

N° 3399

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

## 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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 35

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE**

**PENSIONS**

Rapporteurs spéciaux : M. OLIVIER DAMAISIN

Député

---



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	5
<b>DONNÉES CLÉS .....</b>	7
<b>INTRODUCTION .....</b>	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE CAS <i>PENSIONS</i>.....</b>	11
<b>I. L'EQUILIBRE DU CAS <i>PENSIONS</i> EST ASSURÉ EN 2021 MAIS LA DÉGRADATION PROGRAMMÉE DE SON SOLDE INTERROGE SUR SA SOUTENABILITÉ .....</b>	12
<b>A. DES DÉPENSES DE PLUS EN PLUS DYNAMIQUES, DES RECETTES EN AUGMENTATION PLUS MODÉRÉE.....</b>	12
a. Les dépenses du CAS.....	12
b. Les recettes du CAS.....	12
<b>B. UN SOLDE POSITIF MAIS EN PROGRESSIVE DÉGRADATION.....</b>	13
<b>C. À LONG TERME, LA SOUTENABILITÉ DU CAS N'EST PAS ASSURÉE....</b>	15
<b>II. PROGRAMME 741 : <i>PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITES ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D'INVALIDITÉ</i> .....</b>	17
<b>A. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 741 RESTENT TRÈS DYNAMIQUES ...</b>	18
1. Le facteur prix est le principal déterminant des dépenses de pensions.....	19
2. La crise sanitaire tend à modérer les dépenses du programme 741 .....	20
<b>B. DES RECETTES EN HAUSSE, MAIS DONT LA DYNAMIQUE S'ÉPUISE ..</b>	21
1. Le taux de cotisation se stabilise à un taux proche, bien que légèrement inférieur, à celui du régime général .....	22
2. Les cotisations-employeur sont indispensables à l'équilibre du programme 741 ..	22
3. La crise sanitaire : un impact limité sur les recettes du <i>CAS Pensions</i> .....	23
<b>II. PROGRAMME 742 <i>OUVRIERS DES ETABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT</i> .....</b>	24
<b>A. L'ÉTAT PARTICIPE AU RÉGIME SPÉCIAL DE RETRAITE DES OUVRIERS D'ÉTAT.....</b>	24
<b>B. LE DÉFICIT DU PROGRAMME 742 PERSISTE .....</b>	24
1. La légère augmentation du produit des cotisations permet un reflux temporaire de la subvention de l'État au FSPOEIE .....	25
2. Des dépenses en très légère augmentation par rapport à 2020 .....	25
<b>III. PROGRAMME 743 <i>PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS</i>.....</b>	26

<b>DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE</b> ....	28
<b>I. PROGRAMME 198 RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES</b> .....	29
<b>A. LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF</b> .....	30
1. La programmation pour 2021 est en baisse par rapport à celle votée en LFI pour 2020.....	30
2. La programmation pour 2021 est d'une part en trompe l'œil et d'autre part incertaine à ce stade .....	32
a. En raison de besoins moins importants que prévue en 2020, la subvention de l'Etat ne devrait pas diminuer, mais augmenter ou stagner en 2021 .....	32
b. Les prévisions pour 2021 n'intègrent pas les divers effets de la crise sanitaire et économique .....	34
<b>B. LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP</b> .....	36
1. La programmation pour 2021 révèle une diminution de la subvention d'équilibre de l'Etat par rapport à la LFI pour 2020 .....	36
2. Toutefois, la programmation pour 2021 ne reflète pas l'intégralité des enjeux budgétaires relatifs au régime de retraite de la RATP .....	37
<b>C. LES AUTRES RÉGIMES</b> .....	39
<b>II. PROGRAMME 197 - RÉGIME DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS</b> .....	40
<b>A. LA SUBVENTION DE L'ETAT AU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS EST ORIENTÉE À LA BAISSÉ</b> .....	40
<b>B. CETTE ESTIMATION EST TOUTEFOIS INCERTAINE À PLUSIEURS ÉGARDS</b> .....	41
<b>C. DE NOUVELLES AMÉLIORATIONS DE L'EFFICIENCE DE L'ENIM SONT ATTENDUES EN 2021</b> .....	43
<b>III. PROGRAMME 195 – RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS</b> .....	44
1. Versement au fond spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines .....	45
2. Régime de retraite de la SEITA .....	45
3. Caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer .....	45
4. Versement liés à la liquidation de l'ORTF .....	46
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	47
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	48

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, 96 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Les crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite* diminuent dans le PLF pour 2021, comparativement à la LFI pour 2020. Ils baissent de 1,19 %, atteignant 6,15 milliards d’euros en 2021. Si les régimes de retraite fermés, dont les coûts diminuent naturellement, expliquent une part importante de la baisse des crédits affectés à la mission, les subventions allouées aux régimes de retraite de la SNCF, de la RATP et des marins, diminuent également par rapport à la programmation pour 2020.

- Cette programmation est toutefois en trompe-l’œil. D’une part, les besoins de financement observés en 2020 sont inférieurs aux crédits ouverts en LFI pour 2020 pour les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP. Dès lors, les montants proposés pour ces deux régimes ne sont pas en baisse en 2021 par rapport à la consommation pour 2020, mais bien en hausse. D’autre part, les prévisions pour 2021 ne prennent pas en compte les moindres recettes créées par la mise en place de l’activité partielle en 2020, qui devront pourtant être compensées. Si la programmation pour 2021 ne permet pas de le faire, le rapporteur spécial sera attentif à ce que cette difficulté ne reste pas sans solution.

Enfin, la programmation pour 2021 ne prend pas en compte – et parce que cela est impossible à ce stade – les effets de la crise économique et sanitaire sur les cotisations perçues en 2021, dont la diminution entraînerait une augmentation logique de la subvention de l’État. Ainsi, si le rapporteur spécial est conscient du haut degré d’incertitude qui prévaut actuellement, il déplore une budgétisation moins complète que par le passé.

- Le projet de loi de finances pour 2021 propose d’inscrire 60,224 milliards d’euros en autorisation d’engagement et en crédits de paiement au titre du compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions*, soit une augmentation de + 1,03 %. 56,74 milliards d’euros sont affectés aux dépenses du programme 741 Pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d’invalidité. Les dépenses du programme 742 Ouvriers des établissements industriels de l’État s’élèvent à 1,94 milliard d’euros et le montant des dépenses du programme 743 Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions est de 1,54 milliard d’euros.

- Bien qu’en 2021 les recettes du CAS *Pensions* croissent moins rapidement que ses dépenses, le solde du compte reste excédentaire, à hauteur de 759,03 millions d’euros. Cet excédent permet d’alimenter un solde cumulé prévu à 9,8 milliards d’euros à la fin de l’année 2021 et servant de réserve de précaution en vue de probables déficits futurs.



## DONNÉES CLÉS

### ÉVOLUTION DES RECETTES, DES DÉPENSES ET DU SOLDE ANNUEL DU CAS PENSIONS

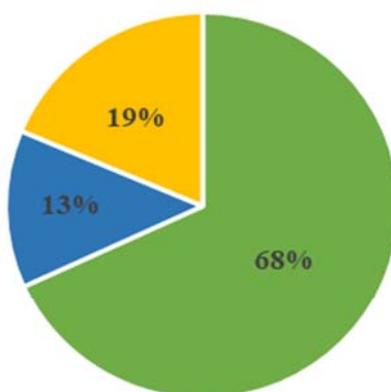
(en millions d'euros)



Recettes ■ Dépenses ■ Solde annuel —

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

### RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

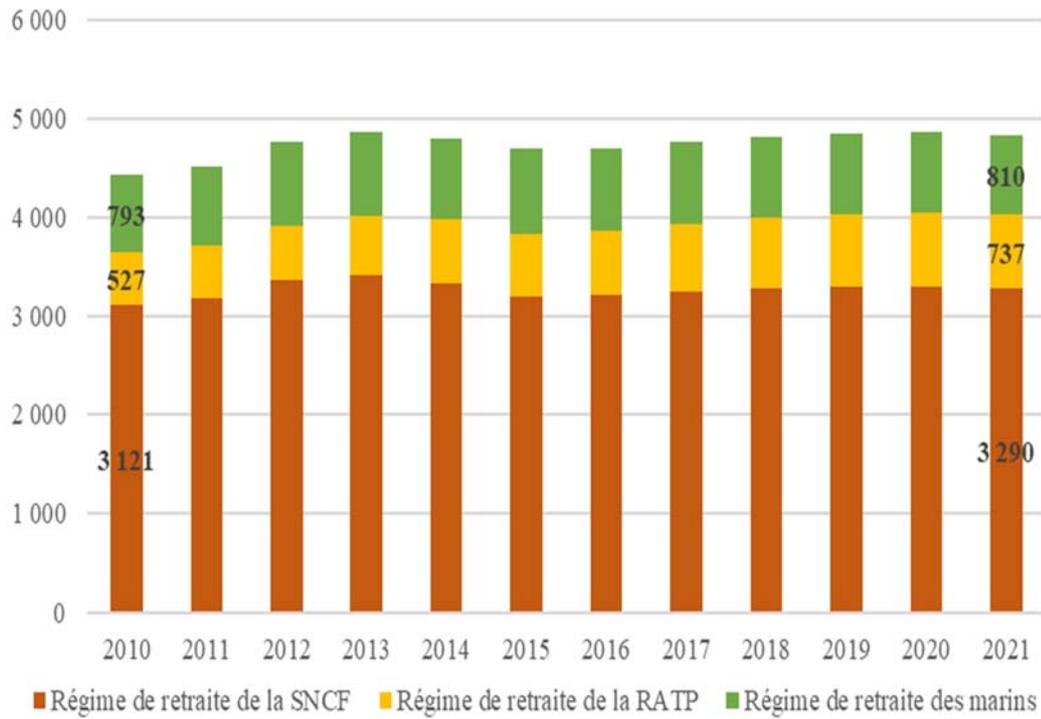


- 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres
- 197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins
- 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

### ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SNCF, DE LA RATP, ET DES MARINS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

## INTRODUCTION

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

En premier lieu, **l'État contribue au paiement des pensions des fonctionnaires et des militaires par le versement de contributions employeurs**, et dans une moindre mesure par le versement de subventions pour certains régimes spécifiques et présentant un déséquilibre démographique, comme celui des ouvriers d'État. Le CAS *Pensions* comprend uniquement des dépenses contraintes, qui représentent une part importante de la dépense publique : les dépenses du CAS devraient atteindre 60,22 milliards d'euros en 2021.

**L'État contribue également au financement des pensions de salariés, employés par des organismes de droit privé, au titre de la solidarité nationale. En effet, le déséquilibre démographique et, dans une moindre mesure, les droits spécifiques que présentent ces régimes justifient l'intervention de la puissance publique** pour financer les droits à retraite acquis, et que les cotisations versées par les employeurs et les salariés de ces régimes dits spéciaux ne permettent pas de couvrir. Sont ainsi concernés en premier lieu les régimes de retraite de la SNCF, de la RATP et des marins, mais également des dispositifs de soutien spécifiques au secteur routier et le financement de régimes de retraite fermés et en déclin démographique rapide.

Il convient toutefois de **souligner la diversité des régimes spéciaux, loin de constituer un bloc uniforme : tous ne peuvent donc être appréhendés de la même manière**. Alors que certains sont en voie d'extinction très avancée, ne comptant plus aucun cotisant et quelques pensionnés uniquement, d'autres bénéficient de recettes tirées des cotisations salariales et patronales.

**Les régimes qui comptent des cotisants devraient toutefois tous subir les conséquences de la crise sanitaire et économique liée au covid-19**, dans des proportions qui ne pourront être définitivement connues avant la fin de l'année. Si formuler des prévisions est dès lors un exercice très incertain, **la programmation budgétaire doit s'efforcer d'inclure, de la manière la plus précise et la plus exhaustive possible, les conséquences de la crise**.



## PREMIÈRE PARTIE : LE CAS *PENSIONS*

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

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

Le CAS *Pensions* a été créé par la loi de finances initiales pour 2006 <sup>(2)</sup>. Son objet est de retracer les opérations budgétaires relatives au versement de retraites et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des militaires (**section I – programme 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité**), des ouvriers d'État (**section II – programme 742 Ouvriers des établissements industriels de l'État**), ainsi que d'autres pensions et avantages à vocation viagère (**section III – programme 743 Pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre et autres pensions**). Ces sections correspondent aux différents programmes du CAS.

En 2021, les dépenses du CAS *Pensions* s'établissent à **60,22 milliards d'euros, en hausse de 1,03 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2020**. Ses recettes prévisionnelles atteignent 60,98 milliards d'euros, un niveau légèrement inférieur (-0,07 %) à celui de 2020.

### EVOLUTION DES RECETTES ET DÉPENSES DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros)

	Recettes			Dépenses			Solde		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
<b>P741 Pensions civiles et militaires</b>	57 474,71	57 504,54	0,05%	56 059,14	56 743,58	1,22 %	1 415,57	760,96	- 46,24 %
<b>P742 Pensions ouvriers d'État</b>	1 933,35	1 935,58	0,12 %	1 933,65	1 937,51	0,20 %	- 0,30	- 1,93	543,33 %
<b>P743 Autres pensions</b>	1 620,04	1 543,51	- 4,72 %	1 620,04	1 543,51	- 4,72%	-	-	-
<b>Total</b>	<b>61 028,10</b>	<b>60 983,63</b>	<b>- 0,07 %</b>	<b>59 612,83</b>	<b>60 224,60</b>	<b>1,03%</b>	<b>1 415,27</b>	<b>759,03</b>	<b>- 46,37 %</b>

Source : commission des finances d'après les projets annuels de performance (PAP) « Pensions » pour 2020 et 2021.

(1) Article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

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

## I. L'ÉQUILIBRE DU CAS PENSIONS EST ASSURÉ EN 2021 MAIS LA DÉGRADATION PROGRAMMÉE DE SON SOLDE INTERROGE SUR SA SOUTENABILITÉ

Malgré la progression des dépenses plus dynamique que celle de ses recettes, le CAS *Pensions* devrait présenter en 2021 un **excédent de 759,03 millions d'euros**, portant son **solde cumulé à environ 9,8 milliards d'euros**. Sa dynamique de long-terme, en hausse constante, nourrit toutefois des inquiétudes quant à sa soutenabilité de long-terme.

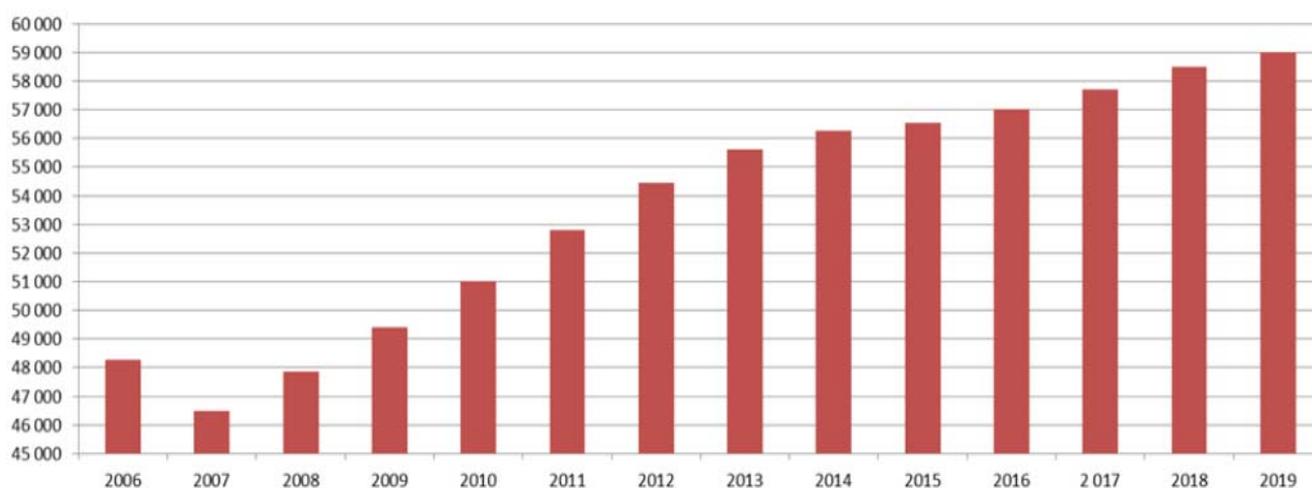
### A. DES DÉPENSES DE PLUS EN PLUS DYNAMIQUES, DES RECETTES EN AUGMENTATION PLUS MODÉRÉE

#### a. Les dépenses du CAS

Les dépenses du CAS sont structurellement dynamiques : alors qu'elles représentaient 51 milliards d'euros courants en 2010, elles atteignent 59 milliards d'euros en 2019. **Les dépenses pour 2021 s'inscrivent dans cette tendance haussière : elles augmentent de 1,03 %, tirées par les dépenses de pensions civiles et militaires, pour atteindre 60,22 milliards d'euros.**

#### MONTANT DES DÉPENSES DU CAS PENSIONS DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros courants)



Source : projet annuel de performance pour 2021.

#### b. Les recettes du CAS

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

Pour le régime de l'État, trois taux de contribution employeur coexistent : un taux pour les fonctionnaires civils et magistrats et les agents détachés, un taux pour les militaires, et un taux pour couvrir les dépenses d'allocation temporaire d'invalidité.

Ces taux sont révisés chaque année de façon à équilibrer le régime, et ont donc progressé rapidement entre 2006 et 2013 en raison de l'augmentation des dépenses de pension. Ainsi, la **hausse tendancielle des recettes du CAS Pensions s'explique dans sa majeure partie par la progression des taux de contributions employeurs de l'État** : les taux civils ont progressé de 3,05 points de pourcentage par an en moyenne entre 2006 et 2014, tandis que les taux militaires progressaient de 3,26 points par an en moyenne sur la même période. **Toutefois, depuis 2014 les taux de contribution employeur sont restés stables à 74,24 % pour les civils et à 126,07 % pour les militaires.**

Les taux de retenues pour pension suivent également une pente haussière, passant de 7,85 % en 2010 à 11,10 % en 2021.

#### ÉVOLUTION DES TAUX DE COTISATIONS SALARIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE

	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%
<i>dont réforme de 2010</i>		+0,27%	+0,27%	+0,27%	+0,27%	+0,27%	+0,27%	+0,27%	+0,27%	+0,27%	+0,27%
<i>dont décret RALC 2012*</i>				+0,10%	+0,05%	+0,05%	+0,05%				
<i>dont réforme de 2014</i>					+0,06%	+0,08%	+0,08%	+0,08%			

*Nota* : Les augmentations de 0,08% entre 2015 et 2017 liées à la réforme de 2013 ont été actées par le décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014 relatif aux taux de cotisations d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale. Tableau extrait du Jaune Pensions (*Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique*) annexé au PLF 2017.

\* Le +0,10 % du décret RALC 2012 placé ici sur l'année 2013 est en réalité entré en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2012.

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au PLF pour 2021.

Les recettes du programme 743 proviennent de programmes budgétaires « miroirs » qui subventionnent le programme au titre de la **solidarité nationale**. En effet, plus aucun cotisant ne vient alimenter les recettes des régimes de retraite concernés. L'évolution des recettes de ce programme n'est donc pas fonction des cotisations salariales publiques, mais des besoins pour les pensions et allocations couvertes.

#### B. UN SOLDE POSITIF MAIS EN PROGRESSIVE DÉGRADATION

**Les recettes du CAS dépassant ses dépenses, il présentera un excédent de 759,03 millions d'euros en 2021.** Ce résultat assure le respect de l'article 21 de la LOLF, qui prévoit qu'un CAS soit équilibré à tout moment. Son solde cumulé reste donc positif. **L'excédent dégagé est toutefois en diminution de 46,37 % par rapport à 2020**, année pour lequel le solde devrait être proche de 1,42 milliard d'euros.

Cette baisse régulière du solde d'exercice depuis l'exercice 2017 (point haut lié à l'augmentation de recettes consécutive à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique) **s'explique par une progression des dépenses désormais plus dynamique que celle des recettes.**

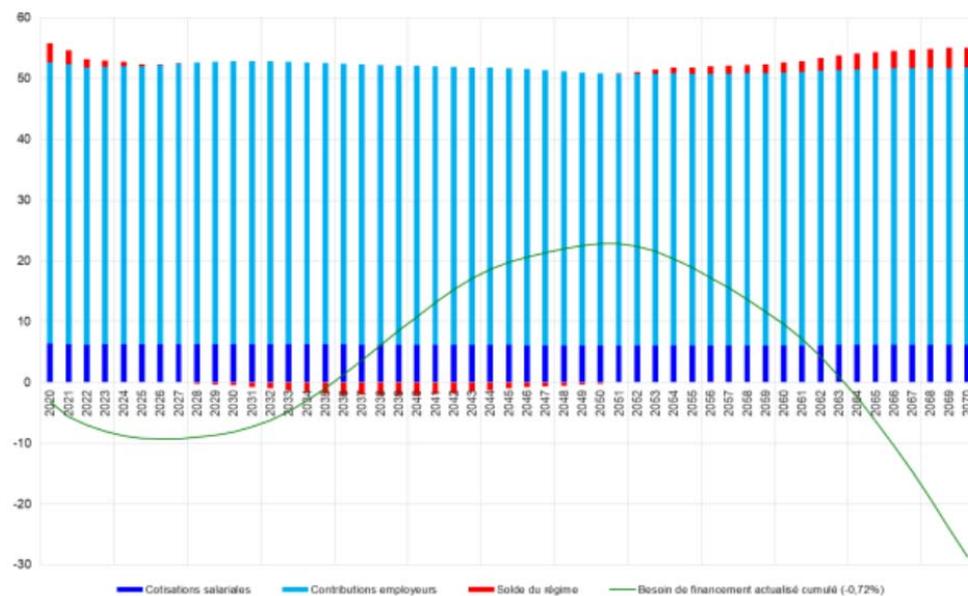
Les dépenses sont en effet tirées par l'augmentation de la pension moyenne, alors que la hausse des recettes ralentit par la stagnation des rémunérations et du nombre des fonctionnaires (*cf. infra*).

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

En théorie, cette réserve constituée pourrait permettre au CAS *Pensions* d'afficher des soldes déficitaires pour les années à venir, tant que le solde cumulé reste positif. Par conséquent, le haut niveau du solde cumulé pourrait laisser croire qu'il est possible de réduire les taux de cotisations patronales, permettant ainsi à un déséquilibre annuel temporaire du CAS. Toutefois, **l'anticipation de soldes négatifs après 2022 et la prévision d'un besoin de financement important à moyen terme rend particulièrement nécessaire la constitution de cette réserve de précaution.**

#### BESOIN DE FINANCEMENT DU RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au PLF pour 2021.

Le solde cumulé du CAS *Pensions* en fin d'année 2021 continuerait donc d'augmenter, passant de 9,1 milliards d'euros affichés en LFI pour 2020 à 9,8 milliards d'euros en PLF 2021, soit une augmentation de 5,8 %.

## ÉVOLUTION DU SOLDE CUMULÉ DU CAS PENSIONS ENTRE 2016 ET 2021

(en milliards d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020 (prév)	2021 (prév)
Solde cumulé en fin d'année	3,2	5,1	6,6	7,9	9,1	9,8

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance pour 2021 et les réponses au questionnaire budgétaire.

### C. À LONG TERME, LA SOUTENABILITÉ DU CAS N'EST PAS ASSURÉE

La dynamique de long-terme du compte d'affectation spéciale *Pensions* repose principalement sur la dynamique du programme 741, qui représente à lui-seul environ 94 % des dépenses du CAS.

**La croissance de la pension moyenne est l'un des principaux facteurs de l'augmentation des dépenses.**

Cela étant, **l'évolution dynamique des dépenses que connaît le CAS *Pensions*, si elle est principalement imputable à la croissance constante des dépenses du programme 741, ne constitue pas un phénomène isolé : c'est le cas également dans le reste de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale.**

En 2019, la pension mensuelle moyenne brute du stock des pensionnés (ayants droit et ayants cause) s'établissait à 1 268 euros pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, à 1 924 euros pour les fonctionnaires civils de l'État, à 1 442 euros pour les militaires et à 1 559 euros pour les ouvriers d'État. Ces montants sont en très légère hausse par rapport à 2018.

**La progression des pensions moyennes du stock est principalement due à l'augmentation de la pension moyenne des nouveaux pensionnés**, qui traduit entre autres une hausse régulière de l'indice retenu pour la liquidation des pensions.

**Cela est particulièrement remarquable pour les fonctionnaires de l'État**, dont l'indice moyen de liquidation est passé pour les civils de l'indice 498 en 1992 à l'indice 612 en 2010 puis 661 en 2019.

**Entre les années 2000 et 2019, la pension moyenne à la liquidation a régulièrement progressé en euros courants.** Le ralentissement, puis le gel entre 2010 et 2016, puis depuis 2017, de la valeur du point d'indice a pesé sur la progression récente, mais cet effet a pu être compensé par les refontes ou revalorisations des grilles, en particulier dans le cadre du **protocole parcours, carrières et rémunérations (PPCR)**.

### **L'impact du protocole parcours carrières et rémunérations sur l'équilibre du CAS *Pensions***

Le gel du point d'indice a un impact important sur les recettes car il s'applique à l'ensemble des cotisants. Pour la dépense, la valeur du point de la fonction publique n'a d'impact que sur le montant de la dépense des nouveaux retraités et de ce fait a un impact plus mineur.

Pour 2020, on considère qu'une augmentation de 1 % du point d'indice de la fonction publique au 1<sup>er</sup> janvier de l'année entraîne une augmentation de la dépense de pensions de l'ordre de 8 millions d'euros l'année considérée : 7 millions d'euros pour les pensions civiles et 1 millions d'euros pour les militaires. Le coût augmente ensuite chaque année de l'ordre de + 17 millions d'euros, compte tenu du volume actuel de départs à la retraite et de leur répartition mensuelle dans l'année : il s'élève ainsi à + 25 millions d'euros en 2021, + 42 millions d'euros en 2022, etc.

Sur les recettes des régimes publics, l'accord PPCR induit une augmentation des cotisations versées par le stock des actifs, qui montera en charge beaucoup plus rapidement (d'ici 2020). Du point de vue des finances publiques, il convient toutefois de distinguer, au sein de l'effet en recettes de l'accord PPCR, la part relative aux cotisations salariales, qui a un impact favorable sur le solde public, de celle relatives aux cotisations patronales qui induit, quant à elle, des transferts entre sous-secteurs des administrations publiques et reste neutre sur le solde.

**Si le gel du point d'indice a permis de contenir la progression des dépenses de pensions, il pèse également sur le montant du produit des cotisations, la principale recette du CAS.**

**Le progressif vieillissement de la population des fonctionnaires est un second facteur qui explique les difficultés à venir quant à la soutenabilité du CAS *Pensions*.** En effet, à la fin de l'année 2018, la part des 50 ans et plus parmi les fonctionnaires de la fonction publique était de 39,4 %.

Du fait de ce vieillissement, entre 2005 et 2019, le ratio démographique de la branche des pensions civiles de l'Etat, principale composante du CAS *Pensions*, s'est considérablement réduit, **passant de 1,45 cotisant pour 1 retraité à 0,86 cotisant pour 1 retraité.**

## II. PROGRAMME 741 : PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITES ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D'INVALIDITÉ

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

Les dépenses du programme 741 sont pour **2010 de 56,74 milliards d'euros, en hausse de 1,22 % par rapport à 2020.** En regard, les recettes du programme atteignent 57,5 milliards d'euros, une évolution plus modérée, de 0,05 %.

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

(en millions d'euros)

	2020	2021	Évolution (valeur absolue)	Évolution (pourcentage)
Recettes	57 474,71	57 504,54	+ 29,83	+ 0,05 %
Dépenses	56 059,14	56 743,58	+ 684,44	+ 1,22 %
Solde	1 415,57	760,96	- 654,61	- 46,24 %

Source : commission des finances d'après les PAP 2020 et 2021.

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

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

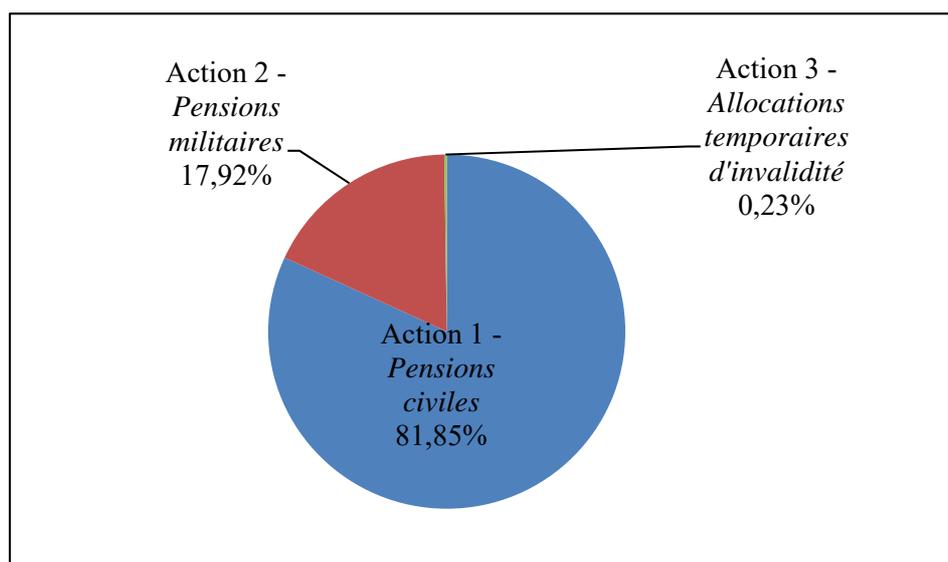
Trois actions sont associées à ce programme :

- l'action 1 concerne les pensions des fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite. Cette action regroupe plus de 80 % des crédits du programme ;

- l'action 2 concerne les pensions des militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite ;

- l'action 3 porte les crédits alloués aux allocations temporaires d'invalidité.

## RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 741



Source : Commission des finances d'après les PAP 2020 et 2021.

### A. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 741 RESTENT TRÈS DYNAMIQUES

Pour 2021, les dépenses du programme atteignent 56,74 milliards d'euros, en hausse de 1,22 % par rapport à 2020, dont 45,91 milliards d'euros de pensions civiles – en hausse de 1,39 % par rapport à 2020 – et 9,80 milliards d'euros de pensions militaires – en hausse de 0,49 % par rapport à 2020. Les dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires représentent la quasi-totalité (99,77 %) des dépenses du programme 741.

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

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 741

(en millions d'euros)

	PLF 2020	PLF 2021	Évolution
<b>Action 1 - Pensions des fonctionnaires civils</b>	45 807,26	46 442,79	<b>1,39 %</b>
<i>dont pensions</i>	45 377	45 913	1,18 %
<b>Action 2 - Militaires</b>	10 115,71	10 165,56	<b>0,49 %</b>
<i>dont pensions</i>	9 701	9 803	1,05 %
<b>Action 3 - Allocations temporaires d'invalidité</b>	136,17	132,23	<b>-2,89 %</b>
<b>Total</b>	<b>56 059,14</b>	<b>56 740,58</b>	<b>1,22 %</b>
<i>dont pensions</i>	55 492	55 848	0,64 %

Source : commission des finances d'après le PAP 2021.

Les dépenses suivent une tendance dynamique, évoluant en moyenne au rythme de 3,9 % par an depuis 1990. L'évolution des dépenses de pensions a plusieurs déterminants qu'il convient de distinguer : d'une part, un facteur prix et d'autre part la croissance des effectifs de pensionnés.

### **1. Le facteur prix est le principal déterminant des dépenses de pensions**

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

Il existe deux principales modalités de revalorisation :

– **la revalorisation du montant des pensions servies prévue par les articles L. 341-6 et L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale** : pour 2021, le mécanisme de revalorisation différenciée expérimentée en 2020 ne produira pas d'effet. Les prévisions de dépenses reposent sur une hypothèse de revalorisation de + 0,4 % au 1<sup>er</sup> janvier pour les pensions hors invalidité et + 0,1 % au 1<sup>er</sup> avril pour les pensions d'invalidité ;

– la revalorisation de la valeur du point de la fonction publique : aucune évolution de la valeur du point n'est prévue pour 2021.

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

Enfin, les allocations temporaires d'invalidité suivent des règles différenciées de revalorisation selon que le bénéficiaire est retraité ou en activité. Pour les retraites (65 % de la population de bénéficiaires de l'allocation d'invalidité), la revalorisation est fonction de l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac, tandis que les bénéficiaires actifs voient leur allocation indexée sur le point de la fonction publique, ce dernier étant gelé en 2020.

## 2. La crise sanitaire tend à modérer les dépenses du programme 741

La croissance des effectifs de pensionnés est moins dynamique que le facteur prix : en LFI pour 2020, ils augmentaient en moyenne de 1,7 % par an, en net ralentissement depuis 2012 <sup>(1)</sup>.

### PRINCIPALES HYPOTHÈSES RETENUES POUR LA PRÉVISION DE LA DÉPENSE DU CAS PENSIONS DANS LE PLF 2021

	2020			2021		
	Civils	Militaires	Total	Civils	Militaires	Total
Entrées de droit direct	53 500,00	12 500,00	66 000,00	54 800,00	12 000,00	66 800,00
Entrées de droit dérivé	21 300,00	8 200,00	29 500,00	21 600,00	8 000,00	29 600,00
<b>Entrées totale</b>	<b>74 800,00</b>	<b>20 700,00</b>	<b>95 500,00</b>	<b>76 400,00</b>	<b>20 000,00</b>	<b>96 400,00</b>
Sorties de droit direct	40 000,00	9 300,00	49 300,00	39 100,00	9 800,00	48 900,00
Sorties de droit dérivé	19 800,00	9 800,00	29 600,00	19 600,00	9 600,00	29 200,00
<b>Sorties totales</b>	<b>59 800,00</b>	<b>19 100,00</b>	<b>78 900,00</b>	<b>58 700,00</b>	<b>19 400,00</b>	<b>78 100,00</b>
<i>Différence entre les entrées et les sorties</i>	<i>15 000,00</i>	<i>1 600,00</i>	<i>16 600,00</i>	<i>17 700,00</i>	<i>600,00</i>	<i>18 300,00</i>

Source : Commission des finances d'après le PAP 2021.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une diminution plus sensible encore de la croissance des effectifs de pensionnés à court-terme du fait de la crise sanitaire.

En comparaison à la situation avant la crise sanitaire, le service des retraites de l'État a constaté une forte baisse des demandes de départ au mois de mars, avril et mai 2020, évaluée respectivement à - 30 %, - 31 % et - 19 %. Étant donné le décalage entre la date de demande et la date effective de départ, **le report des départs à la retraite induit par la crise sanitaire est actuellement évalué à 2 600 personnes pour 2020, représentant environ 4 % de l'ensemble des départs à la retraite, et 1 200 personnes en 2021.**

**Les sorties de pensions liées aux décès s'inscrivent en très forte hausse aux mois de mars et avril 2020, évaluée respectivement à + 15 % et + 39 % pour les ayants droit par rapport aux anticipations réalisées à partir de quotients de mortalité de la fonction publique d'État. Sans nouvelle dégradation de la situation sanitaire, l'impact global serait toutefois limité avec une hausse globale de la mortalité, de l'ordre de + 3 % sur l'année par rapport à une situation moyenne, ceci en raison de la sous-mortalité observée sur les mois de janvier et février.**

(1) Rapport n° 2301 annexe 35 - Rapport de M. Olivier Damaisin sur le projet de loi de finances pour 2020 (n°2272), p. 18.

Enfin, la crise sanitaire a, à ce stade, un impact démographique conduisant à une baisse sur les dépenses de retraite estimée à 51 millions d’euros pour 2020 et à 143 millions d’euros pour 2021. **À ces effets démographiques s’ajoute l’impact de la crise sanitaire sur la baisse de l’inflation, se répercutant sur les coefficients de revalorisation des pensions** (de + 0,4 % au 1er janvier 2021 contre + 1 % initialement prévus), générant une diminution de 320 millions d’euros.

#### IMPACT BUDGÉTAIRE ACTUEL DE LA CRISE SANITAIRE

(en millions d’euros)

	2020	2021
Lié aux reports de départ	-19	-94
Lié à la surmortalité (mars et avril 2020)	-32	-49
Lié à la baisse de l’inflation	0	-320
<b>Ensemble des impacts</b>	<b>-51</b>	<b>-463</b>

Source : commission des finances, d’après les réponses au questionnaire budgétaire.

**Au total pour 2021, la baisse des dépenses atteindrait 463 millions d’euros.** Il conviendra de distinguer la part de la baisse de dépenses liée aux reports de départ purement conjoncturels de celle liée à de potentiels changements de comportement plus structurels de la part des agents. **Le rapporteur spécial veillera à la pleine prise en compte de ces évolutions les prévisions de dépenses des années à venir.**

Concernant les dépenses d’allocations temporaires d’invalidité, le nombre d’allocataires poursuit sa baisse tendancielle : il est passé de 62 800 en 2008 à 58 100 en 2019.

#### B. DES RECETTES EN HAUSSE, MAIS DONT LA DYNAMIQUE S’ÉPUISE

Les recettes du programme 741 reposent sur trois taux de contributions employeurs : un pour le risque vieillesse et invalidité des personnels, un pour les pensions militaires de retraite, et un troisième au titre des allocations temporaires d’invalidité. Des retenues pour pensions – l’équivalent des cotisations salariales – sont également prélevées sur les rémunérations des agents. La crise sanitaire n’a eu qu’un impact limité sur les recettes du CAS *Pensions*.

Prises globalement, les recettes augmentent pour 2021 : **elles passent de 57,47 milliards d’euros en 2020 à 57,50 milliards d’euros en 2021, soit une hausse de 0,05 %.**

## **1. Le taux de cotisation se stabilise à un taux proche, bien que légèrement inférieur, à celui du régime général**

Les retenues pour pensions sont équivalentes à des cotisations pour les fonctionnaires. **En 2019, l'exécution budgétaire fait état de 6 879 milliards d'euros de retenues pour pensions, soit 12,14 % des recettes du programme 741.**

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

Enfin, dans le cadre de la réforme des retraites de 2014, une augmentation supplémentaire du taux de cotisation salariale des fonctionnaires est prévue, de + 0,3 point entre 2014 et 2017.

**Le taux de retenues est de 11,10 % depuis 2020.** Ce taux demeure légèrement plus faible que celui du secteur privé (11,31 %). Si les réformes de 2010 et 2014 s'appliquent aux retraites financées par le CAS, les accords Agirc-Arrco de 2013 et 2015, qui déterminent le taux de cotisation pour la retraite complémentaire des salariés du privé, n'ont pas été répercutés à ce stade. Ces différentes mesures contribuent cependant à rapprocher fortement le taux de cotisation des fonctionnaires de celui des salariés du secteur privé.

Pour 2021, l'ensemble de ces recettes est estimé à **6 003 millions d'euros au total**, contre 5 930 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2020 et 5 601 millions d'euros en exécution 2019.

## **2. Les cotisations-employeur sont indispensables à l'équilibre du programme 741**

Les cotisations employeurs représentent les contributions acquittées par les employeurs des agents de la fonction publique pour leur retraite. Les recettes perçues par le CAS à ce titre sont payées par les ministères employeurs desdits agents sur leurs dépenses de titre 2 ou par les établissements publics et collectivités territoriales qui les emploient. Ce mécanisme permet de mieux imputer le coût des agents publics à leurs employeurs effectifs.

**Les cotisations employeurs, du fait de la structure démographique du régime de retraite des fonctionnaires, sont donc très importantes et indispensable pour l'équilibre du programme 741 et, plus largement, du CAS Pensions.** La direction du budget détermine sur une base annuelle le taux de

contribution employeur afin d'équilibrer le programme, compte tenu des autres recettes, des dépenses prévisionnelles et du solde cumulé. En 2019, les lignes de recettes correspondant aux cotisations-employeur fournissaient respectivement 41,75 milliards d'euros pour l'État et 7,07 milliards d'euros pour les autres employeurs, **soit 48,83 milliards d'euros, c'est-à-dire 86,13 % des recettes du programme 741.**

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

### **3. La crise sanitaire : un impact limité sur les recettes du CAS *Pensions***

La structure des employeurs de fonctionnaires est composée pour essentiel d'organismes publics ou para-publics et de collectivités qui ont, en général, maintenu la rémunération de leurs agents. **En conséquence, il n'est attendu de pertes de recettes que de façon marginale en provenance des employeurs privés, des GIP et des EPIC qui auraient mis leur personnel en activité partielle.**

#### **La réforme de la gestion des retraites de l'État**

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

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

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

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

### A. L'ÉTAT PARTICIPE AU RÉGIME SPÉCIAL DE RETRAITE DES OUVRIERS D'ÉTAT

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

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

La participation de l'État au financement des pensions des ouvriers d'État revêt deux formes. **D'une part, il y contribue en tant qu'État employeur**, par l'équivalent des cotisations patronales qu'il verse. Depuis 2019, le taux de cotisation employeur au FSPOEIE prend en compte les mesures des accords Agirc-Arcco, et **s'élève à 35,01 %**. Au total, 70,68 millions d'euros de cotisations sont versés pour 4 035 ouvriers d'État employés par des établissements industriels.

D'autre part, **l'État verse une subvention d'équilibre au FSPOEIE** depuis le budget général par le biais des ministères employant des ouvriers d'État et du budget annexe Contrôle et exploitation aériens. Cette subvention est en hausse de 1,3 % rapport au montant inscrit en 2020, et atteint 1 449,3 millions d'euros. **Fléchée spécifiquement vers le programme 742, elle permet de garantir que son solde cumulé reste positif malgré le déséquilibre démographique du régime**. Ce dernier se caractérise en effet par une démographie très déséquilibrée : en 2019, il comptait 24 179 cotisants pour 99 347 pensionnés, soit un ratio démographique de 0,23 cotisant pour 1 retraité.

### B. LE DÉFICIT DU PROGRAMME 742 PERSISTE

Pour 2021, les recettes progressent de 2,2 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2020 : elles s'établissent à 1 935,6 millions d'euros. **Le solde du programme reste légèrement déficitaire**.

**Pour 2021, les dépenses du FSPOEIE sont en légère augmentation par rapport au montant inscrit en LFI pour 2020** (+ 3,9 millions d'euros, soit + 0,2 %) : elles atteignent 1 937,5 millions d'euros.

## **1. La légère augmentation du produit des cotisations permet un reflux temporaire de la subvention de l'État au FSPOEIE**

**Les recettes permettant le financement du programme augmentent de 2,2 millions d'euros par rapport à 2020.**

Parmi ces recettes, le produit des cotisations sociales et des contributions employeur est en augmentation de 10,9 millions d'euros. Le montant des cotisations salariales s'élève à 82 millions d'euros pour 2021, soit plus qu'en 2020 (79,4 millions). Le montant des contributions patronales est de 258 millions d'euros en 2021 pour le FSPOEIE, soit une sensible augmentation par rapport à 2020 (249,6 millions).

**La diminution importante du nombre de cotisants s'inscrit dans une dynamique de long terme, amenée à se poursuivre pour les années à venir :** alors qu'ils étaient 21 705 en 2019 ils ne seraient plus que 18 584 en 2021. Cette dégradation régulière de son rapport démographique, qui s'établissait en 2020 à 0,23 cotisant pour 1 retraité, soit l'un des plus faibles du champ des régimes spéciaux.

Cette dégradation pèse sur le besoin de financement du programme, dont les dépenses sont dès lors couvertes par des sources de recettes complémentaires. **Selon la prévision pour 2021, cependant, du fait du niveau relativement important du produit des cotisations, ces recettes complémentaires peuvent refluer légèrement :**

– du fait du rebond du produit des cotisations salariales et patronales pour 2021, **la subvention d'équilibre de l'État au FSPOEIE diminue sensiblement, passant de 1 468,7 millions d'euros en LFI 2020 à 1 449,3 millions d'euros en 2021 ;**

– **la subvention au RATOCEM est de 56,60 millions d'euros, contre 53,51 millions d'euros en 2020 ;**

Les recettes de compensation démographiques augmentent de 8 millions d'euros pour atteindre 89 millions d'euros.

## **2. Des dépenses en très légère augmentation par rapport à 2020**

**En 2021, les dépenses de pensions devraient s'élever à 1 873 millions d'euros de pensions de vieillesse et d'invalidité, en légère augmentation par rapport à 2020 (elles progressent d'un peu moins de deux millions d'euros). Les rentes versées par le RATOCEM seraient de 56,6 millions d'euros en 2021, contre 53,5 millions d'euros en 2020.**

Il convient d'ajouter aux dépenses de pensions **7,9 millions d'euros de charges de gestion et autres dépenses spécifiques**, dont des transferts de cotisations vers la CNAV et l'IRCANTEC, au titre des titulaires affiliées rétroactivement à ces deux régimes.

Cette légère augmentation des dépenses de pensions s'explique par la croissance du montant moyen des pensions servies, + 2,4 % en moyenne depuis 1990, soit une augmentation plus importante que celle du régime des pensions civiles et militaires de retraite. **C'est donc le facteur-prix qui explique la hausse des dépenses du programme 742 :**

- en 2020, la revalorisation des pensions a été de 1 % pour les pensions inférieures à 2 000 euros et de 0,3 % pour les pensions supérieures à 2 000 euros (revalorisation différenciée) ;

- pour 2021, les pensions devraient être revalorisées de 0,4 % au 1<sup>er</sup> janvier pour les pensions de base, et de 0,1 % au 1<sup>er</sup> avril pour les pensions d'invalidité.

**La démographie du programme compense la dynamique du facteur- :** le nombre total de pensionnés (droits directs et réversions sur le périmètre des avances et des titres définitifs) est en effet en constante diminution, et devrait s'établir à **97 293 au 31 décembre 2020** et à **96 101 au 31 décembre 2021**.

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

Le programme 743 retrace deux ensembles de dépenses :

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

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

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

**Ces dépenses suivent une pente baissière, en raison de la diminution progressive des effectifs de bénéficiaires. Pour 2021, les crédits affectés seront 1 543,51 millions d'euros, en diminution de 4,72 % par rapport à 2020.**

**EVOLUTION DES DÉPENSES DES ACTIONS DU PROGRAMME 743 ENTRE 2020 ET 2021**

(en millions d'euros)

	<b>LFI pour 2020</b>	<b>PLF pour 2021</b>	<b>Évolution</b>
Action 1 - Reconnaissance de la Nation	661	645,57	- 2,33 %
Action 2 - Réparation	911,69	850,86	- 6,67 %
action 3 - Pensions d'Alsace-Lorraine	16	16	0,00 %
action 4 - Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	18,62	18,88	1,40 %
Action 5 - Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0,048	0,045	- 6,25 %
Action 6 - Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident	12,56	12,05	- 4,06 %
Action 07 - Pensions de l'ORTF	0,12	0,1	- 16,67 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 620,04</b>	<b>1 543,51</b>	<b>- 4,72 %</b>

Source : commission des finances d'après le PAP 2021.

Les deux premières actions représentent 97 % des crédits du programme. **Ces dépenses diminuent sur le long terme, en raison de la baisse progressive des effectifs de bénéficiaires. Pour 2021, les crédits affectés seront de 1 543,51 millions d'euros, en diminution de 4,72 % par rapport à 2020.**

La plus importante de ces actions en termes budgétaires est l'action 2, destinée à la couverture des pensions dues au titre du code des pensions militaire d'invalidité et des victimes de la guerre. Ces dépenses sont financées par un programme « miroir », le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*. **Au 31 décembre 2019, 296 660 personnes en bénéficiaient, pour une prévision de 850,86 millions d'euros en 2021.**

**Les dépenses dédiées à l'allocation de reconnaissance des anciens supplétifs suivent une trajectoire différente de celle des autres actions : elles augmentent de 1,4 %.** Cette allocation est destinée à la reconnaissance en faveur des anciens membres des formations supplétives en Algérie. Depuis 2003, les harkis et leur veuve, âgés de 60 ans et plus, domiciliés dans un État de l'Union européenne bénéficient d'une allocation de reconnaissance indexée au 1<sup>er</sup> octobre de chaque année sur l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac.

**Au 30 juin 2020, 4 487 allocations de reconnaissance et 1 117 allocations viagères étaient en paiement, pour une prévision de 18,88 millions d'euros.** Le rapporteur spécial appelle à la vigilance quant à ces prévisions de dépenses, dont la sous-estimation a déjà conduit à des sur-exécutions lors de précédents exercices <sup>(1)</sup>.

(1) Rapport n° 2301 annexe 35 - Rapport de M. Olivier Damaisin sur le projet de loi de finances pour 2020 (n°2272), p. 25.

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

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

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

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

**Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit pour la mission un budget de 6,15 milliards d'euros, en diminution de 1,19 % par rapport à la loi de finances pour 2020. Cette diminution masque cependant une situation plus complexe pour un certain nombre de ces régimes, et en particulier ceux de la SNCF et de la RATP.**

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

*(en millions d'euros)*

*Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.*

	Autorisations d'engagements			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
<b>Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres</b>	4 200,967	4 195, 02	- 0,14%	4 200,97	4 195, 02	- 0,14 %
<b>Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</b>	823,19	809,59	- 1,65%	823,19	809,59	- 1,65 %
<b>Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers</b>	1 203,37	1 148,71	- 4,54%	1 203,37	1 148,71	- 4,54 %
<b>Total mission</b>	<b>6 227,53</b>	<b>6 153,32</b>	<b>- 1,19%</b>	<b>6 227,53</b>	<b>6 153,32</b>	<b>- 1,19 %</b>

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

Le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestre* porte **68,17 % des crédits de la mission**. Il retrace les subventions d'équilibre versées par l'État aux régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, ainsi que sa participation au financement du dispositif de congé de fin d'activité des conducteurs routiers et des régimes fermés du secteur ferroviaire.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 198

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagements			Crédits de paiement		
	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution
<b>Régime de retraite du personnel de la SNCF</b>	3302,44	3 290,38	- 0,37%	3 302,43	3 290,38	- 0,37 %
<b>Régime de retraite du personnel de la RATP</b>	746,37	737	- 1,26%	746,37	737	- 1,26 %
<b>Autres régimes</b>	152,16	167,64	10,17%	152,16	167,64	10,17 %
<b>Total programme</b>	<b>4 200,97</b>	<b>4 195,02</b>	<b>- 0,14%</b>	<b>4 200,97</b>	<b>4 195,02</b>	<b>- 0,14 %</b>

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Si les crédits proposés pour 2021 au titre des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP sont inférieurs à ceux votés en LFI pour 2020, l'absence de prise en compte d'un certain nombre d'éléments dans cette programmation pour 2021 pourrait au final conduire à verser **une subvention plus importante en 2021 qu'en 2020**. Les crédits participant au financement congé de fin d'activité (CFA), retracés dans l'action *Autres régimes*, sont orientés à la hausse.

## A. LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF

La caisse de prévoyance et de retraite des agents de la SNCF (CPRP SCNF), créée en 2007, s'est substituée à la SNCF pour la gestion des ressources du régime de retraite des agents de la SNCF et le versement de leurs pensions.

### 1. La programme pour 2021 est en baisse par rapport à celle votée en LFI pour 2020

La caisse bénéficie d'une contribution de l'Etat, dont le montant permet d'assurer l'équilibre du régime de retraite. **Le régime est en effet structurellement déséquilibré**, en raison d'une part des conditions dérogatoires au droit commun sur lequel il est fondé, et d'autre part de son déséquilibre démographique.

#### EFFECTIFS DE COTISANTS ET DE PENSIONNÉS DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de cotisants	152 678	149 617	145 958	142 943	139 069	130 910	126 852	121 751	117 168	112 482
Nombre de pensionnés	270 443	266 255	263 981	261 033	256 707	254 407	249 489	244 200	236 854	231 913
Ratio démographique	0,68	0,67	0,66	0,65	0,64	0,63	0,61	0,59	0,58	0,57

Source : réponse à la question budgétaire n° 7 du rapporteur spécial.

**Le montant de la subvention d'équilibre versée par l'Etat est fonction du besoin de financement de la caisse**, lui-même égal à la différence entre ses ressources et ses charges.

La prévision du besoin de financement pour 2021, et donc de la subvention versée par l'Etat, s'élève à **3,29 milliards d'euros**, en très légère baisse par rapport au montant voté en LFI pour 2020 (- 0,37 %). Elle atteignait alors 3,30 milliards d'euros.

Cette prévision repose sur plusieurs hypothèses, affectant les recettes et les charges prévisionnelles.

**Les recettes de cotisations** seraient en baisse et passeraient de 2 milliard d'euros en prévision pour 2020 <sup>(1)</sup> à 1,92 milliards d'euros en 2021.

La CPRP SNCF bénéficie de trois cotisations distinctes. Tout d'abord, le taux des cotisations salariales est fixé à 9,60 %, (9,06 % en 2019 et 9,33 % en 2020) <sup>(2)</sup>. Les cotisations patronales sont ensuite divisées en deux parties. D'une part, la cotisation dite T1, déterminé chaque année afin de couvrir les montants qui seraient retenus sur les salariés de la SNCF relevaient des régimes de droit commun. Le taux de la cotisation T1 évolue au même rythme que les cotisations du régime général.

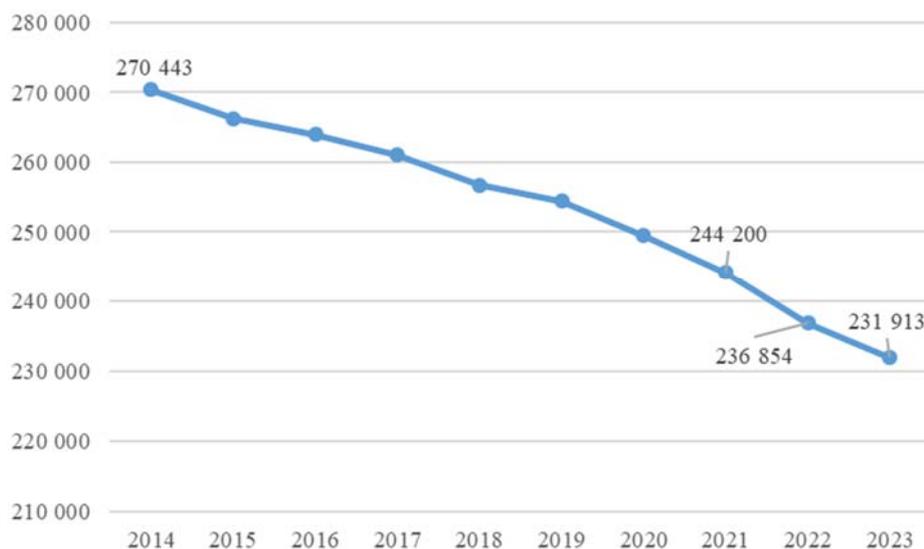
(1) *Projet annuel de performance pour 2020.*

(2) *le taux sont fixés par le décret 2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la CPRP SNCF. L'évolution du taux de cotisation salariale est notamment prévue dans ce décret.*

En outre, quand les cotisations salariales augmentent, la cotisation T1 diminue. En 2021, le taux de la cotisation T1 atteint 23,36 %. D'autre part, le taux dit T2 reflète le coût des droits spécifiques. Il est fixé à 13,99 %.

Les **pensions versées baisseraient légèrement**, passant de 5,29 milliards d'euros en 2020 <sup>(1)</sup> à 5,25 milliards d'euros en 2021. Le montant des pensions versées dépend lui-même de plusieurs facteurs : leur revalorisation, l'évolution de la pension moyenne, et la baisse des effectifs de pensionnés. Or, les effectifs de pensionnés devraient diminuer de 2,12 %, passant de 246 986 à 241 757 personnes en 2021. **La diminution du nombre de pensionnés est un phénomène de long terme.**

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE PENSIONNÉS DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF



Note : les données de 2020 à 2024 sont des prévisions.

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

La baisse tendancielle du nombre de départs en retraite est l'une des causes de la baisse du nombre de pensionnés. Alors que 4 766 personnes sont parties en retraite en 2018, elles ne devraient être que 3 390 en 2020, et 3 312 en 2021. Cette modération des départs en retraite s'explique par la pyramide des âges du régime, qui présente actuellement un creux sur la population accédant à l'ouverture des droits. Les réformes successives des retraites, appliquées en grande partie aux régimes spéciaux, expliquent également cette modération.

Enfin, **les dépenses de gestion administratives diminueraient très légèrement**, passant de 26,10 millions d'euros à 26 millions d'euros en 2021.

**Cette programmation reste toutefois assez incertaine, en ce qu'elle échoue à prendre en compte plusieurs facteurs et évolutions ayant marqué l'année 2020.**

---

(1) PAP pour 2021.

## **2. La programmation pour 2021 est d'une part en trompe l'œil et d'autre part incertaine à ce stade**

Les crédits proposés pour 2021 sont plus important ou égaux à la subvention qui sera effectivement versée en 2020, et ne prennent pas en compte les effets de la crise sanitaire et économique sur les recettes de la CPRP SNCF.

### *a. En raison de besoins moins importants que prévue en 2020, la subvention de l'Etat ne devrait pas diminuer, mais augmenter ou stagner en 2021*

Le besoin de financement, estimé à 3,3 milliards d'euros en LFI pour 2020, sera en réalité différent en fin d'année. Par voie de conséquence, **la subvention de l'Etat versée en 2020 devrait également s'éloigner des crédits votés en LFI.**

Dans le cadre de la commission des comptes de la sécurité sociale pour 2020, un besoin de financement de 3,28 millions d'euros était ainsi retenu. Depuis, la CPRP SNCF a fait évoluer ses prévisions, et **le besoin de financement atteindrait finalement 3,29 millions d'euros.**

Plusieurs raisons expliquent l'évolution du besoin de financement entre la prévision réalisée pour le vote de la LFI pour 2020 et l'été 2020 :

– la baisse des dépenses de pensions, causée par un nombre de départs en retraite inférieur à la prévision ;

– la baisse des recettes issues des cotisations, en raison principalement par une diminution de l'assiette des cotisations ;

– la hausse de recettes hors subvention de l'Etat, en raison de l'instauration d'une **compensation du régime général visant à compenser les effets budgétaires de la fermeture du régime de retraite de la SNCF au 1<sup>er</sup> janvier 2020.** En effet, l'arrêt des recrutements au statut va accélérer la dégradation du ratio démographique du régime : alors que de nouveaux pensionnés vont partir en retraite, aucun nouveau recrutement ne viendra les compenser. Ainsi, la CPRP SCNF bénéficiera de 14 millions d'euros en 2020 et de 31 millions d'euros en 2021 de recettes supplémentaires au titre de la nouvelles compensation CNAV-Agirc-Arrco, prévue par l'article 25 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Il convient de signaler toutefois que la compensation du régime général ne permet pas la compensation intégrale des effets de l'arrêt des recrutements au statut : les effets les plus importants ne se feront sentir qu'à long terme, quand le nombre de salariés au statut aura diminué de manière importante et ne permettra plus de participer dans les mêmes proportions qu'aujourd'hui au financement du régime.

**Le protocole d'accord entre la CPRP SNCF, la CNAV , et l'AGIRC-ARRCO :  
où en est-on ?**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les salariés sont recrutés à la SNCF sous un statut de droit commun, et cotisent donc aux régimes de base et complémentaire de la sécurité sociale. Ces régimes bénéficieront ainsi des recettes à court terme qui n'engagent pas de versements de pensions supplémentaires. Par conséquent, ils doivent effectuer un transfert de ces recettes auprès de la CPRP SNCF. Chaque année, le montant de cette contribution sera calculé sur la base d'hypothèses partagées entre les trois régimes, et équivaudra à la part T1 des cotisations.

L'État assurera quant à lui, dans les conditions prévues par la loi de finances, le besoin de financement restant et correspondant au différentiel de taux de cotisations entre les régimes de droit commun et le régime spécial, soit environ 40 % de la perte de cotisations pour la CPRP SNCF liées à la fermeture du statut.

En raison de la crise sanitaire, les travaux initiés au début de l'année 2020 n'ont pu aboutir avant la date butoir du 1<sup>er</sup> juillet 2020, fixée par la loi. Par conséquent, la CNAV, l'AGIRC-ARRCO et la CPRP SNCF ont rédigé un protocole d'accord établissant les grands principes de la future convention, signé le 21 juillet dernier.

Les travaux se poursuivent, et la signature de la convention finalisée devrait intervenir avant la fin de l'année 202.

Ces différents facteurs conduisent à réduire la subvention de l'Etat pour 2020, qui atteindra 3,28 ou 3,29 milliards d'euros. Ces données ne pourront être définitives qu'à la fin de l'année. Dès lors, avec un montant de 3,29 milliards d'euros en 2021, la contribution de l'Etat ne diminuerait pas, mais augmenterait ou se stabiliserait.

COMPTE DE RÉSULTAT PRÉVISIONNEL DE LA CPRP SNCF

(en millions d'euros)

Charges	LFI 2020	Estimation révisée pour 2020	PLF 2021	Évolution entre l'estimation révisée et la prévision pour 2021	Produits	LFI 2020	Estimation révisée pour 2020	PLF 2021	Évolution entre l'estimation révisée et la prévision pour 2021
Pensions	5 294,20	5281,4	5246,1	- 35,3	Cotisations	2 001,10	1988,4	1919,7	- 68,7
Gestion administrative	25,9	26,1	26	- 0,1	Contribution ASVI	0,3	0	0	0
Charges financières	0	0	0	0	Produits financiers et divers	0,6	0,8	0,8	0
Compensation inter-régimes	0	0	0	0	Compensation inter-régimes	16	30	30	0
				0	Compensation CNAV-ARIC-ARRCO	0	14	30	16
					Recettes hors subventions de l'Etat	2018	2033,2	1980,5	- 52,7
					Subvention de l'Etat	<b>3 302,40</b>	<b>3274,1</b>	<b>3290,4</b>	<b>16,3</b>
<b>Total charges</b>	<b>5 363,80</b>	<b>5307,6</b>	<b>5272,1</b>	<b>- 35,5</b>	<b>Total produits</b>	<b>5 363,80</b>	<b>5307,6</b>	<b>5272,1</b>	<b>-35,5</b>

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

***b. Les prévisions pour 2021 n'intègrent pas les divers effets de la crise sanitaire et économique***

Les prévisions pour 2020 et 2021, même révisées, échouent à prendre les conséquences de la crise sanitaire. **La mise en œuvre de l'activité partielle à la SNCF s'est en effet traduite par une perte de recettes, estimée à 76 millions d'euros par la CPRP SNCF.**

Par conséquent, le besoin de financement pour 2020 serait compris entre de 3 350,1 millions d'euros <sup>(1)</sup> et 3 365 millions d'euros <sup>(2)</sup>. Il serait dès lors supérieur aux crédits ouverts en LFI 2020.

Ceci appelle plusieurs constats :

– tout d'abord, **un haut niveau d'incertitude persiste quant au besoin de financement réel pour 2020 ;**

(1) À partir des données indiquées à la CCSS à l'été 2020.

(2) À partir de la dernière estimation CPRP SNCF .

– plus encore, la **différence entre les crédits ouverts en LFI et le besoin de financement réel pour 2020 appelle une compensation budgétaire**, sauf à faire peser le poids sur la trésorerie de la caisse. Quoi qu’il en soit, cette somme n’est pas incluse dans la programmation pour 2021. Le rapporteur spécial restera attentif à cette question, et notamment à la potentielle compensation en loi de finances rectificative pour 2020 ou à la modification de la programmation pour 2021 ;

– **en outre, la programmation pour 2021 ne prend pas en compte – et elle ne peut pas le faire à ce stade – les effets de la crise économique** sur l’activité de la SNCF, et donc potentiellement sur les recettes issues des cotisations dont bénéficiera en 2021 la CPRP SNCF. L’Etat compensant la différence entre les charges et les recettes, une diminution ou une stagnation des cotisations, en raison d’une modération salariale par exemple, serait de nature à augmenter sa subvention.

**Le transfert à la CNAM des provisions du régime de prévoyance de la CPRP SNCF en projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021**

L’article 11 du PLFSS propose l’affectation à la CNAM des provisions relatives à la réserve de prévoyance de la CPRP-SCNF. Cette mesure permet de transférer des sommes à ce jour non nécessaires au profit de l’assurance maladie, très sollicitée dans le cadre de la crise sanitaire et frappée par une dégradation sans précédent de son solde en raison de la hausse de ses dépenses et des moindres recettes.

Habituellement, les réserves du régime de prévoyance de la CPRP SNCF sont mobilisées pour couvrir les besoins de trésorerie de la branche vieillesse, dont la trésorerie est structurellement négative en raison du décalage entre le paiement des pensions et l’encaissement des cotisations.

Toutefois, la caisse dispose chaque année de réserves excédant les besoins de trésorerie du régime de retraite. Elle doit donc placer ces réserves, avec la double contrainte d’un placement limité à un an au titre de l’article L. 139-4 du code de la sécurité sociale, et d’un placement à taux négatif dans le contexte de marché actuel.

Le transfert de 176,6 millions d’euros des réserves de la CPRP-SCNF vers la CNAM sera en outre sans conséquence sur la gestion de la caisse, qui depuis mai 2019 bénéficie des conditions de financement de l’Acos pour ses besoins de liquidités. Les dépenses de fonctionnement en 2020 et 2021. Les besoins de trésorerie habituellement couverts par les réserves pourront donc l’être sans surcoûts.

Ainsi, le transfert de ces réserves n’est donc pas de nature à perturber le bon fonctionnement du régime.

Enfin, les dépenses de fonctionnement de la CPRP SNCF devraient subir en 2021 les conséquences de la crise sanitaire. Tout d’abord, des décalages de 2020 sur 2021 pourraient intervenir, concernant des formations ou des prestations assurées par des tiers. Des dépenses non prévues, concernant notamment les matériels de protection, pourraient également être enregistrées, pour un montant prévisionnel de 130 000 euros.

Les dépenses d'investissement seraient également sujettes à des variations en raison de la crise sanitaire : les travaux de réhabilitation du siège de la caisse vont subir des décalages, ainsi que certains projets informatiques portant notamment sur le télétravail. Des reports budgétaires devraient donc être enregistrés en 2021.

## B. LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP

À l'instar de la caisse de la SNCF, la caisse de retraite du personnel de la régie autonome des transports parisiens (RATP) a été créée par décret le 26 décembre 2005 et a pour mission de gérer le régime spécial de la RATP.

**La contribution de l'Etat au régime de retraite de la RATP représente 17,57 % des crédits du programme.**

**Elle devrait atteindre 737 millions d'euros en 2021, en baisse par rapport au montant voté en LFI pour 2020 mais en augmentation par rapport au besoin de financement réel pour cette même année.**

### 1. La programmation pour 2021 révèle une diminution de la subvention d'équilibre de l'Etat par rapport à la LFI pour 2020

La contribution de l'Etat est rendue nécessaire par le déséquilibre du régime, causé par les conditions dérogatoires de retraite et par son déséquilibre démographique.

#### EFFECTIFS DE COTISANTS ET DE PENSIONNÉS DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Nombre de cotisants</b>	42 483	42 545	42 420	42 301	42 044	42 567	42 567	42 567	42 567	42 567	42 567
<b>Nombre de pensionnés</b>	51208	51386	51944	52399	52554	52 362	52 210	52 456	52 822	53 005	52 961
<b>Ratio démographique</b>	0,88	0,52	0,86	0,85	0,84	0,81	0,82	0,81	0,81	0,80	0,80

Source : réponse à la question budgétaire n° 13 du rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial souligne que la RATP communique sur une stabilisation de ses effectifs, sans que cette donnée ne puisse être vérifiée de manière certaine. De la même manière que lors du PLF pour 2020, le rapporteur spécial souligne l'importance de disposer d'informations claires et complètes concernant la politique salariale de la RATP, afin de mieux anticiper les besoins de financement à venir.

**La programmation pour 2021 propose une subvention d'équilibre de 737 millions d'euros à la CRP RATP, contre 746,37 millions d'euros en LFI pour 2020. Une baisse de 1,26 % serait donc enregistrée.**

Considérant la prévision initiale pour 2020, plusieurs raisons le justifient :

– les dépenses de pensions devraient diminuer légèrement, passant de 1 216,07 million d’euros en 2020 <sup>(1)</sup> à 1 214,8 millions d’euros, en raison de la baisse du nombre de pensionnés ;

– les cotisations devraient augmenter, passant de 501,4 millions d’euros en 2020 <sup>(2)</sup> à 508,3 millions d’euros en 2021.

## 2. Toutefois, la programmation pour 2021 ne reflète pas l’intégralité des enjeux budgétaires relatifs au régime de retraite de la RATP

**Le besoin de financement pour 2020 serait finalement moins important que prévu : il ne devrait atteindre que 716 millions d’euros**, contre 746,37 millions d’euros prévus, diminuant d’autant la subvention d’équilibre de l’État.

Par conséquent, la subvention de 737 millions d’euros proposée pour 2021 n’est pas inférieure, mais supérieure au montant qui sera versé à la CRP RATP en 2020. Ainsi, en 2021, la subvention au régime devrait augmenter, et non diminuer. La raison expliquant cette hausse est la croissance des pensions versées (1 190,6 millions d’euros en 2020, 1 214,8 millions d’euros en 2021), combinée à la stabilisation des effectifs de cotisants.

### COMPTE DE RÉSULTAT PRÉVISIONNEL DE LA CRP RATP

(en millions d’euros)

Charges	LFI 2020	Estimation révisée	PLF 2021	Évolution entre l’estimation révisée et le PLF pour 2021	Produits	LFI 2020	Estimation révisée	PLF 2021	Évolution entre l’estimation révisée et le PLF pour 2021
Pensions	1 216,07	1190,16	1214,8	24,64	Cotisations	501,40	503,2	508,3	5,1
Charges financières	0,2	0,4	0,4	0	Autres produits	0,5	0,5	0,5	0
Compensation inter-régimes	32	30,3	30,6	0,3	Recettes hors subventions de l’Etat	501,90	503,70	508,80	5,10
					Subvention de l’Etat	746,37	717,5	737	19,5
<b>Total charges</b>	<b>1 248,27</b>	<b>1221,3</b>	<b>1245,8</b>	<b>24,5</b>	<b>Total produits</b>	<b>1 248,27</b>	<b>1221,3</b>	<b>1245,8</b>	<b>24,5</b>

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

(1) *Projet annuel de performance pour 2020.*

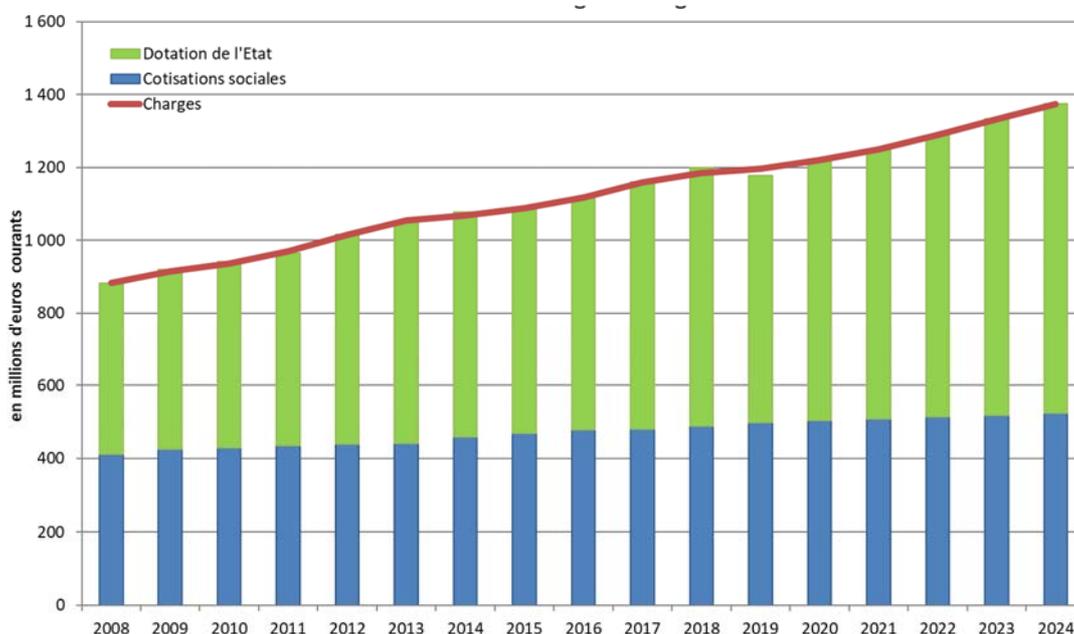
(2) *Projet annuel de performance pour 2020.*

L'évolution entre la prévision en LFI pour 2020 et la réalisation s'explique principalement par des dépenses de pensions moins importantes que prévu.

**Une « marge de sécurité » de 30 millions d'euros environ est ainsi dégagée.** Cette sous-exécution n'est pas de nature à remettre en cause **la tendance haussière de la subvention au régime de la RATP**, qui voit ses effectifs de pensionnés et ses besoins de financement augmenter sur le long terme.

En effet, compte tenu de la stabilité des effectifs de cotisants et de la modération salariée précisée par la RATP dans ses projections de 2019 à 2022, les ressources de la CRP RAPT vont croître moins rapidement que les charges de retraite.

#### RESSOURCES ET CHARGES DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP



Source : réponse de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer aux questions du rapporteur spécial.

La programmation pour 2021 ne prend pas en compte les effets de l'application de l'activité partielle, qui représente des moindres recettes de 16 millions d'euros. Si la marge de sécurité de 30 millions permet de couvrir ces moindres recettes, l'évaluation précise et la potentielle compensation de ces moindres recettes est toujours en discussion.

De la même manière que pour la SNCF, elle n'intègre pas à ce stade les effets de la crise économique sur l'activité de la RATP, et notamment un possible ralentissement des embauches ou encore le gel de la valeur du point servant de base à la rémunération des salariés.

### C. LES AUTRES RÉGIMES

Le programme 198 porte également la subvention de l'Etat à plusieurs dispositifs de retraite spécifiques au secteur des transports terrestres.

Tout d'abord, **l'Etat contribue au congé de fin d'activité (CFA)**. La convention collective nationale des transports routiers et activités auxiliaires de transport prévoit, depuis 1998, ce dispositif qui permet aux conducteurs d'entreprises de transport de cesser leur activité professionnelle jusqu'à cinq ans avant l'âge légal de départ en retraite (57 ans au plus tôt), tout en bénéficiant d'une allocation mensuelle qui s'établit à 75 % du salaire brut.

Il est toutefois nécessaire pour bénéficier du CFA, d'avoir exercé 26 ans le transport de marchandises et 30 ans dans le transport de voyageurs. L'accord sur le CFA du 28 mars 1997 spécifie que toute cessation d'activité d'un salarié dans le cadre du CFA doit donner lieu à l'embauche d'un jeune de moins de 30 ans.

Le dispositif est financé par une cotisation sur la masse salariale des conducteurs (répartie entre une part patronale et une part salariale) et par une subvention de l'Etat. Cette dernière sert à financer les allocations bénéficiant aux conducteurs âgés de 59,5 ans à 62 ans, ainsi que la totalité du financement des cotisations aux assurances vieillesse et maladie pour ces mêmes conducteurs.

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

**Les crédits alloués au CFA augmentent fortement, passant de 126,13 millions d'euros en PLF pour 2020 à 143,8 millions d'euros en PLF pour 2021, soit une augmentation de 14 %.**

La croissance des effectifs du FONGECFA explique notamment la hausse des crédits de la mission. Ses nouveaux bénéficiaires devraient être 2 200 en 2021. Ils devraient être 200 pour l'AGECFA.

Les prévisions concernant le coût du CFA sont complexes car elles dépendent des perspectives d'embauches dans le secteur routier et aux comportements individuels.

Elles sont en outre compliquées par la crise sanitaire : à court terme, de nombreuses entreprises de transport rencontrent des difficultés à payer leurs cotisations. À plus long terme, du fait de la persistance attendue de la sous-activité, les entreprises pourraient rencontrer des difficultés de compenser les départs en CFA par l'embauche d'un jeune salarié. L'accord du 17 juillet 2020 signé par les partenaires prévoit à ce titre des mesures d'urgence pour le CFA marchandises, la situation du régime s'étant aggravée depuis le début de la crise sanitaire. Il instaure à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 un mécanisme de décote et de surcote de l'allocation, en fonction de l'âge du conducteur lors de son entrée dans le régime.

**Le rapporteur spécial restera attentif aux conséquences de ces évolutions pour la subvention de l'Etat.**

- Les crédits accordés aux pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer diminuent, passant de 24,01 millions à 21,8 millions d'euros.

- Les crédits dédiés au financement de certains anciens agents des chemins de fer d'intérêt local atteignent 33 000 euros en 2021 ;

- Enfin, l'Etat finance le complément de retraite des conducteurs routiers, un complément de pension dédié aux salariés partis à la retraite avec un nombre insuffisant de trimestres pour bénéficier d'une pension complète. Le montant dédié à ce dispositif est de 2 millions d'euros, comme en 2020.

## **II. PROGRAMME 197 - RÉGIME DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS**

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

L'ENIM bénéficie d'une subvention d'équilibre de l'État, retracée dans le programme 197. Cette subvention est nécessaire à la pérennité du régime car elle permet de compenser le déséquilibre démographique que présente le régime spécial ainsi que ses règles spécifiques. **78 % des recettes de la branche vieillesse sont constituées par la subvention publique. Cette dernière atteindra 809,59 millions d'euros en 2021, en baisse par rapport à 2020.**

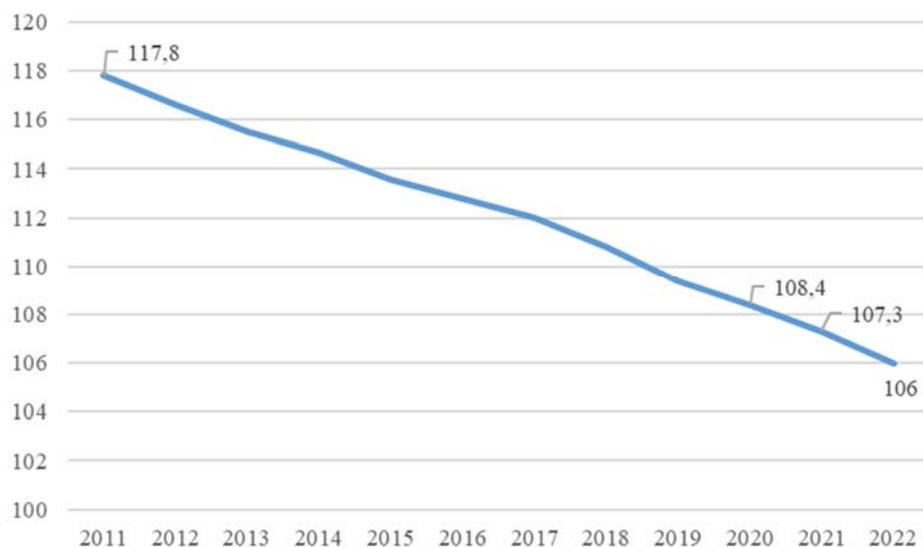
### **A. LA SUBVENTION DE L'ETAT AU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS EST ORIENTÉE À LA BAISSÉ**

**La programmation pour 2021 est en baisse par rapport à celle pour 2020, de 1,65 %.** Cette diminution s'explique principalement par **la baisse de 1,06 % de la population des bénéficiaires** (droit direct et droit dérivé).

Cette diminution du nombre de pensionnés s'inscrit dans une tendance de long terme d'attrition à la fois des effectifs de cotisants et des effectifs de retraités. En outre, le nombre de marins en exercice diminuant plus rapidement que le nombre de marins retraités, la subvention de l'Etat représente une part croissante des ressources de l'ENIM.

## EFFECTIFS DE PENSIONNÉS DU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS

(en milliers)



Note : les données de 2020 à 2022 sont des estimations.

Source : réponse à la question budgétaire n° 15 du rapporteur spécial.

L'importance de la subvention de l'Etat s'explique par le ratio démographique du régime, très dégradé. **Il atteint 0,28**. En outre, les conditions du régime sont très dérogatoires par rapport au droit commun : les taux de cotisations et les assiettes sont forfaitaires et réduites. En outre, le calcul des droits se fait sur les trois dernières années et non sur la carrière totale.

Selon la DGTIM, sur environ 800 millions d'euros de subvention, 300 millions d'euros sont dus aux conditions dérogatoire sur les cotisations et 500 millions d'euros sont dus au déséquilibre démographique du régime.

### **B. CETTE ESTIMATION EST TOUTEFOIS INCERTAINE À PLUSIEURS ÉGARDS**

L'estimation pour 2021 ne prend pas en compte plusieurs facteurs.

Tout d'abord, **de moindres recettes devraient être enregistrées en 2020, pour partie en raison de l'application du chômage partiel et pour partie en raison de la dégradation de la situation économique du secteur** : l'ENIM observe une baisse des cotisations perçues à ce jour, à hauteur de 15 % par rapport aux estimations prévisionnelles, soit un peu plus de 13 millions d'euros. La répartition exacte des moindres recettes entre ces deux causes reste à déterminer.

Il est difficile d'évaluer à ce stade le montant final de la diminution des recettes, ce dernier dépendant notamment du niveau de défaillance des entreprises du secteur. Toutefois, il conviendra de déterminer les modalités de couverture de ces moindres recettes.

En outre, la prévision pour 2021 repose sur une estimation des cotisations et contributions sociales à hauteur de 114 millions d'euros, un niveau équivalent à celui de l'exercice précédent. **Cette estimation ne prend toutefois pas en compte les effets de la crise sanitaire et économique sur les cotisations.** Pour les mêmes raisons que pour l'année 2020, il est peu aisé d'évaluer à ce stade le montant des cotisations.

Les effets à venir du Brexit sont encore plus difficilement prévisibles, mais n'ont pas non plus été intégrés dans la programmation budgétaire.

**L'action sociale et sanitaire de l'ENIM  
dans le contexte de la crise sanitaire et économique**

L'ENIM met en œuvre une politique d'action sanitaire et sociale en versant des prestations extra-légales à ses bénéficiaires. Il s'agit principalement d'aides individuelles pour le maintien à domicile.

Dans le cadre de la crise économique, l'ENIM a déployé deux nouveaux dispositifs :

- une avance financière sur les prestations légales pour lesquelles une demande est en cours d'instruction auprès du régime de sécurité sociale des marins mais ne peut être traitée dans les délais habituels en raison du contexte sanitaire ;
- une aide financière pour la prévention du covid-19 à destination des très petites entreprises du secteur maritime et aux marins non-salariés, afin de soutenir temporairement le financement d'équipement de protection et de désinfection. Un montant de 3 000 euros maximum par armateur est ainsi mis à disposition.

Ces moindres recettes interviennent dans un contexte de **tensions sur la trésorerie de l'ENIM** : en 2021, cette trésorerie est estimée à 34,61 millions d'euros, pour des dépenses mensuelles comprises entre 118 et 119 millions d'euros par mois. Interrogée par le rapporteur spécial à ce sujet, la DGTIM a toutefois indiqué qu'il n'y avait pas d'inquiétude particulière à nourrir à ce sujet : l'ENIM étant majoritairement financée par la solidarité nationale, une situation de cessation de paiement des pensions n'est évidemment pas à craindre.

**Ainsi, la programmation reprend les mêmes hypothèses que l'an dernier, mais n'intègre aucunement la nouvelle donne dans trois dimensions ayant pourtant des effets majeurs sur la programmation budgétaire** : les moindres recettes enregistrées, les moindres recettes à venir, et les tensions potentielles sur la trésorerie.

À défaut d'une prise en compte de ces éléments dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2020, une nouvelle budgétisation en cours d'année 2021 semble donc nécessaire. Ce constat appelle à une programmation plus sincère.

### C. DE NOUVELLES AMÉLIORATIONS DE L'EFFICIENCE DE L'ENIM SONT ATTENDUES EN 2021

La subvention pour charges de service public de l'ENIM atteint 10,2 millions d'euros. Elle devrait couvrir 96 % des dépenses effectives de l'opérateur pour la branche vieillesse, et permet notamment de rémunérer 293 ETPT, soit un de moins qu'en 2020.

#### FINANCEMENT DE L'ENIM

(en millions d'euros)

Programme intéressé	LFI 2020 (AE=CP)	PLF 2021 ( AE=CP)	Évolution
197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	823,41	809,59	- 1,68 %
Subvention pour charges de service public	10,41	10,19	- 2,11 %
<i>Dotation en fonds propres</i>	0	0	\
<i>Transfert</i>	812,99	799,40	- 1,67 %
<b>205 - Affaires maritimes</b>	<b>41,71</b>	<b>43,28</b>	<b>3,76 %</b>
<i>Subvention pour charges de service public</i>	0	0	\
<i>Dotation en fonds propres</i>	0	0	\
<i>Transfert</i>	41,71	43,28	3,76 %
<b>Total</b>	<b>865,12</b>	<b>852,87</b>	<b>- 1,42 %</b>

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Plusieurs évolutions relatives à la gestion de la caisse vont se poursuivre en 2021.

Tout d'abord, **le passage à la déclaration sociale nominative (DSN) devrait être effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2021**. Elle repose sur le recouvrement de la majoration des cotisations par l'URSSAF, et implique de revoir les modalités de gestion comptables liées au versement différé des recettes.

Cette réforme se poursuit, avec des difficultés toutefois concernant plus particulièrement les petits armateurs. Jusqu'à maintenant, les petits armateurs ne faisaient pas leur déclaration eux-mêmes, cette opération étant déléguée aux directions départementale des territoires et de la mer (DDTM). Dans le cadre de la mise en place de la DSN, ils pourront d'ne subventionnée plafonnée de l'ENIM, financée sur son budget d'action sociale, afin de pouvoir bénéficier des services d'un gestionnaire de façon temporaire, sur les trois prochaines années.

Enfin, et malgré la poursuite de sa modernisation informatique, **le niveau d'efficience de l'ENIM peut encore être augmenté** : le coût unitaire d'une primo-liquidation, retracé par l'indicateur 1.1, augmente continuellement, passant de 718 euros en 2018 à 807 euros en 2021, en prévision. Si cet indicateur dépend fortement du nombre de primo-liquidations effectuées, et doit par conséquent être analysé avec prudence, le caractère durable de sa dégradation est de nature à interroger l'efficience de la caisse.

En outre, ce constat est confirmé par d'autres indicateurs : lors de son audition, la directrice de l'Enim a indiqué que l'objectif était qu'un ETP gère 1 195 dossiers. Depuis deux ans, 1 058 dossiers sont gérés par chaque agent.

Ainsi, si l'ENIM parvient à tenir ses objectifs sur la branche maladie, la diminution structurelle du nombre de pensionnés, associée à des effectifs proportionnellement moins nombreux, rend difficile la diminution des coûts de gestion. Des efforts supplémentaires peuvent être réalisés à ce titre.

En outre, la clé de répartition utilisée pour déterminer les coûts de gestion de chacune des branches, pourrait être revue. Elle repose en effet sur le principe que les dépenses de fonctionnement (qui comprennent les dépenses de personnel, les dépenses logistiques et les dépenses informatiques) sont réparties pour un tiers à la branche vieillesse pour deux tiers à la branche maladie. Cette clé de répartition a toutefois été fixée il y a plusieurs années, et la répartition réelle des coûts évolue chaque année, notamment du fait de la réduction des effectifs de l'établissement qui a davantage impacté la branche maladie. La prochaine COG pourrait donner lieu à une nouvelle évaluation de la répartition des dépenses de fonctionnement, de nature à renforcer la précision des indicateurs de performance du programme.

Une amélioration de l'efficacité est d'autant plus nécessaire que le montant de la subvention pour charges de service public est corrélé avec les dépenses de pensions, et non avec les dépenses de fonctionnement. Elle tend donc à diminuer, tandis que les dépenses de fonctionnement ne diminuent pas à due proportion, conduisant à l'Enim à supporter une part croissante sur ses charges.

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

Le programme 195 porte les crédits de subventions dédiées à des régimes de retraite fermés et en rapide déclin démographique. **Ils représentent 1,15 milliard d'euros en 2020, en diminution de 4,54 % par rapport à 2019.**

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 195

(AE = CP, en millions d'euros)

	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 062,67	<b>1 011,25</b>	- 4,84%
Régime de retraite de la SEITA	139,24	<b>136,26</b>	- 2,14%
Caisse des retraites des régions ferroviaires d'outre-mer	1,34	<b>1,10</b>	- 18,15%
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	0,12	<b>0,10</b>	- 16,67%
<b>Total programme</b>	<b>1 203,37</b>	<b>1 148,71</b>	- 4,54%

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Ce programme se caractérise par un enjeu de maîtrise des coûts de gestion dans un contexte de baisse tendancielle des bénéfices de pensions et de coûts fixes difficilement manœuvrables.

### **1. Versement au fond spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines**

Le régime de retraite des mines est fermé depuis 2010. Dès lors, en l'absence du renouvellement de la population de cotisants, les recettes propres du régime ne permettent pas de couvrir ses charges, et l'Etat contribue au financement des pensions au nom de la solidarité nationale.

Le régime est géré par la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, actuellement engagée dans un COG pour la période 2018-2021. Cette dernière implique notamment une réduction importante de la masse salariale. La Caisse des dépôts et consignations est quant à elle chargée de la gestion opérationnelle du régime, et notamment du recouvrement des cotisations.

En 2021, 220 000 pensionnés devraient bénéficier d'une retraite du régime, en baisse de 4,1 % par rapport aux prévisions pour 2020. **Le montant de la subvention qui vient équilibrer le régime, diminue en conséquence, à hauteur de 4,84 %, pour atteindre 1,01 milliard d'euros.**

Le régime devrait s'éteindre complètement aux alentours de l'année 2100.

### **2. Régime de retraite de la SEITA**

Le régime de retraite de la SEITA est fermé depuis 1980, et ne compte plus aucun cotisant. L'Etat prend donc en charge l'intégralité du coût des pensions. 7 633 pensionnés étaient recensés au début de l'année 2020. Ce nombre diminuant de 4,5 % par an, la diminution de la subvention de l'Etat devrait atteindre 136,26 millions d'euros en 2021, en baisse de 2,14 % par rapport à 2020.

### **3. Caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer**

La caisse de retraite de régies ferroviaires d'outre-mer a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations en 1993. 67 affiliés étaient recensés au 1<sup>er</sup> juillet 2020, et plus aucun cotisant n'alimente les recettes du régime. Par conséquent, la subvention de l'Etat couvre le montant des pensions et les frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations.

**La subvention de l'Etat atteint en 2021 1,1 million d'euros, en baisse de 18,15 % par rapport à 2020.**

#### **4. Versement liés à la liquidation de l'ORTF**

Quatre pensionnés touchent une rente d'accident du travail au 1<sup>er</sup> trimestre 2020 au titre de leur statut d'ancien salarié de l'ORTF, pour un montant de 10 000 euros en 2021.

52 allocataires bénéficient d'une allocation dite sur-complémentaire de retraite, dispositif créé pour les anciens agents de l'ORTF placés en position spéciale à la suite de la dissolution de l'organisme, pour un montant de 90 000 euros.

**Ainsi, le montant de la subvention de l'État au régime est estimé à 100 000 euros en 2021.**

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa deuxième réunion du 21 octobre 2020, la commission a examiné les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte d'affectation spéciale Pensions.*

*Le [compte rendu](#) <sup>(1)</sup> de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte d'affectation spéciale Pensions.*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_fin/115cion\\_fin2021014\\_compte-rendu#](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/115cion_fin2021014_compte-rendu#)

## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **ENIM :**

- Mme Malika Anger, directrice

### **CRP RATP :**

- M. Christophe Rolin, directeur

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

- M. Pierre Robin, directeur
- M. Cédric Brun, sous-directeur du pilotage économique

### **Direction du Budget :**

- Mme Marie Chanchole, sous-directrice des bureaux santé et finances sociaux
- M. Richard Bordignon, chef du bureau retraite et régimes spéciaux
- M. Alexis Piton, adjoint au chef de bureau retraite et régimes spéciaux
- M. Alexandre Deschamp, adjoint au chef de bureau retraite et régimes spéciaux

### **Service des retraites de l'État (SRE) – *Visioconférence* :**

- M. Guillaume Talon, chef du service
- M. Philippe Chataignon, chef du bureau financier et statistiques

### **Direction des affaires maritimes (DAM) :**

- M. Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes, responsable du programme 197, commissaire délégué aux transports maritimes et délégué à la mer et au littoral
- M. Yves Le Nozahic, sous-directeur des gens de mer