourquoi, celui-ci doit s'assurer de la bonne gestion par les organismes de sécurité sociale, ou l'établissement public administratif s'agissant du régime des marins, des différents dispositifs et régimes en veillant à ce qu'un service de qualité soit rendu à leurs bénéficiaires au meilleur coût pour la collectivité nationale qui les finance principalement.

Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses de gestion depuis 2013 pour les trois principaux régimes spéciaux :

#### DÉPENSES DE GESTION POUR 1 EURO DE PRESTATIONS SERVIES

(en millions d'euros)

	2013			2014			2015*			2016 (p)		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
<b>SNCF</b>	23,6	5 316,7	0,44	22,5	5 312,5	0,42	24,7	5 306,2	0,47	23,1	5 333,5	0,43
<b>RATP</b>	5,585	1 027	0,54	5,535	1 043	0,53	6,708	1 082	0,62	6,453	1 099	0,59
<b>ENIM</b>	9,16	1 094	0,84	8,85	1 083	0,81	9,70	1 070	0,91	9,43	1 058	0,89

\* Prévision actualisée.

(1) Coût de gestion.

(2) Volume des prestations servies.

(3) Ratio.

Source : projet annuel de performances 2016 (indicateur 2.1, 3.1 du Pr 198 ; indicateur 1.2 du Pr 197).

Le décret n° 2007-730 du 7 mai 2007 a institué, à compter du 30 juin 2007, une caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF). L'autonomie octroyée à la Caisse a conduit à une nouvelle répartition des rôles entre celle-ci et la SNCF, formalisée au sein de conventions de gestion, et au développement de relations directes avec les assurés dès leur embauche puis tout au long de leur carrière.

Les frais de gestion de la CPRPSNCF sont l'ensemble des dépenses de personnel et d'informatique, des travaux d'entretien, des frais d'administration générale ainsi que des charges de trésorerie. Ils se sont élevés à 22,5 millions d'euros en 2014. Rapportés aux charges de prestations (5 313 millions d'euros), ces frais représentent un ratio de 0,42% en 2014 (contre 0,44 % en 2013). Ce chiffre est la conséquence d'une diminution des dépenses de fonctionnement par rapport à 2013 alors que les charges de pension sont restées stables.

La diminution des dépenses de fonctionnement par rapport à 2013 s'explique en partie par le fait que la Caisse ne disposait que d'un budget de gestion administrative provisoire jusqu'à la signature de la deuxième Convention d'objectifs et de gestion (COG) signée le 8 octobre 2014. Afin de respecter son cadrage, la Caisse a ainsi poursuivi en priorité, au premier semestre, les différents projets démarrés sur la COG précédente. Elle a également été prudente dans ses recrutements tant que la COG n'était pas signée.

Par ailleurs, des économies sont prévues dans la COG 2014-2017. Ainsi, la mise en œuvre d'un nouveau contrat informatique a permis en 2014 une réduction des coûts de maintenance, notamment du périmètre retraite. L'optimisation des envois de courrier a également permis des économies d'affranchissement. La COG prévoit également une baisse de 15 % sur quatre ans du budget de fonctionnement et un schéma d'emplois respectant la cible fixée transversalement aux organismes de sécurité sociale de réduction du nombre d'ETPT de - 2% par an.

La caisse de retraites du personnel de la RATP (CRPRATP), créée par le décret n° 2005-1635 du 26 décembre 2005, assure la gestion du régime spécial de retraite dont relèvent les agents et anciens agents du cadre permanent de la Régie Autonome des Transports Parisiens ainsi que leurs ayants droit. La diminution du nombre d'agents recrutés sous statut RATP conjuguée à l'augmentation du nombre de liquidations de pensions et du volume des prestations servies expliquent la diminution du coût de gestion en 2014 (0,53) qui atteint un niveau nettement inférieur aux prévisions actualisées (0,63).

Le remplacement de salariés détachés de la RATP par des salariés sous convention UCANSS (Union des caisses de sécurité sociale) avait déjà permis une baisse des frais de personnel en 2013. L'augmentation des coûts de gestion à partir de 2015 correspond aux investissements (informatiques, plate-forme téléphonique...) prévus par la COG afin d'améliorer la performance de la caisse sur le long terme. La prévision de coût de gestion pour 2015 correspond au montant inscrit dans la COG (6,361 millions d'euros). L'actualisation prend en compte un report de 0,347 millions d'euros de 2014 sur 2015. La prévision 2016 correspond au montant fixé par la COG (6,453 millions d'euros).

Enfin, le régime de protection sociale et de retraite des marins, dont relèvent les marins professionnels de la pêche, du commerce et de la plaisance, est géré par l'Établissement National des Invalides de la Marine (ENIM). Le décret n° 2010-1009 du 30 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'ENIM affirme son statut d'établissement public et le place sous la triple tutelle des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de la mer.

La réduction des frais de gestion constitue un axe prioritaire de l'ENIM. À ce titre, avec l'amélioration du service rendu, elle constitue un des trois axes centraux de la convention d'objectif et de gestion conclue entre l'État et l'ENIM pour la période 2013-2015.

L'actualisation 2015 des prévisions tient compte, pour les dépenses de pensions, de la non-revalorisation des pensions versées et, pour les coûts de gestion, d'une hausse de la masse salariale qui ne fléchit pas malgré une réduction très importante des effectifs. En effet, depuis le début de l'exécution de la COG (2013-2015), la structure de l'effectif a évolué vers une proportion plus importante de catégorie A. Entre 2010 et 2014 la proportion de cadres A est ainsi passée de 17 % à 21 % de l'effectif. Cette évolution s'explique par la création de missions spécifiques comme la mise en place d'une relation précontentieuse avec les ressortissants, le déploiement de la maîtrise des risques avec la création d'une cellule de contrôle interne et la conduite d'une politique dynamique de lutte contre la fraude.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État en charge du budget, et de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique (voir le compte rendu de la commission élargie du 30 octobre 2015 à 15 heures <sup>(1)</sup>), la commission examine les crédits des missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Crédits non répartis et, Régimes sociaux et de retraite, ainsi que des comptes spéciaux Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions et l'article 57, rattaché.*

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux Mme Karine Berger, MM. Jean-Louis Dumont et Michel Pajon et malgré l'avis défavorable du rapporteur spécial M. Camille de Rocca Serra, la commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, **sans modification**.*

*Puis, suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits du compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État et sur l'avis favorable de M. Michel Pajon, rapporteur spécial, elle **adopte** les crédits de la mission Crédits non répartis, **sans modification**.*

*Enfin, la commission **adopte** suivant l'avis favorable de M. Yves Censi, rapporteur spécial, les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions, **sans modification**.*

*Suivant l'avis favorable de M. Michel Pajon, rapporteur spécial, la commission **adopte** l'article 57 **sans modification**.*

\*

\* \*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/)