



Compte d'affectation spéciale Pensions

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2015

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

En M€	
Recettes - LFI	57 569,42
Solde - LFI	727,40
Solde cumulé - LFI	2350,0
Recettes - Exécution	57 313,31
Solde - Exécution	779,17
Solde cumulé - Exécution	2 399,87

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 2015.

Le programme 741 - *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* retrace principalement en dépenses (52 789 M€ en loi de finance initiale (LFI) 2015) les pensions versées au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), les allocations temporaires d'invalidité (ATI) ainsi que les transferts vers d'autres personnes morales. Ses recettes (53 482 M€ en LFI 2015) 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 (1 925 M€ en LFI 2015) et recettes (1 959 M€ en LFI 2015) 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 (2 128 M€ en LFI 2015) et en recettes (2 128 M€ en LFI 2015), 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 dépenses de 2015 et la gestion des crédits

L'exercice 2015 s'est, dans l'ensemble, déroulé conformément aux prévisions faites en LFI 2015, exception faite des modifications apportées aux affectations de reports et aux appels pour versements sur le programme 743, afin de réduire son solde cumulé.

Des dépenses et des recettes inférieures à la prévision

Les dépenses, qui se sont élevées à 56 534 M€, ont été légèrement inférieures à la prévision (56 842 M€), soit un écart de 0,5 %, contre 0,4 % en 2014. Ces moindres dépenses s'expliquent, pour l'essentiel, par une inflation plus réduite que prévu conduisant à une réduction des

dépenses de 99 M€ sur le programme 741 ; et par des affiliations rétroactives inférieures à celles prévues en LFI 2015, occasionnant une moindre charge de 178 M€. En revanche, les dépenses de compensations démographiques ont été plus importantes qu'escomptées en LFI 2015, de 99 M€.

Au total, les dépenses du CAS ont progressé à un rythme réduit par rapport aux années précédentes : +0,5 % entre 2014 et 2015 contre +1,2 % entre 2013 et 2014, alors que la progression était de +2,6 % entre 2012 et 2013, et supérieure à 3 % auparavant (2009-2011).

Les recettes ont été de 57 313 M€, soit un niveau inférieur de 256 M€ à la prévision de la LFI 2015 (- 0,4 %). Les contributions employeur expliquent majoritairement ce résultat. Le phénomène habituellement constaté de progression ralentie des assiettes contributives au CAS s'est répété en 2015, sous l'effet de multiples variables : modification des modes de recrutement et de la nature des mesures catégorielles, variation des crédits de rémunération.

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. En revanche, pour réduire le niveau du solde cumulé jugé excessif sur le programme 743, les versements en provenance du programme 169 – *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* de la Mission Anciens combattants, mémoire et liens de la nation ont été minorés.

Un solde cumulé de 2,4 Md€ à fin 2015

À la fin de l'exercice 2015, le solde cumulé du CAS, représentatif des résultats du compte depuis sa création en 2006, s'élevait à 2,4 Md€, un niveau jamais atteint auparavant.

Cette situation contraste avec les exercices 2011 et 2012 au cours desquels le CAS avait été budgété en déséquilibre, ce qui avait 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 depuis 2013 ont permis de reconstituer le solde cumulé à la demande de la Cour et éloigné ce risque.

Appréciation d'ensemble

Régularité

Les reports « croisés » auxquels il a été procédé ne respectent pas l'article 15-II de la LOLF : « Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme *poursuivant les mêmes objectifs*, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante ». Or, il apparaît que le programme 743 ne poursuit pas les mêmes objectifs que les programmes 741 et 742.

Performance

Les objectifs et indicateurs se signalent par leur grande stabilité, à l'exception de l'indicateur relatif au taux de recouvrement des cotisations et contributions du programme 742 - *Ouvriers des établissements industriels de l'État*, supprimé conformément à une observation de la Cour. Ce taux était en effet depuis plusieurs années de 100 %.

Soutenabilité budgétaire

Au-delà de l'obligation organique d'équilibre du compte respectée en 2015, cet équilibre est corrélé, dans la durée, aux évolutions démographiques générales, à l'augmentation des taux de contribution et de cotisation, ainsi que du comportement de départ en retraite des agents. Pour ces dernières, les prévisions restent fortement marquées par l'incertitude malgré une amélioration constatée de la qualité des prévisions.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour avait formulé au titre de la gestion 2014 quatre recommandations. Une d'entre elles a été mise en œuvre.

L'effort entrepris par la direction du budget (DB) et le service des retraites de l'État (SRE) pour améliorer la connaissance des assiettes soumises à contribution au CAS peut être considéré comme ayant atteint l'objectif attendu.

En revanche, la publication du décret prévoyant des majorations de retards pour non versement dans les délais aux contributions du CAS n'est pas toujours intervenue.

De plus, le ministère des finances a renouvelé son opposition à la recommandation n° 3 relative à l'explicitation dans les projets annuels de performance (PAP) des hypothèses ayant permis de déterminer l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension.

Enfin, il s'est également opposé à faire figurer dans les PAP et rapports annuels de performances (RAP) des sous-indicateurs portant sur le coût de gestion des pensions calculé à partir du taux de contribution au CAS en vigueur.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour formule les recommandations suivantes :

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

Recommandation n° 2 : Analyser précisément l'origine des écarts éventuels entre les hypothèses ayant permis de déterminer les assiettes des rémunérations soumises à retenue pour pension et leur réalisation, soit dans le RAP de la mission Pensions, soit dans le « Jaune » relatif aux pensions, soit dans celui relatif à l'état de la fonction publique et à ses rémunérations (recommandation reformulée) ;

Recommandation n° 3 : Indiquer le montant des coûts de gestion des pensions calculés à partir du taux de contribution au CAS en vigueur, et non plus seulement à partir du « taux Lépine », soit dans la partie « performance » des PAP et RAP de la mission Pensions, soit dans le « Jaune » Pensions en vue de comparaison avec les autres régimes de retraite obligatoires (recommandation reformulée).

Sommaire

Introduction.....	8
1 Comme en 2014, une exécution légèrement inférieure aux prévisions.....	9
1.1 Le résultat de 2015 : un solde excédentaire.....	9
1.2 La programmation des crédits et l'évaluation des recettes : des écarts réduits à la prévision.....	10
1.3 La gestion des crédits en cours d'exercice : reports de crédits et respect de l'exigence d'équilibre.....	26
2 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires.....	32
2.1 Des reports « croisés » irréguliers	32
2.2 Une soutenabilité budgétaire conditionnée par la modification de paramètres structurants	33
2.3 La démarche de performance	34
3 Les recommandations de la Cour.....	38
3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	38
3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	40

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) 2015 a ouvert 56 842 M€ en crédits et évalué les recettes à 57 569 M€. L'exercice devait donc être excédentaire à hauteur de 727 M€. Les dépenses et les recettes se sont révélées inférieures aux prévisions avec respectivement 56 534 M€ et 57 313 M€, faisant apparaître un excédent de 779 M€.

Le CAS Pensions regroupe trois programmes : 741, 742 et 743. Il n'a fait l'objet d'aucune modification de périmètre en 2015.

Le programme 741 - *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* (52 789 M€ en LFI 2015) 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 (CPCMR), et aux allocations temporaires d'invalidité (ATI). Il représente 92,9 % des crédits autorisés du CAS.

Le programme 742 – *Ouvriers des établissements industriels de l'État* (1 925 M€ en LFI 2015) 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* (2 128 M€ en LFI 2015), 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.) en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG). Ses crédits constituent 3,7 % de ceux du CAS.

1 Comme en 2014, une exécution légèrement inférieure aux prévisions

1.1 Le résultat de 2015 : un solde excédentaire

Tableau n° 1 : Équilibre du CAS Pensions

en M€	2015					
	Recettes		Dépenses		Solde d'exécution prévisionnel	Solde d'exécution
	LFI	Exécution	LFI	Exécution		
P. 741	53 482,4	53 301,1	52 789,4	52 537,0	693,0	764,1
P. 742	1 959,4	1 957,6	1 925,0	1 902,8	34,4	54,8
P. 743	2 127,6	2 054,5	2 127,6	2 094,6	0,0	-40,1
TOTAL	57 569,4	57 313,2	56 842,0	56 534,4	727,4	778,8

Source : Cour des comptes

L'exécution 2015 s'est achevée pour la mission *Pensions* avec un **solde positif** de 779 M€ contre la prévision d'un excédent de 727 M€. Ce résultat s'explique par deux séries de facteurs :

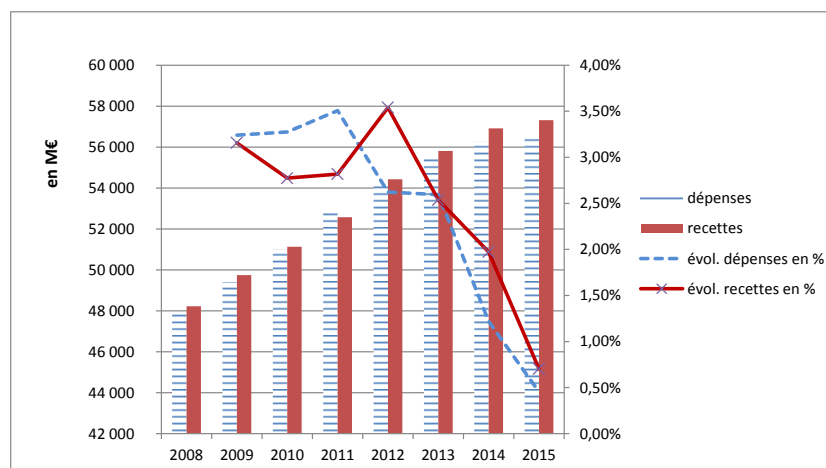
- des dépenses inférieures à l'autorisation de 308 M€, principalement sous l'effet d'une moindre revalorisation des retraites, des dépenses de « *décristallisation* »¹ moins importantes que prévues, des dépenses d'affiliations rétroactives inférieures à la prévision, compensées en partie par des dépenses de compensations démographiques plus importantes que prévues ;
- un niveau de recettes inférieur de 256 M€ à la LFI 2015 : ce phénomène s'explique principalement par des assiettes de cotisations plus réduites entraînant une diminution des contributions ; des recettes de cotisations salariales d'Orange S.A. inférieures à la prévision ; ainsi que des recettes de validation de service, également inférieures, sont venues renforcer cette

¹ À l'occasion de l'accession à l'indépendance des territoires sous souveraineté française, la loi de finances pour 1960 avait prévu que les pensions, quelle qu'en soit la nature, qui y étaient servies seraient 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. Les conséquences de la prolongation d'un an du délai de dépôt des dossiers de « *décristallisation* », introduite par l'amendement II.353 du projet de loi de finances pour 2014 n'avaient pas pu être correctement anticipées au moment de l'élaboration de la LFI 2015, car les données de l'année 2014 n'étaient que partiellement connues.

tendance à la baisse ; d'autres mouvements de sens contraire sont venus atténuer la baisse des recettes.

L'exécution 2015 présente des éléments de continuité au regard des exercices précédents, tels que des prévisions d'entrées en pensions difficiles à estimer et un phénomène de réduction des assiettes du CAS par rapport aux prévisions de la LFI 2015 qui s'est poursuivi. De même, le ralentissement des dépenses, déjà observé les années précédentes, se confirme.

Graphique n° 1 : Historique des dépenses et recettes



Source : Cour des comptes avec données de la DB

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 de gestion sont abordés dans les parties suivantes.

1.2 La programmation des crédits et l'évaluation des recettes : des écarts réduits 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 Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire des deux fonds constitutifs du programme. Le programme 743 présente la particularité que les dépenses sont entièrement financées par le budget général de l'État. 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 correspondent pas à une contrepartie de cotisations.

1.2.1 Les hypothèses de budgétisation en dépenses

Deux paramètres interviennent principalement dans la budgétisation des crédits : les revalorisations de pensions et les hypothèses d'entrée et de sortie en paiement². Le tableau n° 2 synthétise les écarts :

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

	Prévision en LFI 2015	Réalisation	Impact sur la dépense
Revalorisation au 1er avril 2015 (art. L.341-6 du CSS)	0,3%	0%	- 80 M€
Revalorisation au 1er octobre 2015 (art. L.161-23-1 du CSS)	0,9%	0,1%	
Versement prime exceptionnelle de 40 €* [*]		+ 4 M€	+ 4 M€
Revalorisation point fonction publique	0	0	0 M€
Entrées en paiement de pensions civiles			
dont entrées en paiement en 2014	54 100	54 306	- 2 M€
dont entrées en paiement en 2015	49 200	51 000	+ 37 M€
Entrées en paiement de pensions militaires			
dont entrées en paiement en 2014	12 500	11 770	- 15 M€
dont entrées en paiement en 2015	12 000	11 200	- 9 M€
Sorties pensions civiles	51 700	54 500	- 10 M€
Sorties pensions militaires	18 700	19 000	- 4 M€

* non budgété en LFI

Source : Cour des comptes avec données de la DB

1.2.1.1 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.

Les pensions de retraite sont revalorisées au 1^{er} octobre de chaque année, d'après l'article L. 16 du CPCMR et selon l'indice des prix à la

² 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 agents non titulaires des ministères qui relèvent du régime général des salariés.

consommation (IPC) hors tabac³. La revalorisation à cette date en 2015 a été de 0,1 % alors qu'il était prévu d'y procéder à hauteur de 0,90 %.

Les pensions d'invalidité, mentionnées aux articles L. 27 à L. 30 ter, L. 34 et L. 50 du CPCMR sont revalorisées au 1^{er} avril selon la valeur du « point fonction publique » en vigueur à la date de la liquidation de la pension lors de la radiation des cadres⁴. Contrairement à la prévision faite d'une revalorisation de + 0,30 %, il n'y a pas eu de revalorisation des pensions d'invalidité.

Les dépenses ont ainsi été inférieures aux prévisions de 80 M€ sur le programme 741 et de 4 M€ sur le programme 742.

1.2.1.2 Les entrées et sorties de paiement

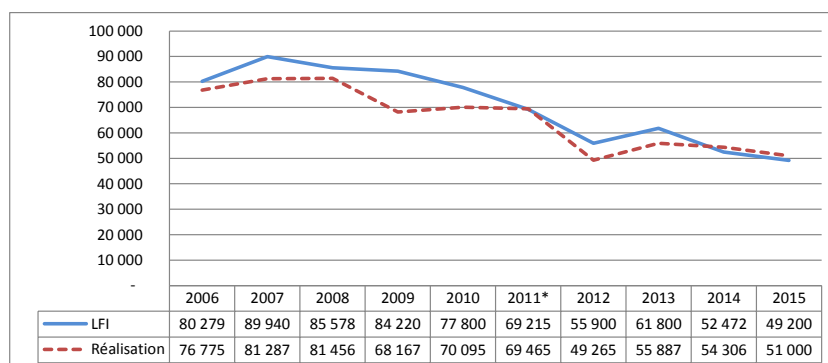
Les entrées en paiement de pensions directes se sont révélées, par rapport à la LFI 2015, supérieures de 1 800 unités pour les pensions civiles et inférieures de 800 unités pour les pensions militaires. L'effet budgétaire de cette exécution est une dépense supplémentaire de l'ordre de +28 M€ selon le ministère du budget. Sur le programme 742, les effectifs de pensionnés au 31 décembre 2015 sont moins importants que ce qui avait été estimé en raison d'un effet générationnel qui limite les nouvelles pensions, induisant une baisse de la dépense de 7,1 M€ malgré une mortalité plus faible.

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 légère sous-estimation depuis 2014 (Cf. Graphique n° 2).

³ L'article L. 16 du code des CPCMR renvoie à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale (CSS) qui revalorise les pensions au 1^{er} 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 1^{er} avril de chaque année : les articles L. 27 à L. 30 ter, L. 34 et L. 50 du code des CPCMR renvoient ainsi, par dérogation à l'article L. 16 du code des CPCMR, à l'article L. 341-6 du CSS.

⁴ La revalorisation « inflation » s'applique à l'ensemble des pensionnés, la revalorisation « point fonction publique » ne concerne, le cas échéant, que les nouveaux retraités.

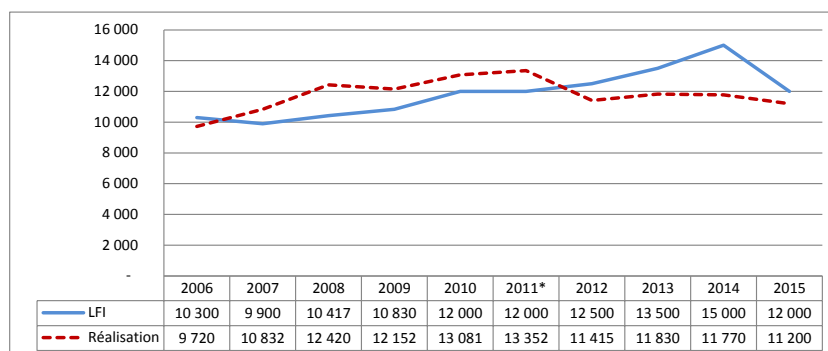
Graphique n° 2 : Prévisions et réalisations d'entrées en paiement de pensions civiles du programme 741



Source : Cour des comptes avec données de la DB et de la DGFIP

L'écart entre les prévisions et la réalisation d'entrées en paiement des pensions militaires témoigne d'une surestimation (7 %) mais moins importante que celle constatée en 2014 (22 %) :

Graphique n° 3 : Prévisions et réalisations d'entrées en paiement de pensions militaires de droit direct du programme 741



Source : Cour des comptes avec données de la DB et de la DGFIP

Quant aux « sorties de pensions », provenant des décès, elles se sont révélées supérieures à la prévision, induisant une réduction des dépenses de 14 M€.

Au total, les prévisions ont été plus proches de la réalisation que les années passées. Il faut toutefois souligner la persistance de difficultés à évaluer les départs de parents de trois enfants, la LFI 2015 reposant sur

une hypothèse de 500 départs contre 1 200 observés. L'impact budgétaire reste cependant très faible.

1.2.2 Les dépenses par programme

1.2.2.1 Programme 741 : les dépenses des pensions militaires inférieures à la prévision budgétaire

Avec 52 537 M€ en dépenses et 53 301 M€ en recettes, le programme 741 présente un solde excédentaire de 764 M€, supérieur à la prévision de 693 M€ de la LFI 2015. Deux phénomènes se sont conjugués pour expliquer ce résultat : les dépenses ont été inférieures aux prévisions de la LFI 2015, à hauteur de 253 M€ mais les effets de cette moindre exécution ont été réduits par une réalisation des recettes inférieure de 181 M€.

Tableau n° 3 : Les dépenses du programme 741

Dépenses P.741 (en M€)	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	Écart à la LFI	
Action 1 Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	41 275	42 039	42 583	42 587	4	0,0%
<i>Dont pensions</i>	40 501	41 268	41 893	41 835	-58	-0,1%
<i>Dont compensations entre régimes et</i>	755	758	672	736	64	9,6%
<i>Dont affiliations rétroactives (AFR)</i>	14	9	12	13	1	4,6%
<i>Dont autres dépenses</i>	4	4	6	3	-3	-43,3%
Action 2 Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	9 918	9 965	10 063	9 809	-253	-2,5%
<i>Dont pensions</i>	9 533	9 564	9 680	9 570	-110	-1,1%
<i>Dont compensations</i>	107	98	113	148	35	30,5%
<i>Dont AFR</i>	278	302	269	91	-178	-66,3%
<i>Dont autres dépenses</i>	0	0	0	0	0	189,5%
Action 3 (charges liées aux ATI)	143	143	144	141	-3	-2,2%
Total programme 741	51 336	52 147	52 789	52 537	-253	-0,5%

Source : DB

Les dépenses de pensions sont inférieures de 168 M€ aux crédits de la LFI 2015, soit de 0,33 %. Cette sous-exécution concerne en priorité les dépenses de pensions de militaires (- 110 M€), et, dans une moindre mesure, les pensions civiles (- 58 M€).

Les dépenses des **pensions civiles** restent, comme l'an dernier, plus proches de la dépense prévue en LFI puisque l'écart est de 58 M€. Il s'explique par :

- le coefficient de revalorisation des pensions au 1^{er} octobre 2015 de + 0,1 % contre + 0,90 % prévu en LFI 2015, induit des moindres dépenses à hauteur de 80 M€ ;
- la révision à la hausse des entrées en paiement de droit direct en 2015 conduit à un surcoût de 37 M€ ;
- des moindres dépenses annexes de rappels de pensions et d'indemnité temporaire de retraite permettent une économie de 12 M€ ;
- une surmortalité conduit à un moindre coût de 10 M€ ;
- une surestimation par la LFI 2015 du montant de la pension moyenne entraîne une économie de 5 M€ ;
- le surcoût associé au versement de la prime exceptionnelle⁵ de 40 € pour 4 M€, non budgétée en LFI 2015 ;
- le nombre de départs à la retraite de 2014 a été correctement anticipé mais les effets calendaires sont à l'origine en 2015 d'une révision des dépenses à la baisse de 2 M€.

La sous-exécution des dépenses des **pensions militaires** était déjà de 135 M€ en 2012, 140 M€ en 2013 et de 153 M€ en 2014.

L'écart de 110 M€ en 2015 provient de :

- une surestimation de la pension moyenne (40 M€) ;
- une surestimation des dépenses de « *décristallisation* » des pensions (25 M€) ;
- un constat à la baisse des effectifs d'entrants pour 24 M€ ;
- le coefficient de revalorisation des pensions au 1^{er} octobre 2015 de + 0,1 % contre + 0,90 % prévu en LFI 2015, induit des moindres dépenses à hauteur de 19 M€ ;
- le surcoût associé au versement de la prime exceptionnelle de 40 € pour 5 M€, non budgétée en LFI 2015 ;
- des décès plus nombreux que prévus touchant les militaires conduisant à un moindre coût de 4 M€ ;

⁵ Prime exceptionnelle de 40 € au titre de 2014 pour les pensions dont le montant tous régimes n'excède pas 1 200 €.

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

Les **autres dépenses** ont été inférieures à celles prévues en LFI 2015, principalement en raison de régularisations. En effet, le nombre des affiliations rétroactives⁶ s'est révélé inférieure à celui associé à la LFI 2015 de 178 M€. L'écart provient essentiellement du versement forfaitaire annuel au régime général de l'assurance vieillesse (CNAVTS) pour les militaires ayant quitté l'armée. L'écart est de - 164,5 M€ car le solde dû en 2015 est inférieur à la prévision LFI 2015 et il est minoré par la régularisation d'un trop-perçu 2014.

Par ailleurs, le montant des dépenses payées par le programme 741 pour l'affiliation rétroactive des militaires au régime complémentaire de l'IRCANTEC est inférieur de 14 M€. Pour les civils, le montant des dépenses est en phase avec la LFI 2015 avec une différence de + 0,6 M€.

Quant aux dépenses de compensations démographiques, d'une part, entre régimes de base de la sécurité sociale et, d'autre part, entre l'État et la CNRACL⁷, elles sont en sur-exécution de 99 M€ par rapport à la LFI 2015 compte tenu de régularisations intervenues au titre de 2014 et de mises à jour postérieures à la préparation de la LFI 2015. Enfin, d'autres dépenses (remboursements de trop-perçu, intérêts moratoires ...) ont été inférieurs de 3 M€ par rapport à celles prévues en LFI 2015.

1.2.2.2 Programme 742 : des dépenses inférieures à la prévision de 22 M€

Alors que l'exercice 2014 s'était conclu pour le programme 742 avec un solde négatif de 44 M€ pour un déficit prévu en LFI 2015 de 40 M€, l'exercice 2015 montre un solde positif de 55 M€ pour un solde positif prévu de 34 M€.

Les dépenses du programme ont été inférieures de 22 M€ par rapport aux crédits ouverts en LFI 2015.

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 CPCM) 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 n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales.

Cette évolution, qui porte pour l'essentiel sur les dépenses de prestations, est essentiellement liée à celle des **effectifs de pensionnés**. En effet, ceux-ci ont été surestimés en LFI 2015 (102 705 pensionnés constatés sur 2015 contre 103 098 prévus, soit 158 pensionnés de plus sur les droits directs vieillesse et 551 pensionnés de moins s'agissant des droits dérivés).

En revanche, les prévisions de **mortalité** ont été revues à la baisse de près de 10% par rapport à la LFI 2015 avec 459 décès de moins au 31 décembre 2015.

Au total, la conséquence de ces deux facteurs est une baisse du coût des prestations de 7,1 M€.

Le montant de la **pension moyenne mensuelle** est revu à la baisse d'une part sur la base de la différence d'effectifs (- 12,2 M€) et d'autre part à la suite de l'absence de revalorisation au 1^{er} avril, contre une revalorisation attendue de 0,3 % et d'une revalorisation de 0,1 % au 1^{er} octobre contre une revalorisation attendue de 0,9 % (-3,7 M€).

Ces baisses ont toutefois été limitées par les dépenses du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCÉM), supérieures de 2,1 M€.

Tableau n° 4 : Les dépenses du programme 742

en M€	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	écart
Action 1 Prestations vieillesse et invalidité	1832,8	1842,8	1860,2	1837,2	-23,0
Action 3 Autres dépenses spécifiques	1,1	0,4	1,4	1,0	-0,4
Action 4 Gestion du régime	8,2	8,0	8,1	7,2	-0,9
Action 5 RATOCÉM	56,4	57,4	55,3	57,4	2,1
Total dépenses programme 742	1898,5	1908,6	1925,0	1902,8	-22,2

Source : DB

1.2.2.3 Le programme 743 : des dépenses inférieures à la prévision de 33 M€

Les dépenses du programme ont été inférieures de 33 M€ par rapport aux crédits ouverts par la LFI 2015.

Tableau n° 5 : Les dépenses du programme 743

En M€	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	écart
Action 1 reconnaissance de la nation	852,5	814,0	785,5	772,2	-13,2
Action 2 réparation	1 470,7	1 365,0	1 295,6	1 278,4	-17,1
Action 3 pensions Alsace-Lorraine	15,4	15,3	16,0	15,3	-0,7
Action 4 allocations de reconnaissance des anciens supplétiifs	16,5	16,4	17,2	14,9	-2,3
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	12,6	13,0	13,3	0,4
Action 7 pensions de l'ORTF	0,4	0,4	0,3	0,3	0,0
Total programme 743	2 368,3	2 223,8	2 127,6	2 094,6	-33,0

Source : DB

Comme l'an passé, la baisse enregistrée s'explique par une diminution plus ample des effectifs que prévu. Les autres paramètres intervenant dans l'évolution des prestations versées (voir encadré ci-dessous) ont été conformes à la prévision.

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 1^{er} juillet 2012) et de la valeur du point d'indice de PMIVG fixée par arrêté (actuellement 14,00 €)⁸ ;

- 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 compte⁹ 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'État¹⁰.

⁸ Son montant annuel s'élève donc, depuis le 1^{er} janvier 2015, à 672 €.

⁹ Article L. 9 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

¹⁰ Article L. 8 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

1.2.3 Les hypothèses de budgétisation en recettes

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.

1.2.3.1 Les taux de contributions employeurs et les cotisations salariales

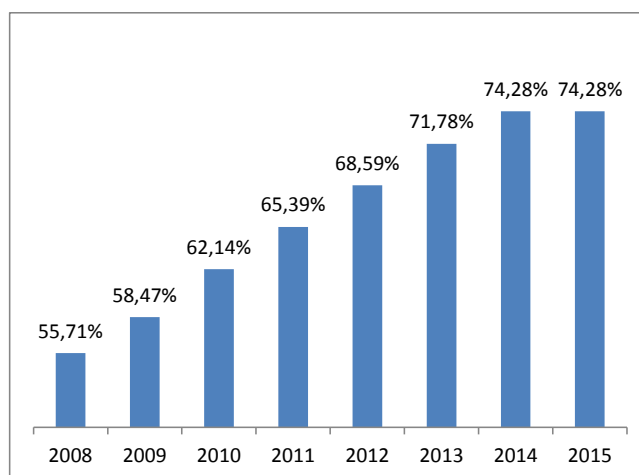
Les taux de contribution employeur (civils, militaires, allocations temporaire d'invalidité) sont déterminés chaque année en fonction de la prévision de dépenses du CAS, des autres recettes dont les cotisations des salariés et de la prévision d'évolution de l'assiette contributive¹¹. Les contributions employeur, évaluées en LFI 2015 à 46 741 M€, sont acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires affiliés au régime du CPCMR : État, établissements publics, ou sociétés commerciales employant des fonctionnaires¹², 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 militaires¹³, sans changement par rapport à 2014.

¹¹ L'assiette contributive correspond à la partie de la masse salariale des agents publics dite « indicée ». Elle comprend la masse des traitements et soldes, les bonifications indiciaires ainsi que certaines indemnités prises en compte pour le calcul de la pension de retraite, telles que les indemnités de sujétion spéciale de police ou de gendarmerie, la prime mensuelle de technicité versée aux agents relevant des administrations financières, etc...

¹² Dont les corps ont été mis, par ailleurs, en extinction.

¹³ La circulaire de la direction du budget NOR FCPB1416302C 18 juillet 2014, 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 2015.

**Graphique n° 4 : Évolution du taux de contribution
employeurs au CAS Pensions pour les agents civils**



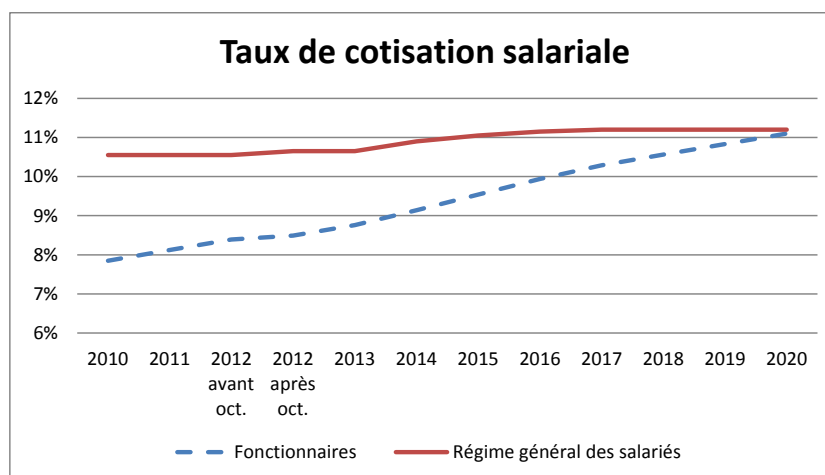
Source : Cour des comptes

* 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 2015 à hauteur de + 0,4 point¹⁴ par rapport au taux appliqué en 2014, afin d'aligner progressivement ce taux sur l'effort contributif des salariés relevant du régime général. Assis sur les traitements et éléments de rémunérations indicés, il s'est élevé en 2015 à 9,54 %.

¹⁴ La décomposition de cette augmentation est précisée en page 24.

Graphique n° 5 : Taux de cotisation salariale des fonctionnaires et des ouvriers d'État



Source : FPE : DGFIP – Service des retraites de l'État.

1.2.3.2 Les assiettes de cotisations

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 2015 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 CAS¹⁵ 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 calcul des droits 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

¹⁵ Sauf dans certains cas particuliers : indemnités de sujétions spéciales de police, indemnité mensuelle de technicité, etc.

manière structurelle, une progression ralentie des assiettes du CAS par rapport à la prévision, perceptible depuis plusieurs années, mais qui a tendu à se réduire en 2014 et 2015.

Ces difficultés liées à l'estimation des assiettes sont encore plus sensibles pour les établissements publics (employant des personnels 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 406 M€ soit une baisse de 1,0 %.

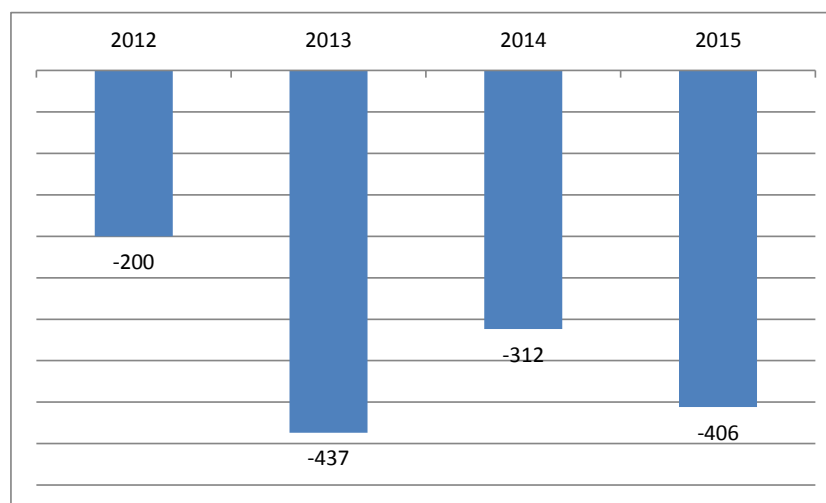
Tableau n° 6 : Comparaison entre la prévision et l'exécution des assiettes ministérielles de cotisations au CAS Pensions en 2015

en M€	LFI 2015	Exécution 2015	Écart	Écart en %
assiettes "civils"	39 950	39 544	- 406	-1,0%
assiettes "militaires"	7 310	7 395	85	1,2%

Source : DB

Cette évolution est du même ordre que celle constatée les années précédentes.

Graphique n° 6 : Écart entre la prévision et l'exécution des assiettes ministérielles de cotisations au CAS Pensions de 2011 à 2015



Source : Cour des comptes avec données DB

Dans une moindre mesure, les recettes de contributions employeurs provenant d'Orange S.A. se sont avérées inférieures à la prévision de 25 M€.

1.2.4 Les recettes par programme

1.2.4.1 Le programme 741 : une érosion des assiettes contributives de nouveau marquée

Tableau n° 7 : Recettes du programme 741

en M€	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	Écart
cotisations salariales	5 424	5 656	5 926	5 926	-1
<i>dont civils</i>	4 245	4 460	4 726	4 706	-21
<i>dont militaires</i>	725	748	751	776	25
<i>dont Orange S.A.</i>	156	151	151	146	-5
<i>dont La Poste S.A.</i>	271	269	268	267	0
<i>dont budgets annexes</i>	27	28	30	30	0
contributions employeurs	45 306	46 300	46 741	46 538	-203
<i>dont civils (État)</i>	27 842	28 999	29 675	29 373	-302
<i>dont civils (établissements publics + Collectivités locales)</i>	5 721	5 792	5 794	5 790	-4
<i>dont militaires (État)</i>	9 480	9 367	9 215	9 323	108
<i>dont militaires (EP+CL)</i>	12	11	9	14	5
<i>dont Orange S.A.</i>	822	803	800	775	-25
<i>dont La Poste S.A.</i>	1 207	1 098	1 029	1 030	1
<i>dont budgets annexes</i>	222	230	219	233	14
ATI	144	146	148	148	0
validations de services	92	69	80	61	-18
rachats d'études	4	4	3	4	1
compensations	15	1	0	20	20
FSV	1	1	1	10	9
indus	12	23	27	15	-12
CNRACL	534	581	554	573	19
Autres	6	3	3	7	4
Total recettes P.741	51 538	52 785	53 482	53 301	-181

Source : DB

Les recettes du programme ont été inférieures de 181 M€ par rapport aux crédits ouverts par la LFI 2015. L'érosion des assiettes par rapport à la prévision de la LFI explique majoritairement l'écart de 203 M€ sur les contributions employeur. Ces contributions représentent 87,4 % des recettes prévues en LFI 2015.

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 5 M€ par rapport à la LFI 2015 alors que les contributions employeur étaient inférieures de 25 M€ en raison de la différence de taux concurrentiel¹⁶ finalement utilisé¹⁷.

1.2.4.2 Le programme 742 : des recettes globalement en ligne avec la prévision

Les recettes du programme ont été inférieures de 1,8 M€ au montant inscrit en LFI 2015.

Les effectifs prévisionnels de cotisants ont été surestimés en LFI 2015 d'environ 2 000 cotisants¹⁸. 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.

Cet écart important entre la prévision et la réalisation (environ 6 %) provient de l'incertitude quant au volume exact des transferts vers la fonction publique territoriale des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) au titre de l'année 2015, conformément au droit d'option ouvert par le décret du 6 mai 2014¹⁹. Aucune prévision n'a été faite lors de ce transfert. Le nombre d'agents transférés a finalement été de 1 961, ce chiffre explique 98 % de la surestimation.

Cependant, l'effet a été limité par l'effet de sous-estimation du salaire moyen.

Au total, les recettes de cotisations et contributions ont été inférieurs de 4,4 M€ à la LFI 2015.

Par ailleurs, les recettes issues de la compensation inter-régimes ont été exécutées en hausse de 1,1 M€ ainsi que les recettes reçues au titre

¹⁶ 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 ».

¹⁷ Le taux d'équilibre concurrentiel est fixé postérieurement à la LFI.

¹⁸ En moyenne annuelle, les effectifs sont estimés à environ 33 586 sur l'année 2015.

¹⁹ Décret n°2014-456 du 6 mai 2014 qui fixe les conditions d'intégration d'environ 4 300 ouvriers des OPA ayant la charge de l'entretien des routes anciennement nationales redevenues départementales.

du RATOCEM qui ont été supérieures de plus de 2 M€ par rapport à la LFI 2015.

Les autres recettes (produits techniques et financiers, contributions des FSI, FSV,...) ont été inférieures de 1,1 M€ par rapport au montant estimé en LFI 2015.

1.2.4.3 Le programme 743 : un ajustement des recettes afin de réduire le solde cumulé du programme

Tableau n° 8 : Recettes du programme 743

En M€	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	Écart	Écart en %
Financement des pensions militaires d'invalidité	1 373,70	1 295,60	1 241,60	-54	-4,20%
Financement de la retraite du combattant	825,6	784,7	768,6	-16,1	-2,10%
Financement pensions Alsace-Lorraine	15,8	16	15,4	-0,6	-3,50%
Financement alloc reconnaissance anciens supplétifs	33,2	17,2	15	-2,2	-12,80%
Financement du traitement de membres Légion d'Honneur	0,2	0,2	0,2	0	2,70%
Financement traitement Médaille militaire	0,5	0,5	0,5	0	-0,10%
Autres*	14,3	13,4	13,2	-0,2	-1,60%
Total Recettes P.743	2 263,40	2 127,60	2 054,50	-73,1	-3,40 %

Source : Cour des comptes avec données DB. * Sapeurs pompiers et agents de la défense passive, agents des chemins de fer franco-éthiopiens, pensions des agents de l'ORTF.

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.

Les recettes ont été ajustées en cours d'année pour s'adapter au niveau des dépenses qui ont été inférieures de 33 M€ à la prévision établie en LFI 2015. Mais, au-delà de ce mouvement habituel, le ministère des finances a souhaité réduire significativement le solde cumulé du programme 743 qui s'établissait à 59 M€ à la fin 2014. En conséquence, ses recettes ont été réduites de plus de 40 M€, de manière à ramener le solde cumulé à moins de 20 M€. Les programmes du budget général finançant le programme 743 ont donc vu leurs dépenses réduites de 40 M€, ce qui a facilité d'autant le respect de la norme.

Indépendamment du sujet des reports de l'exercice 2014 qui est examiné plus loin, la minoration du solde cumulé du programme 743 ne soulève pas de problème de régularité mais de cohérence avec le choix du ministère des finances de laisser s'accroître le solde cumulé du programme 741 et de ne pas modifier en cours d'année les taux de contribution employeur au CAS Pensions (voir *infra*).

Pour justifier cette décision, le ministère estime que le programme 743 fonctionnant en « miroir » de programmes situés sur le budget général et ses ressources correspondant à une subvention, il se distingue des programmes 741 et 742, qui sont, eux, financés principalement par des ressources contributives. A la différence de ces derniers, il est donc un programme par où ne font que transiter des crédits et qui ne devrait donc pas disposer, au-delà d'une trésorerie destinée à amortir les aléas de gestion infra-annuelle, d'un solde cumulé très important.

Cette conception est recevable d'un point de vue théorique mais il est souhaitable qu'elle n'aboutisse pas à des règles de gestion divergentes pour les programmes 741 et 742 d'une part, et 743 de l'autre.

1.3 La gestion des crédits en cours d'exercice : reports de crédits et respect de l'exigence d'équilibre

1.3.1 Des reports « croisés » pour diminuer le solde cumulé du programme 743

Il n'y a pas eu d'annulation de crédits en LFR 2015. Les seules mesures intervenues en gestion 2015 ont été les reports de crédits issus de l'exercice 2014.

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 988 M€, ne sont pas soumis au plafonnement à 3% des crédits de la LFI mentionné à l'article 15-II de la LOLF²⁰.

²⁰ 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 ».

La particularité de 2015 a été de modifier la répartition au sein de la mission²¹, en minorant le report du programme 743 de 46,1 M€ au bénéfice du programme 741 pour 32,2 M€ (70 %) et du programme 742 pour 13,9 M€ (30 %).

Tableau n° 9 : Mouvements de crédits sur le CAS Pensions

<i>Autorisations d'engagements (en M€)</i>	Programme 741	Programme 742	Programme 743	Mission
LFI	52 789,4	1 925,0	2 127,6	56 842,0
LFR				
Total des mouvements de crédits	906,5	50,5	31,4	988,4
dont :				
<i>reports</i>	906,5	50,5	31,4	988,4
<i>virements</i>				-
<i>transferts</i>				-
<i>décrets d'avances</i>				-
<i>répartition dépenses accidentelles</i>				-
<i>Annulations</i>				-
Fonds de concours et att. produits				-
Total des crédits disponibles	53 695,9	1 975,5	2 159,0	57 830,4
Crédits consommés	52 536,7	1 902,8	2 094,6	56 534,1

Source : DB

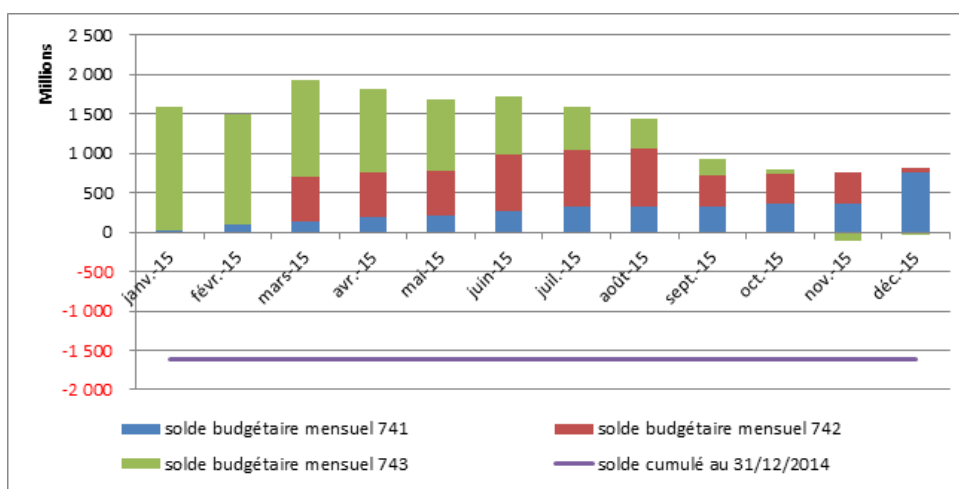
1.3.2 Le respect de la condition d'équilibre

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* ».

²¹ Arrêté du 10 avril 2015 (NOR : FCPB1508634A)

Le suivi, réalisé en continu, permet de vérifier que le solde cumulé est demeuré positif en 2015 :

Graphique n° 7 : Solde budgétaire mensuel du CAS Pensions



Source : DB

Note de lecture : Le solde budgétaire affiché correspond au solde budgétaire mensuel cumulé à partir du 1^{er} janvier 2015.

Le solde cumulé au 31/12/2014 (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.

Comme l'indique le graphique n° 5, 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.

Cependant, afin de 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 de l'État, territoriaux et hospitaliers soient alignées à moyen terme sur celles en vigueur dans le régime général²².

La Cour n'a pas constaté de retard dans les versements au CAS sur les derniers exercices. Afin de garantir ces versements, elle réitère toutefois le souhait qu'un dispositif adéquat soit mis en place pour sécuriser cet objectif.

1.3.3 Un solde cumulé qui atteint 2,4 Md€

Le solde cumulé du CAS, assimilable à un fonds de roulement, représente le montant maximum de déficit instantané²³ tolérable par le CAS pour respecter l'article 21-II de la loi organique.

Après avoir atteint environ 1,6 Md€ en décembre 2014, il s'élevait fin 2015 à 2,4 Md€, un niveau inédit depuis la création du compte en 2006.

Une telle situation contraste avec les années 2011-2012 au cours desquelles le solde du CAS, budgété et exécuté en déficit, représentait moins de 0,8 Md€.

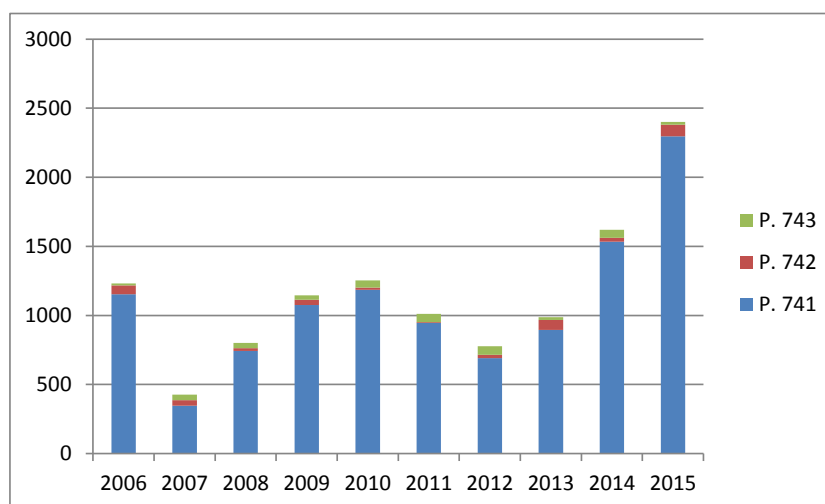
Répondant aux observations de la Cour qui estimait notamment qu'une réduction trop sensible du solde rendait aléatoire le respect de l'article 21-II de la LOLF, le ministère des finances avait alors décidé, à partir de la LFI 2013, de budgéter le CAS en excédent afin de reconstituer le solde cumulé à « *environ 1,3 Md€, niveau cohérent avec les recommandations de la Cour des comptes et du Parlement pour permettre le respect de l'équilibre* »²⁴.

²² 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).

²³ Écart entre la somme des recettes et la somme des dépenses enregistrées par le compte depuis sa création.

²⁴ PAP 2013, p. 12. La Cour avait recommandé dans la NEB relative à l'exercice 2011 de « reconstituer le solde cumulé en 2013 et ne pas recourir de façon permanente au programme 195 pour assurer l'équilibre du CAS ». La NEB évoquait un montant du solde « calibré pour osciller autour d'un milliard d'euros », en référence avec la valeur moyenne du solde depuis la création du compte en 2006.

**Graphique n° 8 : Évolution du solde cumulé du CAS Pensions
(en M€)**



Source : Cour des comptes avec données de la DB

Le ministère des finances, dans les réponses qu'il a adressées à la Cour, indique ne pas envisager de réduire le taux de contribution employeur dans les prochains exercices, ni à l'occasion de la construction du PLF, ni en cours d'année (au contraire de ce qu'il avait fait en décembre 2009 et en décembre 2013) : *« il n'apparaît pas souhaitable de modifier, par à-coups, le niveau des taux de contribution au CAS Pensions en budgétisation ou en cours d'année, dans la mesure où la dynamique spontanée des dépenses de pension ramènera mécaniquement le niveau du solde cumulé du CAS Pensions autour d'1 Md€. Une stabilisation des taux est donc privilégiée, de manière à atteindre ce niveau aux alentours de 2018-2019, en l'état actuel des dernières prévisions, sous l'effet de la croissance tendancielle de la dépense de pensions »*.

Cette pratique, si elle était durablement suivie d'effet, rapprocherait la gestion du compte *Pensions* de celle d'une caisse de retraite qui s'efforce de lisser ses taux de cotisation et préserve des excédents dans la perspective de devoir faire face à de futures dépenses supplémentaires.

1.3.4 Un solde d'exécution de - 40 M€ pour le programme 743

La LFI 2015 prévoyait un solde nul du programme 743 dont les dépenses sont financées par des recettes de programmes supports. En exécution le solde s'établit à - 40 M€. Ce résultat s'explique par la minoration des versements du programme 169 – *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* de la Mission Anciens combattants, mémoire et liens de la nation au programme 743 pour le financement des actions 1(- 5,8 M€) et 2 (- 34,2 M€). Cette mesure permet de ramener le solde cumulé du programme 743 à un niveau plus proche de l'équilibre (19 M€).

2 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

2.1 Des reports « croisés » irréguliers

Le recours aux reports « croisés » a modifié la destination des crédits et n'a donc pas respecté la volonté du législateur organique. Ainsi, le report du programme 743 a été minoré de 46,1 M€ au bénéfice des programmes 741 et 742.

En effet selon l'article 15-II de la LOLF : *« Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante »*. De plus, la circulaire de la direction du budget NOR FCPB1428375C du 12 janvier 2015, relative aux reports de crédits de 2014 sur 2015, rappelle que *« les reports croisés ne sont autorisés qu'en cas de suppression d'un programme ou si la politique publique pour laquelle les crédits ont été ouverts est poursuivie sur un autre programme. »*

Or, il est difficile de considérer que le programme 743 poursuit les mêmes objectifs que les programmes 741 et 742. Il retrace en effet surtout les crédits des pensions civiles et militaires d'invalidité, alors que les programmes 741 et 742 ceux des retraites des personnels civils et militaires, ainsi que celles des ouvriers d'État.

De plus en 2014, les crédits non consommés et donc reportables du programme 743 portaient sur les dispositifs de « réparation » non contributives qui s'appliquent aux pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre (CPMIVG) et non à des dispositifs de retraite.

Enfin le PAP 2015 spécifiait que *« L'obligation d'équilibre porte sur l'ensemble du compte. Toutefois, les dépenses de chacun des trois programmes correspondent à des prestations différenciées par la population qu'elles concernent, par leur logique contributive et redistributive et même par leur gestion. De ce fait, les contributions et subventions qui leur sont affectées visent un équilibre pour chaque programme en budgétisation. »*.

Ce report « croisé » des crédits est donc irrégulier.

2.2 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 :

- 1) à législation donnée, l'équilibre est déterminé par des facteurs ayant une forte inertie (nombre de pensionnés, pyramide des âges ...) qui contribuent actuellement à une progression soutenue de la dépense ;
- 2) les taux de contribution et de cotisation au CAS qui répartissent les charges liées au financement du compte pour l'année considérée ;
- 3) des paramètres pouvant être modifiés par la législation (âge de départ, taux de revalorisation, durée de cotisations ...).

À ce titre, la réforme des retraites du 9 novembre 2010²⁵ 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 direction générale des finances publiques (DGFIP), qui n'ont pas donné lieu à une contre-expertise de la Cour dans le cadre de cette NEB, l'ensemble de ces mesures devrait se traduire par un impact de 2,47 Md€ en 2017 (1,51 Md€ d'économies et 0,96 Md€ de recettes supplémentaires).

Cet impact a été révisé à la baisse par rapport à l'estimation de l'an passé qui tablait sur un effet global de 2,73 Md€ en 2017.

Tableau n° 10 : Les effets de la réforme de 2010

Impact réforme de 2010 *	Réalisé				Projections actualisées		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
en Md€ courants							
FPE	0,05	0,41	0,87	1,26	1,71	2,17	2,47
Impacts en dépense	0,12	-0,09	-0,4	-0,62	-0,91	-1,2	-1,51
Mesure d'âge (accélérée par la LFSS 2012)	-0,05	-0,33	-0,57	-0,74	-0,96	-1,17	-1,39
Mesures de convergence public / privé	0,17	0,24	0,17	0,12	0,05	-0,03	-0,12
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	0,64	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

²⁵ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

2.3 La démarche de performance

Par rapport à l'exercice 2014, peu de changements sont à noter au niveau du volet « performance » de la mission.

Les objectifs et indicateurs se signalent par leur grande stabilité, à l'exception de l'indicateur relatif au taux de recouvrement des cotisations et contributions du programme 742 - *Ouvriers des établissements industriels de l'État*, supprimé conformément à une observation de la Cour. Ce taux était en effet depuis plusieurs années de 100 %.

2.3.1 Les indicateurs d'efficience du programme 741 : quelques progrès à noter

2.3.1.1 Le coût de gestion d'un ressortissant : une révision bienvenue de la cible

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'Etat, centres de gestion des retraites) et, depuis le PLF 2015, le coût global intégrant en outre les dépenses des ministères employeurs.

La NEB de l'an dernier relevait que la cible pour 2017 indiquée dans le PAP 2014 ne prévoyait pas de baisse des dépenses de gestion des employeurs, alors même que la réforme engagée depuis 2009 s'est donnée comme objectif de diminuer ces frais en transférant au SRE la totalité des compétences en matière de retraite (constitution du dossier de départ en retraite, information des futurs retraités).

Comme le montre le tableau ci-dessous, la cible 2017 a été révisée dans le PAP 2016 pour tenir compte des « *basculées des ministères employeurs dans les nouveaux processus de gestion* »²⁶. Selon le ministère des finances, « *la révision de la cible 2017 traduit 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 (article R. 65 du code des pensions civiles et militaires de retraite) et d'autre part, le transfert progressif au service*

²⁶ PAP Pensions, PLF 2016, p. 10.

des retraites de l'État de la réception de la demande de pension et de la relation usagers lors du départ en retraite »²⁷.

Tableau n° 11 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaire de retraite (CPCMR)

en €	2012	2013	2014	2015 (prév. PAP 2015)	2016 (prév. PAP 2016)	cible 2017 (prév. PAP 2015)	2017 (prév. PAP 2016)
coût de gestion d'un ressortissant du régime des PCMR (SRE et CGR)	15,4	14,4	14,3	14,5	14,8	15,3	15
coût de gestion global d'un ressortissant du régime des PCMR (SRE, CGR et employeurs)	nc	26,9	26,7	27,1	24,9	27,1	24,6

Source : DB et SRE.

Si l'ajustement de la cible va donc dans le bon sens, il convient de poursuivre ce mouvement au fur et à mesure du transfert des compétences exercées jusque-là par les employeurs vers le SRE : tendanciellement, le coût de gestion global devrait se rapprocher fortement du coût de gestion imputable aux seuls services de la DGFIP (SRE et CGR). Or, la diminution du coût global est pour l'instant seulement esquissée dans les indicateurs du programme 741. Il serait par conséquent souhaitable que le futur budget triennal 2017-2019 soit l'occasion de se fixer une cible beaucoup plus exigeante qui traduirait la volonté de l'administration d'achever rapidement le transfert complet des compétences vers le SRE et d'en tirer toutes les conséquences budgétaires.

2.3.1.2 Le coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100€ de pensions versés : un indicateur peu significatif

Le deuxième indicateur du programme 741 mesurant l'efficacité de la gestion, intitulé « Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés », a été introduit dans le PLF 2015. Il rapporte le coût global de gestion des pensions civiles et militaires de retraite au montant des pensions. La prévision actualisée pour 2015 dans le PAP 2016 semblerait témoigner d'une légère baisse par rapport à la prévision faite dans le PAP 2015²⁸.

²⁷ *Ibid.*, p. 11.

²⁸ Dans la prévision inscrite au PAP 2015, le coût de gestion des pensions civiles et militaires, exposé par la DGFIP (SRE et CGR) était de 0,13 € pour 100 € de pensions versés. Le coût de gestion globale (y compris les employeurs) était de 0,23 € pour 100 € de pensions versés. Les prévisions actualisées dans le PAP 2016 sont respectivement de 0,12 € et de 0,21 €.

Toutefois, comme l'indiquait déjà la NEB de l'an dernier, l'interprétation de cet indicateur est complexe car celui-ci est sensible à la hausse des dépenses de pensions qui figurent à son dénominateur et qui lui confèrent un profil mécaniquement « baissier ». Enfin, comme pour l'indicateur précédent, il retient un taux de contribution au CAS Pensions figé à 41,1 %, ce qui rend problématique les comparaisons inter-régimes (ce point est détaillé *infra* dans la partie consacrée aux recommandations).

2.3.2 Les indicateurs du programme 742 : une réduction des coûts de gestion à poursuivre

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 »). Ils n'appellent pas d'observation particulière.

Le fait marquant est la baisse sensible des frais remboursés par l'État à la Caisse des dépôts et consignations qui gère le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et le fonds des rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCER).

Selon la prévision actualisée, la rémunération de la Caisse des dépôts au titre du FSPOEIE serait de 7,6 M€ en 2015, soit une réduction de 6,2 % par rapport à la prévision, bien supérieure à la baisse du volume des prestations servies (- 1,3 %).

Tableau n° 12 : Dépenses de gestion du FSPOEIE pour 100 € de pension

en M€	2012	2013	2014	prév. 2015 (PAP 2015)	prév. 2015 (PAP 2016)
FSPOEIE : rémunération de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au titre de sa gestion	8,2	8,1	8,0	8,1	7,6
Masse des prestations servies	1 809	1 834	1 841	1 860	1 836
Ratio	0,453%	0,442%	0,435%	0,435%	0,414%

Source : PAP et RAP

Selon le ministère des finances, cette évolution est liée « *à la baisse des moyens humains au regard des volumétries à traiter mais également à l'optimisation des frais généraux et informatiques* ». Les données recueillies au cours de la contradiction font état de l'évaluation d'une cible fixée dans le PAP 2016 à 7,7 M€ pour 2017.

3 Les recommandations de la Cour

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

La Cour avait formulé quatre recommandations en 2014. Trois n'ont pas donné lieu à des mesures d'application.

3.1.1 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 ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat.

Cette recommandation, qui recueille l'assentiment théorique du ministère des finances et des comptes publics, n'a toujours pas été appliquée. Deux projets de décret 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 2015, 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 : 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.

Comme les années précédentes, le ministère des finances souligne que « les assiettes de contribution au CAS Pensions sous-jacentes à la budgétisation initiale peuvent évoluer en gestion sous l'effet de divers phénomènes qui ne peuvent être parfaitement anticipés par la direction du budget dès lors qu'ils sont étroitement liés aux choix de gestion des ministères ».

De plus, selon le ministère des finances, les écarts constatés entre la prévision et l'exécution peuvent « déjà faire l'objet d'analyses spécifiques dans les documents budgétaires qui retracent l'évolution de la masse salariale de chaque ministère ».

Mais outre que ces analyses spécifiques sont loin de toujours figurer dans les RAP des diverses missions, une vue d'ensemble serait utile. Celle-ci, sous la forme d'une explication des écarts pour les principaux ministères, à défaut de figurer dans le RAP de la mission Pensions pourrait prendre place dans le « Jaune » Pensions, voire dans le « Jaune » relatif à l'état de la fonction publique et à ses rémunérations.

Recommandation n° 4 : Introduire dans la partie « performance » des PAP et RAP des sous-indicateurs relatifs au coût de gestion des pensions, calculés à partir du taux de CAS en vigueur, et non plus seulement à partir du « taux Lépine ».

Dans sa réponse, le ministère des finances a renouvelé son opposition à cette recommandation en rappelant qu'« *un indicateur de coût calculé à partir du taux réel de contribution au CAS Pensions ne permettrait pas de refléter précisément l'évolution dans le temps des gains d'efficience liés à la gestion des pensions* ».

La Cour ne conteste pas cette affirmation mais elle estime, comme d'ailleurs le ministère des finances, que le calcul des frais de gestion au coût réel, c'est-à-dire avec le taux actuel de contribution au CAS, aurait notamment comme intérêt de faciliter les comparaisons avec les coûts de gestion des autres régimes de retraite²⁹.

Ce choix serait encore plus pertinent si devaient reprendre, comme l'appelle de ses vœux la Cour, les travaux de comparaison entre régimes jusque-là conduits sous l'égide de la direction de la sécurité sociale (DSS), interrompus au début de 2015.

À défaut de figurer dans le PAP, cet indicateur du coût de gestion réel pourrait figurer dans le « Jaune » Pensions qui est consacré aux pensions de retraite des trois fonctions publiques.

3.1.2 Les recommandations totalement 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.

²⁹ « L'introduction d'un nouveau sous-indicateur relatif au coût de gestion des pensions calculé à partir du taux de contribution au CAS Pensions ne présenterait que peu d'intérêt dans les documents budgétaires et pourrait prêter à confusion. Toutefois, il pourrait être opportun de disposer ponctuellement des résultats d'un tel indicateur, dans le but d'affiner les exercices délicats de comparaison des coûts de gestion du régime de retraite de la fonction publique de l'État avec d'autres caisses de retraite, notamment la CNRACL » (réponse du ministère des finances à la Cour).

Les écarts ont été minimes en 2015 entre les prévisions de recettes et leur exécution pour les contributions employeurs d'agents titulaires de la fonction publique d'Etat travaillant dans les établissements publics et les collectivités territoriales : pour les agents civils, l'écart n'a ainsi été que de 4 M€ (5 794 M€ en prévision et 5 790 M€ en exécution).

Cette amélioration résulte des efforts engagés depuis quelques années. Ainsi, depuis le début de l'année 2014, la direction du budget demande aux ministères des prévisions pour les rémunérations soumises à retenues pour pension des agents de la FPE travaillant dans les opérateurs de l'État (agents propres et agents des corps ministériels détachés) dont ils sont les tutelles ou les cotutelles. De son côté, la DGFIP a mis en place à partir de 2008 un processus de remontées comptables en provenance des différentes DRFiP, pour suivre les recettes de contributions employeurs en provenance de chacun des opérateurs de l'État.

Dans ces conditions, on peut considérer que, tout en continuant à être l'objet d'une vigilance particulière, l'amélioration de la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension, particulièrement pour les agents des établissements publics, ne justifie plus que soit maintenue cette recommandation.

3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour formule les recommandations suivantes :

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

Recommandation n° 2 : Analyser précisément l'origine des écarts éventuels entre les hypothèses ayant permis de déterminer les assiettes des rémunérations soumises à retenue pour pension et leur réalisation, soit dans le RAP de la mission Pensions, soit dans le « Jaune » relatif aux pensions, soit dans celui relatif à l'état de la fonction publique et à ses rémunérations (recommandation reformulée) ;

Recommandation n° 3 : Indiquer le montant des coûts de gestion des pensions calculés à partir du taux de CAS en vigueur, et non plus seulement à partir du « taux Lépine », soit dans la partie « performance » des PAP et RAP de la mission Pensions, soit dans le « Jaune » Pensions en vue de comparaison avec les autres régimes de retraite obligatoires.(recommandation reformulée).