



N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

ANNEXE N° 35

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

PENSIONS

Rapporteur spécial : M. OLIVIER DAMAISIN

Député

SOMMAIRE

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS	7
PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS	9
I. LES RÉGIMES DE RETRAITE SUBVENTIONNÉS PAR LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ONT FAIT FACE À DES BESOINS DE FINANCEMENTS MOINS IMPORTANTS QU'ANTICIPÉ	9
A. LES DÉPENSES DES RÉGIMES DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES SONT EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2018, TÉMOIGNANT DES EFFETS DES RÉCENTES RÉFORMES	11
1. Malgré une prévision à la hausse, la subvention versée aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP a été moins importante qu'en 2018, entraînant une sous-consommation des crédits du programme	11
a. Le besoin de financement des régimes de retraite et de la SNCF et de la RATP a été moins important qu'en 2018	12
b. Les crédits ouverts en LFI n'ont pas été intégralement consommés	12
2. La sur-exécution des crédits du CFA souligne la faible prévisibilité du dispositif	16
B. LA SUBVENTION AU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS N'A ÉTÉ QUE LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION, MALGRÉ UNE OPÉRATION EXCEPTIONNELLE DE CONSOLIDATION DE TRÉSORERIE	17
1. Le programme a fait l'objet d'une légère sur consommation, issue d'un redéploiement de crédits destiné à consolider la trésorerie de l'Enim	18
2. Toutefois, grâce à des charges de pensions moins importantes que prévu, les dépenses ne progressent que très légèrement par rapport à 2018	19
3. L'année 2019 est marquée par la poursuite du déploiement de la convention d'objectifs et de gestion (COG), notamment sur son volet informatique	19
C. LA DIMINUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS AU PROGRAMME 195 SE POURSUIT	20

II. LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>PENSIONS</i> SONT EN AUGMENTATION MAIS CONFIRMENT LEUR TENDANCE À LA MODÉRATION	20
A. LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU PROGRAMME 741 SONT TRÈS PROCHES DE LA PRÉVISION EN LOI DE FINANCES	23
1. Les recettes de la première section sont légèrement inférieures à la prévision	23
2. Les dépenses du programme 741 sont inférieures de 0,02 % à la prévision	23
3. La réforme du SRE se poursuit et se traduit par l’amélioration des indicateurs de performance.....	24
B. TANT LES DÉPENSES QUE LES RECETTES DU PROGRAMME 742 SONT INFÉRIEURES À LA PRÉVISION.....	25
1. En raison d’une diminution de la subvention de l’État, les recettes sont légèrement moins importantes que prévu	25
2. Les dépenses du programme 742 sont inférieures à la prévision.....	26
3. Des indicateurs perfectibles	26
C. LE PROGRAMME 743 A FAIT L’OBJET D’UNE LÉGÈRE SUR-EXÉCUTION EN 2019.....	27
1. Les recettes du programme ont légèrement dépassé la prévision	27
2. Les dépenses enregistrées sont légèrement supérieures à la prévision	27

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE AU COVID-19.....

29

I. LES RÉGIMES DE RETRAITES FINANCÉS PAR LA MISSION <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE</i> DEVRAIENT SUBIR LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA CRISE, DANS DES PROPORTIONS ENCORE INCONNUES	29
A. L’EXTENSION DU CHÔMAGE PARTIEL AUX ENTREPRISES DE TRANSPORT PUBLIC EST DE NATURE À PERTURBER L’EXÉCUTION 2020 DE LEURS RÉGIMES DE RETRAITE	29
1. Les conséquences du chômage partiel et du ralentissement de l’activité pourraient peser sur les recettes des régimes de retraite, et donc entraîner une hausse de la subvention d’équilibre de l’État.....	29
a. L’année 2020 pourrait être marquée par de moindres recettes issues des cotisations.....	30
b. À plus long terme, des potentielles modifications de politiques salariales pourraient conduire à une nécessaire augmentation de la subvention d’équilibre de l’État.....	31
2. Les dépenses de prestations ne devraient pas être structurellement modifiées par la crise sanitaire.....	32
B. SI UNE ESTIMATION DES EFFETS FINANCIERS DE LA CRISE SUR LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS EST PRÉMATURÉE, DES ÉLÉMENTS DE RISQUE SONT IDENTIFIÉS.....	33
C. LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE PROGRAMME 195 SEMBLENT À CE STADE NON SIGNIFICATIFS	34

II. LA CRISE SANITAIRE NE DEVRAIT AVOIR QUE DES CONSÉQUENCES MINEURES SUR LE CAS PENSION ET SA GESTION EN 2020	35
A. L'EFFET DE COURT TERME DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES RETRAITES DE L'ÉTAT DEVRAIT ÊTRE LIMITÉ.....	35
B. À LONG TERME, DES INCERTITUDES PERSISTENT QUANT AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE ÉCONOMIQUE SUR LE RÉGIME DES RETRAITES DE L'ÉTAT	36
EXAMEN EN COMMISSION	37
ÉCHANGES PAR QUESTIONNAIRES AVEC LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	39
ANNEXES (DONT SOURCES UTILISÉES)	41

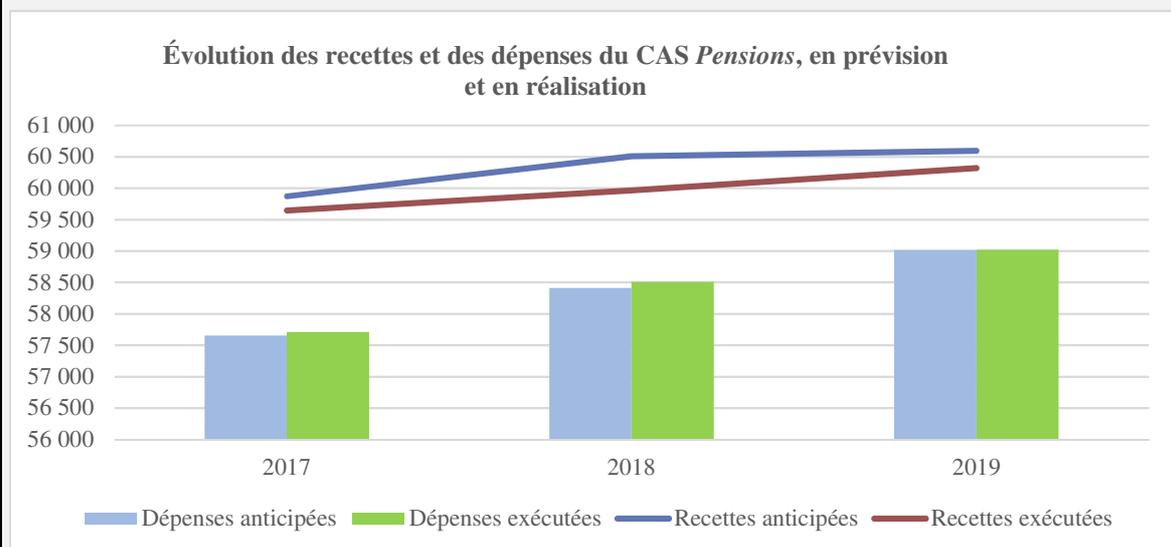
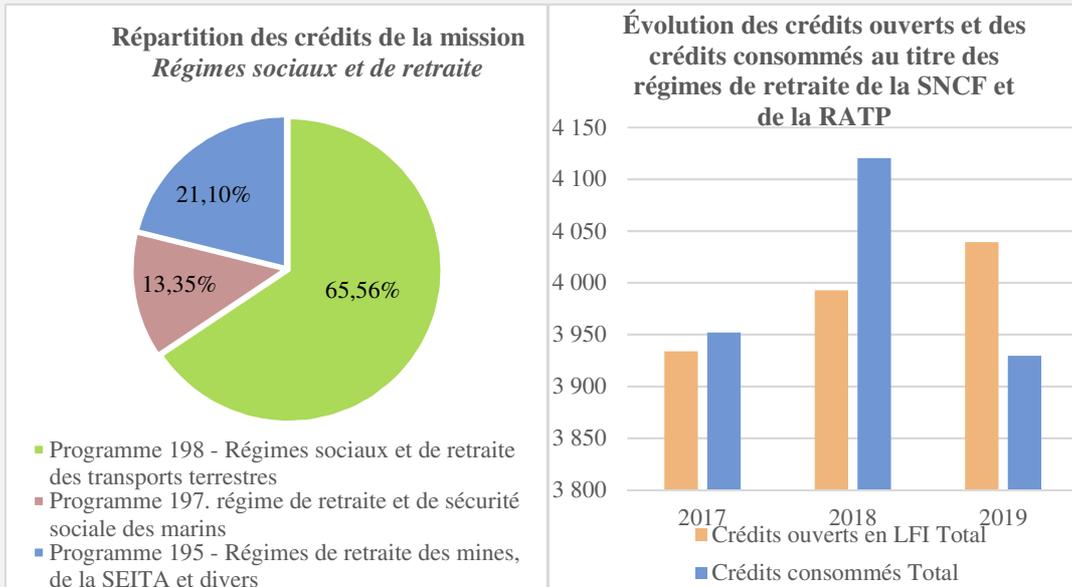
SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

1. Le contrôle de l'exécution du budget 2019

- Les dépenses de la mission *Régimes sociaux et de retraite* enregistrent une baisse conséquente (-4,06 %) par rapport à 2018. Cette diminution est principalement due à des raisons démographiques : la diminution des crédits nécessaires aux régimes fermés s'est conjuguée en 2019 à une diminution du nombre de départs en retraite au sein des régimes de la SNCF et de la RATP.
- Les crédits ouverts en loi de finances au titre de la mission *Régimes sociaux et de retraite* n'ont pas été intégralement consommés : 6 186,16 millions d'euros ont été dépensés, un niveau inférieur de 1,56 % à la prévision. Cette sous-consommation résulte d'un besoin de financement des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP moins important que prévu.
- ▶ Le programme 197 portant les crédits dédiés au régime de retraite des marins a fait l'objet d'une sur-exécution de 9,9 millions d'euros, qui n'est toutefois pas de nature à peser sur le budget général : elle provient d'un redéploiement de crédits du programme 198, et vise à consolider la trésorerie de l'Enim.
- ▶ Si des améliorations substantielles ont été menées sur la maquette de performance et sur l'architecture de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, des éléments restent perfectibles. À ce titre, le rapporteur spécial recommande d'une part de poursuivre les évolutions quant au périmètre de la mission (suppression du CFA et intégration de tous les régimes spéciaux de retraite subventionnés), et d'autre part d'enrichir la maquette de performance en renforçant la comparabilité entre les caisses de retraite. Il renouvelle également sa recommandation quant à la nécessité d'un indicateur complémentaire relatif au CFA.
- Les recettes et les dépenses du compte d'affectation spéciale *Pensions* augmentent légèrement par rapport à 2018, mais confirment leur tendance à la modération. La faible croissance des recettes (+0,6 %) s'explique par le ralentissement de la masse salariale de l'État, tandis que la modération de la croissance des dépenses (0,9 %) traduit la fin de la montée en charge des dernières réformes.
- ▶ Le rapporteur spécial souligne à ce titre la grande qualité de la prévision : la différence entre la prévision et l'exécution des dépenses du CAS n'a été que de 0,01 %.
- ▶ Les indicateurs de performance traduisent les gains d'efficience permis par la réforme des retraites de l'État, qui s'est poursuivie en 2019. Le rapporteur spécial recommande d'harmoniser les indicateurs des programmes 741 et 742, afin de permettre une analyse « en coûts complets » des dépenses de gestion.

2. Les conséquences de la crise sanitaire liée au Covid-19

- Ni le service des retraites de l'État (SRE) ni les caisses de retraite des régimes spéciaux n'ont enregistré une surmortalité parmi leurs pensionnés de nature à modifier leurs prévisions de dépenses à court terme. Seules les dépenses de fonctionnement et d'investissement devraient subir des augmentations ou des reports sur l'exercice 2021. Une diminution significative des demandes de départ en retraite a toutefois été observée par le SRE durant le confinement, sans qu'il soit possible à ce stade de déterminer si ce phénomène est temporaire ou structurel. Le rapporteur spécial salue l'adaptabilité du SRE et des caisses de retraite, qui ont su assurer la continuité du service au bénéfice des pensionnés.
- La mise en œuvre du chômage partiel, sur lequel aucune cotisation n'est prélevée, représente pour les caisses de retraite un risque de perte de recettes, dont l'ampleur ne peut pour le moment être estimée avec certitude. Sauf mise en œuvre d'un mécanisme de compensation, la subvention de l'État aux régimes de retraite pourrait devoir augmenter en cours de gestion.



PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

La mission *Régimes sociaux et de retraite* et le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* regroupent les crédits par lesquelles l'État participe au financement et à la gestion de régimes de retraite. La nature des crédits diffère toutefois entre les deux missions. Tandis que les crédits du CAS *Pensions* sont issus de la contribution de l'État employeur au titre du financement du régime de retraites de ses agents, les crédits affectés à la mission *Régimes sociaux et de retraite* financent au titre de la solidarité nationale des régimes de retraites en situation de déséquilibre démographique, et par conséquent dans l'incapacité d'assurer leur équilibre financier.

En loi de finances pour 2019, les crédits affectés à ces deux missions représentent 65,3 milliards d'euros, dont environ 85 % dédiés au paiement des retraites des fonctionnaires civils et militaires. Les crédits exécutés en 2019 se sont élevés à 65,2 milliards d'euros, un niveau inférieur de 0,14 % à la prévision, et en hausse de 0,39 % par rapport à l'exécution 2018.

I. LES RÉGIMES DE RETRAITE SUBVENTIONNÉS PAR LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE* ONT FAIT FACE À DES BESOINS DE FINANCEMENTS MOINS IMPORTANTS QU'ANTICIPÉ

La mission *Régimes sociaux et de retraite* porte le soutien de l'État au financement d'une partie des régimes spéciaux de retraite. Ce soutien, qui prend dans la majorité des cas la forme d'une subvention d'équilibre, est rendu nécessaire par le déséquilibre démographique de ces régimes. Les dépenses de la mission *Régimes sociaux et de retraite* sont dans leur immense majorité des dépenses obligatoires, dépendant uniquement de comportements individuels et de données microéconomiques. La qualité de la prévision, travail réalisé par les caisses de retraite, est en ce sens un élément central dans le respect de l'autorisation délivrée en loi de finances.

En loi de finances pour 2019, les crédits votés au titre de la mission s'élevaient à 6 284,34 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), y compris les fonds de concours et attributions de produit. Ils ont été consommés à hauteur de 98,44 %, la dépense finale s'élevant à 6 186,16 millions d'euros. Cette sous-consommation est imputable au programme 198 portant les crédits des régimes des transports terrestres.

A contrario, les crédits du programme 197 portant les dépenses liées au régime de retraite des marins ont été légèrement sur-exécutés, tandis que ceux du programme 195, portant uniquement des régimes fermés, ont été exécutés conformément à la prévision.

En outre, les crédits dépensés au titre de la mission sont en baisse de 4,1 % par rapport à l'exercice 2018.

L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros et en pourcentage)

<i>AE=CP</i>	Crédits exécutés en 2017	Crédits exécutés en 2018	Crédits exécutés en 2019	Évolution 2017-2018	Évolution 2018-2019
Programme 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 074,86	4 246,82	4 055,41	4,22 %	- 4,51 %
Programme 197- Régime de retraite et de sécurité sociale des marins	828,078	824,31	825,60	- 0,45 %	0,16 %
Programme 195 - Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 426,59	1 376,81	1 305,15	- 3,49 %	- 5,21 %
TOTAL	6 329,53	6 447,95	6 186,16	1,87 %	- 4,06 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2019

(en millions d'euros et en pourcentage)

<i>AE=CP</i>	Crédits demandés	Crédits exécutés	Écart en valeur absolue	Écart en pourcentage
Programme 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 163,49	4 055,41	108,08	- 2,60 %
03 – Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 303,05	3 249,59	53,46	- 1,62 %
04 – Régime de retraite du personnel de la RATP	736,20	679,90	56,30	- 7,65 %
05 – Autres régimes	124,24	125,92	- 1,68	1,35 %
Programme 197. régime de retraite et de sécurité sociale des marins	815,70	825,60	- 9,90	1,21 %
01 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	815,70	825,60	- 9,90	1,21%
Programme 195 - Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 305,15	1 305,15	0	0,00 %
01 – Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 101,48	1 101,48	0	0,00 %
02 – Régime de retraite de la SEITA	146,91	147,39	- 0,47	0,32 %
04 – Caisse des retraites des régions ferroviaires d'outre-mer	1,62	1,19	0,43	- 26,78 %
07 – Versements liés à la liquidation de l'ORTF	0,14	0,10	0,04	- 27,86 %
11 – Régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO)	0,05	0,05	0	0,00 %
TOTAL	6 284,34	6 186,16	98,18	- 1,56 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

La suppression de la subvention au régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles de la maquette de la mission à partir de l'exercice 2020, en application des recommandations tant de la Cour des comptes que du rapporteur spécial, est de nature à renforcer la cohérence de la mission.

Sa maquette reste toutefois perfectible. Elle porte en effet toujours des crédits au titre du congé de fin d'activité (CFA), un dispositif de départ anticipé sans lien direct avec l'objectif de soutien à des régimes de retraite en déficit démographique. En outre, la mission ne présente qu'une partie des régimes spéciaux de retraite bénéficiant d'un financement public ⁽¹⁾, ce qui nuit à la lisibilité de l'information budgétaire et ne permet pas au Parlement ni aux citoyens de disposer une vue d'ensemble sur les dépenses publiques liées aux retraites.

En outre, la maquette de performance a connu des améliorations, mais n'est pas pleinement satisfaisante. Si les indicateurs présentés ont pour fonction de renseigner sur la qualité de service et l'efficacité de la gestion par les caisses, seul ce dernier objectif est en réalité satisfait. Par ailleurs, le défaut d'harmonisation entre les d'indicateurs et les différences de périmètre d'action entre les caisses limitent les possibilités de comparaison. À titre d'exemple, les dépenses de personnel de l'Enim, l'opérateur en charge de la gestion du régime de retraite des marins, sont composées aux deux tiers des dépenses liées à la branche maladie de l'établissement, alors que seule branche vieillesse bénéficie de crédits au titre de la mission.

A. LES DÉPENSES DES RÉGIMES DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES SONT EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2018, TÉMOIGNANT DES EFFETS DES RÉCENTES RÉFORMES

Tandis que les dépenses de l'État au titre des régimes de retraite des transports terrestres s'élevaient à 4,25 milliards d'euros en 2018, elles atteignent en 2019 4,05 milliards d'euros, et enregistrent ainsi une diminution de 4,51 %

1. Malgré une prévision à la hausse, la subvention versée aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP a été moins importante qu'en 2018, entraînant une sous-consommation des crédits du programme

En raison de besoins de financement des régimes de retraite de la SCNF et de la RATP moins importants qu'en 2018 et qu'anticipé lors du vote de la loi de finances pour 2019, la subvention de l'État enregistre une diminution et une sous-exécution.

(1) En sont notamment exclus les régimes de retraite de l'Opéra, de la Comédie française, ainsi que la prise en charge des cotisations retraite des sportifs de haut niveau.

a. Le besoin de financement des régimes de retraite et de la SNCF et de la RATP a été moins important qu'en 2018

Les crédits dépensés au titre du programme 198 sont en diminution par rapport à 2018. Alors qu'une légère hausse des dépenses était anticipée (+ 1,06 %), les dépenses du programme ont diminué de 4,51 % entre 2018 et 2019, atteignant 4,05 milliards d'euros.

Deux dépenses exceptionnelles, réalisées en 2018 et non reportées en 2019, expliquent une partie de cette diminution. Il s'agit du remboursement de la dette à la SNCF, en raison de la révision de l'un des deux taux patronaux, et de l'apurement de la dette de l'État envers le CFA, pour un total de 105 millions d'euros environ.

Toutefois, même retraitées de ces dépenses exceptionnelles, les dépenses des deux principaux régimes de retraite de la mission sont en baisse par rapport à 2018 :

– concernant la SNCF, la contribution de l'État a diminué de 158,4 millions d'euros entre 2018 et 2019. D'une part, la hausse des cotisations perçues par la caisse (+ 88 millions d'euros), causée par l'augmentation des taux de cotisations sociales et patronales en 2019, ainsi que par des régularisations de cotisations d'exercices antérieurs, a augmenté les ressources de la caisse, diminuant d'autant le besoin de financement. D'autre part, le montant des prestations versées a diminué en raison de la diminution des effectifs de pensionnés (– 20 millions d'euros) ;

– le versement à la RATP diminue de 32 millions d'euros par rapport à 2018, en raison d'une baisse importante du nombre de départs en retraite.

b. Les crédits ouverts en LFI n'ont pas été intégralement consommés

Alors que la prévision de dépenses pour le programme 198 pour 2019 s'élevait à 4,16 milliards d'euros en AE et en CP, la dépense réelle a été de 4,05 milliards d'euros, inférieure de 2,6 % à la prévision. La sous-consommation des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP, respectivement de 53,46 millions d'euros (– 1,6 % par rapport à la prévision) et de 56,30 millions d'euros (– 7,65 % par rapport à la prévision) explique la majeure partie de la sous-exécution de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

Ces sous-consommations ont fortement limité les conséquences en gestion de la réserve de précaution, et ont permis son dégel seulement partiel (elle est habituellement levée dans son intégralité). 76,09 millions d'euros ont ainsi été annulés. En outre, la disponibilité des crédits a permis le versement à la CPRP-SNCF de 30 millions d'euros pour compenser les moindres recettes enregistrées en raison des mouvements de grève de la fin d'année. Par ailleurs, ces crédits libérés ont permis de financer par décret de virement de 9,9 millions d'euros la consolidation de la trésorerie de l'Enim (programme 197, voir *infra*). Enfin, la non-consommation de la totalité des crédits a conduit au dégel partiel de la réserve de précaution, habituellement levée dans son intégralité.

Une réserve de précaution dont l'intérêt apparaît limité

Environ 3 % des crédits disponibles au titre de la mission sont gelés au titre de la réserve de précaution (concernant l'Enim, ce montant est de 2,98 %, car il est ajusté sur la part finançant les dépenses de personne).

Si l'application de la réserve de précaution répond à un impératif de solidarité budgétaire entre les différentes missions de l'État, son application sans adaptation à la mission *Régimes sociaux et de retraite* présente des limites. En effet, la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire portant sur l'exercice 2019, ainsi que le responsable du programme 198, lors de ses échanges avec le rapporteur spécial, soulignent que cette mise en réserve porte dans son immense majorité sur des dépenses non pilotables, dédiées aux paiements des pensions. De ce point de vue, elle ne répond pas à l'objectif classique de la réserve de précaution, celui de disposer de crédits pour faire face à des aléas en gestion.

Le dégel intervient assez tôt dans l'année (en novembre), et la réserve est levée de manière quasi systématique dans son intégralité, permettant de ne pas perturber l'exécution. Toutefois, les modalités de mise en œuvre de la réserve de précaution mériteraient d'être réexaminées concernant la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

La sous-consommation des deux principaux régimes de retraite de la mission s'explique par deux dynamiques complémentaires.

- i. Des dépenses de retraite moins importantes que prévu qui soulignent l'aboutissement de plusieurs réformes

D'une part, les départs en retraite ont été moins nombreux que prévu. Concernant la SNCF, 4 154 départs en retraite ont été enregistrés, alors qu'environ 4 500 départs étaient anticipés. La pyramide des âges du régime, ainsi que la montée en charge des dernières réformes des retraites (notamment la progression de la décote et le décalage de l'âge d'ouverture de droit) pouvant conduire au recul de l'âge de départ, expliquent ces données. Ainsi, les dépenses de pensions ont été inférieures de 28,6 millions d'euros à la prévision.

En outre, les frais de gestion tendent à diminuer, de 1,8 % entre 2018 et 2019 pour la SNCF, en application de la COG 2018-2021 qui comprend des diminutions d'effectifs.

Concernant la RATP, tandis que 1 650 départs en retraite étaient prévus, seulement 1 027 ont eu lieu en 2019. Ainsi, la tendance à l'accroissement du déséquilibre du régime – le régime de la RATP est le seul dont la subvention d'équilibre devrait augmenter dans les années à venir – marque le pas en 2019 ⁽¹⁾.

Ces données semblent indiquer que les réformes successives des régimes de retraite contribuent à diminuer de manière durable leur besoin de financement, en les rapprochant progressivement du régime général.

(1) Les frais de fonctionnement de la RATP ont diminué de 6 % en 2019, mais ils sont intégralement couverts par l'entreprise, et ne sont donc pas retracés au titre de la justification au premier euro.

La réforme de 2010 prévoit notamment le décalage progressif de l'âge de départ en retraite de deux ans, avec une application pour les régimes spéciaux à compter de 2017. La RATP estime que cette réforme a contribué en 2019 à une économie totale de 30 millions d'euros. La réforme des retraites de 2014 a quant à elle conduit à une augmentation des cotisations salariales et patronales de la RATP et de la SNCF, entraînant par exemple 42 millions de recettes supplémentaires pour la SNCF. Enfin, l'augmentation de la durée d'assurance est entrée en vigueur en 2019, sans que les caisses ne soient en mesure à ce stade d'évaluer l'impact de cette évolution.

NOMBRE ANNUEL DE DÉPARTS EN RETRAITE POUR LES RÉGIMES DE LA SNCF ET DE LA RATP



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

Toutefois, les conséquences les plus massives de ces réformes restent à venir, comme le souligne la Cour des comptes en 2017 dans son audit sur la situation et les perspectives des finances publiques ⁽¹⁾.

Les dépenses de pensions sont des dépenses contraintes, sur lesquelles les caisses n'ont aucune marge de manœuvre, et qui dépendent de comportements individuels et d'éléments microéconomiques. Par conséquent, les écarts entre les prévisions et la réalisation soulignent l'importance de la qualité de la prévision, travail réalisé par les caisses. Toutefois, comme le souligne la Cour des comptes ⁽²⁾, le directeur général des transports, des infrastructures et de la mer (DGTIM), responsable du programme 198, n'est que peu impliqué dans ce processus. Il ne dispose pas des éléments nécessaires pour expertiser les prévisions réalisées par les caisses, laissant la direction du budget (qui exerce la tutelle des caisses depuis 2009) exercer sa compétence à ce sujet. La DGTIM est responsable du suivi de l'exécution

(1) *La situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, juin 2017.*

(2) *Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.*

du programme et de son engagement comptable exclusivement, sans pour autant participer aux négociations des COG, par exemple. L'expertise de la DGTIM sur les entreprises publiques de transport pourrait être davantage valorisée et utilisée dans le cadre du travail de prévision. En outre, un travail plus coopératif rapprocherait davantage la compétence de la DGTIM de celle d'un responsable de programme classique et plus conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾.

ii. Des recettes issues des cotisations légèrement plus importantes qu'anticipé

D'autre part, un dynamisme inattendu des cotisations a conduit à un besoin de financement moins important qu'en prévision pour la SNCF, et dans une moindre mesure pour la RATP. Le besoin de financement de ces régimes étant intégralement couvert par l'État, sa diminution conduit mécaniquement à une dépense budgétaire moindre que prévu.

Pour la SNCF, les cotisations perçues se sont élevées à 2,09 milliards d'euros, supérieures de 41,61 millions d'euros à la prévision.

Ce dynamisme était en partie anticipé, en raison d'une hausse des taux de cotisations salariales et patronales entre 2018 et 2019, entraînant une augmentation des cotisations de 53,2 millions d'euros. En outre, la caisse a bénéficié d'une régularisation des cotisations dues au titre du taux T1 définitif pour 2018, pour un surplus de cotisations (+ 27,1 millions d'euros) et des cotisations rétroactives des ex-agents de réseaux ferrés de France en lien avec leur passage au statut cheminot (+ 15,2 millions d'euros). *A contrario*, la baisse de la masse salariale et les grèves de la fin de l'année 2019 ont conduit respectivement à une diminution de 18,8 millions d'euros et de 3,3 millions d'euros des cotisations perçues.

Concernant la RATP, les cotisations se sont élevées à 498,6 millions d'euros, supérieures de 1,6 million d'euros à la prévision. Ce relatif dynamisme a été complété par l'utilisation d'un excédent de trésorerie de 2018, permettant de limiter le besoin de financement.

Ainsi, par la combinaison de recettes plus dynamiques et de dépenses moins importantes que prévu, le besoin de financement de la SNCF et de la RATP a été inférieur à la prévision, entraînant une sous-exécution totale de 109,76 millions d'euros.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2020 relative aux lois de finances.

2. La sur-exécution des crédits du CFA souligne la faible prévisibilité du dispositif

L'action 05 du programme 198 comprend des dispositifs hétérogènes. D'une part, ses crédits financent deux dispositifs d'aide au départ à la retraite du secteur des transports terrestres, le congé de fin d'activité des conducteurs routiers (CFA) et le complément de pension des conducteurs routiers (CARCEPT). D'autre part, elle finance deux régimes de retraite du secteur des transports terrestres en voie d'extinction et dont les besoins de financement sont en baisse (les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer pour 26,47 millions d'euros, et les pensions de certains anciens agents des chemins de fer secondaires via l'ancienne Caisse autonome mutuelle de retraite pour 24 973 euros).

Le CFA permet aux conducteurs justifiant d'une durée de service suffisante de bénéficier d'un départ en retraite anticipé, au titre de la prise en compte de la pénibilité. En parallèle, un salarié doit être recruté en remplacement. Le financement du dispositif est partagé entre les partenaires sociaux et l'État. Le CFA, créé en 1997, est géré par deux organismes paritaires, le Fonds de gestion du congé de fin d'activité (Fongecfa) pour le transport routier de marchandises et l'Association de gestion du congé de fin d'activité (Agecfa) pour le transport routier de voyageurs.

Contrairement aux autres régimes financés par le programme, les crédits affectés au financement du CFA se sont révélés supérieurs à la prévision de 2,58 millions d'euros environ, et en augmentation par rapport à 2018 de 7,2 millions d'euros à périmètre constant, soit une augmentation de 7,9 %.

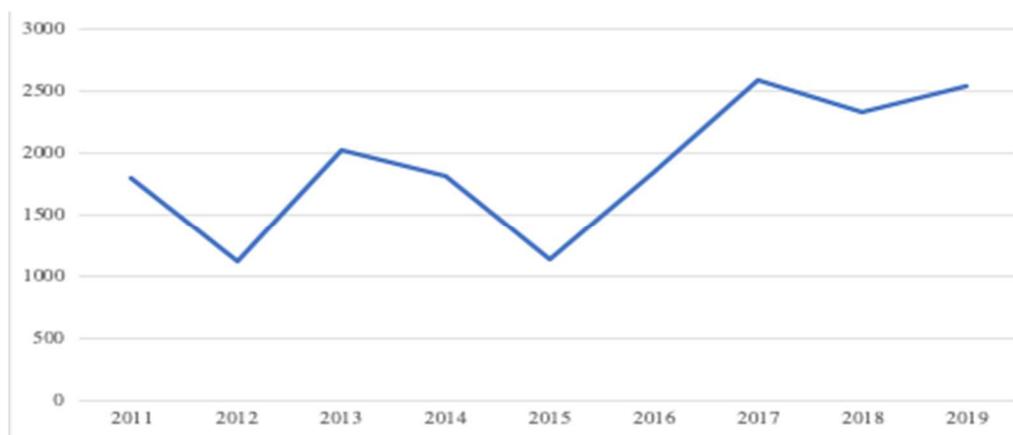
La démographie et le fonctionnement imparfait du dispositif expliquent cette augmentation de la contribution de l'État. En effet, le nombre de bénéficiaires est en hausse (2 537 en 2019, contre 2 324 en 2018) en raison du vieillissement des salariés du secteur. Plus de 30 % des salariés des transports et de l'entreposage sont âgés de 50 ou plus, une proportion plus élevée de 6 points que dans l'ensemble du secteur privé⁽¹⁾. Ainsi, à mesure que la population vieillit, la proportion de conducteurs susceptibles d'entrer dans le dispositif augmente.

Dans le même temps, les ressources potentielles du FONGECFA, l'organisme gestionnaire du dispositif, sont limitées du fait du fonctionnement imparfait du mécanisme de contrepartie d'embauche. En effet, alors qu'en principe chaque départ en CFA doit être compensé par le recrutement d'un jeune salarié et, par conséquent, le paiement de cotisations, la pénurie de conducteur ne permet pas de réaliser pleinement cet objectif. Ainsi, dans la mesure où la participation de l'État compense l'écart entre les ressources et les dépenses du CFA, sa contribution se trouve augmentée.

(1) « Les chiffres clés du transport » Édition 2019, commissariat général au développement durable.

En outre, la DGTIM a indiqué au rapporteur spécial ne pas disposer de prévision fiable sur le nombre d'entrée dans le CFA, les organismes gestionnaires ne disposant plus de cadences historiques stables depuis l'accord du 30 mai 2011 pour pouvoir anticiper correctement les entrées dans le dispositif.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU CFA



Source : commission des finances à partir de la NEB.

Si les comportements individuels peu prévisibles entraînent une volatilité importante du nombre d'entrants dans le dispositif, des informations plus complètes sur la population bénéficiaire pourraient probablement permettre des prévisions plus exactes. À ce titre, le rapporteur spécial renouvelle sa recommandation formulée l'an passé, dans son rapport sur la loi de règlement pour 2018 : afin de mieux mesurer l'objectif premier du dispositif, celui de prise en compte de la pénibilité, mais également de fiabiliser les prévisions de dépenses, un sous-indicateur mesurant la part des conducteurs demandant à bénéficier du dispositif sur le nombre de conducteurs pouvant en bénéficier serait avantageux.

B. LA SUBVENTION AU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS N'A ÉTÉ QUE LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION, MALGRÉ UNE OPÉRATION EXCEPTIONNELLE DE CONSOLIDATION DE TRÉSORERIE

Le régime de retraite des marins est un régime spécial au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale. Il est géré par l'Enim, établissement public administratif placé sous la triple tutelle des ministres chargés de la mer, du budget et de la sécurité sociale.

Le régime bénéficie d'une subvention de l'État, en raison de l'importance de son déséquilibre démographique : son ratio démographique est de 0,28. Le financement de l'État prend la forme d'une subvention pour charges de service public à l'Enim (10,67 millions d'euros en 2019), ainsi qu'une subvention participant au financement des pensions et des dispositifs d'action sociale en lien avec le risque d'action sociale (815 millions d'euros en 2019).

En outre, 97 % des dépenses de l'établissement sont des dépenses obligatoires : elles ne dépendent que de la démographie et des comportements des assurés, ainsi que d'éléments externes comme le taux de revalorisation des pensions ou l'évolution législative des règles de liquidation de pensions.

1. Le programme a fait l'objet d'une légère sur consommation, issue d'un redéploiement de crédits destiné à consolider la trésorerie de l'Enim

815,7 millions d'euros ont été ouverts en LFI au titre du programme 197. La consommation finale a dépassé la prévision : 825,60 millions d'euros ont finalement été dépensés, en AE et en CP, au titre du programme 197, entraînant une surconsommation de 1,21 %.

Cette surconsommation n'est toutefois pas de nature à peser sur le budget général de l'État : les crédits exécutés dépassant ceux ouverts en loi de finances proviennent exclusivement d'un décret de virement de 9,9 millions d'euros en provenance du programme 198, sous-exécuté, et ont servi au renforcement de la trésorerie de l'Enim.

La faiblesse du niveau de trésorerie de l'Enim était en effet l'une des préoccupations de ses équipes dirigeantes depuis plusieurs mois. Des difficultés sont apparues en 2018, en raison du faible niveau de trésorerie observé en fin d'exercice 2017 et du décalage entre le versement des subventions et la date de paiement des pensions. En outre, et contrairement aux régimes de la RATP et de la SNCF, l'État n'est pas tenu de verser une subvention strictement égale au besoin de financement. Par conséquent, le besoin de financement peut être couvert par d'autres moyens, et notamment l'usage du fonds de roulement.

ÉVOLUTION DE LA TRÉSORERIE DE LA BRANCHE VIEILLESSE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant, en millions d'euros	41,7	14,86	4,79	9,64	25,39	28,81
Évolution, en pourcentage		- 64,36	- 67,77	101,25	163,38	13,47

Source : commission des finances à partir des réponses de l'Enim au questionnaire adressé par le rapporteur spécial.

Le dégel de l'intégralité de la réserve de précaution du programme (24,31 millions d'euros) a également permis d'augmenter le niveau de trésorerie de l'Enim.

Grâce à ces deux éléments, le niveau de trésorerie de la branche vieillesse a pu atteindre 25,39 millions d'euros, soit 29 % des charges moyennes mensuelles de la branche. Ce niveau de trésorerie a permis en 2020 de faire face à aux aléas de gestion classiques, mais également aux conséquences inattendues et brutales de la crise sanitaire (voir *infra*).

2. Toutefois, grâce à des charges de pensions moins importantes que prévu, les dépenses ne progressent que très légèrement par rapport à 2018

Les charges de pensions sont inférieures de 17,3 millions d'euros à celles de l'exercice 2018. La démographie du régime explique cette diminution des charges de pensions : en fin d'année 2019, 109 984 pensionnés bénéficiaient d'une pension du régime, contre 111 319 à la fin de l'année 2018.

En outre, les charges de pensions ont été légèrement moins importantes qu'anticipé : les prestations versées par la branche vieillesse ont été inférieures de 12 millions d'euros à la prévision, atteignant 1 018,1 millions d'euros. Des raisons démographiques expliquent là encore cette différence : la mortalité des pensionnés a été plus importante que prévu (le nombre de pensionnés de droit direct a diminué de 416 contre 221 en projection), et les entrées en droit dérivé moins importantes que prévu (inférieures de 208 à la projection).

3. L'année 2019 est marquée par la poursuite du déploiement de la convention d'objectifs et de gestion (COG), notamment sur son volet informatique

La poursuite de la mise en œuvre de la COG en 2019, et notamment l'accélération des chantiers de modernisation informatique, se traduit par une légère augmentation des dépenses informatiques (1,4 million d'euros contre 1,2 million d'euros en 2018), due à l'accélération des projets. Trois avancées principales ont été mises en œuvre :

– la dématérialisation des processus de retraite a atteint 80 % : cette dématérialisation, réalisée jusqu'à la mise en œuvre du confinement de mars 2020, a eu un effet immédiat sur la capacité de l'Enim à assurer sa mission durant la crise sanitaire (voir *infra*) ;

– des outils de la relation clients ont été déployés, et notamment l'automatisation de la récupération des documents par l'intermédiaire de « l'Espace personnel » ;

– le 14 mars 2019 a été mise en œuvre la demande unique de retraite en ligne, qui repose sur un fonctionnement inter-régimes.

L'analyse de l'ensemble des dépenses d'opérateur (y compris celles correspondant à la couverture du risque maladie) souligne la poursuite de la mise en œuvre de la COG par l'Enim, aboutissant notamment à la diminution des dépenses de fonctionnement et de personnel par rapport à 2018. Le plafond d'emploi continue notamment à décroître (il est passé de 390 ETP en 2014 à 307 ETP en 2019), en lien avec le transfert en 2020 du recouvrement des cotisations et des contributions sociales à l'ACOSS.

C. LA DIMINUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS AU PROGRAMME 195 SE POURSUIT

Si l'exécution pour 2019 correspond à la prévision, la diminution dans le temps des crédits affectés au programme 195 se poursuit et se confirme : par rapport à 2018, les crédits exécutés en 2019 diminuent de 5,21 %, pour s'établir à 1,3 milliard d'euros en AE et en CP. À l'exception de la subvention versée à la retraite complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles, stable par rapport à 2018, les subventions de l'intégralité des régimes financés par le programme diminuent en raison de la diminution de leur démographie.

La baisse des crédits est particulièrement sensible pour la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM), dont les dépenses diminuent de 66,43 millions par rapport à 2018, malgré une hausse légèrement plus importante que prévu de la pension moyenne.

L'année 2019 est la dernière année de financement du RCO sur les crédits budgétaires de l'État (0,055 million d'euros). À partir de l'exercice 2020, le dispositif est entièrement financé par des taxes précédemment affectées à la mutualité sociale agricole (MSA). Sa suppression du programme permet à ce dernier une plus grande cohérence interne, et suit les recommandations du rapporteur spécial et de la Cour des comptes.

II. LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS* SONT EN AUGMENTATION MAIS CONFIRMENT LEUR TENDANCE À LA MODÉRATION

Le CAS *Pensions*, prévu par l'article 21 de la LOLF et par la loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾ retrace les recettes et dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge.

Les recettes du CAS sont légèrement inférieures à la prévision : elles ont atteint 60,32 milliards d'euros, une sous-réalisation de 0,4 % de la prévision. En outre, si elles augmentent de 0,6 % par rapport à 2018, les recettes poursuivent leur tendance à la modération, en raison du ralentissement de la masse salariale de l'État.

Les dépenses du CAS se sont élevées en 2019 à 59,02 milliards d'euros, en cohérence quasi parfaite avec la prévision (elles lui sont supérieures de 0,01 % seulement, contre 0,16 % en 2018). En outre, la croissance des dépenses est plus modérée en 2019 que les années précédentes : elles n'ont progressé que de 0,9 %, après une croissance de 1,4 % en 2018 et de 1,2 % en 2017. Cette modération s'explique par la fin de la montée en charge de l'augmentation de la durée d'assurance nécessaire et de l'âge de départ en retraite. Comme le note la Cour des comptes, la hausse en 2019 est plus faible que la progression moyenne des dépenses depuis 1990, qui s'élève à 1,4 % par an.

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

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros et en pourcentage)

AE=CP	Crédits exécutés en 2017	Crédits exécutés en 2018	Crédits exécutés en 2019	Évolution 2017-2018	Évolution 2018-2019
Section : Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	55 875,69	56 139,042	56 686,7	0,47 %	0,98 %
<i>Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité</i>	53 880,35	54 742,75	55 347,70	1,60 %	1,11 %
Section : Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 852,27	1 970,82	1 907,64	6,40 %	– 3,21%
<i>Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État</i>	1 903,17	1 918,26	1 921,49	0,79 %	0,17 %
Section : Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 918,51	1 853,08	1 725,26	– 3,41%	– 6,90%
<i>Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions</i>	1 923,80	1 844,15	1 752,02	– 4,14%	– 5,00%

Note : les sections retracent les recettes, les programmes retracent les dépenses.

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

PRÉVISIONS ET EXÉCUTION DES RECETTES ET DÉPENSES DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Recettes	Différence entre la prévision de recettes et la réalisation, en pourcentage	AE	CP	Solde	Différence en CP entre prévision et exécution
Section : Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	Prévision	56 934,70	– 0,44 %			1 574,40	
	Réalisation	56 686,78				1 339,081	
741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	Prévision			55 360,30	55 360,30		– 0,02%
	Réalisation			55 347,63	55 347,70		
Section : Ouvriers des établissements industriels de l'État	Prévision	1 940,80	– 1,71 %			5,90	
	Réalisation	1 907,64				– 13,85	
742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	Prévision			1 934,90	1 934,90		– 0,69%
	Réalisation			1 921,49	1 921,49		
Section : Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions de l'État	Prévision	1 719,84	0,32 %			0	
	Réalisation	1 725,26				– 26,76	
743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions routiers	Prévision			1 719,84	1 719,84		1,87 %
	Réalisation			1 752,03	1 752,02		
Total	Prévision	60 595,34	– 0,45 %	59 015,04	59 015,04	1 580,30	– 17,83 %
	Réalisation	60 319,69		59 021,15	59 021,21	1 298,47	
Solde cumulé du compte depuis sa création							7 857,85

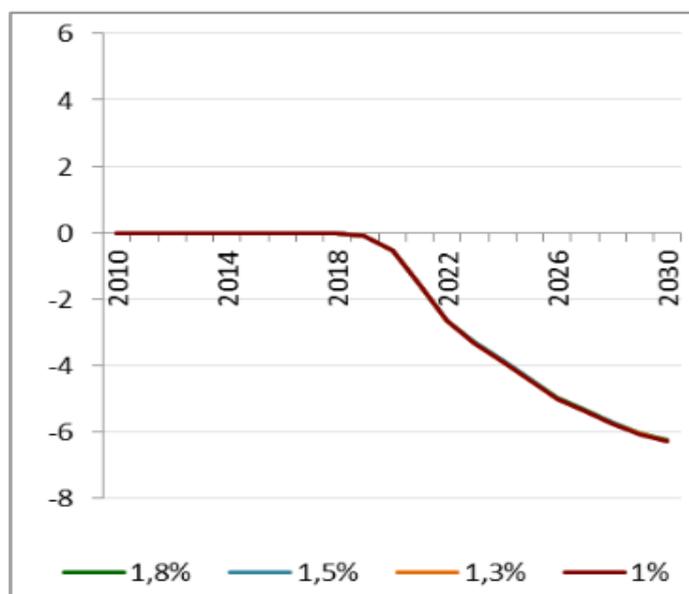
Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Le solde du CAS est en 2019 de 1,3 milliard d'euros (contre une prévision de 1,58 milliard d'euros), venant consolider un solde cumulé très largement excédentaire. Il atteint en fin d'exercice 2019 7,9 milliards d'euros, un niveau inédit représentant 1,6 mois de prestations. Le choix du maintien d'un solde cumulé élevé (plutôt que celui d'une baisse des cotisations, qui aurait pour effet de limiter les dépenses de personnels de l'État) vise à faire face à la dégradation du solde cumulée, anticipée à partir de 2023.

En effet, dans son rapport de novembre 2019, le COR note que les dépenses du régime de retraite de la fonction publique augmenteraient d'ici 2030 à un rythme moyen de 0,5 % par an, en raison de la croissance des effectifs de retraités, que la légère baisse de la pension moyenne ne permettra pas de compenser. Les dépenses devraient donc atteindre 57,2 milliards d'euros en 2030, alors même que la masse salariale de l'État devrait poursuivre sa décroissance. À législation constante, le solde du régime de retraite de la fonction publique d'État devrait donc se dégrader jusqu'à probablement l'horizon 2040.

SOLDE DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Ces projections reposent sur la convention dit TCC (taux de cotisation constant) du COR. Elle consiste à utiliser un taux de cotisation observé à une donnée – ici, l'année 2018 – supposé constant pour toute la période de projection.

Source : *Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030*, COR, novembre 2019.

Toutefois, le rapporteur note, comme la Cour des comptes, que les documents budgétaires ne présentent pas de prévisions quant à l'évolution du solde, annuel et cumulé, pour les années à venir. Ces éléments semblent toutefois nécessaires à la bonne compréhension des enjeux budgétaires des retraites de la fonction publique et des arbitrages les concernant.

Le CAS Pensions ne comprenant que des dépenses de guichet, le respect de l'autorisation budgétaire ne dépend que de la qualité de prévisions. En ce sens, le rapporteur spécial salue la qualité de la programmation, qui s'est avérée extrêmement proche de la réalité.

A. LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU PROGRAMME 741 SONT TRÈS PROCHES DE LA PRÉVISION EN LOI DE FINANCES

Les recettes et les dépenses du programme 741, si elles sont légèrement moins importantes qu'anticipé (- 0,02 %), s'avèrent extrêmement proches de la prévision : elles atteignent 55,35 milliards d'euros.

1. Les recettes de la première section sont légèrement inférieures à la prévision

Les taux de contribution employeur du programme 741 sont fixés annuellement sur la base des prévisions de dépenses du CAS, et des autres recettes de la première section. Depuis 2014, les taux de contribution sont de 74,28 % pour les pensions de retraite des agents civils, de 0,32 % au titre des ATI et de 126,07 % pour les militaires, pour un total évalué à 49,18 milliards d'euros.

A contrario, le taux de retenue pour pensions (l'équivalent de la cotisation salariale) a augmenté de 0,27 point en 2019, en application de la réforme des retraites de 2010, pour atteindre 10,83 %. Le supplément de recettes correspondant est de 132 millions d'euros.

Tant les cotisations salariales que les contributions employeurs ont été moindres que prévu en LFI, respectivement de 47 millions d'euros et de 353 millions d'euros. Une part importante du manque à gagner (- 193 millions d'euros) provient des entreprises Orange et La Poste, dont les contributions employeurs, déterminées en février et donc postérieurement à la LFI, ont été moins importantes qu'en 2018.

Si la moindre réalisation de cotisations a été partiellement compensée par des compensations et des indus, les recettes de la première section restent légèrement moins importantes que prévu : elles sont inférieures de 248 millions d'euros à la prévision, et atteignent 55 855 millions d'euros.

2. Les dépenses du programme 741 sont inférieures de 0,02 % à la prévision

Le programme 741 porte les dépenses relatives aux pensions en application du code des pensions civiles et militaires ainsi que les allocations temporaires d'invalidité. Il représente 93,8 % des crédits du CAS, soit 55,35 milliards d'euros.

Deux paramètres principaux influent sur l'exécution des dépenses du programme :

– la revalorisation des pensions, qui en 2019 a été limitée à 0,3 %, entraînant une économie de 617 millions d'euros ;

– l'évolution des effectifs, mesurables en termes d'entrées et de sorties en pensions. Les entrées en pensions civiles de droit direct ont été légèrement moins importantes que prévu permettant une économie de 25 millions d'euros, et les

sorties ont été plus importantes que prévu. Les dépenses de pensions militaires ont été supérieures de 40 millions d'euros à la prévision en raison de la sous-estimation des entrées en pensions de droit direct, supérieures de 2 300 à l'estimation.

Toutefois, 72 millions d'euros (pensions civiles et militaires) ont dû être reversés au titre d'un trop-perçu de CSG pour les retraités bénéficiant du taux intermédiaire de CSG à compter du 1^{er} janvier 2019. Ainsi, les dépenses de pensions civiles ont été supérieures de 27 millions d'euros à la prévision.

3. La réforme du SRE se poursuit et se traduit par l'amélioration des indicateurs de performance

Le service des retraites de l'État (SRE) est chargé de la mise en œuvre de la réforme des retraites de l'État, mission qui lui a été confiée à sa création en 2009 ⁽¹⁾. Il centralise la tenue des comptes individuels de retraite, reçoit les demandes de pensions, vérifie les droits et concède les pensions. Il assure également une mission d'information et d'accueil des assurés.

L'objectif final de la réforme des retraites de l'État est la gestion centralisée de l'ensemble des liquidations des pensions des agents de l'État, et ce quelle que soit leur administration d'appartenance. Pour ce faire, le SRE s'appuie sur les comptes individuels de retraite (CIR), qui contiennent l'intégralité des informations relatives à la carrière d'un agent.

Le transfert de l'intégralité du processus de demande de pensions au SRE est en voie de s'achever : au 31 décembre 2019, seuls sept ministères employeurs n'avaient pas encore transféré l'intégralité du processus de demande de pension vers le SRE, représentant un peu moins de 30 % de l'ensemble des CIR.

Des transferts importants ont été réalisés en 2019, notamment ceux des demandes de pension de la marine et de la gendarmerie. Au 1^{er} janvier 2020, le ministère des affaires étrangères, le ministère de la culture, et le ministère des solidarités et de la santé ont basculé l'intégralité du processus de demandes vers le SRE.

En outre, le rapporteur spécial salue la mise en place par concertation entre le SRE et les ministères employeurs d'un mécanisme de pénalités ⁽²⁾, suivant les recommandations de la Cour des comptes et du Parlement. Ainsi, les CIR vides ou non alimentés depuis un an entraînent une pénalisation du ministère employeurs. Ce mécanisme vise à remédier à l'incomplétude de certains CIR, dont la qualité est pourtant indispensable pour effectuer les simulations et permettre au SRE de

(1) Décret n° 2009-1052 du 26 août 2009 portant création du service des retraites de l'État.

(2) Décret n° 2018-935 du 30 octobre 2018 relatif au versement des cotisations et contributions pour les pensions et allocations temporaires d'invalidité et aux obligations déclaratives pour les comptes individuels de retraite des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires et Décret n° 2018-936 du 30 octobre 2018 relatif à la tenue à jour des comptes individuels de retraite des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires, ainsi qu'au versement des contributions et cotisations et aux déclarations dues par La Poste pour la couverture des charges de pensions des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires.

liquider les retraites au plus juste dès le premier versement. Le CIR est également essentiel en vue d'un futur et probable passage dans un système à points. Ce mécanisme de pénalités a montré son efficacité : le nombre de comptes présentant une anomalie a diminué de 60 % entre le début et la fin de l'année 2019.

Les indicateurs de performance du programme reflètent la montée en charge de la réforme de l'État et les gains d'efficacité qu'elle permet. Après plusieurs années de hausse, le coût de gestion des pensions civiles et militaires par le SRE est reparti à la baisse en 2019 (16,92 euros après 17,30 euros en 2018), traduisant l'achèvement de la réforme des retraites de l'État et les gains d'efficacité qui en découlent. Ces résultats sont d'autant plus encourageants que le coût est désormais calculé à partir du taux de contribution au CAS (74,28 %) et non plus d'un taux fictif (41,4 %).

Toutefois, la persistance d'une différence entre le coût de gestion du SRE et le coût de gestion global (incluant les dépenses réalisées par les ministères employeurs) semble indiquer la persistance de « doublons ». L'achèvement de la réforme en 2020 semble nécessaire pour pouvoir d'observer une baisse du coût.

B. TANT LES DÉPENSES QUE LES RECETTES DU PROGRAMME 742 SONT INFÉRIEURES À LA PRÉVISION

Le programme 742, qui porte les recettes et les dépenses relatives aux pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, présente une sous-exécution de l'ordre de 0,7 %.

1. En raison d'une diminution de la subvention de l'État, les recettes sont légèrement moins importantes que prévu

Les cotisations salariales et patronales ne représentent que 18,8 % des ressources du programme. Elles sont plus importantes qu'en 2018, en raison de la croissance des cotisations salariales et patronales, et dépassent la prévision de 17,5 millions d'euros, atteignant 381,5 millions d'euros en 2019.

77,4 % des recettes du programme 742 sont constituées d'une contribution de l'État au FSPOEIE et au RATOCEM, nécessaire pour compenser l'important déséquilibre démographique du régime. Le montant de cette contribution a été moins important que prévu en 2019, en raison d'une réduction de 50 millions d'euros de la subvention au FSPOEIE, visant à optimiser la trésorerie du régime, fortement excédentaire (cette trésorerie atteignait 82 millions d'euros en janvier 2019, et devait atteindre 103 millions d'euros en fin d'année). Placée à court terme, elle générerait un rendement négatif sur les marchés.

Au total, les ressources du programme sont inférieures de 33,2 millions d'euros à la prévision.

2. Les dépenses du programme 742 sont inférieures à la prévision

Le programme 742 porte les dépenses du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fond relatif aux rentes des accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM). Ces fonds sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Si la prévision de dépenses était en hausse par rapport à 2018, en raison des revalorisations des pensions, les dépenses ont été inférieures de 13,4 millions d'euros à la prévision. Ainsi, les dépenses de l'action 1, portant les crédits du FSPOEIE, ont été inférieures de 11,1 millions d'euros à la prévision. Cette différence s'explique par le nombre de pensionnés de droit direct, inférieur de 826 à la prévision, générant ainsi une économie de 14 millions d'euros.

Si les dépenses du programme 742 sont moins importantes que prévu, elles pourraient augmenter à nouveau à terme, en raison de la reprise du recrutement d'ouvriers d'État notamment par le ministère des Armées. Le responsable de programme ne dispose toutefois pas d'informations précises sur le sujet, à l'exception des informations publiées par l'arrêté du 6 février 2020 fixant le contingent d'emplois offerts au titre de l'année 2020. La qualité de la prévision à long terme pourrait donc s'en ressentir.

3. Des indicateurs perfectibles

Les indicateurs de performance indiquent une modération du coût du processus de contrôle de liquidation, qui passe de 1,44 million d'euros en 2018 à 1,29 million d'euros en 2019, ainsi qu'une amélioration des dépenses de gestion nécessaires pour 100 euros de pension, passant de 0,371 à 0,328 en 2019. Ces résultats encourageants résultent en partie de la mise en œuvre d'un nouveau système de facturation par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui assure la gestion opérationnelle du régime.

Si les indicateurs du programme sont nombreux et facilement compréhensibles, ils pourraient être complétés : les indicateurs et leurs modes de calcul prennent en compte les spécificités de la gestion par la CDC et limitent ainsi les possibilités de comparaison entre les régimes. En effet, les premières opérations de liquidation ne sont pas réalisées par la CDC, mais par les ministères employeurs. Le coût évalué n'est donc que celui enregistré par la CDC, qui finance le contrôle des éléments transmis et la validation des propositions de liquidation. Une approche en coût global, sur le modèle de celle utilisée pour le programme 741, pourrait être plus informative.

C. LE PROGRAMME 743 A FAIT L'OBJET D'UNE LÉGÈRE SUR-EXÉCUTION EN 2019

Le programme 743 porte les opérations relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi que plusieurs prestations au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation.

1. Les recettes du programme ont légèrement dépassé la prévision

Contrairement aux deux autres programmes du CAS, qui reposent sur des cotisations, les recettes du programme 743 proviennent de subventions du budget général. Il ne repose donc pas sur une logique contributive, mais sur une logique de solidarité. Pour cette raison, les recettes sont entièrement fonction des dépenses : lors du vote de la loi de finances, la prévision de dépenses est égale à la prévision de recettes. La prévision de recettes et de dépenses pour 2019 était de 1 719,8 millions d'euros, en réduction de 7,7 % par rapport à 2018, en raison de la démographie déclinante des régimes financés par le programme. Les recettes, exécutées par le biais d'appel de fonds auprès des ministères et dont le montant est ajusté en cours d'année en fonction des dépenses constatées, ont finalement été supérieures de 5,4 millions d'euros à la prévision, atteignant 1 752,02 millions d'euros, principalement en raison de besoins supplémentaires liés au financement des pensions militaires d'invalidité.

En outre, une opération d'ajustement a eu lieu en 2019, dans le but de réduire le solde comptable cumulé du programme 743 : l'appel de fonds de fin d'année adressée au programme support 169, géré par le ministère des Armées, a été réduit de 31,8 millions d'euros. Un tel ajustement avait déjà eu lieu en 2015 et en 2017, pour respectivement 40 et 11,1 millions d'euros.

2. Les dépenses enregistrées sont légèrement supérieures à la prévision

Les six actions du programme permettent le financement de différentes mesures historiques et de reconnaissance. Les deux principales sont la retraite du combattant, allocation forfaitaire accordée aux titulaires de la carte du combattant âgés de plus de 65 ans et dont les crédits sont portés par l'action 1 – *Reconnaissance de la nation* (713,4 millions d'euros exécutés en 2019) et, les pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre, dont les crédits sont portés par l'action 2 – *Réparation* (990,7 millions d'euros exécutés en 2019).

Ces deux actions ont fait l'objet d'une sur-exécution, respectivement de 4,1 millions d'euros et de 25,4 millions d'euros. Elles expliquent la majeure partie de la surconsommation des crédits du programme, supérieures de 1,9 % à la prévision, et due à une mortalité des bénéficiaires moins importante que prévu.

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE AU COVID-19

Tant la mission *Régimes sociaux et de retraite* que le CAS *Pensions* sont affectés dans le fonctionnement, ainsi que dans leurs prévisions de dépenses par la crise sanitaire.

Le rapporteur spécial salue l'adaptabilité et la réactivité du SRE et des caisses, qui ont assuré la continuité du service en adaptant leurs modes de travail et en priorisant le paiement des pensions.

I. LES RÉGIMES DE RETRAITES FINANCÉS PAR LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE* DEVRAIENT SUBIR LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA CRISE, DANS DES PROPORTIONS ENCORE INCONNUES

L'évaluation des conséquences de la crise sanitaire et économique liée au Covid-19 nécessitera certainement plusieurs mois, au regard du degré d'incertitude qui prévaut actuellement. Une première estimation a pu toutefois être dressée par le biais des échanges entre le rapporteur spécial, les responsables de programmes et les caisses de retraite de la mission *Régimes sociaux et de retraite* et du CAS *Pensions*.

A. L'EXTENSION DU CHÔMAGE PARTIEL AUX ENTREPRISES DE TRANSPORT PUBLIC EST DE NATURE À PERTURBER L'EXÉCUTION 2020 DE LEURS RÉGIMES DE RETRAITE

Si les entreprises de transport public n'ont en temps normal pas accès au chômage partiel, le caractère inédit de la crise sanitaire et ses conséquences sur l'activité économique ont nécessité d'étendre le dispositif à ces entreprises. Les conséquences sur les recettes issues des cotisations ne sont toutefois pas neutres pour les caisses de retraite.

1. Les conséquences du chômage partiel et du ralentissement de l'activité pourraient peser sur les recettes des régimes de retraite, et donc entraîner une hausse de la subvention d'équilibre de l'État

Dans l'hypothèse où l'extension du chômage partiel aux entreprises de transports public engendrerait de moindres recettes pour les caisses de retraite de la mission, la subvention d'équilibre de l'État pourrait être amenée à dépasser la prévision de la loi de finances pour 2019.

a. L'année 2020 pourrait être marquée par de moindres recettes issues des cotisations

L'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle a ouvert la possibilité pour la RATP et la SNCF de recourir au chômage partiel, dans des conditions adaptées. Cette possibilité a été utilisée par les deux entreprises publiques.

Le déploiement du chômage partiel dans les entreprises du transport public entraîne une conséquence sur les régimes de retraites liés : étant donné que les heures déclarées en chômage partiel ne font pas l'objet de cotisations sociales (hors CSG et CRDS), les caisses de retraite vont subir une baisse des cotisations perçues. Il est toutefois prématuré de dresser un bilan exact des pertes enregistrées.

La SNCF a mis en œuvre le dispositif à la mi-mars pour les activités opérationnelles, et mi-avril pour les activités de sièges. Sur la base d'estimations couvrant la fin du mois de mars, les mois d'avril, de mai et de juin, 77 % des salariés du groupe sont potentiellement concernés par l'application du chômage partiel, soit 115 000 salariés, pour un volume maximum de 22 millions d'heures (soit environ une semaine en moyenne par mois).

Ce volume est toutefois probablement surestimé par rapport à la réalité des demandes d'indemnisation que la SNCF sera amenée à faire : la reprise plus forte et plus rapide que prévu à compter du 11 mai devrait réduire les estimations initiales. Par ailleurs, la poursuite de l'activité partielle sur le mois de juin restait à confirmer lors des échanges avec le rapporteur spécial.

Durant les premières semaines du confinement, la RATP a maintenu le versement des salaires – et donc le versement des cotisations – considérant que les agents restaient mobilisables. Des mesures de chômage partiel ont toutefois été mises en œuvre, en moyenne pour 6 000 agents par jour, un nombre toutefois en diminution depuis le 4 mai.

Des discussions sont en cours entre les caisses de retraite et les pouvoirs publics sur l'examen des textes du régime spécial et leur éventuelle adaptation, ainsi que sur les déclinaisons opérationnelles du dispositif en matière d'exonération de cotisation et de validation de droit à retraite.

Compte tenu du mécanisme d'équilibre du régime spécial *via* une contribution de l'État, les pertes de cotisations qui résulteraient de l'application du chômage partiel devraient entraîner la subvention à la hausse. Toutefois, les conséquences financières ne sont pas encore connues, ni du responsable de programme ni de la caisse.

b. À plus long terme, des potentielles modifications de politiques salariales pourraient conduire à une nécessaire augmentation de la subvention d'équilibre de l'État

L'ampleur de la crise économique et les décisions de politiques salariales des entreprises pourraient avoir des conséquences de long terme sur les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP. Concernant la SNCF, la presse s'est fait l'écho de possibles ajustements sur l'emploi, au regard de la situation financière de SNCF. Ceci pourrait avoir des impacts sur le niveau des recrutements en 2020.

L'articulation de ces potentielles évolutions de politique salariale avec la mise en œuvre du mécanisme conventionnel avec la CNAV et l'AGIRC-ARRCO, prévu dans la LFSS 2020 pour compenser l'interruption des recrutements au statut à compter du 1^{er} janvier 2020, resterait à déterminer.

La fermeture du régime de retraite de la SNCF

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a entériné la fermeture du régime spécial de retraite de la SNCF, effective à partir du 1^{er} janvier 2020.

Cette fermeture soulève des questions quant aux ressources de la CPRP SNCF : l'arrêt des recrutements sous statut va diminuer le nombre de salariés cotisant au régime de retraite, tandis que dans le même temps de nouveaux retraités liquideront leur retraite. Cette situation fait peser le risque d'une augmentation de la charge de l'État, dont la hausse pourrait être nécessaire pour compenser les diminutions de recettes de la caisse.

L'article 25 de la LFSS pour 2020 apporte une réponse à cette situation, en imposant une obligation de compensation du régime de la SNCF par les régimes de droit commun. Cette compensation prendra la forme de transferts de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO vers le régime de retraite de la SNCF. Leur montant sera évalué en prenant en compte l'incidence de la réforme sur les ressources et les charges de chacun des régimes.

La date limite pour la conclusion de la convention tripartite fixant les modalités de compensation est le 1^{er} juillet 2020, date après laquelle ces modalités seront fixées par décret. Si, selon le DGTIM, aucun désaccord majeur n'apparaît entre les caisses à ce jour, il est très probable que le retard pris dans les négociations en raison de la crise sanitaire ne permette pas de tenir ce délai.

Il est toutefois impossible pour la caisse à ce stade d'avoir des certitudes et *a fortiori* de chiffrer ces éventuels impacts. Un phénomène similaire de ralentissement des recrutements pourrait être anticipé concernant la RATP, conduisant à une baisse des recettes issues de cotisations pour la caisse de retraite pour l'année à venir, mais de la même manière que concernant la SNCF, des prévisions chiffrées sur ce sujet sont prématurées. Le rapporteur spécial insiste toutefois sur le caractère incertain de ces hypothèses, qui ne sont que des possibilités non confirmées par la SNCF et la RATP.

Enfin, concernant le CFA, l'organisme de gestion anticipe une baisse des cotisations des entreprises de transport, essentiellement de voyageurs. Si une baisse significative des cotisations employeurs était observée, il est possible que le dispositif ne soit plus équilibré et qu'un besoin de financement plus important entraîne une augmentation de la subvention de l'État. Ces données restent toutefois à confirmer.

2. Les dépenses de prestations ne devraient pas être structurellement modifiées par la crise sanitaire

La crise sanitaire et économique ne devrait avoir que des conséquences limitées sur les dépenses de prestations des régimes de retraite. Néanmoins, l'ampleur de la crise économique pourrait avoir des conséquences plus durables.

La CPRP SNCF n'a pas observé de surmortalité à ce stade. Ces informations doivent toutefois être traitées avec prudence : la déclaration de décès peut être décalée dans le temps, et un nombre de décès inférieur aux années précédentes pourrait tout de même traduire une surmortalité si le nombre de décès en l'absence de crise devait être inférieur à celui constaté.

La CRP RATP observe en revanche une surmortalité des pensionnés, de droit direct et indirect : durant les deux mois de confinement et concernant ces deux catégories, une augmentation comparative de décès chez ces pensionnés existants est notée, de 32 % en mars et de 22 % en avril. Toutefois, il s'agit de proportions faibles au regard des effectifs du régime : ces données représentent 40 ou 50 décès supplémentaires par mois. Si les effets financiers restent mineurs à ce stade, une actualisation de ces données pourrait s'avérer nécessaire.

Les dépenses de fonctionnement pourraient en revanche subir des modifications en raison de la crise sanitaire. En effet, les dépenses liées à l'achat de masques, de protections, ou encore de gel hydro-alcoolique, sont de nature à augmenter les coûts de fonctionnement des caisses. *A contrario*, certaines dépenses devraient être repoussées à l'exercice 2021 : il s'agit de dépenses liées à la formation des salariés des caisses ainsi que des dépenses d'investissements informatique et immobilier. L'ampleur de ces dépenses supplémentaires ou reportées n'est pas encore connue, et doit être mise en regard avec certaines économies entraînées par le ralentissement et la modification de l'activité : certaines primes n'ont par exemple pas été versées, par exemple pour l'accueil en crèches. Enfin, la CPRP SNCF note que certains recrutements ont dû être différés faute de pouvoir mener les processus dans des conditions satisfaisantes. Cette sous-consommation des ETP alloués ne reflète toutefois pas un besoin réduit, et il convient d'éviter que ceci ne joue en la défaveur de la caisse lors de la prochaine COG.

La continuité de l'activité durant la période de confinement : une réussite des caisses de retraite

La continuité de l'activité était l'un des enjeux majeurs pour la CPRP SNCF et la CRP RATP au plus haut de la crise, durant la période de confinement. En effet, une organisation défaillante aurait conduit à des retards dans le paiement des pensions, voire un arrêt des versements. Malgré la fermeture des accueils physiques, le traitement des dossiers et l'information des assurés a été assurée par les agents, placés en télétravail. Le paiement des pensions a toutefois été sécurisé, et aucun retard n'a été enregistré.

B. SI UNE ESTIMATION DES EFFETS FINANCIERS DE LA CRISE SUR LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS EST PRÉMATURÉE, DES ÉLÉMENTS DE RISQUE SONT IDENTIFIÉS

Les dépenses de pensions du régime de retraite des marins ne devraient pas être modifiées en raison de la crise sanitaire : l'Enim n'a pas observé de surmortalité parmi ses pensionnés par rapport aux mois de référence de 2019. Toutefois, les frais de gestion du régime pourraient augmenter à court et moyen terme : la masse salariale pourrait nécessiter un ajustement à la hausse en raison d'un besoin en renfort de personnel pour écluser rapidement les stocks. En outre, si les coûts de fonctionnement ont baissé marginalement durant le confinement (frais de déplacements, par exemple), des achats informatiques ont été nécessaires pour généraliser le télétravail.

Concernant les ressources de l'Enim et l'évolution de la subvention de l'État, de nombreuses incertitudes demeurent en raison des spécificités de l'application du chômage partiel au régime de retraite des marins et des adaptations mises en œuvre. Tout d'abord, l'Enim a mis en place des mesures d'accompagnement des entreprises : elles ont toutes pu bénéficier d'un report automatique des cotisations sans pénalité. Toutefois les conséquences financières de cette mesure sur le régime sont encore inconnues : l'impact ne pourra être estimé qu'après le mois de juin.

L'importance du recours au dispositif de chômage partiel et les conséquences sur le financement du régime restent incertaines : l'arrêté portant fixation des montants horaires des salaires forfaitaires servant au calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle des marins à la pêche rémunérés à la part n'a été publié que le 6 mai 2020, et un certain nombre d'armateurs n'ont pas encore effectué leurs demandes, ni transmis leurs états de paiement pour l'enregistrement de leurs déclarations sociales.

Par conséquent, l'ampleur de la perte n'est pas encore évaluée par l'Enim. Une estimation peut néanmoins être faite concernant mars et avril : environ 1,02 million d'euros de moins ont été encaissés en mars 2020 qu'en mars 2019, et 1,57 million d'euros environ de moins ont été encaissés en avril 2020 par rapport à avril 2019.

Si la différence ne résulte pas intégralement de la mise en œuvre du chômage partiel, mais également des reports de cotisations et d'évolutions de la masse salariale, ces données indiquent néanmoins une perte relative de ressources. Pour le moment, aucune discussion n'a été engagée avec la tutelle, faute de vision précise sur l'impact sur les cotisations.

Enfin, le FSV ne compense pas les périodes de privation d'emplois des marins à l'Enim, elles sont compensées directement par le programme 197. Par conséquent, le coût pour l'État des périodes de privation d'emploi pourrait augmenter.

En somme, les reports de dates de paiement, les difficultés à encaisser les chèques, ou encore le recours au chômage partiel sont de nature à impacter la trésorerie. Toutefois, les efforts entrepris au cours de l'exercice 2019 sur la consolidation de la trésorerie (voir *infra*) permettent à l'Enim de faire face sans difficultés aux dépenses supplémentaires et aux délais de paiement.

**L'adaptation des mesures d'urgence au régime de retraite des marins :
un point d'attention de l'Enim**

Le projet de loi n° 2907 portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, déposé 7 mai 2020, permet la validation au titre de la retraite de base du chômage partiel au titre des périodes assimilées.

Toutefois, le régime de retraite des marins présente une spécificité, qui pourrait être de nature à leur porter préjudice. En effet, seules les périodes de chômage indemnisées avant l'âge de 55 ans sont prises en compte au titre de la retraite pour les marins, à l'inverse du régime général. Les marins de plus de 55 ans en situation de chômage partiel pourraient être lésés, car lesdites périodes ne pourront pas être validées.

L'Enim a pu assurer, par la mise en œuvre d'un plan de continuité de l'activité, le paiement des prestations. Pour ce faire, plus de 80 % de ses agents ont été placés en télétravail, et la gestion électronique des documents a été mise en place dès la moitié du mois de mars.

**C. LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE PROGRAMME 195
SEMBLENT À CE STADE NON SIGNIFICATIFS**

Concernant les régimes fermés financés par le programme 195, une surmortalité pourrait entraîner une diminution des coûts pour les années à venir. Toutefois, au regard du nombre de pensionnés des régimes concernés (allant de 52 pensionnés à 245 000 environ), les conséquences budgétaires devraient être minimales.

II. LA CRISE SANITAIRE NE DEVRAIT AVOIR QUE DES CONSÉQUENCES MINEURES SUR LE CAS PENSION ET SA GESTION EN 2020

La crise sanitaire ne devrait pas modifier structurellement la gestion et les prévisions de dépenses du CAS pour 2020, en raison notamment de la nature publique de la grande majorité des employeurs cotisant.

A. L'EFFET DE COURT TERME DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES RETRAITES DE L'ÉTAT DEVRAIT ÊTRE LIMITÉ

Les informations communiquées par le SRE au rapporteur spécial ne font pas état de conséquences massives de la crise sanitaire sur le régime de retraites de l'État.

Tout d'abord, à ce jour, la comparaison des données de la mortalité ne montre pas d'évolution concernant les mois de janvier à juin entre 2019 et 2020, ni concernant les pensionnés civils et militaires ni les pensionnés du régime de retraite des ouvriers d'État. Des régularisations peuvent toutefois être observées dans les semaines à venir.

Par ailleurs, le SRE a observé un fléchissement significatif, des demandes de départ à la retraite : durant la période de confinement les pensions concédées ont été 30 % inférieures à la situation normale. À ce stade, il est impossible de dire s'il s'agit d'un simple décalage de transmission temporaire, ou d'un changement plus structurel entraînant un report des demandes de départ en retraite sur l'année 2021, voire à une période postérieure.

Toutefois, le processus de liquidation de retraite durant six mois, les départs prenant effet en août 2020 ont déjà été traités par le SRE. La baisse constatée des demandes de départ ne devrait donc avoir qu'un effet à compter du mois de septembre, et pourrait d'ici là être compensée par un rattrapage des demandes à l'été, dans l'hypothèse où la baisse des demandes résulterait majoritairement de difficultés administratives et non d'un choix des assurés.

Concernant les recettes, les cotisations sont comptabilisées normalement pour les employeurs du CAS *Pensions*, en raison de leur statut très majoritairement public ou para-public.

B. À LONG TERME, DES INCERTITUDES PERSISTENT QUANT AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE ÉCONOMIQUE SUR LE RÉGIME DES RETRAITES DE L'ÉTAT

L'exercice 2021 pourrait donner lieu à des évolutions plus importantes : le ralentissement du stock de pensionnés observé au printemps 2020 sera comptabilisé en année pleine, et devrait donc avoir davantage de conséquences sur les dépenses du CAS. En effet, une hausse de 10 % des sorties de pensions civiles et militaires générée en année pleine une baisse de la dépense évaluée à 154 millions d'euros. Compte tenu de la hausse des pensions de réversion qui en résulte, l'économie nette s'élèverait à 123 millions d'euros.

En outre, l'inflation se répercutant sur le coefficient de revalorisation des pensions, l'évolution de la conjoncture économique pourrait être de nature à modifier les dépenses du CAS.

Enfin, à plus long terme, les recettes du CAS dépendent de la politique salariale de l'État. Il est impossible à ce stade de savoir si les conséquences économiques de la crise sanitaire seront de nature à modifier les prévisions.

Tant le SRE que la CDC, chargée du régime de retraite des ouvriers d'État, ont maintenu la continuité du service durant la crise sanitaire. Le SRE a recentré son activité sur la liquidation et les concessions de pensions, ainsi que sur la mise en paiement des pensions de réversion. Un effort a également été réalisé sur la communication à destination des assurés, ainsi que sur la possibilité de transmission dématérialisée des documents. Des mesures de simplification ont également été mises en œuvre afin de faciliter la transmission des pièces significatives.

La CDC a également recentré son activité sur la gestion des dossiers de réversion et des pensions directes, afin d'éviter les ruptures de paiement.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial, sur les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte d'affectation spéciale Pensions.

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

Le compte-rendu le sera très prochainement.

ÉCHANGES PAR QUESTIONNAIRES AVEC LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'action et des comptes publics

- Service des retraites de l'État
- Direction du budget

Ministère de la transition écologique et solidaire

- Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGTIM)

Caisses de retraite des régimes spéciaux

- Enim
- CPRP SNCF
- CRP RATP

ANNEXES (DONT SOURCES UTILISÉES)

- Documents budgétaires annexés à la loi de règlement
- Rapport du COR de novembre 2019 - Perspectives des retraites en France à l’horizon 2030
- « Les chiffres clés du transport » Édition 2019, commissariat général au développement durable.