Cour des comptes

Compte d'affectation spéciale Pensions

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2014

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

	LFI	Exécution
Crédits ouverts	**57,27 Md€**	**-**
Dépenses	**56,50 Md€**	**56,28 Md€**
Recettes	**57,26 Md€**	**56,91 Md€**
Solde de l'exercice	**0,77 Md€**	**0,63 Md€**
Solde cumulé	**1,76 Md€**	**1,62 Md€**

Synthèse

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu par l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, est composé de trois programmes qui n'ont pas connu de modification de leur périmètre en 2014.

Le programme 741 - *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* retrace principalement en dépenses (52 314 M€ en LFI 2014) les pensions versées au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR), les allocations temporaires d'invalidité (ATI) ainsi que les transferts vers d'autres personnes morales. Ses recettes (53 111 M€ en LFI 2014) comprennent principalement les contributions employeurs, les cotisations à la charge des agents, et la contribution employeur versée au titre du financement des ATI.

Le programme 742 - *Ouvriers des établissements industriels de l'État* retrace les dépenses (1 905 M€ en LFI 2014) et recettes (1 865 M€ en LFI 2014) au titre des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État et des rentes accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

Le programme 743 - *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* retrace, en dépenses (2 280 M€ en LFI 2014) et en recettes (2 280 M€ en LFI 2014), 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.

Un exercice 2014 sans aléa notable

À la différence de l'exercice 2013 qui avait été marqué par une diminution du taux de contribution pour les personnels civils en fin d'année, l'exercice 2014 s'est, dans l'ensemble, déroulé conformément aux prévisions faites en LFI.

Des dépenses et des recettes légèrement inférieures à la prévision

Les dépenses, qui se sont élevées à 56 279 M€, ont été légèrement inférieures à la prévision (56 500 M€), soit un écart de 0,4 %, contre

0,9 % en 2013. Ces moindres dépenses s'expliquent, pour l'essentiel, par une inflation plus réduite que prévu, à l'origine d'une absence de revalorisation des pensions autre que celle des pensions d'invalidité, conduisant à une réduction des dépenses de 132 M€ sur le programme 741 ; et par des entrées en paiement de pensions militaires nettement inférieures à ce qu'anticipait la LFI, occasionnant une économie de 72 M€. En revanche, les entrées en paiement des pensions civiles ont été, contrairement aux années précédentes, plus importantes qu'escomptées (54 306 contre 52 500).

Les dépenses du CAS ont au total progressé à un rythme réduit par rapport aux années précédentes : 1,2 % entre 2013 et 2014, alors que la progression était de 2,2 % entre 2012 et 2013, et supérieure à 3 % auparavant (2009-2012).

Les recettes ont été de 56 913 M€, soit un niveau inférieur de 344 M€ à la prévision de la LFI (- 0,6 %). Les contributions employeur expliquent majoritairement ce résultat. Le phénomène habituellement constaté d'érosion des assiettes s'est répété en 2014, sous l'effet de multiples variables : modification des modes de recrutement et de la nature des mesures catégorielles, variation des crédits de rémunération. Cette situation est cependant légèrement moins marquée qu'en 2013. Il faut également noter que le niveau des recettes n'a été altéré 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 – à la différence des exercices 2011 et 2012.

Un solde cumulé de 1,62 Md€ à fin 2014

À la fin de l'exercice 2014, le solde cumulé du CAS, représentatif des résultats du compte depuis sa création en 2006, s'est élevé à 1,62 Md€, un niveau jamais atteint auparavant.

Cette situation contraste avec les exercices 2011 et 2012 qui avaient budgété le CAS en déséquilibre et abouti à une réduction importante du solde cumulé, au point que le niveau de sa « trésorerie » pouvait rendre aléatoire le respect de l'article 21-II de la LOLF, suivant lequel, « *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* ». Les soldes largement excédentaires de 2013 et 2014 ont permis de reconstituer le solde cumulé.

Appréciation d'ensemble

Régularité

Au regard de la régularité des opérations de l'exercice, il n'a été constaté aucune infraction.

Performance

Conformément aux souhaits de la Cour, un nouveau sous-indicateur a été introduit dans le PAP 2015. Il calcule un coût de gestion des pensions par ressortissant prenant en compte non seulement les dépenses de la DGFiP, ce qui était déjà le cas jusqu'ici, mais également ceux des ministères employeurs. Le coût ainsi déterminé est donc plus complet et marque un progrès de l'information dans les documents budgétaires. Il reste cependant artificiel car il est calculé à partir d'un taux de contribution employeur au CAS conventionnellement fixé à 41,1 %. De plus, ce sous-indicateur ne révèle ou ne prévoit pas de gains de productivité pour la période 2012-2017 en dépit de la réforme engagée par le SRE depuis 2010 afin de rationaliser la chaîne de gestion des pensions.

Soutenabilité budgétaire

Si l'obligation d'équilibre instantané et annuel fixée par la loi organique est respectée en 2014, l'équilibre à moyen terme du CAS dépend, quant à lui, du comportement de départ en retraite des agents, dont les prévisions restent marquées par un fort niveau d'incertitude malgré l'effort constaté pour en améliorer la qualité, et de l'augmentation des taux de contribution et de cotisation au CAS qui pèsera sur les dépenses de l'Etat.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé au titre de la gestion 2013 quatre recommandations. Deux d'entre elles ont été mises en œuvre partiellement, marquant une amélioration par rapport à l'an dernier. En revanche, les deux autres n'ont donné lieu à aucune mesure d'application.

L'effort entrepris par la DB et le SRE pour améliorer la connaissance des assiettes soumises à contribution au CAS s'est poursuivi en 2014. Il existe toutefois des marges de progrès. Concernant les coûts de gestion du programme 741, des progrès ont été enregistrés, mais il est regrettable que les travaux destinés à élaborer des indicateurs de comparaison de la productivité entre les différents régimes obligatoires de retraite de base aient été suspendus.

La publication du décret prévoyant des majorations de retards pour non versement dans les délais aux contributions du CAS n'a toujours pas abouti.

Enfin, le ministère des finances a renouvelé son opposition à l'introduction d'un indicateur de performance mesurant l'écart entre la prévision de recettes et la réalisation.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour le non versement des contributions au CAS dans les délais (recommandation maintenue) ;

Recommandation n° 2 : Poursuivre l'amélioration de la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension, particulièrement pour les agents des établissements publics et des collectivités territoriales (recommandation reformulée) ;

Recommandation n° 3 : Détailler dans les PAP les hypothèses ayant permis de déterminer les assiettes des rémunérations soumises à retenue pour pension, et analyser précisément dans les RAP l'origine des écarts éventuels entre ces hypothèses et la réalisation (recommandation reformulée) ;

Recommandation n° 4 : Introduire dans la partie « performance » des PAP et RAP un sous-indicateur relatif au coût de gestion des pensions, calculé à partir du taux de CAS en vigueur, et non plus seulement à partir du « taux Lépine » (nouvelle recommandation).

Sommaire

SYNTHESE 3

INTRODUCTION 8

I - Des dépenses et des recettes légèrement inférieures à la prévision, un solde cumulé substantiel 9
A - Comme en 2013, un solde en excédent 9
B - La programmation des crédits et des recettes : des écarts minimes à la prévision 10
C - Une gestion des crédits sans péripétie notable 27
D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015 : une progression des dépenses ralentie 29

II - Appréciation d'ensemble (régularité, performance et soutenabilité budgétaire) : un exercice 2014 qui n'appelle pas de critique majeure ... 31
A - Aucune irrégularité relevée 31
B - Une démarche de performance aux progrès inégaux 31
C - Une soutenabilité budgétaire conditionnée par la modification de paramètres structurants 35

III - Les recommandations de la Cour : une mise en œuvre partielle ... 37
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013 37
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014 39

Introduction

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

La loi de finances initiale (LFI) 2014 a ouvert 56 500 M€ en crédits et évalué les recettes à 57 257 M€. L'exercice devait donc être excédentaire à hauteur de 757 M€. Les dépenses et les recettes se sont révélées inférieures aux prévisions avec respectivement 56 279 M€ et 56 913 M€, faisant apparaître un excédent de 634 M€.

Le CAS Pensions regroupe trois programmes : 741, 742 et 743. Il n'a fait l'objet d'aucune modification de périmètre en 2014.

Le programme 741 - *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* (52 315 M€ en LFI 2014) est placé sous la responsabilité du directeur du service des retraites de l'État (SRE). Il retrace les opérations en recettes et dépenses relatives aux pensions servies par l'État en application du code des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR), et aux allocations temporaires d'invalidité (ATI). Il représente 92,6 % des crédits autorisés du CAS.

Le programme 742 – *Ouvriers des établissements industriels de l'État* (1 905 M€ en LFI 2014) est placé sous la responsabilité d'un sous-directeur de la direction du budget (DB). Il 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). Ce programme représente 3,4 % des crédits autorisés du CAS.

Le programme 743 - *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* (2 281 M€ en LFI 2014), placé sous la responsabilité du directeur du SRE, regroupe les crédits relatifs 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 (retraite du combattant, allocations de reconnaissance des anciens supplétifs d'Algérie, etc.). Ses crédits constituent 4,0 % de ceux du CAS.

I - Des dépenses et des recettes légèrement inférieures à la prévision, un solde cumulé substantiel

A - Comme en 2013, un solde en excédent

Tableau n°1 : Équilibre du CAS Pensions

En M€	2014					
	Recettes		Dépenses		solde d'exécution prévisionnel	solde d'exécution
	LFI	Exécution	LFI	Exécution		
P. 741	53 111,2	52 784,7	52 314,5	52 146,6	796,7	638,1
P. 742	1 865,2	1 864,6	1 905,2	1 908,6	-40,0	-44,0
P. 743	2 280,5	2 263,4	2 280,5	2 223,8	0,0	39,6
TOTAL	**57 257,0**	**56 912,7**	**56 500,2**	**56 279,0**	**756,7**	**633,7**

Source : Cour des comptes

L'exécution 2014 s'est achevée pour la mission *Pensions* avec un **solde** de 634 M€ contre la prévision d'un excédent de 757 M€. Ce résultat s'explique par deux séries de facteurs :

- des dépenses inférieures à l'autorisation de 221 M€, soit un écart à la baisse de 0,4 %, principalement sous l'effet d'une absence de revalorisation des retraites, de départs en retraite moins importants que prévu chez les militaires, d'une déflation naturelle des effectifs bénéficiaires de certains régimes, d'un changement de méthode de prévision, qualifié de changement d'hypothèses par la DB, et cela, malgré une révision à la hausse des entrants civils ;

- un niveau de recettes de 56 913 M€, soit 344 M€ de moins qu'en LFI. Ce phénomène s'explique principalement par des assiettes de cotisations plus réduites entrainant une diminution de 289 M€ des contributions employeurs. Des recettes de cotisations salariales d'Orange S.A. inférieures de 43 M€ ainsi que des recettes de validation de service inférieures de 41 M€ sont venues renforcer cette tendance à la baisse. D'autres mouvements de sens contraire sont venus atténuer la baisse des recettes.

L'exécution 2014 présente des éléments de continuité au regard des exercices précédents, tels que des prévisions d'entrée en pensions difficiles à estimer et un phénomène d'érosion des assiettes du CAS qui se poursuit..

La quasi-totalité des dépenses du CAS correspondant à des dépenses de guichet, leur pilotage s'avère réduit. L'exécution de la mission, en recettes comme en dépenses, dépend pour une très large part des hypothèses de programmation initiales. En cours d'année, le rôle des

gestionnaires consiste essentiellement à ajuster les dépassements enregistrés mais peu maîtrisables en eux-mêmes, ou à garantir un niveau de recettes cohérent avec l'objectif de solde arrêté en LFI. Ces aspects de programmation et gestion sont abordés dans les parties suivantes.

B - La programmation des crédits et des recettes : des écarts minimes à la prévision

La programmation des crédits et des recettes repose sur des paramètres techniques structurants (règles de revalorisation, démographie, assiettes contributives …). Le SRE détermine la dépense de pensions prévisionnelle du programme 741 sur la base des hypothèses retenues par la direction du budget. Les prévisions du programme 742 sont calculées par la CDC, gestionnaire des deux fonds constitutifs du programme. Le programme 743 présente la particularité que les dépenses sont entièrement financées par le budget de l'Etat. En effet, ce programme finance soit des régimes pour lesquels il n'y a plus aucun actif cotisant, soit pour lesquels les droits à prestations ne sont pas la contrepartie de cotisations.

1 - Les hypothèses de budgétisation en dépenses : l'impact d'une inflation moindre que prévu

Deux paramètres interviennent principalement dans la budgétisation des crédits : les revalorisations de pensions et les hypothèses d'entrée et de sortie en paiement[1]. Le tableau n°2 synthétise les écarts :

[1] Les entrées en paiement de pensions portent sur un champ qui inclut les seuls fonctionnaires *titulaires*, en poste dans les ministères ou non, partant en retraite. Ne sont pas pris en compte les autres agents des ministères non titulaires.

Tableau n° 2 : Écarts entre les principales hypothèses de budgétisation et la réalisation du programme 741

	Prévision en LFI 2014	Réalisation	Impact sur la dépense
Revalorisation au 1er avril 2014 (art. L. 341-6 du CSS)	0,90%	0,60%	- 132 M€
Revalorisation au 1er octobre 2014 (art.L. 161-23-1 du CSS)	0,90%	0,00%	
Revalorisation « Point fonction publique »	Gel	Gel	0
Entrées en paiement de pensions civiles			+ 90 M€
dont entrées en paiement 2013	54 500	55 900	+ 29 M€
dont entrées en paiement 2014	52 500	54 306	+ 61 M€
Entrées pensions militaires			- 72 M€
dont entrées en paiement 2013	13 500	11 800	- 30 M€
dont entrées en paiement 2014	15 000	11 770	- 42 M€
Sorties pensions civiles	50 400	50 200	- 6 M€
Sorties pensions militaires	17 800	18 400	

Source : SRE et DB

i. La revalorisation des pensions

Les pensions du programme 741 – *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'activité*, et du programme 742 - *Ouvriers des établissements industriels de l'État* font l'objet de deux mécanismes de revalorisation. L'un prévu à l'article L. 16 du code des PCMR selon l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac[2]. L'autre dépend de la valeur du « point fonction publique » en vigueur à la date de la liquidation de la pension lors de la radiation des cadres[3].

Les pensions de retraite sont revalorisées au 1er octobre de chaque année, d'après l'article L. 16 du code des PCMR. Il n'y a pas eu de revalorisation à cette date en 2014 alors qu'il était prévu d'y procéder pour un montant de 0,90 %. En effet, l'article 9-I de la LFRSS 2014 a

[2] L'article L. 16 du code des PCMR renvoie à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale qui revalorise les pensions au 1er octobre de chaque année conformément à l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac. Cependant, certaines pensions et prestations en lien avec l'invalidité restent revalorisées au 1er avril de chaque année : les articles L. 27 à L. 30 ter, L. 34 et L.50 du code des PCMR renvoient ainsi, par dérogation à l'article L. 16 du code des PCMR, à l'article L. 341-6 du CSS.

[3] La revalorisation « inflation » s'applique à l'ensemble des pensionnés, la revalorisation « point fonction publique » ne concerne, le cas échéant, que les nouveaux retraités.

prévu un gel de la revalorisation des pensions de retraite, assorti d'une dérogation, inscrite à l'article 9-II, pour les faibles pensions, dérogation qui n'a pas eu à être appliquée en raison du faible taux d'inflation.

Les pensions d'invalidité, mentionnées aux articles L. 27 à L. 30 ter, L. 34 et L. 50 du code des PCMR sont revalorisées au 1er avril. Contrairement à la prévision faite d'une revalorisation de + 0,90 %[4] décomposée en la prévision d'inflation associée à la LFI de 1,3 % et un ajustement au titre de 2013 de - 0,4 %, la revalorisation n'a été que de 0,60 %, se décomposant en une prévision d'inflation rectifiée à cette date de 1,1 % et un ajustement au titre de 2013 de - 0,5 % (au lieu de - 0,4 %) .

Les dépenses ont ainsi été inférieures aux prévisions de 132 M€ sur le programme 741 et de 4 M€ sur le programme 742.

ii. Les entrées et sorties de paiement

Les entrées en paiement de pensions se sont révélées, par rapport à la LFI, supérieures de 1 834 unités pour les pensions civiles et inférieures de 3 220 unités pour les pensions militaires. L'effet budgétaire de cette exécution est une dépense supplémentaire de l'ordre de 18 M€ selon le ministère du budget. Sur le programme 742, les effectifs de pensionnés au 31 décembre 2014 sont estimés à 103 706, contre 103 284 en LFI, induisant à un supplément de dépense de 3,4 M€.

Ces écarts à la prévision difficiles à réduire, selon le ministère du budget, proviennent des modifications des comportements de départs à la retraite induits par les différentes réformes relatives aux retraites. La surestimation des entrées en paiement de pensions, récurrente jusqu'en 2013, a fait place pour les pensionnés civils à une sous-estimation en 2014 (Cf. tableau n° 3).

[4] Cette revalorisation du 1er avril 2014 (0,60 %) comprend deux éléments : la prévision d'inflation faite à cette date pour 2014 (1,1 %, donc en retrait par rapport à la prévision du PLF qui était de 1,3 %), et l'ajustement (- 0,5 %, en augmentation par rapport à la prévision du PLF qui était de - 0,4 %) au titre de 2013.

Tableau n°3 : Prévisions et réalisations d'entrées en paiement de pensions civiles du programme 741

Année	Prévision (LFI)	Réalisation	Écart en effectifs	Écart
2006	80 279	76 775	-3 504	-4%
2007	89 940	81 287	-8 653	-10%
2008	85 578	81 456	-4 122	-5%
2009	84 220	68 167	-16 053	-19%
2010	77 800	70 095	-7 705	-10%
*2011**	*69 215*	*69 465*	*250*	*0%*
2012	55 900	49 265	-6 635	-12%
2013	61 800	55 887	-5 913	-10%
2014	52 472	54 306	1 834	3%

*Source : Cour des comptes. * Hors prise en compte de la réforme de 2010.*

L'écart entre les prévisions et la réalisation d'entrées en paiement des pensions militaires se révèlent encore plus importants, avec une surestimation de 22% en 2014.

Tableau n°4 : Entrées en paiement de pensions militaires de droit direct du programme 741

Année	Prévision (LFI)	Réalisation	Écart en effectifs	Écart en %
2006	10 300	9 720	- 580	- 6%
2007	9 900	10 832	932	9%
2008	10 417	12 420	2 003	19%
2009	10 830	12 152	1 322	12%
2010	12 000	13 081	1 081	9%
2011*	12 000	13 352	1 352	11%
2012	12 500	11 415	-1 085	- 9%
2013	13 500	11 830	-1 670	- 12%
2014	15 000	11 770	-3 230	- 22%

*Source : Cour des comptes (d'après DB et SRE). * Hors prise en compte de la réforme de 2010.*

Quant aux « sorties de pensions », provenant des décès, elles se sont révélées légèrement supérieures à la prévision, induisant une réduction des dépenses de 6 M€.

a) Le programme 741 : les dépenses des pensions militaires inférieures à la prévision budgétaire

Avec 52 147 M€ en dépenses et 52 785 M€ en recettes, le programme 741 présente un solde excédentaire de 638 M€, légèrement inférieur à la prévision de 797 M€ de la LFI. Deux phénomènes se sont conjugués pour expliquer ce résultat : les dépenses ont été inférieures aux prévisions de la LFI, à hauteur de 168 M€ mais cette sous-exécution a été réduite par la baisse des recettes de 326 M€.

Tableau n°5 : Les dépenses du programme 741

Dépenses P.741 (en M€)	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	Écart à la LFI
Action 1 Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	**40 179**	**41 275**	**42 051**	**42 039**	**-12**
Dont pensions	*39 328*	*40 501*	*41 310*	*41 268*	*-42*
Dont compensations entre régimes	*829*	*755*	*721*	*758*	*37*
Dont affiliations rétroactives (AFR)	*19*	*14*	*15*	*9*	*-6*
Dont autres dépenses	*3*	*4*	*5*	*4*	*-1*
Action 2 Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	**9 793**	**9 918**	**10 119**	**9 965**	**-155**
Dont pensions	*9 393*	*9 533*	*9 717*	*9 564*	*-153*
Dont compensations	*128*	*107*	*123*	*98*	*-25*
Dont AFR	*272*	*278*	*280*	*302*	*22*
Dont autres dépenses	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Action 3 (charges liées aux ATI)	**143**	**143**	**144**	**143**	**-1**
Total programme 741	**50 115**	**51 336**	**52 315**	**52 147**	**-168**

Source : SRE et DB

Les dépenses de pensions sont inférieures de 195 M€ aux crédits de la LFI, soit de 0,38 %. Cette sous-exécution concerne en priorité les dépenses de pensions de militaires (- 153 M€), mais également, dans une moindre mesure, les pensions civiles (- 42 M€).

La sous-exécution des dépenses des **pensions militaires** était déjà de 135 M€ en 2012 et de 140 M€ en 2013.

Les facteurs explicatifs de cet écart de 153 M€ en 2014 sont :

- la révision à la baisse des effectifs d'entrants pour 72 M€ ;
- le coefficient de revalorisation des pensions au 1er octobre 2014 a été nul (contre + 0,90 % prévu en LFI), induisant des moindres dépenses à hauteur de 29 M€ ;
- une surestimation de la pension moyenne entrainant une économie de 29 M€ ;
- une surestimation des dépenses de « décristallisation[5] » des pensions explique une économie de 19 M€ ;

[5] À l'occasion de l'accession à l'indépendance des anciennes possessions françaises, la loi de finances pour 1960 a prévu que les pensions, quelle qu'en soit la nature, qui y étaient servies soient remplacées par des allocations non révisables fixées en francs, l'administration employant le terme de « cristallisation ». L'arrêt « Diop » rendu par le Conseil d'État du 30 novembre 2001 a contraint l'administration à réviser ce dispositif reconnu discriminatoire, sans que celui-ci ait pu être stabilisé avant 2011.

- enfin des dépenses annexes de rappels de pensions et d'indemnité temporaire de retraite moindres qu'anticipé permettent une économie de 4 M€.

Les dépenses des **pensions civiles** sont plus proches de la dépense prévue en LFI puisque, malgré un surcoût de 90 M€ lié à l'évolution à la hausse des effectifs d'entrants, l'écart est de 42 M€. Il s'explique par :

- la moindre revalorisation des pensions explique une économie de 102 M€ ;
- des moindres dépenses annexes de rappels de pensions et d'indemnité temporaire de retraite permettent une économie de 19 M€ ;
- une surestimation par la LFI du montant de la pension moyenne entrainant une économie de 11 M€.

Les **autres dépenses** ont été supérieures à celles prévues en LFI, principalement en raison de régularisations. En effet, les affiliations rétroactives[6] se sont révélées en ligne avec les prévisions concernant le versement à l'assurance vieillesse, mais de 16 M€ plus élevées concernant le versement au régime complémentaire géré par l'IRCANTEC, notamment en raison d'un important rattrapage de dossiers en stock au ministère de la défense. Quant aux dépenses de compensations démographiques, d'une part, entre régimes de base de la sécurité sociale et, d'autre part, celles liées au transfert entre l'État et la CNRACL[7], elles sont en sur-exécution de 13 M€ par rapport à la LFI 2014 compte tenu de régularisations intervenues au titre de 2013 et de mises à jour postérieures à la préparation de la LFI 2014.

b) Le programme 742 : des dépenses conformes à la prévision

L'exercice 2014 s'est conclu pour le programme 742 avec un solde négatif de 44 M€ résultant de 1 865 M€ en recettes pour 1 909 M€ en dépenses, alors que la LFI prévoyait un déficit de 40 M€.

---

[6] Ces dépenses concernent les agents titulaires quittant la fonction publique avant d'avoir accompli la durée minimale de service, passée de quinze à deux ans à l'occasion de la réforme 2010 (article R.4-1 du code des PCMR) et qui, de fait, se trouvent affiliés rétroactivement au régime général d'assurance vieillesse (CNAV) et au régime complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

[7] Au titre de l'article 108 de la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales.

Les dépenses du programme ont été supérieures de 3,4 M€ par rapport aux crédits ouverts par la LFI.

Tableau n°6 : Les dépenses du programme 742

en M€	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	Écart à la LFI
Action 1 Prestations vieillesse et invalidité	1 809,1	1 832,8	1 836,5	1 842,8	6,3
Action 3 Autres dépenses spécifiques	1,2	1,1	1,6	0,4	-1,2
Action 4 Gestion du régime	8,2	8,2	8,2	8,0	-0,2
Action 5 RATOCEM	59,7	56,4	58,9	57,4	-1,5
Total dépenses programme 742	**1 878,2**	**1 898,5**	**1 905,2**	**1 908,6**	**3,4**

Source : DB et SRE

Ce surcroît de dépenses est essentiellement dû aux effectifs des pensionnés qui se sont révélés plus importants en raison de départs en retraite plus importants que prévus et d'une mortalité un peu plus faible. Toutefois, l'impact de la sous-estimation des effectifs de pensionnés est en partie compensé par l'effet du gel au 1er octobre 2014[8] des pensions supérieures à 1 200 € prévu par la LFRSS 2014 combinée à une absence de revalorisation des pensions inférieures à 1 200 €, du fait d'une faible inflation, l'ensemble ayant conduit à minorer les dépenses du programme d'environ 4 M€ par rapport à la LFI.

c) Le programme 743 : une baisse des dépenses plus marquée que prévu

Les dépenses du programme ont été inférieures de 56,8 M€ par rapport aux crédits ouverts par la LFI.

Tableau n°7 : Les dépenses du programme 743

En M€	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	Écart à la LFI
Action 1 reconnaissance de la nation	818,6	852,5	808,7	814,0	5,3
Action 2 réparation	1 573,1	1 470,7	1 426,0	1 365,0	-61,1
Action 3 pensions Alsace-Lorraine	15,4	15,4	15,9	15,3	-0,6
Action 4 allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	17,3	16,5	16,2	16,4	0,2
Action 5 pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Action 6 pensions des sapeurs pompiers volontaires et anciens agents de la défense passive victimes d'accident	12,7	12,7	13,2	12,6	-0,5
Action 7 pensions de l'ORTF	0,5	0,4	0,5	0,4	-0,1
Total programme 743	**2 437,7**	**2 368,3**	**2 280,6**	**2 223,8**	**-56,8**

Source : DB et SRE

L'évolution des dépenses d'intervention du programme dépend des variations constatées essentiellement sur les périmètres des dispositifs de retraite du combattant et de pensions militaires d'invalidité et des

[8] N°2014-892 du 8 août 2014, article 9-II

victimes de guerre (PMIVG) et, dans une moindre mesure, sur le dispositif des allocations versées aux anciens supplétifs de l'armée française.

Ces dépenses devraient connaître une décroissance de près de 313 M€ entre 2012 et 2015, liée à la déflation naturelle des effectifs bénéficiaires. De plus, les dépenses de PMIVG sont inférieures de 61 M€ par rapport à la LFI 2014 notamment en raison d'un changement de méthode de prévision de la part du responsable du programme support[9] qui modélise plus précisément l'évolution des dépenses en prenant mieux en considération l'historique des dépenses.

D'autre part, il est difficile de prévoir le nombre de nouveaux entrants dans le dispositif de reconnaissance de la Nation aux anciens supplétifs, notamment depuis la suppression par le Conseil d'État en 2007 de la condition de nationalité française pour l'ouverture des droits, mais également en raison du choix laissé aux bénéficiaires entre une allocation proposée sous forme de rente ou de capital.

[9] Programme 169 – *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* (mission *Anciens Combattants, mémoire et lien avec la nation*).

Les déterminants de la dépense sur le programme 743

Les prestations principales, retraite du combattant et pension militaire d'invalidité, servies depuis le programme 743 – *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* – obéissent à des règles de revalorisation différentes :

- l'accès à la retraite du combattant, subordonnée à des conditions d'âge et d'appartenance à une unité combattante, ou s'agissant de l'Afrique du Nord du nombre de mois continus de séjour, consiste en deux versements annuels, son total étant égal au produit d'un indice de pension (fixé à 48 depuis le 1er juillet 2012) et de la valeur du point d'indice de PMIVG fixée par arrêté (actuellement 13,97 €)[10] ;

- le montant de la pension militaire d'invalidité résulte du produit d'un indice par la valeur du point d'indice de PMI, mais l'indice pris en compte[11] varie en fonction de la maladie et du taux d'invalidité, du grade détenu, de la situation du bénéficiaire (incapacité à exercer une profession, besoin d'une assistance …). La valeur du point d'indice est révisée proportionnellement à l'évolution de l'indice INSEE des traitements bruts de la fonction publique de l'État[12].

2 - Les hypothèses de budgétisation en recettes : des facteurs classiques à l'origine d'un rendement légèrement inférieur à la prévision

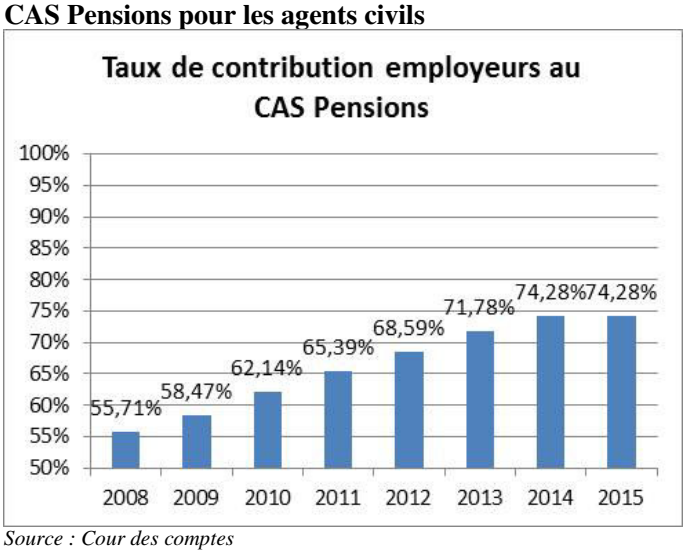
Les recettes se répartissent pour l'essentiel entre les contributions des employeurs, principalement l'État, les cotisations salariales et des versements du budget général sous la forme d'une subvention d'équilibre.

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[13]. Les contributions employeur, évaluées en LFI à 46 731 M€, sont acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou

[10] Son montant annuel s'élève donc, depuis le 1er avril 2014, à 670,56 €.
[11] Article L. 9 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre
[12] Article L. 8 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.
[13] L'assiette contributive correspond à la partie de la masse salariale des agents publics dite « indiciée ». 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, la prime mensuelle de technicité versée aux agents relevant des administrations financières, etc…

militaires affiliés au régime des PCMR : État, établissements publics, ou sociétés commerciales employant des fonctionnaires[14], Orange S.A., La Poste, etc. Le taux de contribution retenu appliqué au traitement indiciaire brut a été 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[15].

Graphique n°1 : Évolution du taux de contribution employeurs au CAS Pensions pour les agents civils

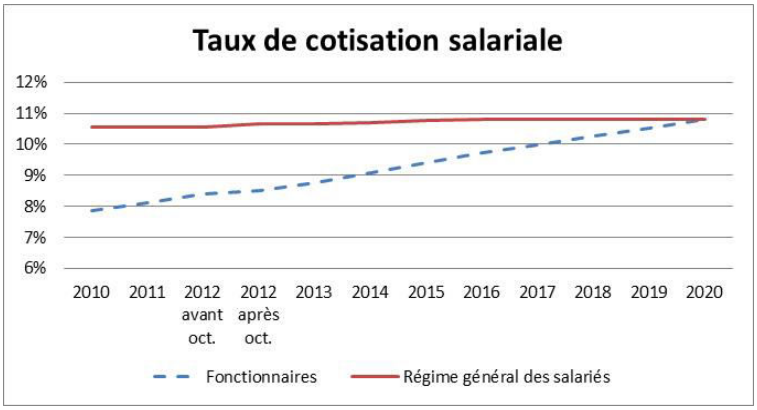


Source : Cour des comptes
** 71,78% correspond au taux moyen annuel appliqué en 2013, soit 74,28 % sur 11 mois et 40,28 % pour le mois de décembre.*

La hausse du taux de la retenue pour pensions (cotisation salariale) des fonctionnaires s'est effectuée en 2014 à hauteur de + 0,38 point[16] par rapport au taux appliqué en 2013, afin d'aligner progressivement ce taux sur l'effort contributif des salariés relevant du régime général. Ce taux assis sur les traitements et éléments de rémunérations indiciés d'est élevé en 2014 à 9,14 %.

[14]Dont les corps ont été mis, par ailleurs, en extinction.
[15] La circulaire de la direction du budget NOR BUDB1318548C du 5 août 2013, a informé les employeurs que les taux de 2014 fixés par le décret n°2012-1507 du 27 décembre 2012 ne seraient pas modifiés en 2014. Il en a été de même pour le PLF 2015 (circulaire NOR FCPB1416302C) du 18 juillet 2014.
[16] La décomposition de cette augmentation est précisée en page 33.

Graphique n°2 : Comparaison des taux de cotisation salariale



Source : données du ministère des finances retraitées par la Cour des comptes

Le principal facteur susceptible de faire varier les recettes est l'évolution de la masse salariale soumise à retenue (cotisation) ou contribution pour pension. Les sources d'écart entre les assiettes sous-jacentes à la LFI et l'exécution tiennent à divers facteurs :

- la variation des crédits de rémunération liée à la politique des effectifs ayant des effets mécaniques sur l'assiette du CAS ;

- une modification des modes de recrutement (le recours, par exemple, à des contractuels ayant un impact négatif sur l'assiette, contrairement aux titularisations de contractuels ou leur réussite à un concours interne) ;

- la modification de la nature des mesures catégorielles (les mesures indemnitaires ne contribuant pas au CAS[17] contrairement aux mesures statutaires par exemple). Depuis quelques années, l'assiette contributive au CAS, sensible à la politique d'emploi et de rémunération, subit l'accent mis sur les mesures indemnitaires. Ces dernières n'entrent pas dans le droit à pension financé par le CAS, les pensions étant assises sur les seuls traitements indiciaires bruts, certaines indemnités spécifiques et les bonifications indiciaires. Il en résulte, de manière structurelle, une érosion des assiettes du CAS, perceptible depuis plusieurs années, mais qui tend à se réduire en 2014.

Ces difficultés liées à l'estimation des assiettes sont encore plus sensibles pour les établissements publics (employant des personnels

[17]Sauf dans certains cas particuliers : indemnités de sujétions spéciales de police, indemnité mensuelle de technicité, etc.

propres ou des personnels de l'État détachés ou affectés) et les collectivités territoriales, dont les systèmes d'information ne permettent pas toujours d'avoir a priori une vision précise de l'assiette contributrice.

Les assiettes des contributions assises sur les traitements des personnels civils ont été inférieures aux prévisions de 312 M€ soit une baisse de 0,8 %. Cette érosion, plus forte que celle déjà observée en 2011 et en 2012 alors comprise entre 100 et 200 M€, est inférieure à celle de 2013 qui s'élevait à 437 M€.

Tableau n° 8 : Comparaison entre la prévision et l'exécution des assiettes ministérielles de cotisations au CAS Pensions en 2013

en M€	LFI 2014	Exécution 2014	Écart	Écart en %
assiettes « civiles »	39 352	39 040	-312	-0,8%
assiettes « militaires »	7 473	7 430	-43	-0,6%

Source : ministère du budget

Dans une moindre mesure, les contributions des employeurs d'agents de l'État détachés ou employés en propre (établissements publics, collectivités territoriales …) se sont avérées inférieures à la prévision de 15 M€.

a) Le programme 741 : une érosion des assiettes contributives moins forte que les années précédentes

Tableau n°9 : Recettes du programme 741

en M€	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	écart
cotisations salariales	**5 236**	**5 424**	**5 682**	**5 656**	**-26**
dont civils	*4 076*	*4 245*	*4 451*	*4 460*	*9*
dont militaires	*707*	*725*	*739*	*748*	*8*
dont Orange S.A.	*157*	*156*	*194*	*151*	*-43*
dont La Poste S.A.	*270*	*271*	*270*	*269*	*-1*
dont budgets annexes	*26*	*27*	*28*	*28*	*0*
contributions employeurs	**43 449**	**45 306**	**46 589**	**46 300**	**-289**
dont civils (État)	*26 736*	*27 842*	*29 230*	*28 999*	*-231*
dont civils (établissements publics + collectivités locales)	*5 168*	*5 721*	*5 806*	*5 792*	*-14*
dont militaires (État)	*9 307*	*9 480*	*9 422*	*9 367*	*-55*
dont militaires (EP+CL)	*13*	*12*	*12*	*11*	*-1*
dont Orange S.A.	*821*	*822*	*792*	*803*	*11*
dont La Poste S.A.	*1 192*	*1 207*	*1 098*	*1 098*	*0*
dont budgets annexes	*212*	*222*	*228*	*230*	*2*
ATI	**149**	**144**	**142**	**146**	**4**
validations de services	**110**	**92**	**110**	**69**	**-41**
rachats d'études	**4**	**4**	**4**	**4**	**0**
compensations	**10**	**15**	**0**	**1**	**1**
FSV	**1**	**1**	**1**	**1**	**0**
indus	**8**	**12**	**20**	**23**	**3**
CNRACL	**543**	**534**	**562,1**	**581**	**19**
Autres	**350**	**6**	**0**	**3**	**3**
Total recettes P.741	**49 860**	**51 538**	**53 111**	**52 785**	**-326**

Source : DB et SRE

Les recettes du programme ont été inférieures de 326 M€ par rapport aux crédits ouverts par la LFI. L'érosion des assiettes explique majoritairement l'écart de 289 M€ sur les contributions employeur. Ces contributions représentent 87,7 % des recettes prévues en LFI. Cependant, les recettes du programme ont également été impactées par les recettes de cotisations salariales d'Orange S.A. qui se sont avérées inférieures de 43 M€ par rapport à la LFI alors que les contributions employeur étaient supérieures de 11 M€ en raison de la différence de taux concurrentiel[18] finalement utilisé (46,10 % en LFI contre 48,45 % en exécution).

[18] Conformément à la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 modifiée par la loi n° 2012-958 du 16 août 2012, 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 ».

b) Le programme 742 : des recettes en ligne avec la prévision

Tableau n° 10 : Recettes du programme 742

en M€	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	Écart
Cotisations salariales et patronales	523,7	511,8	491,9	495,9	4,0
Contribution au FSPOEIE	1 329,3	1 386,4	1 320,6	1 319,7	-0,9
Compensations inter-régimes généralisée et spécifique	38,0	44,9	47,4	46,1	-1,3
Recettes diverses	4,8	3,1	2,1	2,7	0,6
Autres financement : FSV, FSI et cotisations rétroactives	0,3	0,3	3,2	0,3	-2,9
Total Recettes 742	**1 896,1**	**1 946,5**	**1 865,2**	**1 864,6**	**-0,6**

Source : DB et SRE

Les recettes du programme ont été inférieures de 0,6 M€ au montant inscrit en LFI.

Les effectifs prévisionnels de cotisants ont été surestimés en LFI de plus de 300 cotisants[19], soit un peu moins de 1 % de l'effectif total. Le régime du FSPOEIE étant quasi-fermé, ceci a eu pour conséquence, d'une part, des dépenses plus importantes que prévu, et d'autre part une baisse des recettes. Le salaire moyen a également été surestimé, ce qui a entrainé une révision de l'assiette. Au total, les recettes de cotisations et contributions ont été supérieures de 3,1 M€ à la LFI.

Par ailleurs, les recettes issues de la compensation inter-régimes ont été exécutées à la baisse de 1,3 M€ ainsi que les autres recettes (produits techniques et financiers, contributions des FSI, FSV,…) qui ont été inférieures de 2,4 M€.

[19]En moyenne annuelle, les effectifs sont estimés à environ 35 823 sur l'année 2014.

c) Le programme 743 : quelques écarts à la prévision qui s'annulent pratiquement à l'échelle du programme

Tableau n°11 : Recettes du programme 743

En M€	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	Écart à la LFI
Financement de la retraite du combattant : participation du budget général	815,6	823,5	807,9	824,9	17,0
Financement de la retraite du combattant : autres moyens	0,2	0,3	0,0	0,7	0,7
Financement du traitement de membres Légion Honneur : participation Budget général	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Financement du traitement de membres Légion Honneur : autres moyens		0,0	0,0	0,0	0,0
Financement traitement Médaille militaire : part budget général	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
Financement traitement Médaille militaire : autres moyens		0,0	0,0	0,0	0,0
Financement des pensions militaires d'invalidité : part budget général	1 574,2	1 470,3	1 426,0	1 371,3	-54,7
Financement des pensions militaires d'invalidité : autres moyens	0,8	1,0	0,0	2,4	2,4
Financement pensions Alsace-Lorraine : part budget général	15,5	15,8	15,9	15,7	-0,2
Financement pensions Alsace-Lorraine : autres moyens	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Financement alloc reconnaissance anciens supplétifs : budget général	18,1	0,0	16,2	33,2	17,0
Financement pensions agents chemins fer franco éthiopien : budget général	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Financement pensions sapeurs pompiers et agents défenses passives : budget	13,5	13,5	13,2	13,9	0,7
Financement pensions ORTF	0,5	0,4	0,5	0,4	-0,1
Total Recettes P.743	**2 439,2**	**2 325,8**	**2 280,5**	**2 263,4**	**-17,2**

Source : DB et SRE

Les recettes du programme 743 sont constituées par des subventions du budget général, provenant pour l'essentiel des ministères de la défense, de l'intérieur, et de l'égalité des territoires et du logement.

Ces recettes sont chaque année ajustées pour s'adapter à l'évolution des dépenses et parvenir au niveau de solde défini dans la LFI.

Les recettes visant à financer les allocations de reconnaissance des anciens supplétifs ayant participé à la guerre d'Algérie sont supérieures de 17 M€ à la LFI en raison du report sur 2014 du versement de la subvention due en 2013 par le programme 177 - *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires et logement*.

3 - Le solde cumulé : 1,62 Md€ au 31 décembre 2014

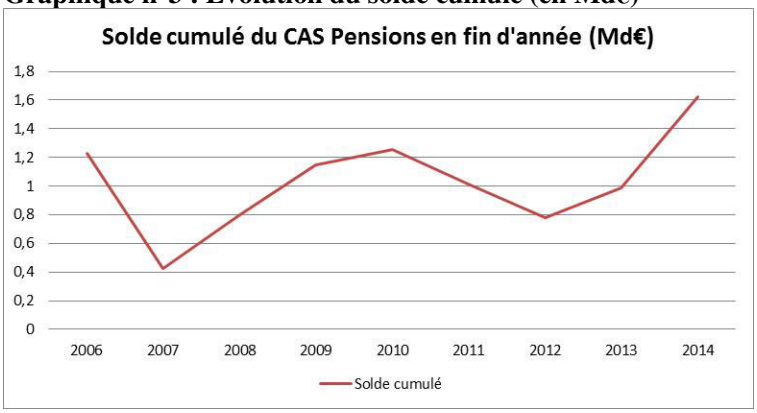
En 2012, la Cour avait recommandé une reconstitution du solde en LFI 2013 en fixant un niveau de recettes supérieur aux crédits[20]. En effet, une budgétisation en déficit du compte spécial minorait le taux de la contribution employeur et allégeait artificiellement la charge pesant sur les crédits du titre 2 inscrits sur le budget général. Ceci avait également pour conséquence de réduire la pression sur la norme de dépenses. De plus, la perpétuation de cette situation posait un problème de soutenabilité, le niveau de la « trésorerie » du compte spécial rendant aléatoire le respect de l'article 21-II de la LOLF[21]. Enfin, cette pratique conduisait à inscrire, par sécurité, une provision sur les crédits de titre 6 de la mission *Régimes spéciaux de retraite*.

En 2013, la LFI devait donc permettre « *de relever le niveau du solde cumulé fin 2013 à environ 1,3 Md€, niveau cohérent avec les recommandations de la Cour des comptes et du Parlement pour permettre le respect de l'équilibre* »[22]. C'est ainsi que le taux de contribution employeur de l'État pour les personnels civils avait été fortement accru, passant de 68,59 % en 2012 à 74,28 % en 2013[23]. Le solde cumulé constaté fin décembre 2013 était alors d'environ 1 Md€, malgré la décision du gouvernement de réduire les recettes de fin d'année en modifiant le taux de contribution applicable aux traitements et soldes versés au mois du décembre.

En 2014, la LFI a prévu un solde cumulé à fin 2014 d'environ 1,7 Md€. En exécution, celui-ci a été un peu moins important que prévu.

[20] Intitulé exact de la recommandation était : « *Reconstituer le solde cumulé en 2013 et ne pas recourir de façon permanente au programme 195 pour assurer l'équilibre du CAS* ».
[21] Cf. paragraphe C.3.b ci-après.
[22] PAP 2013, p. 12.
[23] Il était de 65,39 % en 2011.

Graphique n°3 : Évolution du solde cumulé (en Md€)



Source : DB et SRE

C - Une gestion des crédits sans péripétie notable

Il n'y a pas eu d'annulations de crédits en LFR 2014. Les seules mesures qui sont intervenues en gestion 2014 ont été les reports de crédits issus de l'exercice 2013. Contrairement aux programmes du budget général de l'État et aux budgets annexes, et comme pour tous les comptes d'affectation spéciale, les reports de crédits de paiement disponibles du CAS *Pensions*, d'un montant total de 767 M€, ne sont pas soumis au plafonnement à 3% des crédits de la LFI mentionné à l'article 15-II de la LOLF[24].

[24] L'article 21 de la LOLF pose toutefois que les reports peuvent s'effectuer « *pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte* ».

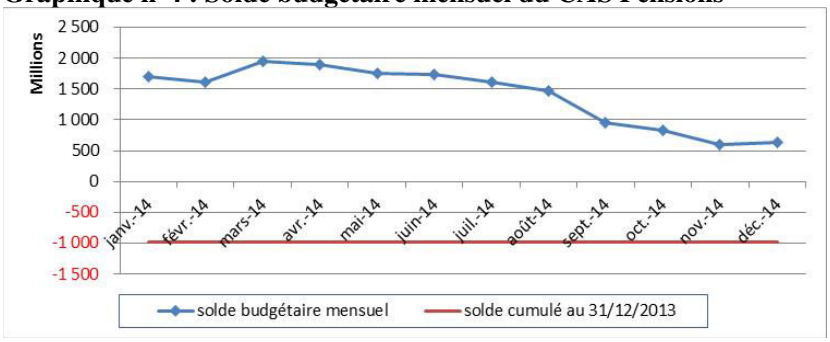
Tableau n°12 : Mouvements de crédits sur le CAS Pensions[25]

Autorisations d'engagements (en M€)	Programme 741	Programme 742	Programme 743	Mission
LFI	52 314,5	1 905,2	2 280,5	56 500,2
LFR				-
Total des mouvements de crédits	706,4	40,0	20,8	767,2
dont :				
reports	*706,4*	*40,0*	*20,8*	*767,2*
virements				-
transferts				-
décrets d'avances				-
répartition dépenses accidentelles				-
Annulations				-
Fonds de concours et att. produits				-
Total des crédits disponibles	53 020,9	1 945,2	2 301,3	57 267,4
Crédits consommés	**52 146,6**	**1 908,6**	**2 223,8**	**56 279,0**

Source : direction du budget

Le CAS *Pensions* doit respecter la condition d'équilibre mentionnée à l'article 21-II de la LOLF, aux termes duquel, « *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* ».

Graphique n°4 : Solde budgétaire mensuel du CAS Pensions



Source : DB et SRE
Note de lecture : Le solde budgétaire affiché correspond au solde budgétaire cumulé à partir du 1er janvier 2014. Le solde cumulé au 31/12/2013 (affiché ici avec une échelle inversée) correspond au plancher en deçà duquel le solde budgétaire cumulé ne doit pas descendre pour respecter l'article 21-II de la LOLF.

[25] Les résultats sont donnés pour les crédits de paiement (CP). Ils ne diffèrent quasiment pas des autorisations d'engagement.

Le solde cumulé du CAS, assimilable à un fonds de roulement, s'élevait à environ 1 Md€ en décembre 2013. Il représente le montant maximum de déficit instantané[26] tolérable par le CAS pour respecter l'article 21-II de la loi organique. Au 31 décembre 2014, il s'élève à environ 1,6 Md€.

Comme l'indique le graphique n°3, le solde budgétaire mensuel du CAS a été excédentaire tout au long de l'année et a donc ainsi respecté les limites fixées par la loi organique.

De manière à sécuriser les dates de versement, deux projets de décret portés par le SRE et la DB sont à l'étude depuis 2010. Ils prévoient notamment de rendre exigibles, sous peine de pénalités, les cotisations, contributions pour pensions et allocations temporaires d'invalidité au dernier jour du mois auquel elles se rapportent. Ces projets avaient été transmis en 2013 au cabinet du ministre délégué au budget pour consultation du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, ainsi que des ministères de la défense et de la justice. La DB souhaite qu'à cette occasion les règles en matière de pénalités de retard appliquées aux employeurs de fonctionnaires d'État, territoriaux et hospitaliers soient alignées à moyen terme sur celles en vigueur dans le régime général[27].

La Cour constate que les délais de règlement des cotisations et contributions au CAS se sont améliorés en 2014 et note que les projets de règlementation des dates de versement assorties de pénalités de retard n'ont pu trouver d'aboutissement.

D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015 : une progression des dépenses ralentie

La loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 avait entériné les prévisions triennales pour la période 2013-2015. Ces prévisions triennales sont comparées dans le tableau n°3 avec les montants inscrits en LFI et exécutés lorsque ces derniers sont disponibles. Par ailleurs, la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a présenté des « prévisions évaluatives » des

[26] Écart entre la somme des recettes et la somme des dépenses enregistrées par le compte depuis sa création.

[27] Le taux de la pénalité s'élèverait ainsi à 5 % du montant des cotisations dues. Cette mesure implique une révision du taux actuellement appliqué pour les retards de cotisations dues à la CNRACL qui sont de 10 % pour les trois premiers mois suivant la date d'exigibilité (puis de 5 % des cotisations dues par trimestre ou fraction de trimestre, passé le précédent délai de trois mois).

montants pour les années 2014 à 2017. Le tableau n°3 reproduit les crédits prévus en LFI et les crédits consommés entre 2011 et 2013, la LFI 2014, et les prévisions associées à la LFI 2015, pour les trois programmes du CAS *Pensions*.

Tableau n°13 : Dépenses du CAS Pensions par rapport aux crédits ouverts sur le CAS Pensions (M€ courants)

	Dépenses M€, périmètre courant	CAS Pensions	pgm 741	pgm 742	pgm 743
2011	LFI	52 603,7	48 222,0	1 835,9	2 545,8
	Exécution	52 811,0	48 440,9	1 843,0	2 527,0
	Écart exécution / LFI	207,2	218,9	7,1	-18,8
2012	LFI	54 636,3	50 354,0	1 827,5	2 454,7
	Exécution	54 431,3	50 115,5	1 878,2	2 437,6
	Écart exécution / LFI	-205,0	-238,5	50,7	-17,1
2013	LFI 2013 = LPFP 2012-2017	56 105,7	51 799,0	1 915,2	2 391,4
	Exécution	55 602,4	51 335,5	1 898,5	2 368,4
	Écart exécution / LFI	-503,3	-463,5	-16,7	-23,1
2014	LPFP 2012-2017	57 576,1	53 347,4	1 946,0	2 282,7
	LFI 2014	56 500,2	52 314,5	1 905,2	2 280,5
	Écart LFI / LPFP 2012	-1 075,9	-1 032,9	-40,8	-2,2
2015	LPFP 2012-2017	59 064,9	54 909,2	1 978,9	2 176,8
	PLF 2015 = PLPFP 2014-2019	56 842,0	52 789,4	1 925,0	2 127,6
	Écart PLF / LPFP 2012	-2 222,9	-2 119,8	-53,9	-49,2
2016	LPFP 2012-2017	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	PLPFP 2014-2019	57 874,0	53 909,6	1 953,5	2 018,4
	Écart				
2017	LPFP 2012-2017	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	PLPFP 2014-2019	59 137,2	55 253,4	1 981,4	1 906,5
	Écart				

Source : DB et SRE

Nota : Les dépenses 2016 et 2017 sont présentées à titre indicatif mais seront soumises à révision du fait de nombreux aléas (modification des comportements de départ à la retraite notamment).

Les écarts constatés entre la LPFP et l'exécution restent d'une ampleur limitée à l'échelle du CAS *Pensions* et s'expliquent par la révision des paramètres sous-jacents à l'évolution des dépenses de pensions (inflation et ajustements de départs).

Le PLF 2015 prévoit un exercice 2015 excédentaire de 727 M€, sur la base de la stabilité des taux de contributions employeur entre 2014 et 2015[28]. Ainsi, le niveau du solde cumulé devrait être situé aux alentours de 2,3 Md€ fin 2015. Ce niveau élevé résulte de la conjonction de plusieurs évènements qui devraient temporairement améliorer le solde créditeur du CAS *Pensions* :

[28]En cohérence avec la circulaire NOR FCPB1416302C du 18 juillet 2014, les taux fixés par le décret n° 2012-1507 du 27 décembre 2012 s'appliqueraient ainsi encore en 2015.

- la révision à la baisse des prévisions d'inflation pour 2014 et 2015, qui sont passées de 1,1 % et 1,5 % dans le programme de stabilité à 0,5 % et 0,9 % dans le PLF 2015, et qui ont contribué à la réduction des dépenses pour 80 M€ en 2014 et à une réduction prévue de 400 M€ en 2015 ;
- la censure début août, par le Conseil constitutionnel, d'une mesure de réduction dégressive de certains taux de cotisations salariales, dont le taux de cotisation vieillesse, issue du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale[29] qui aurait entraîné une moindre recette de 170 M€ par an à partir de 2015 ;
- une évolution au sein des prévisions de dépenses de personnel, dans le sens d'une augmentation de l'assiette de cotisation au CAS *Pensions*.

II - Appréciation d'ensemble (régularité, performance et soutenabilité budgétaire) : un exercice 2014 qui n'appelle pas de critique majeure

A - Aucune irrégularité relevée

Le fonctionnement du compte en 2014 n'appelle pas d'observation en matière de régularité.

B - Une démarche de performance aux progrès inégaux

Plusieurs modifications sont intervenues depuis l'exercice 2013 qui vont, pour certaines d'entre elles, dans le sens des recommandations de la Cour. Elles portent sur les indicateurs relatifs aux coûts de gestion des pensions civiles et militaires de retraite – coûts qui ne sont d'ailleurs pas imputés à la mission *Pensions* mais, pour ceux exposés par la DGFiP, au programme 156 – *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, et, pour ceux des ministères employeurs, à divers programmes supports. Par ailleurs, une analyse rétrospective des RAP montre une amélioration de la qualité de ces documents.

[29] Ce projet est devenu la loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014

1 - Un progrès : un nouveau sous-indicateur associé au programme 741

Le projet annuel de performances (PAP) consacré au CAS *Pensions* annexé dans le PLF 2015 a introduit, conformément à la demande de la Cour, un sous-indicateur intitulé « *Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite* ». Celui-ci rapporte le coût de gestion global, estimé pour 2014 à 118,07 M€, au nombre de ressortissants (pensionnés et actifs affiliés)[30]. L'indicateur sur le coût de gestion des pensions n'est donc plus limité aux services de la DGFiP (SRE et centres de gestion des retraites) mais intègre également les coûts ministériels en amont.

Le PAP 2015 comprend en outre un nouvel indicateur : « *Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100€ de pensions versés* », qui rapporte le coût global de gestion des pensions civiles et militaires de retraite au montant des pensions évalué à 50,9 Md€ pour 2014, soit 0,23 %[31]. Ce pourcentage correspond en fait au « taux d'intervention » des pensions. Comme pour l'impôt, auquel il est habituellement appliqué, le taux d'intervention présente l'inconvénient d'être très dépendant du dénominateur choisi. Comme il s'agit ici des dépenses de pensions, très dynamiques, le taux est mécaniquement réduit. Sa baisse traduit moins une amélioration de l'efficience de la gestion, que la poursuite soutenue des dépenses. Il y a donc là un effet qui réduit considérablement l'intérêt de ce nouvel indicateur.

Pour estimer les coûts salariaux des personnels chargés de la gestion des pensions, les données des deux indicateurs ont été calculées à partir d'un taux de contributions employeurs au CAS figé à 41,1 % dit « taux Lépine ». Ce taux conventionnel est destiné à neutraliser les coûts imputables à l'évolution du besoin de financement du CAS, donnée exogène par rapport à l'efficience de la gestion des ministères employeurs et du SRE. Si cette convention peut se concevoir en ce qu'elle facilite les comparaisons d'un exercice à l'autre, elle aboutit également à fournir un coût moyen qui ne reflète pas la réalité. C'est pourquoi il serait utile de

[30] Les ressortissants étant au nombre de 4,348 millions, on en déduit que le coût global de gestion par ressortissant est de 118,07 / 4,348 = 27,1 euros. Le coût global est calculé avec un taux « conventionnel » de contribution employeur au CAS fixé à 41,1 %.

[31] Le coût global de gestion étant de 118,07 M€ et les dépenses de pensions de l'ordre de 50 040 M€, le coût de gestion pour 100 euros de pensions versées est de 118,07 / 50 040 = 0,23 euros.

compléter le sous-indicateur adopté dans le PAP 2015 par un sous-indicateur qui retracerait ce coût moyen réel.

Enfin, il convient de signaler que l'indicateur relatif au taux de recouvrement des cotisations et contributions du programme 742 - *Ouvriers des établissements industriels de l'État* n'est plus présenté à compter de 2015, conformément à une observation de la Cour. Ce taux était en effet depuis plusieurs années de 100 %.

2 - Un faible impact des indicateurs sur la gestion

Beaucoup d'indicateurs de la mission sont des indicateurs de suivi, et non de gestion : âge moyen à la radiation des cadres, durée moyenne de cotisation, part des agents concernés par la décote et par la surcote.

Les seuls indicateurs d'efficience véritable concernent le coût de gestion des pensions. Pour le programme 741, ils ont surtout pâti du fait que les coûts pris en compte ne concernaient que le SRE et les centres de gestion des retraites (CGR) de la DGFiP et excluaient ceux des ministères employeurs. Cet inconvénient a été levé depuis le PLF 2015. Le PAP et le RAP calculent désormais un coût global par ressortissant (SRE et centres de gestion des retraites + ministères employeurs) et un coût circonscrit à la DGFiP.

Tableau n°14 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite (PAP 2015) [32]

en €	2012	2013	Prév. 2014	Prév. 2014 actualisée	Prév. 2015	Cible 2017
Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite	15,4	14,4	15,2	14,7	14,7	15,3
Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) d'un ressortissant du régime PCMR	26,7	26,9		27,1	27,1	27,1

Source : ministère des finances

La comparaison de ces coûts est instructive : logiquement, la part de dépenses imputables aux ministères aurait dû décroître et tendre vers zéro, compte tenu de la réforme engagée depuis fin 2009 qui prévoit une dévolution des compétences des ministères au SRE en matière de gestion des pensions. Le tableau ci-dessus montre que depuis 2012 cette part est restée stable, autour de 40 % - 45 % du coût total. L'évolution du coût de gestion du SRE ne met pas en évidence, quant à lui, de gains de productivité entre 2012 et 2014[33]. Plus étonnamment encore, la cible pour

[32] Le taux de contribution au CAS retenu par le ministère des finances est un taux conventionnel de 41,1 %.

[33] Selon la DGFIP, la réforme engagée aurait en revanche permis de supprimer 450 ETP entre 2010 et 2012 dans la chaîne de gestion des pensions.

2017 ne prévoit pas de réduction des coûts imputables aux ministères : c'est soit acter par avance l'échec financier d'une réforme qui devait se traduire par la suppression de près de 600 ETP dans les ministères employeurs entre 2010 et 2016[34], soit accepter que l'évolution soit lente et non perceptible à ce stade.

3 - Depuis 2006, une amélioration de la qualité des RAP

La qualité des documents budgétaires s'est significativement améliorée depuis 2006, date d'entrée en application de la LOLF.

Les PAP contiennent ainsi depuis l'exercice 2012 une présentation détaillée de la programmation pluriannuelle où sont retracés les principaux paramètres déterminant le niveau de dépense du CAS (démographie, taux de contribution) et mettant en évidence l'évolution du solde cumulé du compte (solde créditeur). Les explications consacrées aux recettes et aux dépenses, tant dans les PAP que dans les RAP ont également gagné en précision et en exhaustivité.

Ce travail mobilise de façon significative les services du ministère des finances (cf. encadré).

La mobilisation des services pour la mise au point du RAP

La confection du rapport annuel de performances (RAP) mobilise selon le ministre des finances un nombre significatif d'agents.
Pour le SRE, il s'agit principalement de 4 cadres A (1 cadre du secrétariat général et 3 cadres du bureau financier et des statistiques) et 3 cadres A+ (encadrement intermédiaire, supérieur et direction). De plus, la réalisation des bases de données statistiques du SRE, qui sont utilisées pour l'ensemble des travaux et non seulement pour l'élaboration des RAP, mobilise 2 informaticiens et 2 cadres statisticiens. La campagne de production des bases de données annuelles prend 4 semaines (de fin-décembre à fin-janvier, précédée d'une pré-campagne de production et de recette entre fin octobre et début décembre).
Pour la direction du budget, le RAP requiert principalement 1 cadre A et 2 cadres A+ (encadrement intermédiaire et supérieur).
La réalisation des RAP prend environ 7 semaines à la DB et au SRE.

[34] Voir le Rapport public annuel de la Cour, *La Gestion des pensions des fonctionnaires de l'État : le risque d'une réforme tronquée* (2012).

C - Une soutenabilité budgétaire conditionnée par la modification de paramètres structurants

La notion de « soutenabilité », appliquée au CAS *Pensions*, peut être assimilée aux conditions de son équilibre à moyen et long terme. Celui-ci dépend de plusieurs déterminants :

(i) à législation donnée, l'équilibre est déterminé par des facteurs ayant une forte inertie (nombre de pensionnés, pyramide des âges …) qui contribuent à une progression soutenue de la dépense ;

(ii) des paramètres pouvant être modifiés par la législation (âge de départ, taux de revalorisation, durée de cotisations …) ;

(iii) les taux de contribution et de cotisation au CAS qui répartissent les charges liées au financement du compte pour l'année considérée.

1 - Une stabilité du taux des contributions, une poursuite de la hausse des cotisations salariales

Pour la première fois depuis 2006, les taux de contribution employeurs au CAS *Pensions* n'ont pas été augmentés. Ils n'ont pas été modifiés en LFI 2015. Ils sont donc :

1. À la charge de l'État pour les personnels civils de 74,28 %
2. À la charge de l'État pour les personnels militaires de 126,07 %
3. À la charge des collectivités, organismes, offices ou établissements de l'État pour les fonctionnaires civils de l'État et des militaires qu'ils emploient en propre ou par voie de détachement de 74,28 %
4. Pour les ATI de 0,32 %

La hausse du taux de cotisation salariale des fonctionnaires s'est effectuée en 2013 au rythme de + 0,27 point par rapport au taux appliqué au 1er novembre 2012[35] et en 2014 avec une augmentation de 0,38 point par rapport à 2013, afin d'aligner progressivement ce taux sur l'effort contributif des salariés relevant du régime général.

[35] Le taux de novembre 2012 intégrait une hausse de 0,1 point par rapport aux mois précédents pour financer la réforme du 2 juillet 2012 sur les départs anticipés à la retraite pour carrières longues. Au total, cette mesure devrait être financée par une hausse progressive, entre 2012 et 2020, de 0,25 point de la part salariale.

Ce taux est de 9,14 % en 2014. L'augmentation de 0,38 point se décompose comme suit : 0,27 point au titre de la poursuite de la convergence sur le taux des salariés du secteur privé rémunérés au Smic issue de la réforme de 2010, 0,05 point au titre de l'extension du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière, et 0,06 % prévu dans le cadre de la réforme de 2013-2014[36] prévoyant une augmentation du taux de cotisation salariale de 0,30 point, entre 2014 et 2017 pour l'ensemble des régimes de retraite. En revanche, les différences d'assiette des cotisations restent inchangées.

2 - Un impact très progressif de la réforme des retraites de 2010

Parallèlement aux leviers classiques d'augmentation des taux, la réforme des retraites du 9 novembre 2010 a introduit de nouveaux paramètres en prévoyant diverses mesures d'âge et de convergence avec le régime général. La montée en puissance du dispositif reste cependant encore très lente.

Selon les données de la DGFiP, qui n'ont pas été contre-expertisées par la Cour dans le cadre de cette NEB, l'ensemble de ces mesures devrait se traduire par un impact de 2,73 Md€ en 2017 (1,77 Md€ d'économie, 0,96 Md€ de recettes supplémentaires).

Tableau n°15 : Les effets de la réforme de 2010

Impact réforme de 2010 *	Réalisé			Projections actualisées			
en Md€ courants	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FPE	**0,05**	**0,41**	**0,87**	**1,32**	**1,81**	**2,32**	**2,73**
Impacts en dépense	**0,12**	**-0,09**	**-0,40**	**-0,64**	**-1,01**	**-1,36**	**-1,77**
Mesure d'âge (accélérée par la LFSS 2012)	-0,05	-0,33	-0,57	-0,76	-1,05	-1,31	-1,63
Mesures de convergence public / privé	0,17	0,24	0,17	0,12	0,04	-0,05	-0,14
Impacts en recette	**0,16**	**0,32**	**0,48**	**0,64**	**0,81**	**0,97**	**0,96**
Alignement taux de cotisation	0,16	0,32	0,48	0,65	0,81	0,97	0,96

*Source : FPE : DGFIP – Service des retraites de l'État. * Hors effet de l'extension du dispositif de « retraite anticipée pour carrière longue » prévue par le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012*

L'année 2013 (réalisé) ainsi que les projections jusqu'en 2016 sont en ligne avec les estimations d'impact de la réforme de l'an passé et n'appellent pas de remarque particulière. Sur le début de période, à l'instar de l'exercice 2011, le rendement de la réforme est ajusté en 2012 par rapport aux prévisions précédentes du fait de l'impact transitoire de l'aménagement de l'extinction du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants ayant effectué 15 années de service ; cette mesure n'est

[36] Décret n° 2013-1290 du 27 décembre 2013 modifiant les taux des cotisations d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale et des cotisations d'allocations familiales.

finalement entrée en vigueur qu'au 1er juillet 2011, et un peu plus de 15 000 départs anticipés de fonctionnaires de l'État parents de trois enfants ont été recensés en 2011 (soit environ 10 500 de plus qu'en 2010). Par ailleurs, le dispositif est encore ouvert aux agents qui étaient à moins de cinq années de l'âge d'ouverture des droits au 1er janvier 2011. Le coût de la phase transitoire de cette mesure ira ainsi en s'estompant jusqu'en 2015.

III - Les recommandations de la Cour : une mise en œuvre partielle

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé en 2014 quatre recommandations. Deux d'entre elles ont été mises en œuvre partiellement, marquant une amélioration par rapport à l'an dernier. En revanche, les deux autres n'ont donné lieu à aucune mesure d'application.

1 - Les recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre

Recommandation n° 1 : Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non versement dans les délais des contributions au CAS ;

Pour la quatrième année consécutive, cette recommandation, qui recueille l'assentiment théorique du ministère des finances et des comptes publics, n'a toujours pas été appliquée. Deux projets de décrets ont pourtant été rédigés mais sont toujours en attente au cabinet du secrétaire d'État au budget pour consultation du ministère de la décentralisation et de la fonction publique, ainsi que des ministères de la défense et de la justice. L'absence, en 2014, de retard de versement par les ministères n'en rend pas moins impérative la mise en œuvre de cette mesure ou de tout autre dispositif aboutissant au même résultat afin de sécuriser définitivement les paiements futurs.

Recommandation n° 3 : Introduire dans le PLF 2015 un indicateur de performance mesurant l'écart entre la prévision de recettes et la réalisation ;

Le ministère des finances a renouvelé son opposition à cette recommandation en invoquant les mêmes raisons – notamment le fait que

les recettes du CAS dépendent en partie de choix de gestion qui relèvent des ministères gestionnaires (nature des mesures catégorielles, choix de recrutements entre titulaires et non titulaires, niveau d'exécution des dépenses de personnel, etc.) et non du seul ministère des finances. Sans méconnaître la valeur de cet argument, il est à noter que l'un des intérêts d'un tel indicateur serait de mieux détailler l'origine des écarts à la prévision, en mettant en évidence ce qui relève de facteurs susceptibles d'être appréhendés a priori par le ministère des finances et ce qui échappe à son contrôle immédiat.

Faute que cet indicateur soit adopté, il paraîtrait logique, à tout le moins, que les documents budgétaires fournissent davantage d'informations sur l'évolution de l'assiette du CAS. Le PAP pourrait ainsi présenter plus précisément quelles hypothèses ont permis de déterminer le montant des recettes (évolution de la masse indiciaire selon les principaux contributeurs, principales hypothèses sur les choix de gestion des ministères, etc.). Le RAP pourrait alors faire le point de façon détaillée sur le degré de réalisation de ces hypothèses. Les masses budgétaires en jeu le justifient amplement.

2 - Les recommandations partiellement mises en œuvre

Recommandation n° 2 : Poursuivre l'amélioration de la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension, particulièrement pour les agents des établissements publics ;

L'effort entrepris par la DB et le SRE pour améliorer la connaissance des assiettes soumises à contribution au CAS s'est poursuivi en 2014 : des remontées comptables ont eu lieu pour les opérateurs de l'État qui représentent les plus forts enjeux et, depuis l'exercice 2013, la DB recueille désormais régulièrement auprès des ministères les prévisions d'assiettes des opérateurs de l'État dont ils assurent la tutelle. Enfin, les données d'assiette déclarées par les différents employeurs dans leur déclaration automatisée de données sociales (DADS) sont intégrées dans l'infocentre du CAS *Pensions*. De fait, les écarts à la LFI 2014 ont été minimes dans l'ensemble : ils varient de – 0,2 % pour les contributions employeur provenant des établissements publics et collectivités locales à + 1,3 % pour celles provenant de Orange S.A.. Il existe toutefois des marges de progrès concernant notamment les collectivités territoriales.

Recommandation n° 4 : Améliorer l'estimation des coûts de gestion du programme 741 en :

- intégrant les coûts des ministères employeurs dans le calcul du coût annuel par ressortissant et en joignant à cet indicateur de coût unitaire un sous-indicateur présentant les coûts de gestion globaux ; et

- en menant à bien les travaux de définition d'indicateurs de coûts permettant des comparaisons inter-régimes.

Comme il a été rappelé dans la partie performance, le nouveau sous-indicateur « *Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite* » permet désormais de calculer un coût de gestion global, et non plus limité à la DGFiP. Il serait toutefois utile que soit également présenté un coût de gestion incorporant le taux actuel de contribution au CAS, et pas uniquement celui figé à 41,1 %, appelé communément « taux Lépine ».

Si des progrès ont donc été enregistrés, il n'en a toutefois pas été de même pour les travaux réalisés depuis deux ans sous l'égide de la direction de la sécurité sociale (DSS) et destinés à élaborer des indicateurs de comparaison de la productivité entre les différents régimes obligatoires de retraite de base. Selon le SRE et la DB, « l'hétérogénéité des structures participantes à la démarche n'a pas permis d'aboutir à établir des bases de comparaison et d'analyses pertinentes ». C'est pourquoi le comité de direction du 23 janvier 2015 a décidé de suspendre les travaux. Cette décision est regrettable, et il importe que les travaux puissent reprendre en 2015 sur des bases méthodologiques renouvelées.

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour le non versement des contributions au CAS dans les délais ; (recommandation maintenue) ;

Recommandation n° 2 : Poursuivre l'amélioration de la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension, particulièrement pour les agents des établissements publics et des collectivités territoriales (recommandation reformulée) ;

Recommandation n° 3 : Détailler dans les PAP les hypothèses ayant permis de déterminer les assiettes des rémunérations soumises à retenue pour pension, et analyser précisément dans les RAP l'origine des écarts éventuels entre ces hypothèses et la réalisation (recommandation reformulée) ;

Recommandation n °4 : Introduire dans la partie « performance » des PAP et RAP un sous-indicateur relatif au coût de gestion des pensions, calculé à partir du taux de CAS en vigueur, et non plus seulement à partir du « taux Lépine » (nouvelle recommandation).