Cour des comptes

Compte d'affectation spéciale Pensions

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2019

Observations définitives

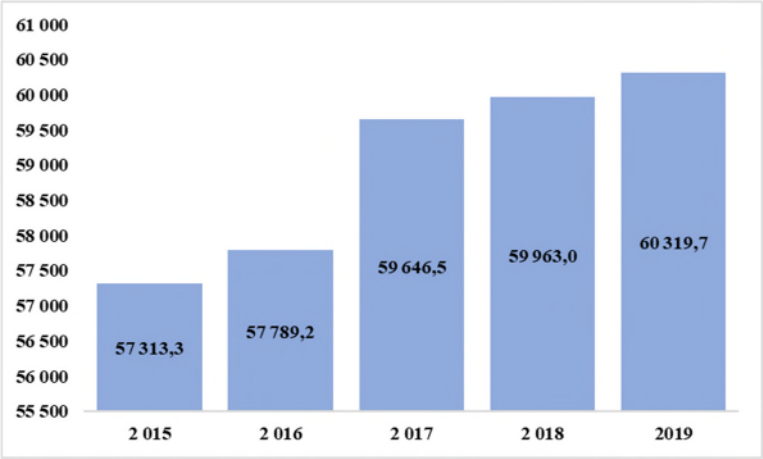
Pensions

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

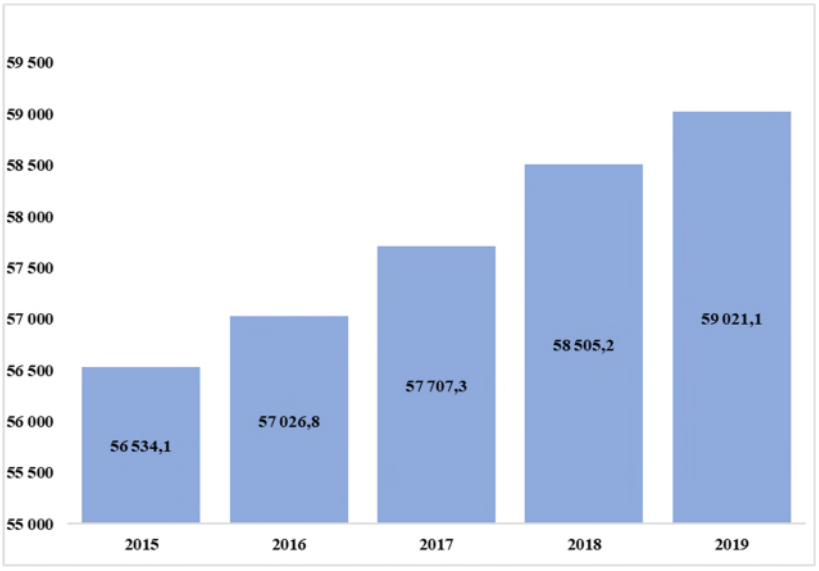
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État

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

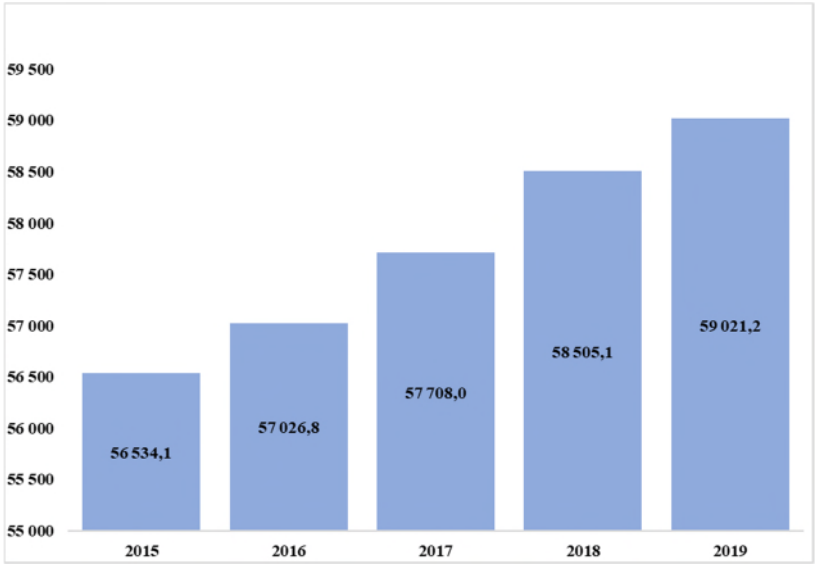
Graphique n° 1 : Recettes (en M€)



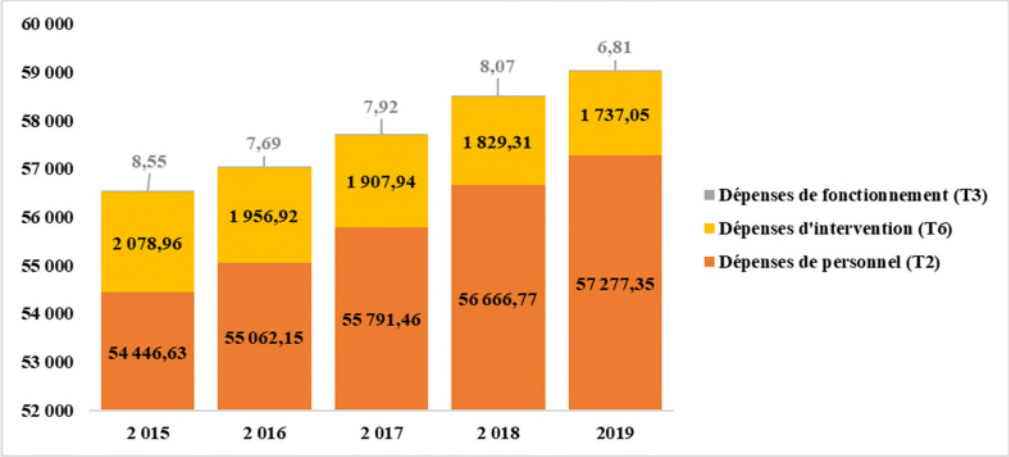
Graphique n° 2 : Dépenses (AE en M€)



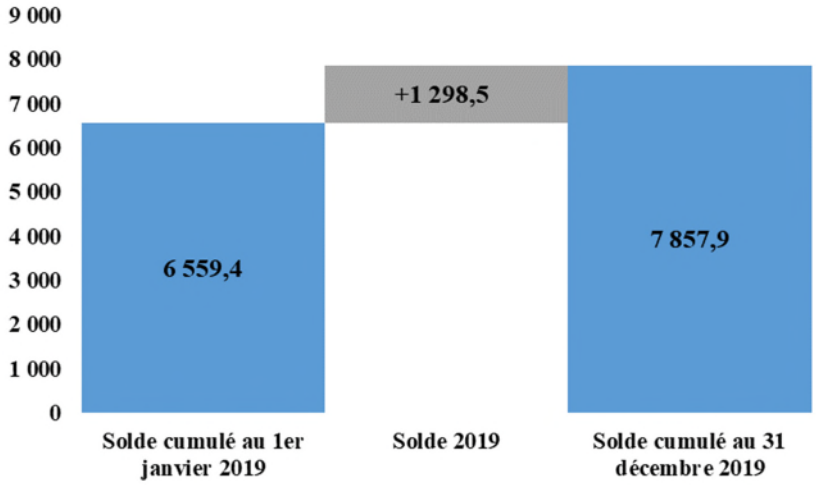
Graphique n° 3 : Dépenses (CP en M€)



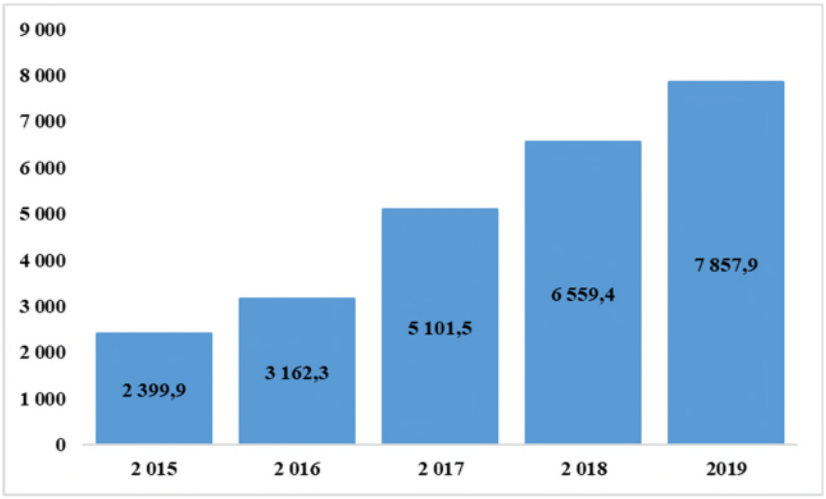
Graphique n° 4 : Répartition de la dépense (CP, en M€)



Graphique n° 5 : Soldes (en M€)



Graphique n° 6 : Soldes cumulés depuis 2015 (en M€)



Synthèse

Les principales données du CAS

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu par le troisième alinéa du I de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances et l'article 51 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 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 2018.

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 2019 s'élevaient à 55 360 M€ (AE=CP). Les recettes (évaluées à 56 935 M€ en LFI 2019) comprennent principalement les contributions des employeurs, les retenues et 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 (1 935 M€ en LFI 2019 sur le programme 742) et recettes (évaluées à 1 941 M€ en LFI 2019) 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 (1 720 M€ en LFI 2019 sur le programme 743) et en recettes (évaluées à 1 720 M€ en LFI 2019), 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 en ligne avec la prévision et des recettes légèrement moins dynamiques que prévu

L'exécution du CAS *Pensions* est restée maîtrisée sur l'exercice 2019 puisque les recettes et les dépenses ont été relativement proches des niveaux prévus en LFI 2019.

Les dépenses, qui se sont élevées à 59 021 M€, sont quasiment égales à la prévision (59 015 M€), soit un écart de 0,01 %, contre 0,16 % en 2018.

Au total, les dépenses du CAS ont progressé à un rythme de 0,9 %. Il s'agit de l'un des taux de croissance les plus modérés depuis 10 ans (après + 0,5 % en 2016), faisant suite aux hausses plus significatives constatées en 2017 et 2018 (respectivement + 2,1 % et + 1,4 %). La hausse en 2019 est inférieure à la progression moyenne des dépenses depuis 1990 (1,4 % par an).

Les recettes se sont élevées à 60 320 M€, contre 60 595 M€ prévus en LFI 2019, soit une sous-exécution de 0,4 %. Cet écart est inférieur à celui constaté en 2018 (- 0,9 %). L'écart en recettes provient essentiellement des contributions employeurs (- 353 M€), notamment au titre des agents d'Orange S.A. et de La Poste S.A. (- 193 M€). Le niveau des recettes en 2019 n'a été affecté 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, le rythme de progression des recettes est proche de celui constaté en 2018 (+ 0,6 % contre + 0,5 %). Depuis 2 ans, on observe en effet un ralentissement par rapport aux années précédentes (+ 3,2 % en 2017, + 0,9 % en 2016 et + 0,8 % en 2015). Ce ralentissement est lié à celui de la masse salariale de l'État.

Un solde cumulé de 7,8 Md€ à fin 2019

En 2019, le CAS *Pensions* a enregistré un solde excédentaire de 1 298 M€, inférieur de 282 M€ à la prévision de 1 580 M€ faite en LFI. À la fin de l'exercice 2019, le solde créditeur cumulé du CAS, représentatif des résultats du compte depuis sa création en 2006, s'élève à 7,9 Md€, niveau jamais atteint auparavant, représentant 1,6 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 cumulé à compter de 2023. 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 gagneraient à être mieux justifiées.

Par ailleurs, il convient de noter que ce solde ne correspond pas à une réelle immobilisation de trésorerie. En effet, les recettes du CAS *Pensions* ne constituent pas une ressource nette pour l'État mais plutôt un transfert du budget des ministères vers le CAS. Ce mouvement se traduit par une écriture comptable, mais ne donne pas lieu à un transfert effectif de fonds : s'agissant d'une opération interne au budget de l'État, tout est effectué sur un même compte (compte unique du Trésor). Ce dispositif permet toutefois de contraindre les dépenses de personnel des ministères.

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 montrent une baisse du coût de gestion, en lien avec la montée en charge progressive du transfert de la gestion des pensions des ministères employeurs vers le service des retraites de l'État (SRE). Ce transfert étant en cours d'achèvement d'ici fin 2020, la recommandation correspondante n'est pas reconduite cette année. La Cour accordera une attention particulière à la bonne mise en œuvre des derniers transferts de gestion vers le 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 par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales 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 entre régimes[1].

Soutenabilité budgétaire

Le CAS *Pensions* ne présente pas de problème de soutenabilité à court terme. D'après le projet annuel de performance (PAP) 2020 du CAS *Pensions*, « le solde cumulé du CAS *Pensions* prévu en fin d'année 2019 permet d'assurer formellement le respect de l'obligation d'équilibre fixée par le II de l'article 21 de la LOLF, son niveau étant situé au-dessus d'un seuil minimal ».

Néanmoins, l'équilibre du CAS pourrait être affecté par les réformes en cours en matière de gestion des personnels de l'État, notamment l'accroissement de la part des agents contractuels, et la priorité qui pourrait être donnée à la rémunération variable, non incluse dans la base de cotisation.

À plus long terme, la mise en place d'un système universel de retraite conduira à reconsidérer l'architecture générale des régimes de retraite et à la remise en cause du CAS.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, la Cour avait formulé deux recommandations. La première est en cours de mise en œuvre en 2019 et la seconde n'a pas été mise en œuvre.

1. Achever à l'horizon de 2020 le 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 (recommandation reformulée).

La recommandation est en cours de mise en œuvre. L'objectif d'achèvement en 2020 du transfert au SRE de toutes les pensions est maintenu.

L'avancement de la réforme a progressé en 2019, puisqu'au 1er janvier 2020, 28 employeurs (sur 32) et 1 560 000 comptes individuels de retraite

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

(soit 74 % des comptes) ont intégré le mode en demande directe de pension au SRE.

Les dispositifs permettant de libérer les employeurs des activités retraite sont totalement déployés : l'offre employeur apporte l'appui nécessaire aux ministères pour conduire leurs activités RH. Le parcours usagers fonctionne avec un haut niveau de satisfaction depuis février 2018 et le lien direct entre les assurés et les régimes est renforcé par les services en ligne. Les employeurs peuvent dès lors accélérer leur redéploiement d'effectifs notamment vers les activités de fiabilisation des comptes.

En 2020, tous les employeurs de la fonction publique d'État devraient avoir achevé ces transferts de gestion vers le SRE. Les derniers employeurs concernés sont les ministères de l'Intérieur, l'armée de terre, l'armée de l'air, le service de santé et les civils des armées, 19 pôles universitaires, 8 petits établissements publics et La Poste, pour un total de 639 000 comptes CIR.

2. 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 reconduite).

Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2019 (PAP de la mission « Pensions » et jaune « Pensions ») ne comportent aucune projection d'évolution du solde du CAS *Pensions*, y compris pour l'année en cours. Aucune appréciation n'est portée sur l'évolution relative des dépenses et des recettes à moyen terme. S'agissant de ces dernières, les informations sont d'autant plus lacunaires que le PAP se concentre sur les dépenses. Or, les hypothèses sur la trajectoire des recettes du CAS conditionnent le choix de maintenir ou non les taux de contribution à leur niveau actuel.

De manière générale, le solde cumulé du CAS *Pensions* ne fait pas l'objet d'une attention particulière, ce dernier étant estimé suffisant pour faire face à une éventuelle dégradation de l'équilibre du compte.

La recommandation de l'an dernier en la matière est reformulée afin de préciser les données complémentaires qu'il serait souhaitable d'expliciter.

RECOMMANDATION

Recommandation n°1 ***(DB)*****:** 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, s'agissant des dépenses, des recettes et des facteurs explicatifs (recommandation reformulée).

Sommaire

Introduction 15

1 Les résultats de l'exercice 17

1.1 Le solde 17
1.2 Les recettes : évaluation initiale, modifications en cours d'exercice et exécution 19
1.3 La programmation et l'exécution des dépenses 28
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme 37

2 La qualité de la gestion 44

2.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF 44
2.2 La démarche de performance 44

3 Les recommandations de la Cour 51

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2018 51
3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019 52

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) 2019 a ouvert 59 015 M€ en crédits (AE=CP) et évalué les recettes à 60 595 M€. L'exercice devait donc être excédentaire à hauteur de 1 580 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 2019.

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'État[2] 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 55 360 M€ (AE=CP) en LFI 2019. Ce programme est placé sous la responsabilité du directeur du service des retraites de l'État (SRE). Il représente 93,8 % des crédits ouverts en LFI pour 2019 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 2019 s'élèvent à 1 935 M€ (AE=CP) et représentent 3,3 % de l'ensemble des crédits du CAS.

[2] 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 « *Reconnaissance et réparations en faveur du monde combattant*[3] » 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 2019 s'élèvent à 1 720 M€ (AE=CP), soit 2,9 % de l'ensemble de ceux du CAS. Ce programme est placé sous la responsabilité du directeur du SRE.

[3] Action 01 administration de la dette viagère.

1 Les résultats de l'exercice

1.1 Le solde

Tableau n° 1 : Équilibre du CAS *Pensions*

M€	2019					
	Recettes		Dépenses		Solde d'exécution prévisionnel	Solde d'exécution
	LFI	Exécution	LFI	Exécution		
P. 741	56 934,70	56 686,78	55 360,30	55 347,70	1 574,40	1 339,08
P. 742	1 940,80	1 907,64	1 934,90	1 921,49	5,90	-13,85
P. 743	1 719,84	1 725,26	1 719,84	1 752,02	0,00	-26,76
Total	**60 595,34**	**60 319,69**	**59 015,04**	**59 021,21**	**1 580,30**	**1 298,48**

Source : Cour des comptes

L'exécution 2019 s'est achevée pour le CAS *Pensions* avec un **solde positif** de 1 298,5 M€, à comparer à la prévision initiale d'un excédent de 1 580,3 M€. Ce résultat inférieur à la prévision tient essentiellement à des recettes plus faibles que prévu, résultant de contributions employeurs moindres que prévu. Les dépenses sont quant à elles quasiment conformes à la prévision (+ 6 M€).

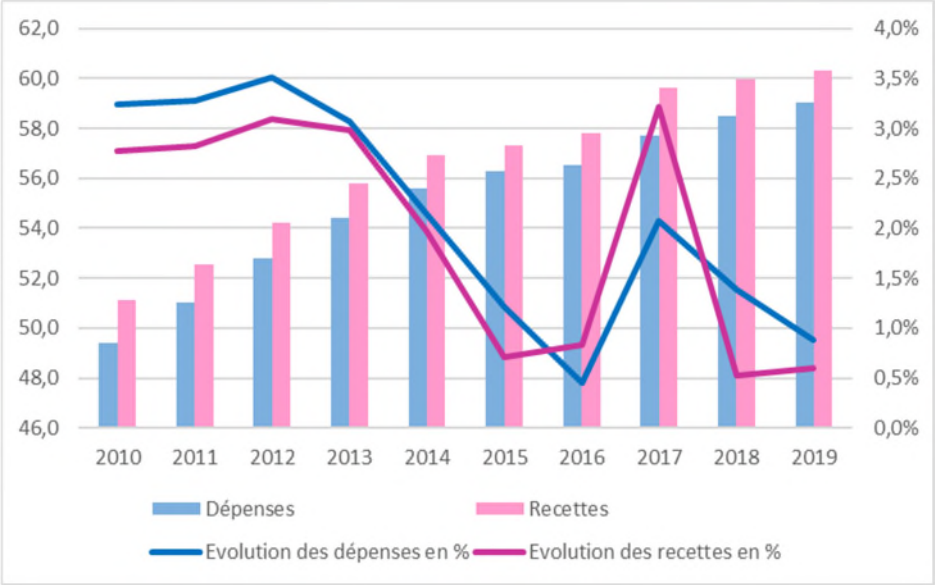
Comme en 2017 et en 2018, l'excédent d'exécution du compte est moindre que ce qui avait été prévu en LFI (alors que ce n'était pas le cas lors des exercices précédents). Il est à noter que la dégradation du solde d'exécution annuel du CAS par rapport aux prévisions de la LFI avait été en partie anticipée en loi de finances rectificative. L'évaluation des recettes avait notamment été révisée à la baisse de 188 M€.

Le rythme de progression des recettes est proche de celui constaté en 2018 (+ 0,6 % contre + 0,5 %). Les recettes du CAS augmentent moins vite que la masse salariale, les cotisations étant uniquement assises sur la part indiciaire du traitement. Ainsi, en 2019, la masse salariale devrait progresser de l'ordre de + 1,5 % à + 1,7 % selon les estimations de la Cour[4], contre + 1,6 % en 2018.

Les dépenses sont en hausse de 0,9 % par rapport à 2018., Il s'agit de l'un des taux de croissance les plus modérés depuis 10 ans (après + 0,5 % en 2016), faisant suite aux hausses plus significatives constatées en 2017 et 2018 (respectivement + 2,1 % et + 1,4 %).

[4] Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2019.

Graphique n° 7 : Dépenses et recettes du CAS Pensions 2010-2019



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 cotisations salariales (qui comprennent les retenues pour pension sur traitements d'activité et certaines indemnités), 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 98,5 % de la prévision de recettes de la section 1 en LFI pour 2019. Leur programmation repose essentiellement sur les taux retenus et l'évaluation des assiettes contributives.

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 contributive[5]. Les contributions employeurs, évaluées en LFI à 49 177 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 fonctionnaires[6] (Orange S.A., La Poste). Le taux de contribution retenu appliqué au traitement indiciaire a été en 2019 de 74,28 % pour les pensions de retraite des agents civils, de 0,32 % au titre des ATI et de 126,07 % pour les militaires. Ces taux n'ont pas été modifiés depuis 2013

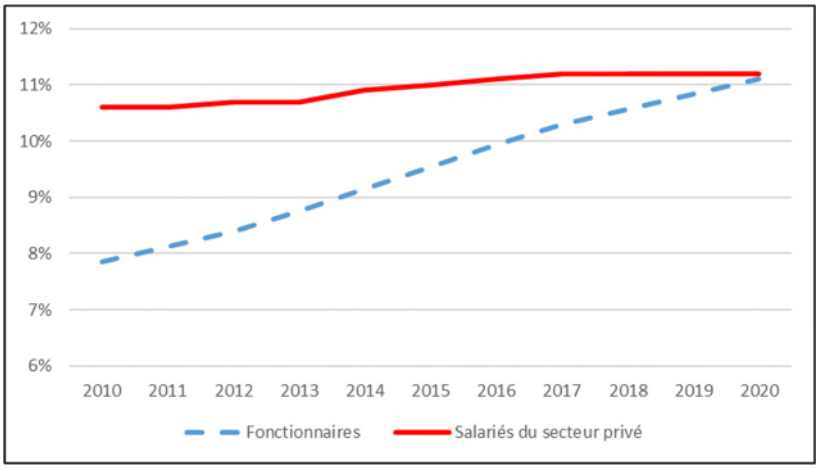
[5] L'assiette contributive correspond à la partie de la masse salariale des agents publics dite « indiciée ». Elle comprend les traitements et soldes, les bonifications indiciaires, ainsi que certaines indemnités prises en compte pour le calcul de la pension de retraite, telles que les indemnités de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

[6] Dont les corps de fonctionnaires ont été mis, par ailleurs, en extinction.

s'agissant des cotisations des militaires et au titre des ATI et 2014 pour celles des fonctionnaires civils.

Le taux de la retenue pour pensions (cotisation salariale) a augmenté de + 0,27 point en 2019 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 « indiciés », il s'est élevé en 2019 à 10,83 %[7].

Graphique n° 8 : 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.

Les prévisions de cotisations et contributions

En prévision initiale, les recettes de cotisations salariales et de contributions des employeurs étaient évaluées à 56 103 M€. L'essentiel provenait des contributions des employeurs, qui s'élevaient à 39 113 M€ pour les « civils » et 10 064 M€ pour les militaires (hors collectivités et établissements publics), en hausse respectivement de 0,1 % et de 1,0 % par rapport aux prévisions faites en LFI pour 2018.

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

[7] 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.

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 248 M€ aux prévisions faites en LFI 2019, ce qui représente un écart de – 0,4 %. Cet écart est inférieur de plus de moitié à celui enregistré en 2018 (- 558 M€) mais reste supérieur à ceux constatés lors des deux exercices antérieurs (- 187 M€ soit – 0,33 % en 2017 et - 102 M€, soit - 0,16 % en 2016).

Tableau n° 2 : Recettes de la section 1

	2018	2019		
en M€	**Exécution 2018**	**Prévision LFI 2019**	**Exécution 2019**	***Écart à la LFI***
cotisations salariales	**6 747**	**6 926**	**6 879**	**-47**
dont civils	*5 445*	*5 647*	*5 566*	*-80*
dont militaires	*901*	925	*942*	*18*
dont Orange S.A.	*124*	*109*	*104*	*-4*
dont La Poste S.A.	*243*	232	*230*	*-1*
dont budgets annexes	*34*	*15*	*35*	*21*
contributions employeurs	**48 493**	**49 177**	**48 824**	**-353**
dont civils (État)	*31 039*	*31 535*	*31 470*	*-64*
dont civils (établissements publics - Collectivités locales)	*5 943*	*6 091*	*6 006*	*-86*
dont militaires (État)	*9 884*	*10 064*	*10 052*	*-12*
dont militaires (EP+CL)	*17*	*8*	*13*	*5*
dont Orange S.A.	*619*	527	*461*	*-66*
dont La Poste S.A.	*754*	707	*581*	*-127*
dont budgets annexes	*237*	245	*241*	*-4*
ATI	**155**	**157**	**157**	**1**
validations de services	**122**	**105**	**138**	**33**
rachats d'études	**4**	**5**	**4**	**0**
compensations	**25**	**0**	**45**	**45**
FSV	**1**	**1**	**1**	**0**
indus	**19**	**15**	**90**	**75**
CNRACL	**566**	**542**	**540**	**-2**
Autres	**8**	**7**	**8**	**1**
Total recettes P.741	**56 139**	**56 934**	**56 686**	**-248**

Source : Cour des comptes et direction du budget

L'écart en recettes provient essentiellement des contributions employeurs (- 353 M€). Plus de la moitié de cet écart (- 193 M€) provient des contributions d'Orange S.A. et de La Poste S.A.

Les contributions employeurs issues d'Orange S.A ont été inférieures de 66 M€ à la prévision initiale. En effet, le taux de contribution appliqué à l'assiette contributive, déterminé[8] en février de chaque année, donc postérieurement au vote de la LFI, a significativement baissé par rapport à 2018 (passant de 52,4 % à 47,7 %).

Tableau n° 3 : Taux de contribution employeur appliqués à Orange S.A. et à la Poste

Taux de cotisation (%)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Orange S.A.	45,95	48,45	50,4	50,05	52,75	52,4	47,7
La Poste	39,05	37,3	36,5	35,05	34,8	32,5	26,9

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

Les recettes en provenance de La Poste ont été sous-exécutées à hauteur de – 127 M€, en raison notamment de l'application d'un taux de contribution employeur plus bas qu'en 2018 : 26,9 % contre 32,5 % l'année précédente.

Les contributions employeurs des établissements publics et des collectivités territoriales employant des agents de la fonction publique d'État connaissent également une sous-exécution significative, à hauteur de – 86 M€. S'agissant des fonctionnaires civils de l'État (en sous-exécution de 64 M€), l'écart est notamment lié à l'érosion des assiettes ministérielles de cotisations employeurs, plus faibles que prévu en LFI pour 2019. L'évolution de ces assiettes dépend des modalités de réalisation du schéma d'emploi des ministères : choix de gestion sur la répartition entre titulaires et contractuels, et entre catégories A, B et C.

[8] 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 noter que le niveau des recettes de la section 1 n'a été altéré en 2019 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 2012[9].

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

1.2.1.1 La programmation des recettes de la section 2

Tableau n° 4 : Les prévisions de recettes de la section 2

Recettes section 2 (M€)	Prévision LFI 2018	Prévision LFI 2019	Part dans le total LFI 2019
Cotisations salariales et patronales	367,3	364,0	18,8%
Contribution de l'État au FSPOEIE et au RATOCEM	1 502,5	1 502,7	77,4%
Compensation démographique	80,0	73,0	3,8%
Recettes diverses	0,5	0,2	0,0%
Autres financements : FSV, FSI, cotisations rétroactives	1,0	0,9	0,0%
Total des recettes	**1 951,2**	**1 940,8**	**100%**

Source : Cour des comptes, données LFI 20178

Les recettes de la section 2 « Ouvriers des établissements industriels de l'État » sont constituées pour plus des trois quarts par des contributions d'équilibre de l'État et, dans une moindre mesure, par des cotisations salariales et patronales.

S'agissant des cotisations sociales, la prévision supposait une quasi stabilité par rapport à 2018 : leur montant devait passer de 367,3 M€ en 2018 à 364,0 M€ en 2019. La hausse du taux de cotisation a ainsi compensé la baisse des effectifs de cotisants.

Le taux de la retenue pour pension des personnels ouvriers de l'État, identique à celui des fonctionnaires civils, est en effet passé de 10,56 % en

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

2018 à 10,83 % en 2019. Le taux de la contribution employeur a été fixé à 35,01 % pour 2019 (contre 34,63 % en 2017 et 2018)[10].

S'agissant des effectifs de cotisants, ces derniers sont passés de 24 179 au 31 décembre 2018 à 21 705 au 31 décembre 2019. 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. À noter toutefois que les transferts ont nettement diminué (1 500 en 2016, 635 en 2017, 11 en 2018, 1 en 2019).

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 1 447 M€ en LFI 2019, est rendue nécessaire par le fort déséquilibre démographique du régime (0,24 cotisant pour un pensionné en 2018, ce chiffre étant en baisse depuis plusieurs années[11]). 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 2019 est proche de celui de la LFI 2018 (1 435 M€).

Le versement de l'État au titre des rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) était évalué à 55,7 M€ (après 67,6 M€ en LFI 2018). Il est à la charge du ministère des armées, 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 2019 était estimé à 73 M€.

---

[10] Le taux employeur suit depuis le 1er 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 fixé à 16,30 % à compter de 2017.

[11] Annexe *Jaune Pensions* du PLF 2020

1.2.1.3 L'exécution des recettes de la section 2

Tableau n° 5 : L'exécution des recettes de la section 2

Les recettes de la section 2	2018	2019		
	Exécution 2018	Prévision LFI 2019	Exécution 2019	*Écart à la LFI*
Cotisations salariales et patronales	396,7	364,0	381,5	*17,5*
Contribution de l'État au FSPOEIE et au RATOCEM	1 495,0	1 502,7	1 452,6	*-50,1*
Compensation démographique	78,0	73,0	72,0	*-1,0*
Recettes diverses	1,0	0,2	1,3	*1,1*
Autres financements : FSV, FSI, cotisations rétroactives	0,1	0,9	0,2	*-0,7*
Total des recettes	**1 970,8**	**1 940,8**	**1 907,6**	***-33,2***

Source : Cour des comptes

En exécution, les recettes ont été inférieures de 33,2 M€ à la prévision initiale. Cet écart s'explique par deux effets jouant en sens contraire :

- Une réduction de 50 M€ de la subvention de l'Etat au FSPOIE, visant à optimiser la trésorerie du régime, fortement excédentaire. En effet, cette trésorerie est placée à court terme et génère un rendement négatif (-0,9M€ en 2018). La baisse de la contribution de l'Etat visait ainsi à limiter la perte financière liée aux conditions de marché.
- Des cotisations salariales et patronales supérieures de 17,5 M€ à la prévision.

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

1.2.2.1 La programmation des recettes de la section 3

Tableau n° 6 : Les prévisions de recettes de la section 3 (M€) en LFI

Recettes section 3 (M€)	Prévision LFI 2018	Prévision LFI 2019	Part dans le total LFI 2019
Financement de la retraite du combattant	743,9	708,5	41,2%
Financement Légion d'honneur	0,3	0,2	0,0%
Financement Médaille militaire	0,6	0,6	0,0%
Financement des pensions militaires d'invalidité	1 074,2	965,3	56,1%
Financement des pensions d'Alsace-Moselle	16,0	16,0	0,9%
Financement des allocations anciens supplétifs	15,4	16,5	1,0%
Financement pensions chemin de fer franco-éthiopien	0,1	0,1	0,0%
Financement des pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive	12,2	12,5	0,7%
Pensions de l'ORTF	0,2	0,1	0,0%
Total des recettes	**1 862,7**	**1 719,8**	**100,0%**

Source : Cour des Comptes – données 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.

Pour 2019, les recettes prévues en LFI s'élevaient à 1 719,8 M€, soit une réduction de 7,7 % par rapport à 2018. Les prévisions de recettes reflètent ainsi la tendance à la baisse des dépenses du programme 743, du fait de la diminution de la population bénéficiaire.

1.2.2.2 L'exécution des recettes de la section 3

Tableau n° 7 : Les recettes de la section 3 en exécution (M€)

Les recettes de la section 3	2018	2019		
	Exécution 2018	Prévision LFI 2019	Exécution 2019	*Écart à la LFI*
Financement de la retraite du combattant	738,7	708,5	701,5	*-7,0*
Financement Légion d'honneur	0,2	0,2	0,2	*0,0*
Financement Médaille militaire	0,5	0,6	0,5	*-0,1*
Financement des pensions militaires d'invalidité	1 068,2	965,3	974,3	*9,0*
Financement des pensions d'Alsace-Moselle	15,8	16,0	16,1	*0,1*
Financement des allocations anciens supplétifs	17,2	16,5	19,7	*3,2*
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	12,2	12,5	12,7	*0,2*
Pensions de l'ORTF	0,2	0,1	0,1	*0,0*
Total des recettes	**1 853,1**	**1 719,8**	**1 725,3**	***5,4***

Source : direction du budget

En exécution, les recettes de la section 3 (1 725,3 M€) ont été très légèrement supérieures (de 5,4 M€) au montant prévu en LFI. Les écarts entre la prévision et l'exécution concernent principalement deux catégories d'allocations : les recettes permettant de financer les retraites du combattant ont été inférieures de 7,0 M€ à la LFI ; les recettes finançant les pensions militaires d'invalidité ont été supérieures de 9,0 M€ à la LFI.

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 cours d'année en fonction des dépenses constatées. En 2019, une opération d'ajustement exceptionnel a eu lieu, visant à réduire le solde comptable cumulé du programme 743, en accord avec la Direction du Budget : l'appel de fonds de fin d'année adressé au programme support 169 géré par le ministère des Armées a été réduit de 31,8 M€[12].

[12] Un tel ajustement avait également eu lieu en 2015 et en 2017.

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.

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 1er janvier 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. Toutefois, en 2019, les pensions de retraite ont fait l'objet d'une mesure de désindexation, ce qui a conduit à limiter leur revalorisation à 0,3 %. Intervenue au 1er janvier 2019[13], elle a été prise en compte dans la prévision pour 2019.

Les pensions d'invalidité, mentionnées aux articles L. 27 à L. 30 ter, L. 34 et L. 50 du CPCMR sont revalorisées au 1er avril dans les mêmes conditions. Les prévisions de la LFI pour 2019 étaient fondées sur une hypothèse de revalorisation des pensions de 0,3 % au 1er avril 2019 (après 1,0 % au 1er avril 2018).

Les entrées en paiement et les sorties

La LFI 2019 prévoyait 59 600 entrées en paiement pour les pensions de droits directs parmi les fonctionnaires civils, en hausse de 3,3 % par rapport au révisé 2018, notamment en raison de l'arrivée à terme des effets de la réforme de 2010, à savoir le relèvement de l'âge d'annulation de la décote et de la limite d'âge, qui limitait jusqu'alors les entrées en paiement.

[13] Jusqu'à 2017, les pensions étaient revalorisées au 1er octobre de l'année en cours ; elles le sont désormais au 1er janvier (Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018).

S'agissant des pensions militaires, la LFI 2019 prévoyait 10 900 départs en retraite, soit 1,8 % de moins que le nombre prévu au révisé 2018. Au total, en incluant également les entrées en pensions de droits dérivés, notamment les pensions de réversion[14], les entrées en pensions étaient évaluées à 80 400 pour les pensions civiles et 19 600 pour les pensions militaires.

Compte tenu de la prévision du nombre de sorties du régime (56 900 parmi les civils et 18 900 parmi les militaires), les effectifs de retraités devaient progresser faiblement sur l'exercice 2019, de l'ordre de 1 %.

1.3.1.2 L'exécution des dépenses du programme 741

Avec 55 348 M€ de dépenses, le programme 741 a connu une très faible sous-exécution de 12 M€ sur l'exercice 2019, soit un écart de - 0,02 % par rapport à la prévision initiale.

Tableau n° 8 : Les dépenses du programme 741

	2018	2019		
en M€	Exécution 2018	Prévision LFI 2019	Exécution 2019	*Écart à la LFI*
Programme 741 - action 01 civils	**44 577**	**45 163**	**45 167**	***4***
Dépenses de pensions	43 942	44 630	44 657	*27*
Transferts de compensation démographique (civils)	252	141	83	*-58*
Versement à la CNRACL (décentralisation)	361	370	408	*38*
Affiliations rétroactives	16	15	13	*-2*
Autres dépenses	5	7	6	*-1*
Programme 741 - action 02 militaires	**10 027**	**10 060**	**10 044**	***-16***
Dépenses de pensions	9 660	9 686	9 726	*40*
Transferts de compensation démographique (militaires)	142	143	134	*-9*
Affiliations rétroactives	225	231	184	*-47*
Autres dépenses	0	0	0	*0*
Programme 741 - action 03 ATI	**138**	**137**	**137**	***0***
Total Programme 741	**54 743**	**55 360**	**55 348**	***-12***

Source : Cour des comptes – données Direction du budget

Cette sous-exécution s'explique essentiellement par deux effets jouant en sens inverse :

- Une surestimation des transferts entre régimes, inférieurs de 78 M€ à la prévision initiale. L'essentiel de cet écart est lié aux transferts de

[14] Le CPCMR prévoit également des pensions d'orphelins.

compensation démographique, inférieurs de 67 M€ à la prévision de LFI, en raison de la dégradation moins 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. À la date d'élaboration de la LFI, les montants à compenser ne sont pas encore établis et doivent donc être actualisés en cours d'année. Les autres transferts concernent les dépenses d'affiliations rétroactives (- 49 M€ par rapport à la prévision) et le versement à CNRACL prévu par l'article 108 de la loi du 13 août 2004 (+ 38 M€) ;

- Des dépenses de pensions *stricto sensu* supérieures de 67 M€ à la prévision de LFI (*cf. infra*).

Les dépenses de pensions civiles ont été supérieures de 27 M€ aux prévisions. Deux facteurs principaux jouant en sens inverse expliquent en partie cette sur exécution :

- Une régularisation de 54 M€ en cours d'exercice, correspondant au reversement en mai 2019 du trop-perçu de CSG pour les retraités bénéficiant du taux intermédiaire de CSG à compter du 1er janvier 2019[15] (« compensation CSG ») ;
- Des entrées en pensions de droit direct inférieures à la prévision.

Dans le détail, cette dépense au-delà des prévisions repose sur plusieurs facteurs comme l'illustre le tableau suivant.

[15] La loi du 24 décembre 2018 portant Mesures d'Urgences Économiques et Sociales, a rétabli au 1er janvier 2019 une nouvelle tranche de prélèvement à la CSG, avec un taux de 6,6 % contre 8,3 % pour le taux de droit commun. Le taux intermédiaire n'ayant été effectivement appliqué qu'à partir de mai 2019, les retraités bénéficiaires de ce nouveau taux se sont vus rembourser courant mai le trop-perçu sur les mois de janvier à avril. Ce remboursement a été imputé sur les dépenses du CAS.

Tableau n° 9 : Décomposition de l'écart entre LFI et exécution 2019 – Pensions civiles

	Écart (M€)
Compensation CSG	54
Reprise en base de l'écart entre le révisé 2018 et l'exécution 2018	16
Sous-estimation des entrées en pensions de droit dérivé	13
Sur-estimation des entrées de pensions de droit direct	-25
Effet en année pleine des départs à la retraite de 2018 (effets calendaires)	-16
Sous-estimation des sorties de pensions de droits directs et dérivés pour 2019 et 2018	-14
Impact des révisions de pensions	-1
Total	**27**

Les dépenses de pensions militaires ont quant à elles été supérieures de 40 M€ à la prévision de la LFI 2019. Cette dépense plus élevée s'explique essentiellement par la sous-estimation des entrées de pensions de droits directs de 2019 (10 900 départs à la retraite estimés en LFI contre 13 200 en exécution), qui conduit à un dépassement de 20 M€, et par la « compensation CSG » (18 M€).

Dans le détail, les écarts à la LFI se décomposent comme suit :

Tableau n° 10 : Décomposition de l'écart entre LFI et exécution 2019 – Pensions militaires

	Écart (M€)
Sous-estimation des entrées de pensions de droit direct	20
Compensation CSG	18
Dépenses non reconduites liées aux ayant-droit sortis en 2018	11
Sous-estimation des sorties de pensions (droit direct et dérivé)	-5
Reprise en base de l'écart entre le révisé 2018 et l'exécution 2018	-4
Total	**40**

S'agissant des entrées en paiement, on observe, pour la deuxième année consécutive, un écart à la prévision important (– 6,4 % en 2019, après – 6,0 % en 2018), ce qui est plus élevé que la tendance observée sur les exercices précédents. La surestimation se concentre essentiellement sur

les ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur. S'agissant du premier, le report plus important qu'attendu des départs à la retraite pourrait être lié aux effets de la réforme PPCR : avec la création des nouvelles grilles, les agents retardent leur départ afin d'atteindre un indice terminal plus élevé. Par ailleurs, les professeurs des écoles ayant des droits au titre de la catégorie active ont été également moins nombreux à partir (400 départs en moins par rapport à 2018 ; cette catégorie de personnel devant s'épuiser vers 2030).

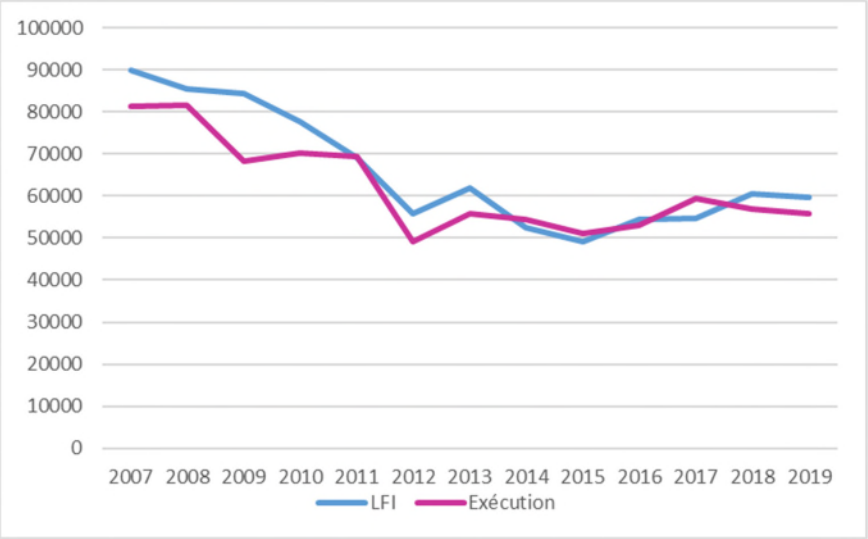
Le nombre de départs anticipés pour carrière longue décroît pour la deuxième année de suite, pour s'établir à 7 700 départs, contre 8 100 départs en 2018. Cette baisse concerne tous les ministères. Seule l'entreprise La Poste ne connaît pas une telle diminution.

Enfin, pour les militaires, le nombre de départs est en forte hausse en 2019, notamment du fait de l'augmentation des départs pour invalidité (+500 départs).

Tableau n° 11 : Entrées et sorties de pensions en 2019

	Civils			**Militaires**		
	LFI	**Exécution**	***Écart***	**LFI**	**Exécution**	***Écart***
Entrées de pensions de droit direct	59 600	55 800	*-3 800*	10 900	13 200	*2 300*
Entrées de pensions de droit dérivé	20 800	20 200	*-600*	8 700	7 800	*-900*
Total entrées	**80 400**	**76 000**	***-4 400***	**19 600**	**21 000**	***1 400***
Sorties de pensions de droit direct	37 400	39 000	*1 600*	9 100	9 500	*400*
Sorties de pensions de droit dérivé	19 500	20 100	*600*	9 800	9 700	*-100*
Total sorties	**56 900**	**59 100**	***2 200***	**18 900**	**19 200**	***300***

Graphique n° 9 : Prévisions et exécution des entrées en paiement de pensions de droits directs (agents civils)



Source : Cour des comptes d'après données du SRE

S'agissant du montant moyen des pensions en stock au 31 décembre 2019, le rythme d'accroissement de la pension moyenne des retraités civils a connu une décélération en 2019, avec une hausse de 0,6 % (contre 1,1 % en 2018). L'augmentation du montant moyen des pensions des militaires a également ralenti, atteignant 0,3 % en 2019 contre 0,5 % en 2017 et en 2018.

1.3.2 Les dépenses du programme 742

Tableau n° 12 : Les dépenses du programme 742

Les dépenses de la section 2	2018	2019		
	Exécution 2018	Prévision LFI 2019	Exécution 2019	*Écart à la LFI*
Action 1 Prestations vieillesse et invalidité	1 852,6	1 870,2	1 859,1	*-11,1*
Action 3 Autres dépenses spécifiques	1,9	1,7	1,0	*-0,7*
Action 4 Gestion du régime	7,9	7,3	5,9	*-1,4*
Action 5 RATOCEM	55,9	55,7	55,4	*-0,3*
Total des dépenses	**1 918,3**	**1 934,9**	**1 921,5**	***-13,4***

Source : Cour des comptes – données 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, représentent 97 % des dépenses du programme 742. La prévision de dépenses inscrite à ce titre en LFI 2019 est en hausse de 1,3 % par rapport au montant de la LFI 2018. Cette hausse est en partie due à l'effet des revalorisations des pensions :

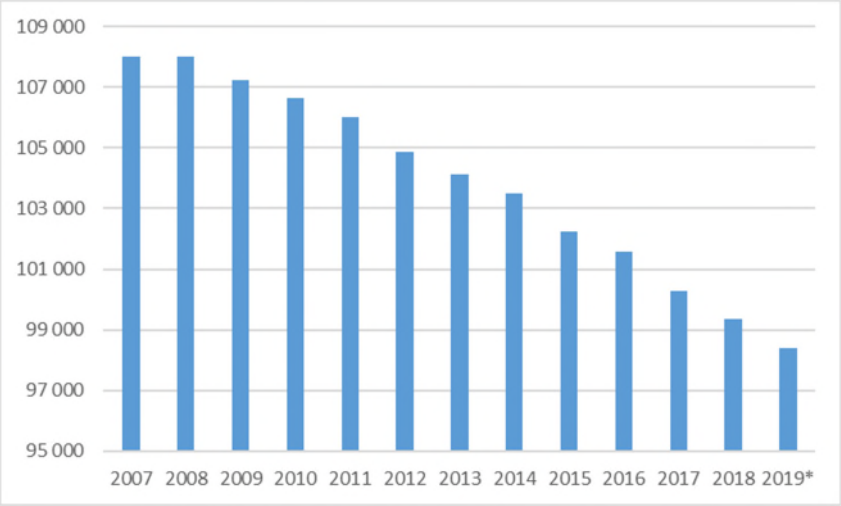
- effet en année pleine des revalorisations décidées en 2018 (1,0 % pour les pensions d'invalidité, contre 0,9 % en budgétisation ; les pensions de retraite n'étant revalorisées qu'au 1er janvier 2019) ;
- effet des revalorisations décidées pour 2019 : + 0,3 % pour les pensions de retraite au 1er janvier 2019 et + 0,3 % pour les pensions d'invalidité au 1er avril 2019.

En outre, le montant de la pension moyenne était prévu en hausse, avec l'entrée en retraite de pensionnés ayant droit à des montants de pension plus élevés.

L'effet de ces hausses devait toutefois être modéré par la diminution du nombre total de pensionnés (droits directs et réversions sur le périmètre des avances[16] et des titres définitifs), passant de 99 347 au 31 décembre 2018 à 98 387 au 31 décembre 2019, suivant la tendance régulière à la baisse observée depuis 2002.

[16] L'article 39 du décret du 5 octobre 2004 prévoit que les pensions peuvent être payées « sous avances », ce qui permet à un ouvrier de percevoir une allocation provisoire dès le premier jour du mois civil suivant sa cessation de l'activité, dès lors que la mise en paiement de la pension ne peut pas être effectuée à la fin du mois en question.

Graphique n° 10 : Effectifs de pensionnés du FSPOIE



Source : Cour des comptes, d'après le Jaune « Pensions » annexé au PLF 2019

Toutefois, la reprise du recrutement d'ouvriers d'État, notamment sur des missions relevant du ministère des Armées, devrait à terme conduire à une augmentation du nombre de pensionnés.

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 2019, le montant total de la dépense était prévu à 55,7 M€, dont 55,1 M€ pour les rentes et 0,6 M€ pour la gestion ;

- à l'action 4, dépenses de gestion administrative du FSPOEIE facturées par la CDC ; les dépenses prévues s'élevaient à 7,3 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 inférieures de 13,4 M€ à la prévision initiale (- 0,7 %). Cet écart est dû essentiellement à une sous-exécution des prestations du FSPOEIE (action 1) à hauteur de 11,1 M€.

Cette sur-exécution résulte de deux facteurs jouant en sens inverse :

- Une sur-estimation des effectifs de pensionnés en LFI par rapport à l'exécution, à hauteur de 426 bénéficiaires, qui conduit à une sous-exécution de 14 M€ ;

- Un effet de structure, c'est-à-dire la différence entre le montant des pensions des flux d'entrées et de sorties, supérieur de 3 M€ en exécution par rapport à la prévision.

Enfin, les frais facturés par la CDC au titre de sa gestion du FSPOEIE sont, en exécution, légèrement inférieurs au montant prévu en LFI (- 1,4 M€).

1.3.3 Les dépenses du programme 743

Tableau n° 13 : Les dépenses du programme 743

Les dépenses de la section 3	2018	2019		
	Exécution 2018	Prévision LFI 2019	Exécution 2019	*Écart à la LFI*
Action 1 Reconnaissance de la Nation	733,9	709,3	713,4	*4,1*
Action 2 Réparation	1 064,8	965,3	990,7	*25,4*
Action 3 Pensions d'Alsace-Moselle	15,8	16,0	16,0	*0,0*
Action 4 Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	16,9	16,5	19,7	*3,2*
Action 5 Pensions des anciens agents des chemins de fer franco-éthiopiens	0,1	0,1	0,0	*0,0*
Action 6 Pensions des sapeurs-pompiers et des anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	12,4	12,5	12,1	*-0,4*
Action 7 Pensions de l'ORTF	0,2	0,1	0,1	*0,0*
Total des dépenses	**1 844,1**	**1 719,8**	**1 752,0**	***32,2***

Source : Cour des comptes - données direction du budget

1.3.3.1 La programmation des crédits du programme 743

L'évolution des dépenses du programme 743 dépend essentiellement des variations constatées sur les périmètres des dispositifs de retraite du combattant et de pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (PMIVG). Ces variations sont liées au nombre de personnes pouvant bénéficier de ces dispositifs, aux décisions législatives ou réglementaires ainsi qu'aux déterminants de calcul, qui peuvent évoluer en cours d'exercice (nombre et valeur du point PMI, taux d'invalidité, etc.).

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 » (52 points à compter du 1er

septembre 2017) par la valeur du point d'indice de la pension militaire d'invalidité[17] 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 2019, la prévision initiale de dépenses de l'action 1 « *Reconnaissance de la Nation* » s'élevait à 709,3 M€ pour 931 754 bénéficiaires. Pour l'action 2 « *Réparation* », les dépenses étaient estimées à 965,3 M€ pour 194 282 pensionnés. Les dépenses prévues sur les autres actions représentaient un montant total de 45,2 M€.

1.3.3.2 Les dépenses exécutées sur le programme 743

En exécution, les dépenses du programme 743 ont été supérieures de 32,2 M€ à la prévision de la LFI (+ 1,9 %).

Cette sur-exécution provient pour l'essentiel de la mortalité moindre que prévu des bénéficiaires des dépenses de pensions militaires d'invalidité et de retraite du combattant. Ainsi, les dépenses de l'action 2 « *Réparation* » ont été supérieures de 25,4 M€ (+ 2,6 %) à la prévision initiale, tandis que celles de l'action 1, « *Reconnaissance de la Na*tion » ont été supérieures de 4,1 M€ à la prévision (+ 0,6 %).

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 2019 ont été inférieures aux crédits disponibles.

Par rapport aux crédits disponibles, les crédits non consommés s'élèvent donc à 1,28 Md€. Ce montant est proche de la moyenne des reports des 5 années précédentes (et équivalent au montant reporté de 2018

[17] 14,42 € au 1er janvier 2017, puis 14,45 € au 1er avril 2017 (arrêté du 5 novembre 2018), soit une pension brute annuelle de 751,40 € non imposable.

sur 2019 ; l'exécution 2019 étant très proche de la LFI). Ces crédits devraient être reportés en totalité en 2020 (1,28 Md€)[18].

Tableau n° 14 : Crédits disponibles et crédits consommés en 2019 (CP, Md€)

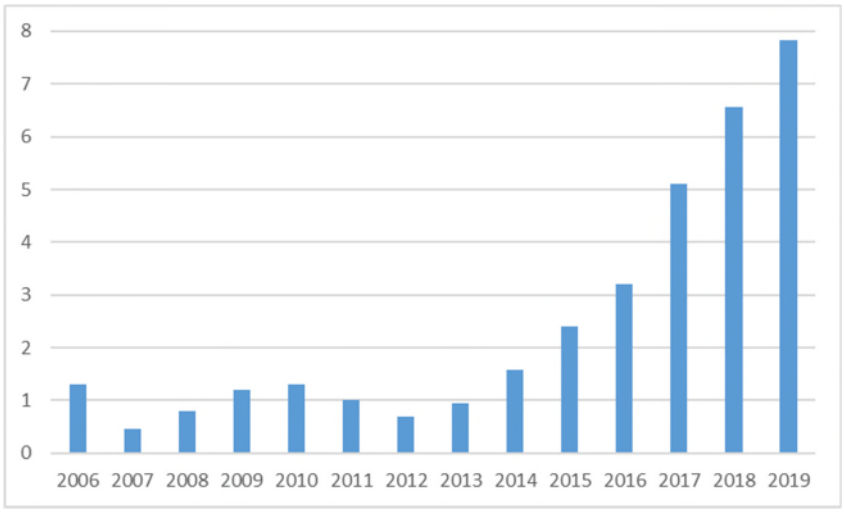
Md€	LFI 2019	Reports 2018 sur 2019	Crédits disponibles	Crédits consommés	*Ecart à la LFI*	*Écart aux crédits disponibles*	Reports 2019 sur 2020
P. 741	55,36	1,13	56,49	55,35	- *0,01*	*1,14*	1,14
P. 742	1,93	0,05	1,98	1,92	- *0,01*	*0,06*	0,06
P. 743	1,72	0,11	1,83	1,75	*0,03*	*0,08*	0,08
Total	**59,02**	**1,28**	**60,30**	**59,02**	**0,01**	**1,28**	**1,28**

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 7,9 Md€ fin 2019. D'après le PAP 2020 du CAS *Pensions*, le solde du CAS devrait s'établir à + 9,3 Md€ fin 2020.

[18] Arrêté du 12 février 2020 portant report de crédits

Graphique n° 11 : Solde cumulé en fin d'année du CAS *Pensions* (Md€)



Source : Cour des comptes

D'après le projet annuel de performance (PAP) 2020 du CAS *Pensions*, « le solde cumulé du CAS *Pensions* prévu en fin d'année 2019 permet d'assurer formellement le respect de l'obligation d'équilibre fixée par l'article 21-II de la LOLF ». L'ampleur de ce solde pourrait ainsi inciter à diminuer le taux de contribution employeur afin de rapprocher le compte de l'équilibre.

Toutefois, la Direction du budget prévoit que les dépenses du CAS devraient excéder les recettes à partir de 2023 (la croissance tendancielle des premières étant plus rapide), ce qui ferait diminuer le niveau du solde cumulé. A terme, ce dernier devrait revenir vers un niveau minimum d'environ 1 Md€. En effet, le nombre de départs à la retraite devrait augmenter dans les prochaines années, suite à la fin de la montée en charge des réformes de 2003 et 2010, ce qui pourrait dégrader l'équilibre du compte. Aussi, la direction du budget n'est pas favorable à une baisse des taux de contribution employeur. Le maintien des taux à leur niveau actuel a ainsi pour but de sécuriser l'équilibre du compte et d'éviter les variations de taux au cours du temps. Le maintien des taux à un niveau relativement élevé contribue également à 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 un horizon pluriannuel 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° 13), 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. Par ailleurs, les travaux du COR sont réalisés à législation constante. 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 trois à cinq ans et que les hypothèses sous-jacentes soient détaillées.

1.4.2 La soutenabilité à moyen et long terme

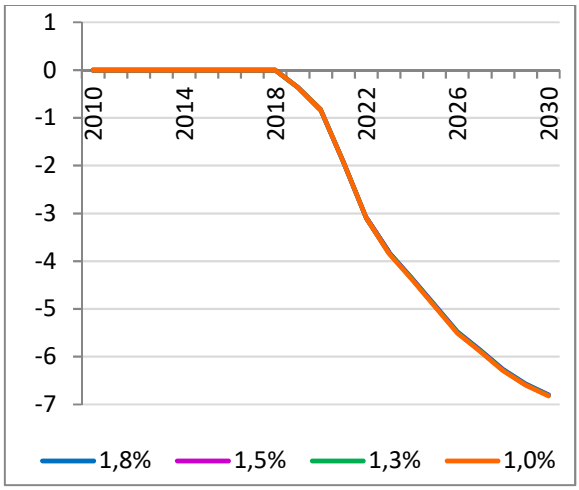
L'analyse de la soutenabilité à moyen et long terme du CAS Pensions repose en particulier sur les rapports du COR présentés avant le projet de réforme des retraites. Elle est partiellement limitée par le manque d'homogénéité des données entre les rapports du COR. En effet, les dernières projections relatives au régime de la fonction publique d'État, parues en novembre 2019, ne vont que jusqu'à 2030 ; tandis que les dernières prévisions pour ce même régime à horizon 2070 datent de juillet 2017 (les rapports annuels de 2018 et 2019 ne présentant pas de données relatives à la fonction publique d'État).

À législation constante, la soutenabilité à moyen 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). Le COR effectue plusieurs prévisions en fonction des taux de croissance annuelle de la productivité du travail (1,8 %, 1,5 %, 1,3 % et 1 %).

Selon les projections à l'horizon 2030 du Conseil d'orientation des retraites, publiées en novembre 2019[19], le solde du régime devrait se dégrader continûment et atteindre un point bas autour de - 7 Md€ en 2030.

[19] Prévisions établies à législation des retraites constante.

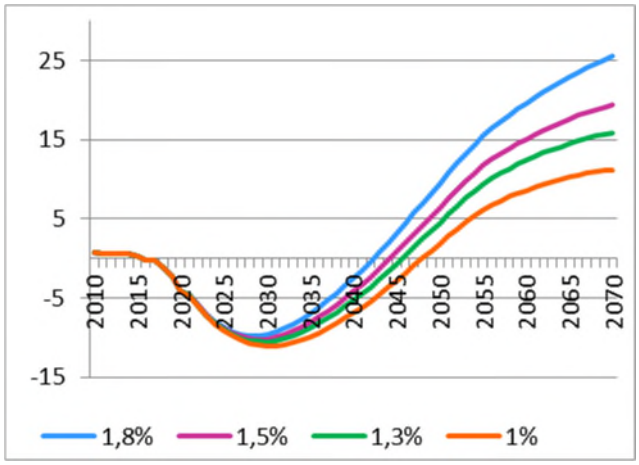
Graphique n° 12 : Solde du régime de retraite de la FPE à horizon 2030 (en Md€)



Source : COR, novembre 2019

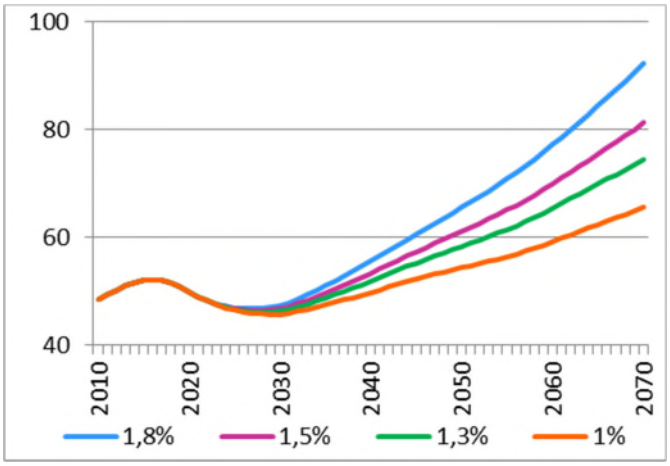
Les projections à l'horizon 2070 du Conseil d'orientation des retraites, publiées en juillet 2017, indiquent que le régime devrait ensuite retrouver l'équilibre entre 2040 et 2050, en fonction du taux de croissance des revenus retenu. Globalement, plus le salaire moyen par tête progresse, plus le solde s'améliore et redevient positif rapidement, l'effet de la hausse des salaires sur les ressources l'emportant sur l'effet de la hausse du montant moyen des pensions.

Graphique n° 13 : Solde du régime de retraite de la FPE à horizon 2070 (en Md€)



Source : Rapport annuel du COR, juillet 2017

Graphique n° 14 : Évolution des ressources du régime de retraite de la FPE (en Md€)



Source : rapport annuel 2017 du COR

Le ratio démographique diminuerait jusqu'en 2035, passant de 0,93 en 2017 à 0,80 en 2035. En lien avec les évolutions du nombre de retraités de droits directs, ce ratio augmenterait ensuite jusqu'en 2055 pour atteindre 0,90, puis baisserait légèrement au-delà (0,89 en 2070).

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).

Toutefois, ces scénarios sont réalisés à législation constante.

Ainsi, les prévisions du COR ne prennent pas en compte la réforme de la fonction publique, qui permet notamment un recours accru aux contractuels (qui ne participent pas à ce régime) et d'amplifier la part de la rémunération au mérite, elle aussi non comprise dans la base de calcul des retraites.

Par ailleurs, la réforme des retraites en cours de vote devrait, à long terme, conduire à la disparition du régime de retraite des fonctionnaires. Le système universel de retraite a vocation à entrer en vigueur dès 2022 à compter de la génération 2004, et à partir de 2025 pour les générations nées après le 1er janvier 1975. Selon l'étude d'impact du projet de loi instituant un système universel de retraite, ce sont 57 % des agents de la fonction publique d'État qui devraient être concernés par la réforme. Les autres agents continueraient à cotiser au CAS *Pensions*, mais sur la base du taux du système universel de retraite. Ce dernier est fixé à 11,25 %, soit une augmentation de 0,15 point par rapport au taux actuel.

Au vu des éléments disponibles, les droits acquis dans les régimes actuels diminueraient ainsi progressivement à partir de 2037. Cette extinction devrait s'échelonner sur une quarantaine d'années compte tenu de l'espérance de vie anticipée pour la génération 1975, tant pour l'assuré principal que pour le réversataire à son décès[20].

[20] Étude d'impact du projet de loi instituant un système universel de retraite.

2 La qualité 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 2019. Les seules mesures intervenues en gestion 2019 ont été les arrêtés de reports de crédits issus de l'exercice 2018. À ce titre, il est à noter qu'en 2019, comme en 2018 et 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 2018, 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 en voie d'achèvement 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.

Il est à noter que 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 »[21], l'administration ayant en cela suivi les recommandations de la Cour[22].

[21] Le « taux Lépine » est un taux fictif de contribution au CAS *Pensions* figé à 41,1 %.
[22] Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2015 – CAS Pensions*, 2016.

Le coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite est reparti à la baisse après plusieurs années de hausse (depuis 2016), liées à l'intégration dans le calcul des effectifs et des coûts salariaux des agents du Service des retraites de l'Éducation nationale mis à la disposition du SRE sur la période 2016-2020 et au coût des personnels informatiques rattachés à la gestion des retraites. Le coût par ressortissant a ainsi diminué en 2019 pour le SRE, s'établissant à 16,92 €, contre 17,3 € en 2018.

Le coût de gestion global (prenant en compte le coût des effectifs dédiés dans les services « RH pensions » de chacun des ministères) diminue également et s'établit à 24,05 € contre 26,88 € en 2017.

Ces indicateurs traduisent les gains d'efficience induits par les nouveaux processus de gestion, à savoir d'une part l'utilisation du compte individuel de retraite comme source des bases de liquidation, et d'autre part le transfert progressif au service des retraites de l'État de la réception de la demande de pension et de la relation usagers lors du départ en retraite, ainsi que du conseil retraite.

Ce transfert avait été recommandé par la Cour 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 2007[23], exigeait que les tâches des services de pensions ministériels soient intégralement transférées au service des retraites de l'État

Tableau n° 15 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaire de retraite (CPCMR)

En €	2016	2017	2018	2019 prévision	2019 (exéc. provisoire)	2020 prévision
Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite	15,78	16	17,3	17	16,92	16,9
Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite	26,7	26,53	26,88	22,1	24,05	19,7

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

[23] 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.

La montée en charge de ce transfert se poursuit : au 1er janvier 2020, 7/8 des employeurs avaient transféré au SRE l'ensemble de leurs activités retraites. Toutefois, le différentiel entre le coût de gestion du SRE et le coût de gestion global demeure significatif (cf. tableau n° 11). L'achèvement de la mise en œuvre de cette réforme devrait permettre d'obtenir l'ensemble des gains de qualité et d'efficience attendus afin de réduire le coût de gestion des pensions.

Si le retard constaté au démarrage de la réforme a dans un premier temps suscité des observations de la Cour[24], le transfert est désormais bien engagé. La montée en charge de la réforme s'est poursuivie à un rythme soutenu en 2019 et devrait s'achever en 2020 comme prévu. De ce fait, la recommandation correspondante n'est pas reconduite. Compte tenu des enjeux en termes budgétaires, la Cour apportera une attention particulière à l'achèvement de la mise en place de ce transfert de gestion au SRE.

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'efficience 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° 16 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaire de retraite pour 100 € de pensions versées

En €	2016	2017	2018	2019 prévision	2019 (exéc. provisoire)	2020 prévision
Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés	0,13	0,13	0,14	0,13	0,14	0,13
Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés	0,22	0,22	0,22	0,19	0,20	0,16

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

[24] 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.

Cet indicateur montre une diminution du coût global de gestion des pensions de retraite civiles et militaires, comprenant les coûts engagés par les ministères employeurs. Cette baisse est le résultat du transfert en cours vers le SRE des tâches de liquidation des pensions.

2.2.1.3 Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses de pensions de retraite : des écarts faibles et en baisse ces deux dernières années

Le troisième indicateur rapporte à la dépense prévue l'écart en valeur absolue entre la prévision de dépense de pensions inscrite au PLF et 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 2019, les prévisions de dépenses en LFI ont été correctement évaluées. Au regard des indicateurs, la fiabilité des prévisions semble s'améliorer entre 2018 et 2019, à l'exception du dernier indicateur (écart hors effet de revalorisation et des changements de comportement de départ). Toutefois, les écarts restent bien inférieurs aux marges d'erreur présentées dans le PAP.

Tableau n° 17 : Écarts entre la prévision de dépense et l'exécution

En %	2016	2017	2018 prévision	2018	2019 marge d'erreur PAP	2019 (exéc. provisoire)	2020 marge d'erreur PAP
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution	0,19	0,16	0,8	0,03	0,8	0,01	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	0,06	0,21	0,8	0,04	0,8	0,01	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 et des changements de comportement de départ	0,02	0,19	0,3	0,01	0,3	0,06	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 correspond à la maîtrise des 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 est en légère augmentation par rapport à 2018 (+ 1 %) mais demeure sensiblement inférieur à la prévision initiale. Lors de l'instruction, le ministère des finances a attribué ce résultat à la baisse du nombre de dossiers transmis par le ministère des armées (- 41 % entre 2018 et 2019). Le coût global du processus de contrôle des liquidations est quant à lui en retrait de 12,7 % par rapport à la prévision, ce qui traduit ce qui traduit l'ajustement des moyens humains lié à la baisse de l'activité et à l'optimisation des coûts informatiques. Le coût par dossier s'établit donc à 281 € en 2019, un niveau inférieur à la prévision (304 €) et en baisse de 11 % par rapport à 2018, ce qui confirme la tendance des exercices précédents.

Tableau n° 18 : Indicateurs 1 et 2 du programme 742

	Unité	2016	2017	2018	2019 prévision	2019 (exéc. provisoire)	2020 prévision
Coût du processus de contrôle de liquidation	*k€*	1 155	1 269	1 437	1 475	1 287	1 461
Nombre de contrôles de liquidations	*Nbre*	3 480	3 849	4 540	4 850	4 577	4 720
Coût unitaire d'un contrôle	*€*	332	330	316	304	281	309
FSPOEIE : rémunérations de la Caisse des dépôts et consignations au titre de sa gestion	*M€*	6,8	7,0	6,4	7,3	6,1	6,4
Masse des prestations servies	*M€*	1 831	1 839	1 853	1 870	1 857,0	1 879,0
Ratio	*%*	0,369	0,382	0,371	0,39	0,328	0,343

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

La dépense de gestion pour 100 € de pension (ratio) est largement inférieure à la prévision initiale en raison de la mise en œuvre du nouveau modèle de facturation appliqué au FSPOEIE en 2019. Ainsi, l'optimisation des frais de gestion par la mise en œuvre de ce nouveau modèle, l'ajustement des moyens ETP au regard des volumétries à traiter ainsi que l'optimisation des frais généraux et informatiques ont permis de réduire les coûts de gestion.

Toutefois, la complexité du modèle de coût de la Caisse des dépôts limite les comparaisons des coûts de gestion entre régimes[25], comme la Cour le soulevait dans son rapport public thématique sur les pensions de retraite des fonctionnaires.

2.2.2.2 Taux de récupération des indus et trop-versés : une performance moindre qu'en 2018

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 2019 à 89 %, en nette diminution par rapport à l'année précédente (98 %), mais dans la moyenne des exercices antérieurs.

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

Tableau n° 19 : Taux de récupération des indus et trop-versés

En %	2016	2017	2018	2019 prévision	2019 (exéc. provisoire)	2020 prévision
FSPOEIE : taux de récupération des indus et trop-versés	85,7	87,8	98	90	89	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 13,4 M€ à la prévision, est en adéquation avec les prévisions faites en LFI, puisque l'écart est nettement inférieur à 1 %.

Tableau n° 20 : Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses, programme 742

	Unité	2016	2017	2018	2019 prévision	2019 (exéc. provisoire)	2020 prévision
Dépenses de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État : écart prévision - exécution	*%*	-1	0,95	0,38	<= 1	<+ 1	<= 1
Prestations servies PAP N	*M€*	1 850,9	1 821	1 846	1 870	1 859	1 871
Prestations servies RAP N	*M€*	1 834,6	1 838,3	1 853	s.o.	s.o.	s.o.

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 2018

Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, la Cour avait formulé deux recommandations, la première ayant été reformulée par rapport à 2017 et la seconde étant reconduite de l'exercice précédent. La première est en cours de mise en œuvre en 2019, la seconde n'a pas été appliquée. La première recommandation figurait également dans le référé du 19 juillet 2017 formulant 50 recommandations susceptibles d'être mises en œuvre dans le prochain projet de loi de finances.

1. Achever à l'horizon de 2020 le 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 (recommandation reformulée).

La recommandation est en cours de mise en œuvre. L'objectif d'achèvement en 2020 du transfert au SRE de toutes les pensions est maintenu.

L'avancement de la réforme a progressé en 2019, puisqu'au 1er janvier 2020, 28 employeurs (sur 32) et 1 560 000 comptes individuels de retraite (soit 74 % des comptes) ont intégré le mode en demande directe de pension au SRE.

Les dispositifs permettant de libérer les employeurs des activités retraite sont totalement déployés : l'offre employeur apporte l'appui nécessaire aux ministères pour conduire leurs activités RH. Le parcours usagers fonctionne avec un haut niveau de satisfaction depuis février 2018 et le lien direct entre les assurés et les régimes est renforcé par les services en ligne. Les employeurs peuvent dès lors accélérer leur redéploiement d'effectifs notamment vers les activités de fiabilisation des comptes.

L'année 2020 marquera l'achèvement de ces transferts de gestion vers le SRE. Les derniers employeurs concernés sont les ministères de l'Intérieur, l'armée de terre, l'armée de l'air, le service de santé et les civils des armées, 19 pôles universitaires, 8 petits établissements publics et La Poste, pour un total de 639 000 comptes CIR.

2. 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 reconduite).

Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2019 (PAP de la mission « Pensions » et jaune « Pensions ») ne comportent aucune projection d'évolution du solde du CAS *Pensions*, y compris pour l'année en cours. Aucune appréciation n'est portée sur l'évolution relative des dépenses et des recettes à moyen terme. S'agissant de ces dernières, les informations sont d'autant plus lacunaires que le PAP se concentre sur les dépenses. Or, les hypothèses sur la trajectoire des recettes du CAS conditionnent le choix de maintenir ou non les taux de contribution à leur niveau actuel. De manière générale, le solde cumulé du CAS *Pensions* ne fait pas l'objet d'une attention particulière, ce dernier étant estimé suffisant pour faire face à une éventuelle dégradation de l'équilibre du compte.

3.2 Une recommandation formulée au titre de la gestion 2019

La Cour formule une recommandation au titre de l'exercice 2019. La première recommandation au titre de 2018 a été supprimée. La seconde est reformulée afin de préciser les informations complémentaires qu'il serait souhaitable d'expliciter.

1. 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, s'agissant des dépenses, des recettes et des facteurs explicatifs (recommandation reformulée).

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre - Rapport de la Cour des Comptes – 6 octobre 2016
https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-pensions-de-retraite-des-fonctionnaires-des-evolutions-poursuivre

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Achever à l'horizon de 2020 le 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	Le rythme de transfert des missions s'est accéléré en 2018 et 2019. La mise en œuvre de la réforme devrait être achevée en 2020, comme prévu.	Le transfert des missions d'instruction et l'information devrait être achevé en 2020, comme prévu. Toutefois, il convient de rester vigilants sur la mise en place de la réforme dans les administrations manquantes.	**Mise en œuvre en cours**
2	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, s'agissant des dépenses, des recettes et des facteurs explicatifs.	Le solde cumulé du CAS *Pensions* ne fait pas l'objet d'une attention particulière, ce dernier étant estimé suffisant pour faire face à une éventuelle dégradation de l'équilibre du compte. Par conséquent, aucune projection à moyen terme n'est présentée.	Les documents budgétaires ne comportent aucune projection à moyen terme, en particulier s'agissant des recettes	**Non mise en œuvre**

** Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

*** recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017*