

Compte d'affectation spéciale Pensions

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

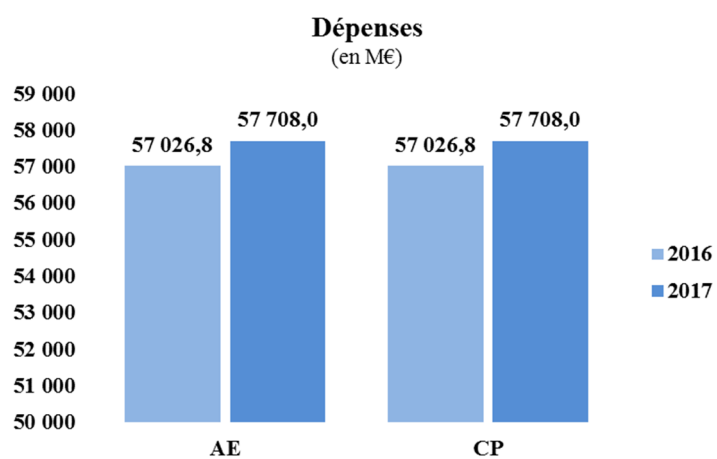
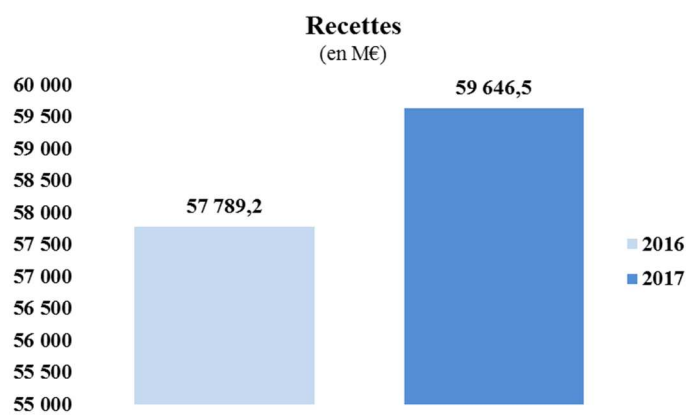
2017

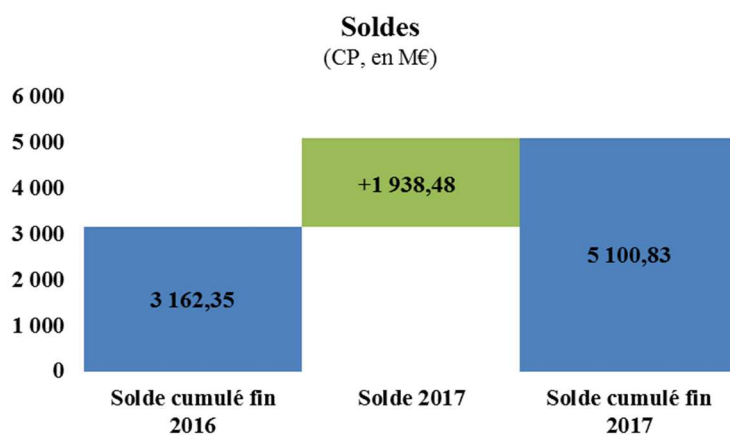
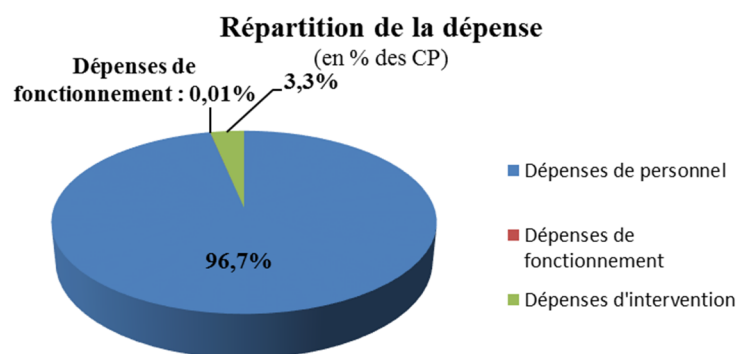
PENSIONS

Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité

Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État

Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions





Synthèse

Tableau n° 1 : LFI 2016 et LFI 2017 – CAS Pensions

En M€	LFI 2016		LFI 2017		Solde LFI 2016	Solde LFI 2017
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses		
P.741	54 010,70	53 297,30	56 063,10	53 824,70	713,40	2 238,40
P.742	1 872,80	1 916,19	1 867,61	1 888,45	-43,39	-20,84
P.743	1 991,16	1 991,16	1 940,86	1 940,86	0,00	0,00
TOTAL	57 874,66	57 204,65	59 871,57	57 654,01	670,01	2 217,56

Source : Cour des comptes

Les principales données du CAS

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu par l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, retrace l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge : pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des ouvriers de l'État, pensions de retraite des militaires, pensions militaires d'invalidité, autres allocations assimilées. Il est composé de trois sections correspondant à trois programmes en dépenses qui n'ont pas connu de modification de leur périmètre en 2017.

La section 1 – « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* » retrace principalement les opérations relatives aux pensions versées au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) ainsi qu'aux allocations temporaires d'invalidité (ATI). Les crédits ouverts sur le programme 741 par la loi de finances initiale (LFI) pour 2016 s'élevaient à 53 297 M€ (AE=CP). Les recettes (54 011 M€ en LFI 2016) comprennent principalement les contributions employeurs, les cotisations à la charge des agents et la contribution employeur versée au titre du financement des ATI.

La section 2 – « *Ouvriers des établissements industriels de l'État* » retrace les dépenses (1 916 M€ en LFI 2016 sur le programme 742) et recettes (1 873 M€ en LFI 2016) au titre des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État et des rentes accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

La section 3 – « *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* » retrace, en dépenses (1 991 M€ en LFI 2016 sur le programme 743) et en recettes (1 991 M€ en LFI 2016), les opérations relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de

guerre ainsi qu'aux pensions ou équivalents de pensions financés par l'État au titre des engagements historiques et de reconnaissance de la Nation.

Les principales observations

Des dépenses légèrement supérieures à la prévision et des recettes dynamiques

L'exécution du CAS *Pensions* est restée maîtrisée sur l'exercice 2017 puisque les recettes et les dépenses ont été proches des niveaux prévus en LFI 2017.

Les dépenses, qui se sont élevées à 57 708 M€, ont été légèrement supérieures à la prévision (57 646 M€), soit un écart de 0,09 %, contre - 0,31 % en 2016. Cet écart résulte principalement des versements effectués en direction d'autres régimes au titre de la compensation démographique qui ont été supérieurs à la prévision (+ 98 M€).

Au total, les dépenses du CAS ont progressé à un rythme de 1,2 %, supérieur à la progression constatée en 2016 (+ 0,9 %). Depuis 2016, le rythme de progression des dépenses s'accélère, marquant une rupture avec le ralentissement constaté depuis 2012. La progression des dépenses en 2017 demeure toutefois limitée au regard des années antérieures à 2015 (+ 1,2 % en 2014 ; + 2,2 % en 2013 ; + 3,1 % en 2012). Depuis 1990, la progression moyenne des dépenses est de 1,4 % par an.

Les recettes se sont élevées à 59 646 M€, contre 59 871 M€ en LFI 2017, soit un écart de - 0,38 %, supérieur à celui de 2016 (- 0,15 %). L'écart en recettes provient essentiellement des contributions employeurs (- 284 M€) de l'État. Le niveau des recettes en 2017 n'a été altéré ni par une modification du taux de contribution de l'État au CAS en cours d'année – à la différence des exercices 2009 et 2013 – ni par des versements du budget général au CAS – à la différence des exercices 2011 et 2012.

Au total, les recettes ont connu une nette croissance de 3,2 % en 2017, contre 0,8 % en 2016. Cette accélération des recettes marque une inflexion par rapport au fort ralentissement constaté entre 2012 et 2015. Elle tient à l'augmentation de la masse salariale de l'État en 2017 (+ 3,2 %) liée à la hausse du plafond d'emplois, à l'augmentation du point d'indice et à la mise en œuvre du protocole dit « PPCR¹ ».

¹ Parcours professionnels, carrières et rémunérations.

Un solde cumulé de 5,1 Md€ à fin 2017

En 2017, le CAS *Pensions* a enregistré un solde excédentaire de 1 938 M€, inférieur de 274 M€ à la prévision de 2 212 M€ faite en LFI. À la fin de l'exercice 2017, le solde créditeur cumulé du CAS, représentatif des résultats du compte depuis sa création en 2006, s'élève à 5,1 Md€, niveau jamais atteint auparavant représentant 1,04 mois de prestations. Le ministère chargé du budget privilégie néanmoins le maintien à un niveau élevé des taux de contribution au CAS *Pensions* afin de faire face à la dégradation prévue du solde à compter de 2020. Si ce lissage des dépenses et recettes dans le temps est sain et permet d'éviter des ajustements par à-coups du taux de contribution employeur, la Cour constate que les prévisions sur lesquelles repose cette politique de taux ne sont pas détaillées dans les documents budgétaires et pourraient gagner à être mieux justifiées.

Performance

En matière de performance, les indicateurs mesurant le coût de gestion des pensions ont été révisés et sont désormais calculés à partir du taux de contribution au CAS *Pensions* en vigueur (74,28 %) et non plus à partir d'un taux fictif (41,1 %). Ces indicateurs mettent en lumière la montée en charge progressive du transfert de la gestion des pensions des ministères employeurs vers le service des retraites de l'État (SRE). Sur les dépenses du programme 742, dont la gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), les indicateurs ne permettent guère de porter une appréciation sur les frais facturés par la CDC. La réalisation en 2017 d'une revue de dépenses sur « *La gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers* » n'a pas permis de déterminer plus précisément la nature des coûts facturés par la CDC. Dans son rapport public thématique sur les pensions de retraite des fonctionnaires, la Cour avait déjà soulevé la complexité du modèle de coût de la Caisse des dépôts qui limite les comparaisons des coûts de gestion entré régimes².

Soutenabilité budgétaire

Le CAS *Pensions* ne présente pas de problème de soutenabilité à court terme. À moyen terme, l'équilibre du compte pourrait nécessiter d'augmenter soit le taux de la retenue pour pensions soit celui de la contribution des employeurs de fonctionnaires de l'État sachant que,

² Cour des comptes, *Les pensions de retraite des fonctionnaires*, rapport public thématique, octobre 2016.

d'après le projet annuel de performance (PAP) 2018 du CAS *Pensions*, le solde annuel d'exercice du CAS repasserait en négatif à compter de 2020, en l'état actuel des dernières prévisions, sous l'effet de l'accélération attendue de la dépense de pensions.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, la Cour avait formulé deux recommandations. La première n'a pas encore été mise en œuvre, la seconde est partiellement en cours de mise en œuvre.

1. Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat (recommandation reconduite).

Le décret prévoyant des majorations de retard n'a pas été publié. Le SRE³ a élaboré deux projets de décrets, dont l'un en Conseil d'État, qui prévoient des majorations de retard pour les employeurs qui effectueraient leur versement après la fin du mois auquel il se rapporte et renforcent l'obligation de déclaration annuelle des informations portées au compte individuel de retraite (CIR) prévu à l'article R. 65 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Selon la direction du budget, les retards de paiement se sont sensiblement réduits : il n'y en aurait plus de la part du ministère de la Défense pour les militaires, ni de la part des établissements publics ; les seules difficultés concernent les structures associatives d'accueil et de séjours vacances des enfants et porteraient sur un montant total de 0,3 M€.

En réponse au référé du Premier président de la Cour des comptes du 6 juin 2017, reprenant les principales recommandations de la Cour en matière de gestion budgétaire, le ministre de l'action et des comptes publics avait répondu que ce décret serait publié au début de 2018, ce qui n'était pas le cas au 20 mars 2018. Même si, selon l'administration, la situation est en voie d'amélioration, l'intervention de ce décret reste souhaitable afin de sécuriser le paiement des recettes du CAS. Tout en constatant la modération de l'empressement de l'administration à faire signer ce texte réglementaire, la Cour reconduit sa recommandation.

³ Service des retraites de l'État.

2. *Confirmer l'objectif du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations et accélérer significativement son calendrier de mise en œuvre (nouvelle recommandation).*

La recommandation n'est que partiellement en cours de mise en œuvre. L'objectif d'achèvement en 2020 du transfert au SRE de toutes les pensions a été confirmé. L'avancement de la réforme a progressé en 2017 puisque cet exercice a été marqué par le début de la bascule de l'éducation nationale, certains rectorats ayant commencé à transférer les demandes de liquidation au SRE. Le directeur du SRE confirme ainsi la capacité de son service à prendre en charge la grande majorité des liquidations à l'horizon de 2020. Un doute existe toutefois quant à la capacité du ministère de l'enseignement supérieur à tenir le délai 2020, qui pourrait être décalé à 2021.

En revanche, l'objectif de la réforme a été confirmé, le calendrier n'a pas été accéléré. En effet, selon le SRE, le déploiement du dispositif de maîtrise des risques, notamment informatiques, a pour conséquence de rigidifier le calendrier. En réponse au référé précité, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué que le calendrier de transfert ne lui paraissait pas pouvoir être accéléré.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour formule deux recommandations au titre de l'exercice 2017. Une recommandation au titre de 2016 est reconduite à l'identique, l'autre est reformulée. Une nouvelle recommandation est formulée.

1 *Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place un dispositif aboutissant au même résultat (recommandation reconduite).*

2. *Respecter le calendrier du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations à l'horizon de 2020 (recommandation reformulée).*

3. *Faire figurer dans les documents budgétaires les projections d'évolution du solde annuel et cumulé du CAS Pensions à un horizon d'au moins trois ans et détailler les hypothèses sous-jacentes (recommandation nouvelle).*

Sommaire

Introduction.....	11
1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE	13
1.1 Le solde	13
1.2 Les recettes : évaluation initiale, modifications en cours d'exercice et exécution.....	15
1.3 La programmation et l'exécution des dépenses.....	23
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	30
2 LA QUALITE DE LA GESTION.....	34
2.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF	34
2.2 La démarche de performance	34
3 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	41
3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	41
3.2 Les recommandations formulées au titre de 2017	42

Introduction

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* retrace en recettes et en dépenses les opérations budgétaires relatives aux pensions de retraite des agents civils et militaires de l'État, aux pensions des ouvriers de l'État, aux pensions militaires d'invalidité ainsi que diverses prestations associées telles que la retraite du combattant, les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.

La loi de finances initiale (LFI) 2017 a ouvert 57 654 M€ en crédits (AE=CP) et évalué les recettes à 59 871 M€. L'exercice devait donc être excédentaire à hauteur de 2 217,6 M€.

Le CAS *Pensions* regroupe trois sections correspondant à trois programmes en dépenses : 741, 742 et 743. Il n'a fait l'objet d'aucune modification de périmètre en 2017.

La section 1 – « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* » retrace les opérations en recettes et en dépenses relatives aux pensions servies par l'État⁴ en application du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), et aux allocations temporaires d'invalidité (ATI). Ses dépenses sont recensées dans le programme 741, doté de 53 824 M€ (AE=CP) en LFI 2017. Ce programme est placé sous la responsabilité du directeur du service des retraites de l'État (SRE). Il représente 93,3 % des crédits ouverts en LFI pour 2017 sur le CAS.

La section 2 – « *Ouvriers des établissements industriels de l'État* » retrace les opérations du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM). Ces fonds sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ses dépenses sont regroupées dans le programme 742 placé sous la responsabilité du sous-directeur de la sixième sous-direction de la direction du budget. Les crédits ouverts pour ce programme en LFI 2017, 1 888 M€ (AE=CP) représentent 3,3 % de l'ensemble des crédits du CAS.

⁴ Ces pensions concernent les seuls fonctionnaires *titulaires*. Les agents non titulaires relèvent pour leur retraite de base du régime général de la sécurité sociale et de l'IRCANTEC pour leur retraite complémentaire.

La section 3 – « *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* » retrace les opérations relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi que diverses prestations au titre d'engagements historiques et de la reconnaissance de la Nation en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG). Les recettes proviennent pour leur quasi-totalité de subventions du budget général, notamment le programme 169 de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation. Les dépenses sont rattachées au programme 743 placé sous la responsabilité du directeur du SRE. Les crédits ouverts en LFI pour 2017, 1 940 M€ (AE=CP), constituent 3,4 % de l'ensemble de ceux du CAS.

1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE

1.1 Le solde

Tableau n° 2 : Équilibre du CAS Pensions

en M€	2017					
	Recettes		Dépenses		Solde d'exécution prévisionnel	Solde d'exécution
	LFI	Exécution	LFI	Exécution		
P.741	56 063,10	55 875,69	53 824,70	53 880,35	2 238,40	1 995,34
P.742	1 867,61	1 852,27	1 888,45	1 903,85	-20,84	-51,58
P.743	1 940,86	1 918,51	1 940,86	1 923,80	0,00	-5,29
TOTAL	59 871,57	59 646,48	57 654,01	57 708,01	2 217,56	1 938,47

Source : Cour des comptes

L'exécution 2017 s'est achevée pour le CAS *Pensions* avec un **solde positif** de 1 938,5 M€, à comparer à la prévision initiale d'un excédent de 2 217,6 M€. Ce résultat inférieur à la prévision tient aux facteurs suivants :

- Des dépenses très légèrement supérieures de 53,6 M€ à la prévision, principalement sous l'effet de dépenses de compensation démographique à destination des autres régimes de retraite, dont le montant a été plus élevé que prévu.
- Des recettes inférieures de 225,1 M€ à la prévision initiale, résultant de contributions employeurs moindres que prévu en raison de modalités d'exécution du schéma d'emplois et notamment à la substitution de recrutements de non-titulaires, contractuels et vacataires, au détriment de titulaires au sein du ministère de l'éducation nationale.

Contrairement aux trois années précédentes, l'excédent d'exécution du compte est moindre que ce qui avait été prévu en LFI. C'est également la première fois depuis plusieurs exercices que les dépenses sont supérieures à la prévision. Il est à noter que ni l'évaluation des recettes, ni la prévision de dépenses n'ont fait l'objet d'une actualisation en loi de finances rectificative.

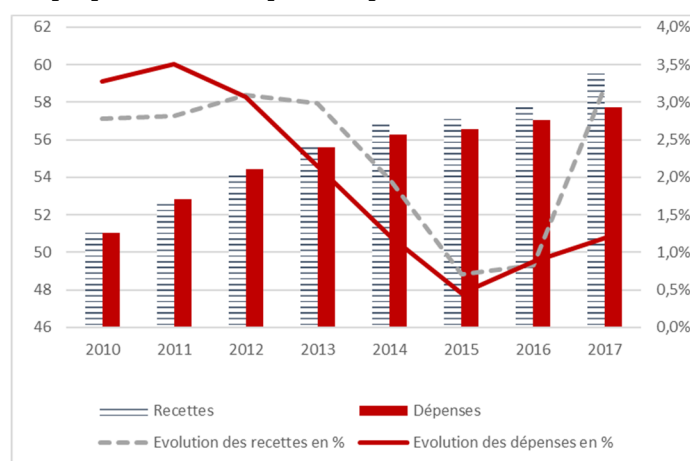
Le rythme de progression des recettes marque en 2017 une nette accélération (+ 3,2 %) qui contraste avec le ralentissement qui avait été constaté en 2016 (+ 0,9 %) et 2015 (+ 0,8 %). Cette progression des recettes tient elle-même à l'accélération de l'augmentation de la masse salariale de l'État, de l'ordre de 3,2 % selon les estimations de la Cour⁵.

⁵ Cour des comptes, rapport public annuel, février 2017.

Ainsi, la masse salariale de l'État devait progresser sur la seule année 2017 autant que sur les six exercices 2011 à 2016.

Quant aux dépenses, en hausse de 1,2 % par rapport à 2016, elles augmentent également à un rythme supérieur aux années précédentes, marquant ainsi une rupture avec le ralentissement des dépenses constaté entre 2012 et 2015. Leur rythme de progression reste toutefois limité et bien inférieur à la fois aux recettes et au rythme observé pour les années 2009-2012 lorsqu'il était supérieur à 3 % par an.

Graphique n° 2 : Historique des dépenses et des recettes du CAS



Source : Cour des comptes

La quasi-totalité des dépenses du CAS correspondant à des dépenses de « guichet », celles-ci ne peuvent pas faire l'objet d'un pilotage en cours d'année, en dehors de l'ajustement en fin d'année du taux de contribution employeurs, possibilité à laquelle il n'a pas été fait recours depuis décembre 2013. Le respect des prévisions initiales, en recettes comme en dépenses, dépend pour une très large part de la qualité des hypothèses de programmation.

1.2 Les recettes : évaluation initiale, modifications en cours d'exercice et exécution

1.2.1 Les recettes de la section 1 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »

1.2.1.1 La programmation des recettes de la section 1

Les recettes se répartissent entre les contributions des employeurs, les retenues pour pension sur traitements d'activité et certaines indemnités de sujétions spéciales (cotisations salariales), des versements de la CNRACL et d'autres recettes telles que la validation des services auxiliaires ou les retenues pour pension au titre du rachat des années d'études. Les contributions employeurs et les cotisations salariales représentent 98,6 % de la prévision de recettes de la section 1 en LFI pour 2017. Leur programmation repose essentiellement sur les taux retenus et l'évaluation des assiettes contributives.

1.2.1.1.1 Les taux de contributions employeurs et les cotisations salariales

Les taux de contribution employeur (civils, militaires, allocations temporaire d'invalidité) sont déterminés chaque année en fonction de la prévision de dépenses du CAS, des autres recettes dont les cotisations des salariés et de la prévision d'évolution de l'assiette contributive⁶. Les contributions employeurs, évaluées en LFI à 48 694 M€, sont acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraite : État, établissements publics, ou sociétés commerciales employant des fonctionnaires⁷ (Orange S.A., La Poste). Le taux de contribution retenu appliqué au traitement indiciaire a été en 2017 de 74,28 % pour les pensions de retraite des agents civils, de 0,32 % au titre des ATI et de 126,07 % pour

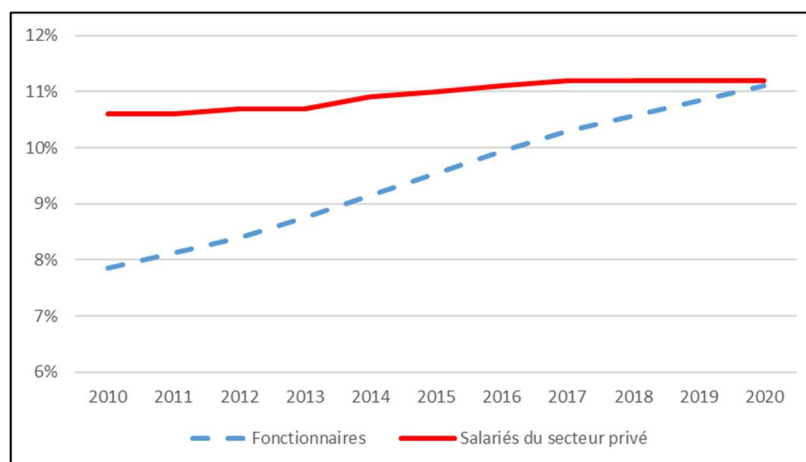
⁶ L'assiette contributive correspond à la partie de la masse salariale des agents publics dite « indicée ». Elle comprend la masse des traitements et soldes, les bonifications indiciaires ainsi que certaines indemnités prises en compte pour le calcul de la pension de retraite, telles que les indemnités de sujétion spéciale de police ou de gendarmerie, l'indemnité mensuelle de technicité versée aux agents relevant des administrations et juridictions financières, etc...

⁷ Dont les corps de fonctionnaires ont été mis, par ailleurs, en extinction.

les militaires. Ces taux n'ont pas été modifiés depuis 2013 pour ce qui concerne les militaires et l'TAI et 2014 pour les fonctionnaires civils.

Le taux de la retenue pour pensions (cotisation salariale) a augmenté de + 0,35 point en 2017 par rapport à l'exercice précédent, conformément à ce qui a été décidé à l'occasion de la réforme des retraites de 2010, afin d'aligner progressivement ce taux sur l'effort contributif des salariés du secteur privé. Assis sur les traitements et éléments de rémunérations « indicés », il s'est élevé en 2017 à 10,29 %⁸.

Graphique n° 3 : Taux de cotisation salariale des fonctionnaires de l'État et des salariés du secteur privé



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

1.2.1.1.2 Les prévisions de cotisations et contributions

En prévision initiale, les recettes de cotisations salariales et de contributions des employeurs étaient évaluées à 55 271 M€. L'essentiel provenait des contributions des employeurs, qui s'élevaient à 38 887 M€ pour les « civils » et 9 807 M€ pour les militaires, en hausse respectivement de 3 % et de 5 % par rapport aux prévisions faites en LFI pour 2016. Cette progression résulte principalement de la hausse de la masse salariale votée en LFI 2017, tirée par la hausse du point d'indice (+ 1,2 %), la mise en œuvre du protocole PPCR et l'augmentation du schéma d'emplois de près de 14 000 ETPT.

⁸ Article 11 du décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014 relatif au taux des cotisations d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale.

L'estimation des assiettes est plus difficile pour les établissements publics et les collectivités territoriales employant des fonctionnaires affiliés au régime des pensions civiles et militaires de l'État. En effet, leurs systèmes d'information ne permettent pas de disposer a priori d'une vision précise de l'assiette contributive.

1.2.1.2 L'exécution des recettes de la section 1

Les recettes de la section 1 ont été inférieures de 187 M€ aux prévisions faites en LFI 2017, ce qui représente un très faible écart de 0,33 %. Cet écart est légèrement supérieur à celui constaté en 2016 (- 102 M€, soit 0,16 %), mais qui aurait été plus élevé en l'absence de la revalorisation du point d'indice de + 0,6 % au 1^{er} juillet 2016, qui n'était pas prévue en LFI pour 2016.

Tableau n° 3 : Recettes de la section 1

En M€	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	Ecart exécution - LFI
Cotisations salariales	6 201	6 577	6 585	8
<i>dont civils</i>	4 953	5 299	5 281	-18
<i>dont militaires</i>	814	855	881	26
<i>dont Orange S.A.</i>	140	133	134	1
<i>dont La Poste S.A.</i>	264	257	256	-1
<i>dont budgets annexes</i>	31	34	33	-1
Contributions employeurs	46 886	48 694	48 413	-281
<i>dont civils (État)</i>	29 769	31 088	30 805	-284
<i>dont civils (établissements publics - Collectivités locales)</i>	5 814	6 011	5 923	-89
<i>dont militaires (État)</i>	9 412	9 807	9 869	62
<i>dont militaires (EP+CL)</i>	12	8	15	7
<i>dont Orange S.A.</i>	707	661	689	28
<i>dont La Poste S.A.</i>	937	887	873	-13
<i>dont budgets annexes</i>	234	232	239	8
ATI	149	154	154	0
Validations de services	65	54	102	48
Rachats d'études	4	4	4	-1
Compensations	0	0	25	25
FSV	1	1	1	0
Indus	15	15	15	0
CNRACL	580	557	568	11
Autres	6	7	8	1
Total recettes P.741	53 908	56 063	55 876	-187

Source : Cour des comptes et direction du budget

L'écart en recettes provient essentiellement des contributions employeurs (- 281 M€), s'agissant principalement des fonctionnaires civils de l'État (- 284 M€). Selon la direction du budget, cet écart est principalement lié aux modalités d'exécution du schéma d'emplois. Les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ont eu des difficultés à recruter des titulaires et ont donc recruté davantage de contractuels et de vacataires, ce qui explique près de la moitié de l'écart (140 M€). Les ministères de l'intérieur et des armées ont connu des difficultés similaires pour leurs agents civils avec pour conséquences des recettes inférieures respectivement de 35 M€ et 24 M€ à la prévision. Le reste de l'écart est réparti sur les autres ministères.

La deuxième source de sous-exécution porte sur les contributions employeurs des établissements publics et des collectivités territoriales employant des agents de la fonction publique d'État. L'écart de - 89 M€ est néanmoins inférieur à l'année précédente (- 121 M€ en 2016).

Contrairement aux années précédentes, les contributions employeurs issues d'Orange S.A ont été supérieures à la prévision initiale, avec un écart de + 28 M€. La sur-exécution de ces recettes résulte d'une augmentation du taux de contribution appliqué à l'assiette contributive, déterminé⁹ en février de chaque année, donc postérieurement au vote de la LFI, qui a été fixé à 52,75 %, alors que la LFI pour 2017 retenait un taux inférieur, entraînant une recette supérieure de 18 M€ à la prévision. L'assiette de cotisations, supérieure à la prévision, explique le différentiel (+ 10 M€).

Tableau n° 9 : Taux de contribution employeur appliqués à Orange S.A.

Taux de cotisation (%)	2014	2015	2016	2017
Orange S.A.	48,45	50,4	50,05	52,75
La Poste	37,30	36,50	35,05	34,80

Source : Cour des comptes avec données de la direction du budget

⁹ Le taux est fixé de façon à limiter les distorsions de concurrence. Conformément à aux dispositions du b (La Poste) et c (orange SA.) de l'article 30 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, le taux dit d'équité concurrentielle » « est calculé de manière à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires entre France Telecom et les autres entreprises du secteur des télécommunications relevant du droit commun des prestations sociales, pour ceux des risques qui sont communs aux salariés de droit commun et aux fonctionnaires de l'État ».

À la différence d'Orange S.A., les recettes en provenance de La Poste ont été légèrement sous-exécutées en raison d'une assiette de cotisation moins dynamique que prévu et de l'application d'un taux plus bas qu'en 2016 : 34,80 % contre 35,05 % l'année précédente.

Enfin, le niveau des recettes de la section 1 n'a été altéré en 2017 ni par des modifications du taux de contribution de l'État au CAS en cours d'année – à la différence de 2009 et de 2013 – ni par des versements du budget général au CAS en provenance de la mission *Régimes sociaux et de retraite* – à la différence des exercices 2011 et 2012¹⁰.

1.2.2 Les recettes de la section 2 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »

1.2.2.1 La programmation des recettes de la section 2

Tableau n° 5 : Les prévisions de recettes de la section 2

Les recettes de la section 2	Prévision LFI 2016	Prévision LFI 2017	Part dans le total 2017 (%)
Cotisations salariales et patronales	419,9	411,6	22,0%
Contribution de l'État au FSPOEIE et au RATOCEM	1 392,6	1 381,6	74,0%
Compensation démographique	58,0	72,0	3,9%
Recettes diverses	1,3	1,7	0,1%
Autres financements : FSV, FSI, cotisations rétroactives	1,0	0,7	0,0%
Total des recettes	1 872,8	1 867,6	100,0%

Source : Cour des comptes, données LFI 2017

Les recettes de la section 2 « *Ouvriers des établissements industriels de l'État* » ont deux sources principales : les cotisations sociales et les contributions d'équilibre de l'État.

S'agissant des cotisations sociales, la prévision supposait une diminution par rapport à 2016 : leur montant devait passer de 434 M€ en 2016 à 412 M€ en 2017 en raison de la baisse des effectifs de cotisants qui devaient passer de 27 904 en 2016 à 25 099 en 2017. Cette diminution tenait compte de l'élargissement des possibilités de départ anticipé (mesure « carrières longues » de 2012) et du transfert de certains ouvriers des parcs et ateliers (OPA) des Ponts et chaussées et des bases aériennes optant pour l'intégration dans la fonction publique territoriale à partir de 2015 (1 500 en 2016, 635 en 2017).

¹⁰ Voir les notes d'analyse de l'exécution budgétaire du CAS *Pensions* pour les exercices 2011 et 2012.

Le taux de la retenue pour pension des personnels ouvriers de l'État, identique à celui des fonctionnaires civils, est passé de 9,94 % en 2016 à 10,29 % en 2017. Le taux de la contribution employeur a été fixé à 34,51 % depuis le 1^{er} janvier 2016¹¹.

Outre les cotisations sociales, la principale recette de la section 2 est constituée des deux contributions d'équilibre de l'État, au FSPOEIE et au régime RATOCEM.

La subvention de l'État au FSPOEIE, prévue à 1 382 M€ en LFI 2017, est rendue nécessaire par le fort déséquilibre démographique du régime (0,30 cotisant pour un pensionné en 2016¹²). Cette subvention est financée par huit programmes du budget général et par le budget annexe *Contrôle et exploitation aérien* (BACEA), la répartition étant opérée au prorata des effectifs des pensionnés de chaque programme. Le montant retenu pour 2017 était en baisse par rapport à celui de la LFI 2016 (1 393 M€) et, de fait, n'assurait pas l'équilibre de la section 2 en prévision (déficit de 21 M€). Ce choix visait à ramener le solde cumulé de la section 2 du CAS *Pensions* vers l'équilibre, compte tenu du niveau prévisionnel de ce solde à fin 2017 (cf. *infra*).

Le versement de l'État au titre des rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) était évalué à 57,3 M€ (après 56,2 M€ en LFI 2016). Il est à la charge du ministère de la défense, et permet d'effectuer le paiement des rentes ainsi que des frais de gestion administrative facturés par la Caisse des dépôts et consignations, qui assure la gestion du régime.

Au-delà des cotisations et des contributions d'équilibre de l'État, les autres recettes de la section 2 provenaient essentiellement des transferts de compensation entre régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Le montant à recevoir en 2017 était estimé à 72 M€.

¹¹ Le taux employeur suit depuis le 1^{er} janvier 2012 (décret n° 2011-2079 du 30 décembre 2011) une évolution identique à celle du taux de cotisations employeur d'un salarié non cadre du secteur privé (cotisation employeur vieillesse au régime général, part patronale de la cotisation ARRCO et taux employeur AGFF), qui est passé de 16,15 % en 2015 à 16,25 % en 2016.

¹² Annexe *Jaune Pensions* du PLF 2017

1.2.2.2 L'exécution des recettes de la section 2

Tableau n° 6 : L'exécution des recettes de la section 2

Les recettes de la section 2	2016	2017		
	Exécution	Prévision LFI 2017	Exécution	Ecart à la LFI
Cotisations salariales et patronales	434,8	411,6	413,6	2,0
Contribution de l'État au FSPOEIE et au RATOCEM	1 395,9	1 381,6	1 378,4	-3,2
Compensation démographique	64,1	72,0	59,1	-12,9
Recettes diverses	1,5	1,7	1,0	-0,7
Autres financements : FSV, FSI, cotisations rétroactives	0,3	0,7	0,2	-0,5
Total des recettes	1 896,6	1 867,6	1 852,3	-15,3

Source : Cour des comptes

En exécution, les recettes ont été inférieures de 15,3 M€ à la prévision initiale. L'écart le plus important concerne les versements pour compensation démographique : l'exécution est inférieure de 12,9 M€ à la prévision (- 18 %). Cette moindre recette tient au fait que d'autres régimes de retraite ont vu leur équilibre démographique se dégrader plus fortement que celui des ouvriers de l'État.

1.2.3 Les recettes de la section 3 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »

1.2.3.1 La programmation des recettes de la section 3

Tableau n° 7 : Les prévisions de recettes de la section 3 (M€) enLFI

	En M€	En %
Retraite du combattant	756,6	38,0 %
Légion d'honneur	0,2	0,0 %
Médaille militaire	0,5	0,0 %
Pensions militaires d'invalidité	1 189,7	59,8 %
Pensions d'Alsace-Lorraine	16,0	0,8 %
Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	15,3	0,8 %
Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0,1	0,0 %
Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	12,4	0,6 %
Pensions de l'ex-ORTF	0,3	0,0 %
Total des recettes	1 991,2	100,0 %

Source : direction du budget

La prévision de recettes de la section 3 résulte directement de la prévision de dépenses : en fonction des prévisions relatives à chacune des prestations financées par le programme 743 (*infra*), des recettes d'un même montant sont inscrites afin d'assurer l'équilibre de la section en prévision. Ces recettes sont financées par des versements de différents programmes du budget général.

1.2.3.2 L'exécution des recettes de la section 3

Tableau n° 8 : Les recettes de la section 3 en exécution (M€)

Les recettes de la section 3	2016	2017		
	Exécution	Prévision LFI 2017	Exécution	Ecart à la LFI
Financement de la retraite du combattant	742,3	748,5	741,3	-7,2
Financement Légion d'honneur	0,2	0,2	0,2	0,0
Financement Médaille militaire	0,5	0,5	0,5	0,0
Financement des pensions militaires d'invalidité	1 199,1	1 147,4	1 132,9	-14,5
Financement des pensions d'Alsace-Moselle	15,4	16,0	15,8	-0,2
Financement des allocations anciens supplétifs	14,4	15,1	16,2	1,2
Financement pensions chemin de fer franco-éthiopien	0,1	0,1	0,1	0,0
Financement des pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive	12,1	12,9	11,3	-1,6
Pensions de l'ORTF	0,3	0,3	0,2	0,0
Total des recettes	1 984,5	1 940,9	1 918,5	-22,4

Source : direction du budget

En exécution, les recettes de la section 3 (1 918,5 M€) ont été inférieures de 22,4 M€ au montant prévu en LFI. L'écart entre la prévision et l'exécution concerne principalement deux catégories d'allocations : les recettes permettant de financer les retraites du combattant ont été inférieures de 7,2 M€ à la LFI ; les recettes finançant les pensions militaires d'invalidité ont été inférieures de 14,5 M€ à la LH.

Les recettes visant à financer les dépenses de la section 3 sont versées suite à des appels de fonds adressés aux ministères. Ces versements du budget général sont ajustés en fonction des dépenses constatées. En 2017, la direction du budget a autorisé un ajustement exceptionnel visant à réduire le solde comptable cumulé de la section. Ainsi, comme en 2015, l'appel de fonds de fin d'année adressé au ministère des armées a été réduit de 11 M€ en fin d'année.

1.3 La programmation et l'exécution des dépenses

1.3.1 Les dépenses du programme 741

1.3.1.1 La programmation des dépenses du programme 741

Deux paramètres interviennent essentiellement dans la budgétisation des crédits : les revalorisations de pensions et les hypothèses d'entrées en paiement et de sorties.

1.3.1.1.1 La revalorisation des pensions

Les pensions et allocations du programme 741 – « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'activité* » font l'objet de deux mécanismes distincts de revalorisation.

Les pensions de retraite sont revalorisées au 1^{er} octobre de chaque année, d'après l'article L. 16 du CPCMR dans les mêmes conditions que celles du régime général (articles L. 161-23-1 et L. 161-25 du code de la sécurité sociale), c'est-à-dire qu'elles sont indexées sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac constatée l'année précédente. En LFI pour 2017, il était prévu de procéder à une revalorisation de 0,6 %.

Les pensions d'invalidité, mentionnées aux articles L. 27 à L. 30 ter, L. 34 et L. 50 du CPCMR sont revalorisées au 1^{er} avril dans les mêmes conditions. En LFI pour 2017, il était prévu de procéder à une revalorisation de 0,2 %.

1.3.1.1.2 Les entrées en paiement et les sorties

La LFI 2017 prévoyait 54 800 nouvelles liquidations de pensions de droits directs parmi les fonctionnaires civils, en hausse de 1 % par rapport à 2016, notamment en raison de départs supplémentaires attendus au ministère de l'éducation nationale. S'agissant des pensions militaires, la LFI prévoyait 12 000 liquidations, contre 11 700 en LFI pour 2016, soit une augmentation de 2,5 %. Au total, en incluant également les entrées en pensions de droits dérivés, notamment les pensions de réversion¹³, les entrées en pensions étaient évaluées à 74 600 pour les pensions civiles et 19 400 pour les pensions militaires.

Compte tenu de la prévision du nombre de sorties du régime (53 000 parmi les civils et 18 900 parmi les militaires), les effectifs de retraités devaient progresser faiblement (+ 1 %) sur l'exercice 2017.

1.3.1.2 L'exécution des dépenses du programme 741

Avec 53 880 M€ de dépenses, le programme 741 a connu une sur-exécution de l'ordre de 55 M€ sur l'exercice 2016, soit un écart de + 0,1 % par rapport à la prévision initiale.

¹³ Le CPCMR prévoit également des pensions d'orphelins.

Tableau n° 9 : Les dépenses du programme 741

Dépenses P. 741 en M€	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	Ecart à la LFI	
Programme 741 - action 01 civils	43 093	43 699	43 770	71	0,2%
Dépenses de pensions	42 404	43 066	43 016	-50	-0,1%
Transferts de compensation démographique (civils)	391	310	408	98	24,0%
Versement à la CNRACL (décentralisation)	279	301	327	26	8,1%
Affiliations rétroactives	16	18	14	-4	-25,3%
Autres dépenses	3	4	5	0	2,4%
Programme 741 - action 02 militaires	9 924	9 987	9 971	-15	-0,2%
Dépenses de pensions	9 589	9 647	9 611	-36	-0,4%
Transferts de compensation démographique (militaires)	114	130	132	2	1,5%
Affiliations rétroactives	221	209	229	20	8,6%
Autres dépenses	0	1	0	0	-669,2%
Programme 741 - action 03 ATI	139	139	139	0	-0,1%
Total Programme 741	53 157	53 824	53 880	56	0,1%

Source : Cour des comptes

La principale source d'écart provient des transferts de compensation démographique, supérieurs de 98 M€ à la prévision initiale, en raison de la dégradation plus forte que prévue de l'équilibre démographique d'autres régimes de retraite. Ces dépenses sont déterminées chaque année par la commission de compensation en fonction de l'évolution des données démographiques et financières des différents régimes de retraite obligatoires.

En revanche, les dépenses de pensions civiles et militaires ont été inférieures à la prévision initiale.

L'écart sur les **pensions civiles** (- 50 M€) s'explique par les facteurs suivants :

- La surmortalité constatée sur l'ensemble de la population en 2017¹⁴ a eu un effet de minoration de la dépense de 81 M€;
- Les départs en retraite (59 900 en 2017) ont été sensiblement supérieurs à la prévision (54 800), expliquant une dépense supplémentaire de 46 M€ ;
- L'écart entre les prévisions de dépenses de 2016 au moment de la préparation de la LFI 2017 et l'exécution constatée en 2016 expliquent une sous-exécution de 36 M€ ;

¹⁴ Plus de 600 000 décès constatés en 2017, contre 550 000 en tendance de longue période.

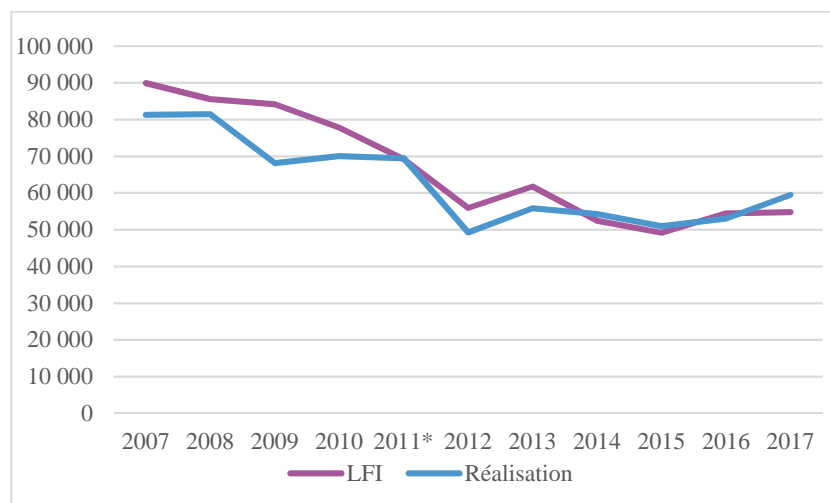
- Les revalorisations de pensions, indexées sur l'inflation ont été de 0,8 % contre 0,6 % en LFI, entraînant un impact positif sur la dépense de l'ordre de 21 M€.

L'écart sur les **pensions militaires** (- 36 M€) s'explique par les principaux facteurs suivants :

- La surmortalité constatée a eu un effet de minoration de la dépense de 25 M€ ;
- L'écart entre les prévisions de dépenses de 2016 au moment de la préparation de la LFI 2017 et l'exécution constatée en 2016 expliquent une sous-exécution de 13 M€ ;

S'agissant des entrées en paiement, l'année 2017 est marquée par des écarts à la prévision plus importants que prévus. Avec 59 500 départs en retraite, l'écart à la prévision est de 7,9 % contre 2,8 % en moyenne sur les trois années précédentes. Ni la direction du budget ni le SRE n'ont été en mesure d'expliquer précisément les origines de cet écart. La difficulté à prévoir les départs dans le cadre du dispositif « carrière longue » a été l'une des explications avancées durant l'instruction sans néanmoins être étayée par des constats objectifs.

Graphique n° 4 : Prévisions et exécution des entrées en paiement de pensions de droit direct (agents civils)



Source : Cour des comptes d'après données du SRE

1.3.2 Les dépenses du programme 742

Tableau n° 10 : Les dépenses du programme 742 en 2017 (M€)

Les dépenses de la section 2	2016	2017		
	Exécution	Prévision LFI 2017	Exécution	Ecart à la LFI
Action 1 Prestations vieillesse et invalidité	1 831,2	1 821,0	1 838,3	17,3
Action 3 Autres dépenses spécifiques	0,6	2,5	0,9	-1,6
Action 4 Gestion du régime	6,5	7,7	7,6	-0,1
Action 5 RATOCEM	59,3	57,3	57,1	-0,2
Total des dépenses	1 897,6	1 888,5	1 903,9	15,4

Source : direction du budget

1.3.2.1 La programmation des dépenses du programme 742

Les pensions attribuées aux ouvriers de l'État au titre du FSPOEIE, retracées dans l'action 1, constituent près de 97 % des dépenses du programme 742. La révision à la baisse de la prévision de dépenses pour 2017 (1 821 M€) par rapport au montant inscrit en IFI 2016 (- 1,5 %) tenait à deux raisons :

- les effectifs de pensionnés étaient supposés en diminution, passant de 101 231 au 31 décembre 2016 à 100 289 au 31 décembre 2017, suivant la tendance régulière à la baisse observée depuis 2002 ;

- la revalorisation des pensions en 2016 avait été inférieure à ce qui était prévu initialement¹⁵, et les hypothèses de revalorisation pour 2017 étaient d'ampleur limitée : + 0,2 % au 1^{er} avril 2016 pour l'ensemble des pensions d'invalidité et + 0,6 % au 1^{er} octobre 2016 pour l'ensemble des autres pensions.

Les autres dépenses du programme sont principalement :

- à l'action 5, rentes RATOCEM et frais de gestion administrative facturés par la CDC au titre de la gestion de ce régime ; pour 2017, le montant total de la dépense était prévu à 57,3 M€, dont 56,66 M€ pour les rentes et 0,65 M€ pour la gestion, en légère baisse par rapport aux prévisions révisées pour 2016¹⁶ ;

¹⁵ 0 % au lieu de 0,3 % au 1^{er} avril pour les pensions d'invalidité, 0,1 % au lieu de 0,9 % au 1^{er} octobre pour les autres pensions.

¹⁶ La baisse des dépenses du fonds RATOCEM en prévision est cohérente avec l'évolution tendancielle à la baisse du nombre des bénéficiaires. La prévision de dépenses est toutefois soumise à d'importants aléas, dans la mesure où les prestations peuvent être versées sous forme de rente (taux d'invalidité d'au moins 10 %) ou sous forme de capital (taux d'invalidité inférieur à 10 % ou en cas d'indemnisation des préjudices liés à l'amiante).

- à l'action 4, dépenses de gestion administrative du FSPOEIE facturées par la CDC ; les dépenses prévues s'élevaient à 7,7 M€ selon une prévision réalisée par la CDC.

1.3.2.2 Les dépenses exécutées sur le programme 742

En exécution, les dépenses sur le programme 742 ont été supérieures de 15,4 M€ à la prévision initiale (+ 0,7 %).

L'écart se situe au niveau des prestations du FSPOEIE (action 1) : l'exécution est supérieure de 17,3 M€ à la prévision. Plus de la moitié de cet écart (11,4 M€) s'explique par les effectifs : en moyenne sur l'année, il y a eu près de 500 pensionnés de plus que prévu, en raison de départs à la retraite supérieurs à la prévision.

Les revalorisations plus importantes que prévu (+ 0,3 % au lieu de + 0,2 % au 1^{er} avril pour les pensions d'invalidité et + 0,8 % au lieu de + 0,6 % au 1^{er} octobre pour les autres pensions) se traduisent par une dépense supplémentaire de 1 M€.

Les frais facturés par la CDC au titre de sa gestion du FSPOEIE sont, en exécution, légèrement inférieurs au montant prévu en LFI (- 0,6 M€), du fait d'un nombre d'entrées-sorties plus faible que prévu.

Les dépenses du fonds RATOCEM, d'un montant de 57,1 M€ en exécution, s'établissent à un niveau très proche de la prévision.

1.3.3 Les dépenses du programme 743

Tableau n° 11 : Les dépenses du programme 743 (M€)

Les dépenses de la section 3	2016	2017		
	Exécution	Prévision LFI 2017	Exécution	Ecart à la LFI
Action 1 Reconnaissance de la Nation	738,0	749,3	745,7	-3,6
Action 2 Réparation	1 191,9	1 147,4	1 133,4	-14,0
Action 3 Pensions d'Alsace-Moselle	15,4	16,0	15,7	-0,3
Action 4 Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	14,6	15,1	16,2	1,1
Action 5 Pensions des anciens agents des chemins de fer franco-éthiopiens	0,1	0,1	0,1	0,0
Action 6 Pensions des sapeurs-pompiers et des anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	12,5	12,9	12,5	-0,3
Action 7 Pensions de l'ORTF	0,3	0,3	0,2	-0,1
Total des dépenses	1 972,6	1 940,9	1 923,8	-17,1

Source : Cour des comptes avec les données de la direction du budget

1.3.3.1 La programmation des crédits du programme 743

Les crédits du programme 743 se ventilent principalement sur les deux premières actions.

L'action 1, « *Reconnaissance de la Nation* », recouvre essentiellement la « *retraite du combattant* », allocation accordée aux titulaires de la carte du combattant âgés de plus de 65 ans, et, sous conditions, dès 60 ans à certains titulaires d'autres pensions. Son montant est forfaitaire, égal au produit d'un « indice de pension » (48 points en 2017) par la valeur du point d'indice de la pension militaire d'invalidité¹⁷ et des victimes de guerre.

L'action 2, « *Réparation* », regroupe les pensions prévues par le code des pensions militaires d'invalidité et victimes de la guerre. La pension militaire d'invalidité (PMI) est égale au produit d'un indice et de la valeur du point d'indice de PMI, l'indice pris en compte dépend du pourcentage d'invalidité et du grade détenu par le militaire lors de sa radiation des contrôles.

Pour 2017, la prévision initiale de dépenses de l'action 1 « *Reconnaissance de la Nation* » s'élevait à 749,3 M€ pour 1 008 206 tributaires. Pour l'action 2 « *Réparation* », les dépenses étaient estimées à 1 147,35 M€ pour 218 253 pensionnés. Les dépenses prévues sur les autres actions représentaient un montant total de 44,7 M€.

1.3.3.2 Les dépenses exécutées sur le programme 743

En exécution, les dépenses du programme 743 ont été inférieures de 17,1 M€ à la prévision de la LFI (- 0,9 %).

Cet écart s'explique par l'action 1, « *Reconnaissance de la Nation* », dont les dépenses ont été inférieures de 3,6 M€ à la prévision initiale (- 0,5 %), en raison d'une diminution des effectifs de bénéficiaires supérieure aux prévisions.

Les dépenses de l'action 02 « *Réparation* » ont été inférieures à la prévision, de 14 M€ (- 1,2 %), en raison d'une diminution des effectifs de bénéficiaires supérieure aux prévisions.

¹⁷ 14,04 € au 1^{er} janvier 2016, soit une pension brute annuelle de 673,92 € non imposable.

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

1.4.1 La soutenabilité à court terme

S'agissant du respect du plafond de dépenses prévu en loi de finances initiale pour ses trois programmes, le compte spécial ne présente pas de problème de soutenabilité. Les dépenses exécutées en 2017 ont été nettement inférieures aux crédits disponibles. En effet, elles ont certes été supérieures de 54 M€ au plafond prévu en LFI, mais celui-ci avait été majoré par les crédits reportés de 2016 pour un montant 1,43 Md€.

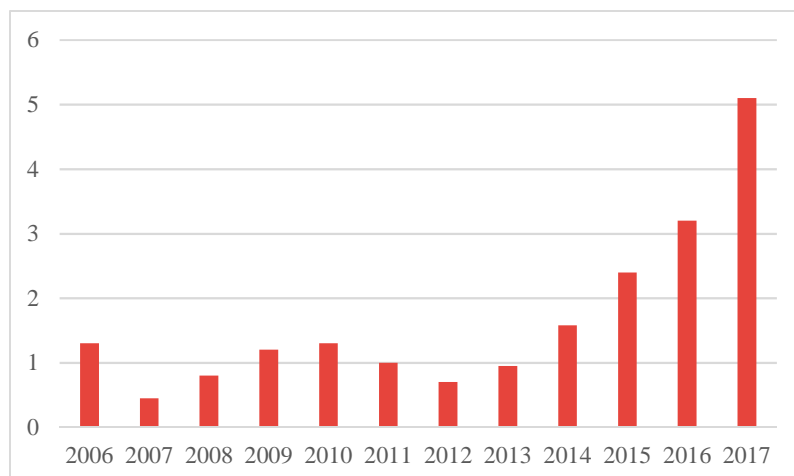
Par rapport aux crédits disponibles, les crédits non consommés s'élèvent donc à 1,37 Md€. Il est prévu de les reporter en 2018 en totalité (1,37 Md€).

**Tableau n° 12 : Crédits disponibles et crédits consommés en 2017
(CP, Md€)**

	LFI 2017	Reports	Crédits disponibles	Crédits consommés	Écart à la LFI	Écart aux crédits disponibles
CAS	57,65	1,43	59,08	57,71	0,06	-1,37
P. 741	53,88	1,30	55,18	1,90	-51,98	-53,28
P. 742	1,90	0,06	1,96	1,92	0,02	-0,04
P. 743	1,92	0,07	1,99	1,92	0,00	-0,07

Source : Cour des comptes

S'agissant de l'obligation prévue par l'article 21 de la LOLF selon laquelle « *En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création* », le CAS *Pensions* ne présente pas de risque à court terme. La succession d'exercices excédentaires depuis 2013 a conduit le solde cumulé à atteindre 5,1 Md€ fin 2017. D'après le PAP2018 du CAS *Pensions*, le solde du CAS devrait s'établir à + 7,5 Md€ fin 2018.

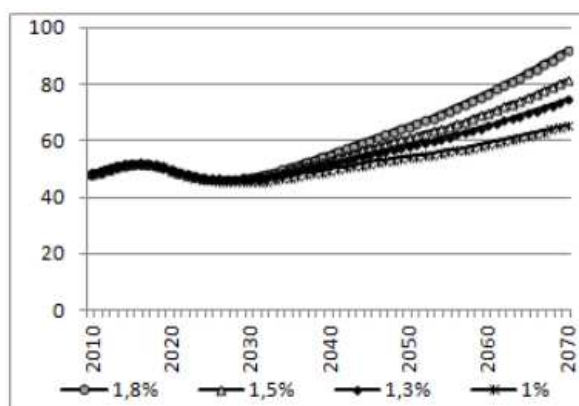
Graphique n° 5 : Solde cumulé en fin d'année du CAS Pension (Md€)

Source : Cour des comptes

L'ampleur de ce solde pourrait justifier la diminution du taux de contribution employeur afin de rapprocher le compte de l'équilibre. La direction du budget n'y est pas favorable, estimant que cela conduirait à envoyer un mauvais signal aux employeurs alors que l'équilibre du compte devrait se dégrader à compter de 2020, justifiant alors une remontée des taux. Le maintien des taux à un niveau élevé est également vu comme un moyen d'inciter les ministères employeurs à contenir la progression des dépenses de personnel.

Cette politique de taux repose sur des prévisions de recettes et de dépenses à l'horizon de la loi de programmation des finances publiques qui ne sont pas détaillées dans les documents budgétaires. La direction du budget indique s'appuyer notamment sur les prévisions du conseil d'orientation des retraites (COR). Si les travaux du COR permettent de fournir des informations sur les variations attendues du solde à long terme, sur une période de 60 ans (cf. graphique n° 6), ils sont moins adaptés aux prévisions de court-terme et ne peuvent donc suffire à fonder la politique de fixation des taux de contribution de l'État. Il est donc souhaitable que figurent dans les documents budgétaires les projections d'évolution du solde annuel et cumulé du CAS à un horizon de cinq ans et que les hypothèses sous-jacentes soient détaillées.

Graphique n° 6 : Évolution des ressources du régime de retraite de la FPE (en Md€ 2016)

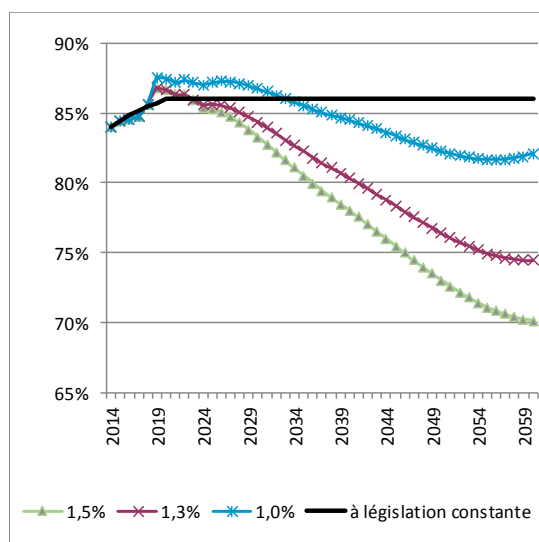


Source : rapport annuel 2017 du COR

1.4.2 La soutenabilité à moyen et long terme

A législation constante, la soutenabilité à moyen terme et long terme du CAS *Pensions* dépend des évolutions démographiques (principalement celles du régime des fonctionnaires de l'État) et de différents paramètres économiques (notamment l'évolution des traitements dans la fonction publique et le rythme de l'inflation). Selon les projections à l'horizon 2060 du Conseil d'orientation des retraites publiées en juillet 2017, le solde du régime devrait se dégrader continûment jusqu'en 2035, le ratio démographique passant de 0,93 à 0,80 sur la période. Le taux de contribution équilibrant le régime devrait donc augmenter dans un premier temps, avant d'amorcer une décroissance régulière en raison de l'amélioration de la situation démographique du régime, tout en se maintenant à un niveau élevé puisqu'il ne baisserait que de 5 à 15 points d'ici 2060 par rapport à sa valeur actuelle (85 %, cotisations salariales et employeurs).

Graphique n° 8 : Évolution du taux de contribution¹⁸ équilibrant le régime de retraite de la FPE¹⁹



Source : Conseil d'orientation des retraites, juin 2016

¹⁸ Taux de cotisation salarié + employeur.

¹⁹ Trois scénarii alternatifs sont étudiés par la COR, en fonction du taux de croissance du PIB.

2 LA QUALITE DE LA GESTION

2.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

Aucune irrégularité n'a été constatée à l'occasion de l'examen de l'exécution de l'exercice 2017. Les seules mesures intervenues en gestion 2017 ont été les arrêtés de reports de crédits issus de l'exercice 2016. À ce titre, il est à noter qu'en 2017, les gestionnaires n'ont pas recouru à des reports « croisés » dont la Cour avait relevé l'irrégularité dans la NEB portant sur l'exercice 2015.

2.2 La démarche de performance

Par rapport à l'exercice 2016, peu de changements sont à noter au niveau du volet « performance » de la mission puisque les objectifs et indicateurs se signalent par leur stabilité d'une année sur l'autre.

2.2.1 Les indicateurs d'efficience du programme 741 : le transfert inabouti de la gestion des pensions au SRE

2.2.1.1 Le coût de gestion d'un ressortissant

Le premier indicateur d'efficience du programme 741 porte sur le coût de gestion d'un ressortissant (retraité ou actif affilié) du régime des pensions civiles et militaires de retraite : il distingue le coût imputable aux services de la DGFIP (service des retraites de l'État, centres de gestion des retraites) et, depuis le PLF 2015, le coût global intégrant en outre les dépenses des ministères employeurs.

Le format de cet indicateur a changé en 2017 à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2018. Le montant du coût de gestion des pensions est désormais calculé à partir du taux de contribution au CAS en vigueur, et non plus seulement à partir du « taux Lépine »²⁰, conformément aux recommandations de la Cour²¹. Ce changement de format a pour effet mécanique d'accroître le coût de gestion des pensions qui passe, pour l'exercice 2016, de 14,8 € à 15,78€, soit une augmentation de 6 %.

²⁰ Le « taux Lépine » est un taux fictif de contribution au CAS *Pensions* figé à 41,1 %.

²¹ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2015 – CAS Pensions*, 2016.

Dans la continuité des exercices précédents, le coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite par ressortissant a très légèrement diminué en 2017 pour le SRE, s'établissant à 15,75 €, contre 15,78 € en 2016. À l'inverse, le coût de gestion global diminue et s'établit à 26,37 € contre 26,70 € en 2016.

Tableau n° 13 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaire de retraite (CPCMR)

En €	2015	2016	2017 (prévision)	2017 (réalisation provisoire)	Cible 2018
Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite	16,47	15,78	nd	15,75	16
Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite	28,07	26,7	nd	26,37	25,9

Source : direction du budget et service des retraites de l'État

À terme, le coût de gestion global devrait tendanciellement se rapprocher du coût de gestion imputable aux seuls services de la DGFIP avec la mise en place de comptes individuels de retraite (CIR) et le transfert progressif de la gestion des pensions des ministères employeurs vers le service des retraites de l'État. Toutefois, la montée en charge de ce transfert demeure très progressive puisqu'au 31 décembre 2017, seules 66 % des administrations avaient transféré au SRE la réception de la demande de pension du fonctionnaire et une partie de la relation à l'utilisateur. De fait, le différentiel entre le coût de gestion du SRE et le coût de gestion global demeure conséquent (cf. tableau n° 14). L'accélération de la mise en œuvre de cette réforme permettrait d'obtenir l'ensemble des gains de qualité et d'efficacité attendus afin de réduire le coût de gestion des pensions. La Cour s'est déjà exprimée à plusieurs reprises sur ce sujet. Dans son rapport public annuel de février 2012, elle rappelait que la logique de la réforme de la gestion des pensions, décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques en décembre 2007²², exigeait que les tâches des services de pensions ministériels soient intégralement transférées au service des retraites de l'État. Dans son rapport public thématique sur les

²² Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 avait décidé que la suppression progressive des services ministériels devait intervenir en 2010-2011.

pensions des fonctionnaires publié en octobre 2016²³, constatant que la réforme avait pris un retard important, la Cour avait formulé une recommandation invitant à confirmer l'objectif de transfert intégral des missions au SRE et à accélérer le calendrier de sa mise en œuvre. Compte tenu des enjeux en termes budgétaires, la recommandation est reprise ci-après dans la partie recommandations.

2.2.1.2 Le coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés

Le deuxième indicateur du programme 741 mesurant l'efficacité de la gestion, intitulé « Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés », a été introduit dans le PLF 2015. Il rapporte le coût global de gestion des pensions civiles et militaires de retraite au montant des pensions. La nouvelle méthode de calcul, remplaçant le « taux Lépine » au taux de contribution en vigueur a également été appliquée à cet indicateur.

Tableau n° 14 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaire de retraite pour 100 € de pensions versées

En €	2015	2016	2017 (prévision)	2017 (réalisation provisoire)	Cible 2018
Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100€ de pensions versées	0,14	0,13	nd	0,13	0,13
Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) des pensions civiles et militaires de retraite pour 100€ de pensions versées	0,24	0,22	nd	0,22	0,21

Source : direction du budget et service des retraites de l'État

Cet indicateur montre une stagnation du coût de gestion des pensions de retraite civiles et militaires. Le transfert en cours vers le SRE des tâches de liquidation des pensions devrait pourtant se traduire par une baisse du coût de gestion global, comprenant les coûts engagés par les ministères employeurs.

2.2.1.3 Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses de pensions de retraite : des progrès à noter

Le troisième indicateur rapporte à la dépense prévue l'écart en valeur absolue entre la prévision de dépense de pensions inscrite au PLF et

²³ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre*. La Documentation française, octobre 2016, 197 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

la dépense constatée. Il est décliné en trois sous-indicateurs : un sous-indicateur global ; un sous-indicateur hors effet de la revalorisation des pensions ; et un sous-indicateur hors effet de la revalorisation des pensions et des changements de comportements de départs à la retraite par rapport à la prévision.

En 2017, les prévisions de dépenses en LFI ont été correctement évaluées puisque l'écart entre la prévision et l'exécution s'est établi à 0,09 %, contre 0,12 % en 2016. L'écart résulte principalement des versements aux autres régimes au titre des compensations démographiques.

Tableau n° 15 : Écarts entre la prévision de dépense et l'exécution

En %	2015	2016	2017 (prévision)	2017 (réalisation provisoire)	Cible 2018
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution	0,33	0,19	0,8	0,22	0,8
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution hors effet de revalorisation	0,16	0,06	0,8	0,3	0,8
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution hors effets de revalorisation et des changements de comportements de départ	0,18	0,02	0,3	0,18	0,3

Source : direction du budget et service des retraites de l'État

2.2.2 Les indicateurs du programme 742 : une augmentation du coût unitaire de contrôle des liquidations

Les indicateurs du programme 742 présentent un fort parallélisme avec ceux du programme 741 (« dépense de gestion pour 100 € de pension » et « dépenses de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État : écart entre la prévision et l'exécution »). Deux autres indicateurs sont plus spécifiques à ce programme (« coût du processus de contrôle d'une liquidation » et « taux de récupération des indus trop-versés »). Les indicateurs du programme 742 sont ainsi plus détaillés que ceux du programme 741 alors que les enjeux financiers sont nettement moindres. L'harmonisation de ces indicateurs permettrait de faciliter la comparaison des coûts de gestion entre les deux régimes.

2.2.2.1 Dépenses de gestion du FSPOEIE : augmentation du coût unitaire de contrôle de liquidation

Le premier objectif du programme 742 consiste à maîtriser les coûts de la gestion administrative de régimes du FSPOEIE et du RATOCEM et est assorti de deux indicateurs. Le premier mesure le coût du processus de contrôle d'une liquidation, qui est un élément déterminant de la performance, plus que le versement des pensions qui est largement automatisé. Le deuxième mesure les dépenses de gestion pour 100 € de pensions. La loi du 21 mars 1928 confie à la CDC la gestion de ces régimes et le contrôle du processus de liquidation. Le responsable de programme n'est donc pas en mesure de piloter directement cet indicateur.

Sur le programme 742, le nombre de contrôles de liquidations de pensions effectués par la CDC augmente par rapport à 2016 mais demeure inférieur à la prévision initiale. Lors de l'instruction, le ministère des finances a attribué ce résultat à la baisse sensible du nombre de dossiers transmis par le ministère des armées. Le coût de gestion par dossier s'établit donc à 327 €, un niveau supérieur à la prévision (318 €).

Tableau n° 16 : Indicateurs 1 et 2 du programme 742

INDICATEURS	Unité	2015	2016	2017 (prévision)	2017 (réalisation provisoire)	Cible 2018
Coût du processus de contrôle de liquidation	Millier d'euros	1495	1155	1350	1280	1545
Nombre de contrôles de liquidations	Nombre	4683	3480	4250	3900	4850
Coût unitaire d'un contrôle	€	319	332	318	327	320
FSPOEIE : rémunération de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au titre de sa gestion	M€	7,6	6,8	7,7	7,2	7,6
Masse des prestations servies	M€	1836,3	1831	1821	1832	1846
Ratio	%	0,414	0,369	0,421	0,392	0,409

Source : Cour des Comptes et données de la direction du budget

La direction du budget avait annoncé l'an dernier la programmation en 2017 d'une revue de dépenses sur « *La gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers* ». Cette revue a été menée mais n'a pas abordé la question du coût de gestion du régime FSPOEIE en raison de la faiblesse des montants facturés par la Caisse des

dépôts et consignations (7,2 M€ en 2017). Dans son rapport public thématique sur les pensions de retraite des fonctionnaires, la Cour avait déjà soulevé la complexité du modèle de coût de la Caisse des dépôts qui limite les comparaisons des coûts de gestion entré régimes²⁴.

2.2.2.2 Taux de récupération des indus et trop-versés : une performance en amélioration

Le second objectif du programme 742 vise à optimiser le taux de recouvrement et est assorti d'un indicateur mesurant le taux de récupération des indus et des trop-versés. Ce taux s'établit en 2017 à 90 %, en augmentation par rapport à l'année précédente (95,7 %).

Tableau n° 17 : Taux de récupération des indus et trop-versés

En %	2015	2016	2017 (prévision)	2017 (réalisation provisoire)	Cible 2018
FSPOEIE : taux de récupération des indus et des trop-versés	98,5	85,7	90	90	90

Source : Cour des Comptes et données de la direction du budget

2.2.2.3 Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses

Le troisième objectif du programme 742 consiste à optimiser la prévision de dépenses et recettes des pensions. Il est assorti d'un indicateur constatant l'écart entre les prévisions de dépenses et leur exécution. L'exécution des dépenses, inférieure de 15,4 M€ à la prévision, est en adéquation avec les prévisions faites en LFI, puisque l'écart est légèrement inférieur à 1 %.

²⁴ Cour des comptes, *Les pensions de retraite des fonctionnaires*, rapport public thématique, octobre 2016.

**Tableau n° 18 : Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses,
programme 742**

INDICATEURS	Unité	2015	2016	2017 (prévision)	2017 (réalisation provisoire)	Cible 2018
Dépenses de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat : écart entre la prévision et l'exécution	%	-1,2	-1	<=1	<=1	<=1
Prestations servies PAP N	M€	1860,1	1850,9	1821	1832	1846
Prestations servies RAP N	M€	1837,2	1834,6	SO	SO	SO

Source : Cour des Comptes et données de la direction du budget

3 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, la Cour avait formulé deux recommandations. La première n'a pas encore été mise en œuvre, la seconde est en cours de mise en œuvre.

1. Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat (recommandation reconduite).

Le décret prévoyant des majorations de retard n'a pas été publié. Le SRE a élaboré deux projets de décrets, dont l'un en Conseil d'État, qui prévoient des majorations de retard pour les employeurs qui effectueraient leur versement après la fin du mois auquel il se rapporte et renforcent l'obligation de déclaration annuelle des informations portées au compte individuel de retraite (CIR) prévu à l'article R. 65 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

En réponse au référé du Premier président de la Cour des comptes du 6 juin 2017, reprenant les principales recommandations de la Cour en matière de gestion budgétaire, le ministre de l'action et des comptes publics avait répondu que ce décret serait publié au début de 2018, ce qui n'était pas le cas au 20 mars 2018. Même si, selon l'administration, la situation est en voie d'amélioration, l'intervention de ce décret reste souhaitable afin de sécuriser le paiement des recettes du CAS. Tout en constatant la modération de l'empressement de l'administration à faire signer ce texte réglementaire, la Cour reconduit sa recommandation.

2. Confirmer l'objectif du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations et accélérer significativement son calendrier de mise en œuvre (nouvelle recommandation).

La recommandation n'est que partiellement en cours de mise en œuvre. L'objectif d'achèvement en 2020 du transfert au SRE de toutes les pensions a été confirmé. L'avancement de la réforme a progressé en 2017 puisque cet exercice a été marqué par le début de la bascule de l'éducation nationale, certains rectorats ayant commencé à transférer les demandes de

liquidation au SRE. Le directeur du SRE confirme ainsi la capacité de son service à prendre en charge la grande majorité des liquidations à l'horizon de 2020. Un doute existe toutefois quant à la capacité du ministère de l'enseignement supérieur à tenir le délai 2020, qui pourrait être décalé à 2021.

En revanche, si l'objectif de la réforme a été confirmé, le calendrier n'a pas été accéléré. En effet, selon le SRE, le déploiement du dispositif de maîtrise des risques, notamment informatiques, a pour conséquence de rigidifier le calendrier. En réponse au référé précité, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué que le calendrier de transfert ne lui paraissait pas pouvoir être accéléré.

3.2 Les recommandations formulées au titre de 2017

La Cour formule deux recommandations au titre de l'exercice 2017. Une recommandation au titre de 2016 est reconduite à l'identique. La deuxième recommandation est reformulée. Une nouvelle recommandation est formulée.

1. Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place un dispositif aboutissant au même résultat (recommandation reconduite).

2. Respecter le calendrier du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations à l'horizon de 2020 (recommandation reformulée).

3. Faire figurer dans les documents budgétaires les projections d'évolution du solde annuel et cumulé du CAS Pensions à un horizon d'au moins trois ans et détailler les hypothèses sous-jacentes (recommandation nouvelle).