

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 24

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PENSIONS

Rapporteur spécial : Mme Sylvie VERMEILLET

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	7
 PREMIÈRE PARTIE MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	
I. LE REcul DES DOTATIONS D'ÉQUILIBRE AUX RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE : UNE TENDANCE INTERROMPUE EN 2018 ?.....	13
A. UNE CHARGE BUDGÉTAIRE EN LÉGÈRE PROGRESSION.....	13
1. <i>Une légère progression des dotations programmées pour 2018.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Une hausse contrastée et limitée des besoins de financement des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP</i>	<i>15</i>
3. <i>Une budgétisation dépendante d'hypothèses portant sur les principaux paramètres des régimes.....</i>	<i>17</i>
a) <i>L'effet en année pleine de la revalorisation des pensions de retraite d'octobre 2017 dans un contexte de report de la revalorisation des pensions de 2018 au début de 2019</i>	<i>17</i>
b) <i>La baisse du volume des prestations servies</i>	<i>19</i>
c) <i>Les effets des réformes des retraites de novembre 2010 et janvier 2014</i>	<i>20</i>
B. UNE BUDGÉTISATION DE LA MISSION DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES À L'HORIZON 2020 QUI REPOSE SUR DES HYPOTHÈSES VOLONTARISTES.....	22
C. LA PARTICIPATION DES CAISSES DES RÉGIMES SPÉCIAUX AUX EFFORTS DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE	24
1. <i>Des objectifs de diminution des frais de fonctionnement et des effectifs.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Une illustration de certains progrès : le changement des modalités de versement des pensions de la SNCF.....</i>	<i>27</i>
D. UNE CONTRIBUTION DE 6,332 MILLIARDS D'EUROS POUR FINANCER LES DEUX TIERS DES PRESTATIONS DE RETRAITE PRÉVUES EN 2017.....	27
1. <i>Une subvention de l'État qui couvre en moyenne 68 % des charges des régimes spéciaux</i>	<i>27</i>
2. <i>Une justification par l'état des équilibres démographiques des régimes spéciaux mais qui est loin d'épuiser les raisons des soutiens nécessaires à leur financement.....</i>	<i>29</i>
a) <i>Un rapport démographique dégradé</i>	<i>29</i>
b) <i>Le poids des singularités des régimes spéciaux</i>	<i>31</i>
II. DES RÉGIMES SPÉCIAUX « OUVERTS » EN VOIE DE NORMALISATION, DES PERSPECTIVES À MOYEN ET À LONG TERME QUI LAISSENT SUBSISTER DES DÉSÉQUILIBRES MAIS RÉDUITS PAR LES RÉFORMES MISES EN OEUVRE	34
A. UN RAPPROCHEMENT CROISSANT AVEC LES RÈGLES DE DROIT COMMUN	34
1. <i>La réforme de 2008 a conduit à une prolongation de la durée d'activité.....</i>	<i>35</i>
2. <i>Les réformes de 2010 et 2014 devraient encore modifier les paramètres des régimes spéciaux concernés</i>	<i>38</i>

a) L'application à compter de 2017 du relèvement de l'âge de départ à la retraite prévu par la réforme de 2010	38
b) L'augmentation de la durée d'assurance conditionnant le « taux plein » à partir de 2019	39
B. LA BAISSÉ GRADUELLE DU BESOIN DE FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX	40
1. <i>L'impact des réformes sur le régime de la SNCF</i>	41
a) Un impact important des réformes qui réduiraient le besoin de financement de la caisse	41
b) Une projection tribulaire d'hypothèses lourdes	45
2. <i>L'impact des réformes sur le régime de la RATP</i>	47
3. <i>La confirmation par le compte général de l'État</i>	47

SECONDE PARTIE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

I. DES CHARGES DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES EN FAIBLE AUGMENTATION	52
A. DES DÉPENSES TOUJOURS EN PROGRESSION, EN DÉPIT D'UN RÉCENT RALENTISSEMENT	52
1. <i>À long terme, une augmentation des dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État</i>	52
2. <i>Une décélération confirmée par le projet de loi de finances pour 2018</i>	54
B. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PENSIONS N'ÉQUIVAUT PAS NÉCESSAIREMENT À UNE HAUSSE DU POUVOIR D'ACHAT DES PENSIONNÉS	55
1. <i>Une forte progression du nombre des pensionnés</i>	55
2. <i>La hausse de la valeur moyenne des pensions est tribulaire d'un effet de noria</i>	56
3. <i>... et doit être appréciée en fonction de l'inflation observée</i>	58
II. UNE BUDGÉTISATION « PRUDENTE » DU CAS « PENSIONS » EN 2018	59
A. UN FORT EXCÉDENT (2,46 MILLARDS D'EUROS) SANS MODIFICATION DES TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEURS	60
1. <i>Des dépenses en progression de 1,3 %</i>	60
a) Une progression des dépenses brutes reposant sur une hypothèse forte d'absence de revalorisation des pensions en 2018	60
b) Une dynamique de dépenses sensiblement plus faible que celle des prélèvements directs sur les retraités de la fonction publique du fait de la hausse de la contribution sociale généralisée	64
2. <i>Des recettes de retour sur une trajectoire tendancielle en temps de modération salariale</i>	66
a) Une décélération des recettes (+ 1,7 %) du fait du retour à la modération salariale	66
b) Des recettes surestimées du fait des modulations apportées aux engagements de l'État : la suspension du PPCR	68
c) La poursuite d'un renforcement du taux de contribution directe des salariés à travers la hausse des retenues individuelles sur salaires	70
3. <i>Aperçus sur quelques éléments relatifs à l'équité du régime</i>	73

B. UN SOLDE CUMULÉ RECORD DE 7,6 MILLIARDS D'EUROS FIN 2018.....	77
III. DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE MOYEN ET LONG TERME PLUTÔT RASSURANTES MALGRÉ UNE RÉVISION D'UNE AMPLEUR INÉDITE DES ENGAGEMENTS HORS-BILAN DE L'ÉTAT AU TITRE DES RETRAITES.....	82
A. UNE TRÈS FORTE RÉESTIMATION DES ENGAGEMENTS DE RETRAITE DE L'ÉTAT PASSÉS EN UN AN DE 1 535 MILLIARDS D'EUROS À 2 139 MILLIARDS D'EUROS (+ 604 MILLIARDS D'EUROS) À LA SUITE DE RÉVISIONS DONT LA ROBUSTESSE PEUT ÊTRE DISCUTÉE.....	82
B. UNE FORTE RÉVISION À LA BAISSÉ DE L'EXCÉDENT DE FINANCEMENT À L'HORIZON 2050 QUI PASSE DE 95 MILLIARDS D'EUROS À 2 MILLIARDS D'EUROS.....	86
EXAMEN EN COMMISSION.....	93

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Régimes sociaux et de retraite

Observation n° 1 : Après avoir fortement augmenté entre 2006 et 2012, la tendance à la baisse des concours de l'État au financement de la mission « Régimes sociaux et de retraite » observée en 2015, 2016 et 2017, s'interrompt en 2018. Les subventions d'équilibre versées par l'État augmenteraient de 0,4 %. Les économies provenant de la baisse du nombre de pensionnés dans les régimes « fermés » mais également dans certains régimes ouverts (la SNCF) sont compensées par une légère revalorisation de la pension moyenne servie par les grands régimes spéciaux et par l'indexation des pensions d'octobre 2017. Celle-ci serait toutefois partiellement neutralisée, dans ses effets budgétaires, par la décision du Gouvernement de faire de 2018 une « année blanche » au regard de l'indexation des pensions. Cette dernière décision renforce le sentiment d'une orientation générale défavorable aux retraités associé à la proposition d'augmenter le taux de la CSG applicable à leurs revenus.

Observation n° 2 : Il n'est pas certain que les hypothèses de croissance économique et d'inflation associées à la nouvelle programmation pluriannuelle soient tout à fait cohérentes ; cependant, elles dessinent un contexte favorable à une baisse significative des besoins de financement des régimes spéciaux, que confirment les simulations réalisées par ailleurs sur ce point mais qui ne ressortent pas de la programmation budgétaire à l'horizon 2020.

Observation n° 3 : Comme les autres organismes de sécurité sociale, les caisses de retraite des régimes spéciaux sont incitées à participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion, elles se voient assigner des objectifs de réduction de l'ordre de 15 % de leurs dépenses de fonctionnement sur la période 2014-2017 et de leurs effectifs de 2 % à 2,5 % par an qu'elles ont du mal à atteindre. La superposition de centres de gestion n'est sans doute pas optimale et les économies correspondant à une rationalisation, compatible avec l'autonomie des régimes devraient être prises en considération dans les projets de réorganisation en cours d'étude. Les résultats obtenus dans la lutte contre la fraude ressortent comme encourageants et à soutenir.

Observation n° 4 : Les subventions versées par l'État représentent 68 % des ressources des régimes spéciaux financés par la présente mission, une part qui demeure stable depuis 2015. Même si le ratio démographique des régimes spéciaux est plus faible que dans d'autres régimes, la situation tendant à se stabiliser dans les régimes de la RATP et des marins tandis que les effectifs de cotisants diminuent de façon plus importante dans le régime de la SNCF, les règles spécifiques aux régimes spéciaux jouent encore un rôle important dans les déséquilibres financiers que l'État est appelé à combler.

Observation n° 5 : Si l'âge de départ à la retraite dans les régimes spéciaux (57 ans et 3 mois à la SNCF et 55 ans et 11 mois à la RATP en moyenne en 2016) demeure significativement inférieur à celui observé dans le régime général (62,4 ans) et dans la fonction publique de l'État (62,5 ans pour les personnels sédentaires), les mesures de convergence, en particulier l'application à compter de 2017 de la réforme des retraites de 2010, devraient aboutir à réduire un écart qui s'est déjà, plus ou moins, atténué ces dernières années, constituant un puissant facteur de rééquilibrage financier des régimes spéciaux financés par la mission.

Observation n° 6 : Soutenant la perspective d'une diminution tendancielle du montant des subventions nécessaires pour équilibrer les régimes spéciaux, le besoin de financement des régimes financés par la mission est estimé à 164 milliards d'euros à l'horizon 2050 avec un taux d'actualisation négatif mais descend à 121 milliards d'euros avec un taux d'actualisation de 1,5 %. Ces projections reposent sur de nombreuses hypothèses parmi lesquelles la capacité de SNCF-Mobilités à relever le défi de la concurrence en passe d'être ouverte en Europe.

Compte d'affectation spéciale « Pensions »

Observation n° 1 : Après une augmentation entre 1990 et 2012 résultant de facteurs complexes, en particulier des gains salariaux des agents publics, les dépenses de pensions de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État tendent à ralentir au point que la pension moyenne voit sa valeur réelle diminuée, cette évolution étant plus défavorable encore pour la pension moyenne des militaires en retraite. Dans ce contexte, après une année 2017 « atypique », les dépenses de pensions du CAS progresseraient de 1,3 % avec cependant une croissance un peu plus forte pour les seules dépenses de pensions du programme 741.

Observation n° 2 : En 2018, les dépenses de pensions progresseraient sur un rythme nettement ralenti par rapport à l'an dernier dans un contexte d'année blanche sans revalorisation des pensions et de la poursuite du relèvement de l'âge de départ en retraite.

Observation n° 3 : Une contribution nette des prélèvements opérés par l'État sur les pensions versées et leur consommation devrait être calculée pour mieux rendre compte des transferts entre l'État et ses retraités. Ce travail s'impose tout particulièrement cette année où le bilan des dépenses de pensions supplémentaires et des prélèvements directs effectués sur les revenus de remplacement s'avère très favorable à l'État du fait de la hausse du taux de la CSG.

Observation n° 4 : Les contributions totales de l'État et de ses opérateurs au CAS « Pensions » s'élèvent à 48,9 milliards d'euros en 2018 (+ 7 % par rapport à 2015 ; + 1,8 % par rapport à 2017). L'alourdissement des contributions employeurs a grevé les dépenses du budget général sans pour autant devoir être considérée comme équivalant à une dégradation du solde public. Elle s'est accompagnée d'un relèvement du taux de contribution des cotisants dont la traduction en recettes est freinée par la faible dynamique des bases de cotisations. La suspension du protocole PPCR, qui conduit à constater une surestimation des recettes de l'ordre de 240 millions d'euros contribuera à peser sur le rendement des prélèvements affecté par la modération salariale justifiée par l'état des finances publiques.

Observation n° 5 : L'analyse de l'équité du régime de retraite de la fonction publique, dont certains indicateurs, comme la dégressivité des prélèvements en fonction du revenu, conduisent à douter devrait faire l'objet d'un effort particulier au moment où l'objectif d'une égalisation des taux de rendement est au cœur des projets de réforme des retraites.

Observation n° 6 : Le solde cumulé du CAS « Pensions » devrait passer de 3,2 milliards d'euros fin 2016 à 7,6 milliards d'euros fin 2018 une partie de cet excédent supplémentaire étant due à la hausse des prélèvements obligatoires sur les ménages, si bien que ces dernières années, les opérations du compte ont contribué à améliorer le solde public. La gestion financière du CAS reflète le choix du Gouvernement de privilégier la stabilisation des taux des contributions à moyen terme et de constituer un fonds de réserve utile dans une perspective très longue, qui est celle de tout régime de retraites, mais qui se traduit par l'application d'un mécanisme d'épargne forcée au terme duquel la logique du financement par répartition s'efface au profit d'une logique de fonds de réserve. Cette orientation n'est pas nécessairement à condamner dans la mesure où elle peut permettre un pilotage plus souple du système si les hypothèses sur lesquelles repose la projection de ses équilibres devaient se trouver déjouées par les évolutions réelles.

Observation n° 7 : Les engagements financiers portés par l'État au titre des retraites de ses agents, encore estimés à environ 1 535 milliards d'euros fin 2015, ont été brusquement relevés dans le compte général de l'État de 2016 pour passer à 2 139 milliards d'euros. Ces chiffres ne sont qu'une illustration de l'ampleur réelle des engagements portés par l'État en raison de choix de conventions discutables et ne recouvrent pas les conditions prévisibles d'équilibre du système de retraite qui ressortent, en revanche, de la projection des besoins de financement (voir *infra*).

Observation n° 8 : L'équilibre du régime de pensions des fonctionnaires civils et militaires paraît acquis à terme malgré la forte révision à la baisse de son excédent cumulé et un profil temporel évolutif. Ces perspectives sont tributaires de choix publics qui peuvent justifier quelques interrogations sur la soutenabilité d'un régime dont les équilibres reposent sur la combinaison d'un maintien des taux de contribution et d'une réduction des taux de remplacement et de rendement des financements qui lui sont apportés. La sensibilité des perspectives de long terme à la croissance économique doit toutefois être soulignée, les estimations actuelles reposant sur des anticipations globalement plutôt moroses.

Au 10 octobre 2017, date limite fixée par la LOLF, 97 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

Votre rapporteure spéciale souligne d'emblée son souhait qu'alors qu'une mission a été confiée à Jean-Paul Delevoye, nommé haut-commissaire à la réforme des retraites, de conduire les travaux préparatoires à une réforme des retraites, le Parlement soit mis en mesure d'en suivre le déroulement, et notamment que les documents de travail auxquels elle donnera lieu pour clarifier des options, inévitablement complexes compte tenu des éléments déjà plus ou moins connus du débat, lui soient accessibles suffisamment tôt pour être utilement examinés.

PREMIÈRE PARTIE MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

Dotée de **6,33 milliards d'euros en 2018**, la mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace **les subventions d'équilibre versées par l'État à onze régimes spéciaux de retraite (depuis l'intégration au programme 195 du régime de retraite complémentaire obligatoire des exploitants agricoles à partir de l'exercice 2017).**

La mission est composée de trois programmes :

- le **programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »**, qui comporte principalement les crédits destinés à assurer l'équilibre des caisses autonomes de retraite de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) et de la régie autonome des transports parisiens (RATP), mais aussi des dotations pour financer la fin d'activité des conducteurs routiers ;

- le **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**, qui vise à financer, *via* l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), le régime spécial de sécurité sociale des marins ;

- le **programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA) et divers »**, qui regroupe, outre le régime des exploitants agricoles plus haut mentionné, plusieurs régimes en (plus ou moins) rapide déclin démographique (caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, régimes de retraite de la SEITA, des régies ferroviaires d'outre-mer et de l'Office de radiodiffusion et télévision française (ORTF)).

I. LE REcul DES DOTATIONS D'ÉQUILIBRE AUX RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE : UNE TENDANCE INTERROMPUE EN 2018 ?

A. UNE CHARGE BUDGÉTAIRE EN LÉGÈRE PROGRESSION

1. Une légère progression des dotations programmées pour 2018

Alors que pour l'année 2017, **les crédits de la mission diminuaient de 1,1 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016 (soit un recul de 3,1 % par rapport aux crédits effectivement consommés en 2015)**, l'exercice 2018 nécessiterait un **supplément de crédits**, au demeurant limité, de 0,4 % (24 millions d'euros).

Il s'agit d'une augmentation à relativiser dans la mesure où, comme c'est fréquent, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année 2017 demande l'ouverture de 21,8 millions d'euros afin de couvrir les besoins de financement de la caisse de retraites de la SNCF.

Si l'économie de dépenses publiques attribuable à la mission avait atteint **198,6 millions d'euros en 2015 et 2016**, une partie de ces allègements de la charge budgétaire serait ainsi reprise en 2018.

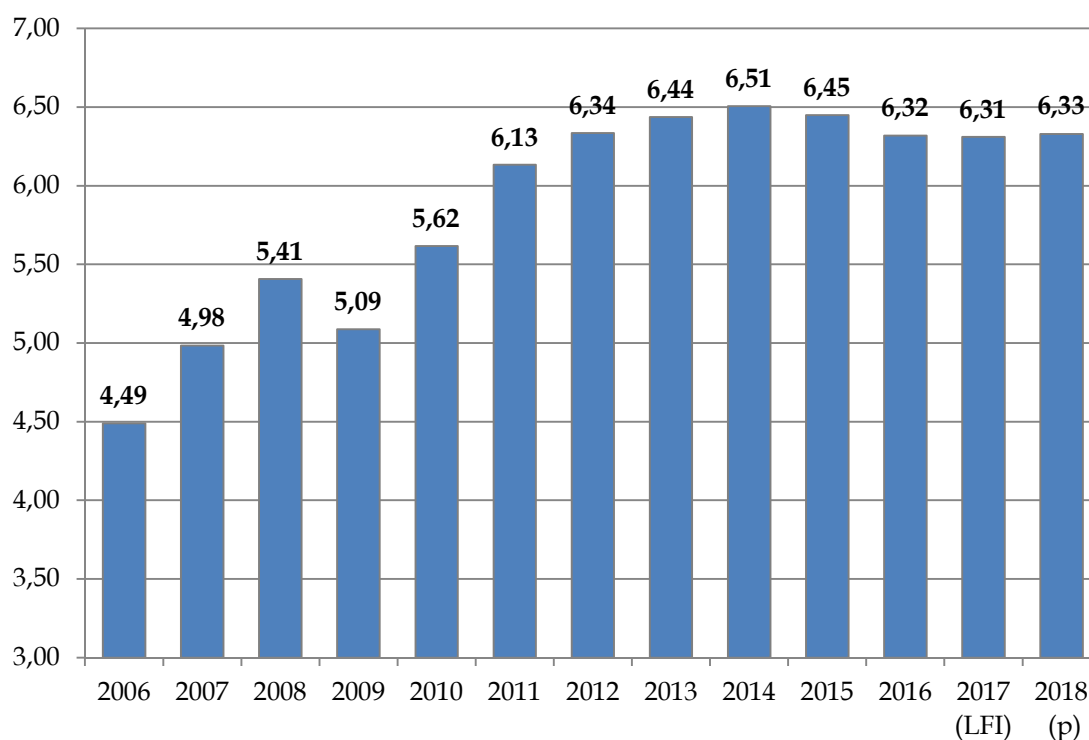
Toutefois, **les dépenses attendues au cours de l'année demeureraient inférieures de 180 millions d'euros par rapport au point haut de 2014.**

On rappelle que, hors contributions exceptionnelles au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » en 2011 et 2012, les dépenses de la mission, qui avaient fortement augmenté entre 2006 et 2012 (41 %), avaient connu une inflexion à partir de 2015. La budgétisation pour 2018 ne la prolonge pas mais sans l'inverser franchement.

Il n'en reste pas moins que l'appel à la solidarité nationale des régimes en cause demeure conséquent (environ 0,28 point de PIB).

Évolution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (hors contributions au CAS « Pensions »)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports et projets annuels de performances pour 2006 à 2018)

2. Une hausse contrastée et limitée des besoins de financement des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP

Comme le montre le tableau ci-après, la répartition des crédits de la mission accorde une **place primordiale** aux contributions à l'équilibre des régimes constitués dans les **entreprises de transport terrestre**. Ils représentent **les deux tiers des crédits**, la caisse de retraite du personnel de la SNCF absorbant à elle seule **plus de la moitié des dotations**.

Les **régimes sociaux des marins** pèsent environ **13 % du total** des crédits tandis que divers régimes, où prédomine largement la caisse autonome de sécurité sociale des **mines**, concentrent **21,9 % des dotations** de la mission.

Les **différents régimes** que financent ces dotations présentent, chacun, des **caractéristiques propres**, moins du fait des différences de régime juridique qui les singularisent, que du fait de leurs **ratios démographiques** et de leur statut.

Sur ce dernier plan, il faut distinguer les **régimes ouverts** des **régimes fermés** qui n'accueillent plus de cotisants.

Ce sont ces derniers qui, en raison de la réduction du nombre de leurs prestataires et même s'ils ne comptent que très peu de cotisants, voire aucun, enregistrent une réduction progressive de leurs déséquilibres. Ils permettent d'atténuer le recours des régimes spéciaux à la solidarité nationale et, ainsi, d'alléger les crédits de la mission.

Les évolutions des dotations d'une année sur l'autre illustrent cette réalité. Elles correspondent aux évolutions des équilibres financiers des régimes spéciaux.

On relève une détérioration de l'équilibre de la **caisse de la SNCF** dont le **besoin de financement** du régime de retraite est passé de **3,266 milliards d'euros** en 2016 à **3,283 milliards d'euros** en prévision pour **2018** (+ 17 millions d'euros). Par rapport à la programmation de 2017, (3,254 milliards d'euros), la dégradation est plus nette (30,4 millions d'euros).

Dans ce cadre, il serait presque anecdotique de relever que l'État se trouve débiteur envers la caisse de la SNCF d'une **centaine de millions d'euros**, les arrêtés de fixation des taux des cotisations employeurs dues par la SNCF (en particulier, le taux de la cotisation dite « T1 » (voir ci-après)) ayant été annulés par le Conseil d'Etat, obligeant à revoir à la hausse le taux dit « T2 » destiné à compenser le coût des avantages particuliers du régime de retraite des agents de l'entreprise si cette dette n'était apparemment pas budgétée par la prochaine loi de finances.

Pour la **RATP**, le besoin de financement s'alourdit davantage encore. Il passe de 636,6 millions d'euros à 709,3 millions d'euros au cours de la même période (+ 72,7 millions d'euros), mais la dégradation de l'équilibre par rapport l'année en cours, par contraste avec la situation de la SNCF, est un peu moins franche (28,7 millions d'euros).

Répartition des crédits⁽¹⁾ par programme et action en 2018

(en millions d'euros)

Intitulé du programme et de l'action	Crédits de paiement			Variation	
	Exécution 2016	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	PLF 2018 / Exécution 2016	PLF 2018 / LFI 2017
Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	4 066,1	4 049,1	4 119,8	1,3 %	1,7 %
03 - Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 266,5	3 253,1	3 283,5	0,5 %	0,9 %
04 - Régime de retraite du personnel de la RATP	636,6	680,6	709,3	11,4 %	4,2 %
05 - Autres régimes ⁽²⁾	163,0	115,4	127,1	- 22,0 %	10,1 %
Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	824,8	828,1	824,3	- 0,1 %	- 0,5 %
01 - Pensions de retraite des marins	824,8	828,1	824,3	- 0,1 %	- 0,5 %
Programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »	1 429,4	1 430,7	1 388,1	- 2,9 %	- 3,0 %
01 - Versements au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 263,7	1 215,7	1 117,4	- 12,0 %	- 8,1 %
02 - Régime de retraite de la SEITA	163,0	157,5	153,3	- 6,0 %	- 2,7 %
03 - Caisse des retraites de l'imprimerie nationale	0,0	0,0	0,0	0,0 %	0,0 %
04 - Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	2,4	2,2	2,1	- 16,5 %	95,5 %
07 - Versements liés à la liquidation de l'ORTF	0,3	0,3	0,2	- 33,0 %	- 4,5 %
TOTAL	6 320,3	6 307,9	6 332,0	0,2 %	0,4 %

(1) Les montants des crédits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sont identiques

(2) Congés de fin d'activité et compléments de retraite dans le secteur du transport routier et pensions des anciens agents des chemins

Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport annuel de performances pour 2016 et du projet annuel de performances pour 2018)

3. Une budgétisation dépendante d'hypothèses portant sur les principaux paramètres des régimes

La hausse des crédits demandés pour 2018 s'explique par trois facteurs principaux.

a) L'effet en année pleine de la revalorisation des pensions de retraite d'octobre 2017 dans un contexte de report de la revalorisation des pensions de 2018 au début de 2019

Après une revalorisation appliquée aux pensions fin 2017 conforme à l'état du droit en vigueur depuis 2016, celui-ci devrait à nouveau évoluer à compter de 2018, conduisant pour **l'an prochain à une « année blanche » au terme de laquelle la revalorisation des pensions serait reportée au 1^{er} janvier 2019.**

C'est le sens de **l'article 29 du projet de loi de financement de la sécurité sociale** en cours d'examen par le Parlement, **qui n'est que l'un des éléments concourant à la dégradation de la situation des retraités**, la politique conduite par le Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires (la hausse de la contribution sociale généralisée ; CSG) étant appelée à réduire aussi très significativement le pouvoir d'achat des personnes âgées.

Si, au cours de ces dernières années, le jeu des indexations prévues par la loi a pu se traduire par l'absence de revalorisation des pensions, le gel des pensions représente une décision plus exceptionnelle.

Conformément aux dispositions combinées des articles L. 161-23-1 et L. 161-25 du code de la sécurité sociale, **une revalorisation des pensions de + 0,8 % a été appliquée au 1^{er} octobre 2017 (contre une prévision de 0,6 % dans le projet de loi de finances pour 2017).**

Les modalités de revalorisation des prestations sociales, dont les retraites, ont été réformées par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016.

À compter de 2016, la revalorisation des prestations de retraite s'effectue en effet sur la base de l'évolution des prix hors tabac constatée sur les douze derniers mois, et non plus sur celle de l'inflation prévisionnelle à laquelle pouvait être appliqué un mécanisme correctif au titre de l'année précédente (cf. encadré *infra*).

La revalorisation des pensions en 2014 et 2015 et depuis la réforme de 2016

Aux termes de la loi du 21 août 2003, le coefficient de revalorisation des pensions était égal à **l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour l'année N, corrigé, le cas échéant, de la révision de la prévision d'inflation de l'année N-1** telle que figurant dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances de l'année N.

Entre 2009 et 2013, la revalorisation de l'ensemble des pensions est intervenue au **1^{er} avril de chaque année** et non plus au 1^{er} janvier. La revalorisation pour l'année N était égale à la prévision d'inflation établie par la Commission économique de la Nation, ajustée sur la base de l'inflation définitive constatée pour N-1 (connue en avril N de manière définitive).

En application de la **loi du 20 janvier 2014** « garantissant l'avenir et la justice du système de retraites », la revalorisation de l'ensemble des pensions (hors minimum vieillesse et majoration pour tierce personne) doit désormais intervenir au **1^{er} octobre de chaque année**¹.

Dans ces conditions, **aucune revalorisation n'est intervenue en 2014** compte tenu de l'application du correctif destiné à compenser les effets d'une surestimation du rythme de l'inflation en 2012 (0,7 % effectif contre une prévision de 1,2 %) dans un contexte où cet écart s'était révélé juste égal à l'inflation prévue dans le rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances de l'année (0,5 %).

Compte tenu des prévisions d'inflation, **les pensions de retraite ont été revalorisées de 0,1 % au 1^{er} octobre 2015**, soit la prévision d'inflation pour 2015 telle que figurant dans le RESF annexé au projet de loi de finances pour 2016, car le gel initialement prévu lors de l'élaboration de la loi de financement rectificative pour la sécurité sociale de juillet 2014 a conduit à ne pas appliquer le correctif entre l'inflation prévisionnelle de 2014 et l'inflation définitive constatée.

Compte tenu du nouveau calendrier d'application des revalorisations des pensions, l'effet en année pleine de la revalorisation des pensions en 2015 peut être estimé à un équivalent-revalorisation entre 0,015 % et 0,025 %.

Les **articles 33 du projet de loi de finances et 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale** pour 2016 ont apporté de nouvelles évolutions. Ils prévoient d'harmoniser et de simplifier les règles de revalorisation de l'ensemble des prestations sociales, y compris des pensions de retraite. Ainsi, les pensions de retraite demeurent revalorisées au **1^{er} octobre de chaque année** mais **cette revalorisation se fonde désormais sur l'évolution des prix hors tabac constatée en moyenne annuelle sur les douze derniers mois disponibles**. En cas d'évolution négative des prix, une **règle de « bouclier »** garantit le maintien des prestations à leur niveau antérieur. Compte tenu de ces nouvelles règles et de l'hypothèse d'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour 2016, les pensions de retraite devaient être revalorisées de **0,6 % au 1^{er} octobre 2016**. Or, les évolutions réelles de l'indice des prix ont conduit à l'absence de toute revalorisation des pensions à cette échéance.

¹ En pratique, compte tenu des délais de paiement, le versement effectif de la pension revalorisée n'intervient qu'en novembre, dans la plupart des cas.

La revalorisation appliquée au 1^{er} octobre courant, d'un effet limité en 2017 (+ 0,2 %), verra son impact s'étendre en 2018, année pour laquelle elle conduit à **une augmentation de la pension unitaire de 0,6 %**.

On doit observer que le ralentissement de l'inflation dans les années récentes a contenu les dépenses des régimes dans la mesure où **les pensions de base n'ont fait l'objet depuis quatre ans que d'une revalorisation de 0,9 %, la revalorisation de l'année en cours comptant pour 0,8 % à elle seule**.

La programmation budgétaire pour 2018 s'affranchit de son côté de toute préoccupation d'assurer une compensation, même minime, à l'inflation observée entre octobre 2017 et septembre 2018.

Les économies attendues pour 2018 représentent un quart de l'inflation qui sera constatée sur les douze mois allant jusqu'à octobre 2018.

b) La baisse du volume des prestations servies

Dans l'ensemble, les régimes spéciaux perdent des prestataires, en particulier du fait de l'épuisement des régimes fermés.

De fait, en 2018, la baisse du nombre des prestataires **toucherait principalement les régimes dits « fermés »**¹ – tels que les régimes des mines, de la SEITA et des régies ferroviaires d'outre-mer – sous l'effet de la décroissance de leurs effectifs de pensionnés. Le **régime des mines** devrait notamment perdre environ 15 939 pensionnés entre 2017 et 2018, baisse partiellement compensée par l'ouverture de droits à 4 722 titulaires de réversion (plus 1 441 autres droits). Le total des subventions prévues en 2018 au titre du **programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »** qui porte le financement de ces régimes baisserait ainsi de l'ordre de 42 millions d'euros par rapport à la prévision pour 2017 et de 176,7 millions d'euros par rapport à l'exécution 2015.

Comme on l'a indiqué, **les économies offertes par l'évolution démographique de ces régimes sont un élément modérateur structurel** des dotations consacrées au financement des régimes spéciaux.

Cependant, **d'autres régimes verraient leurs bénéficiaires diminuer**. Il en va ainsi du **régime des marins** qui perdrait 1 % de ses pensionnés, mais aussi de celui de la SNCF.

Le seul régime connaissant une hausse de ses bénéficiaires serait celui de la RATP (+ 0,6 %).

La diminution du nombre des bénéficiaires n'a pas de prolongement à due proportion sur l'évolution des charges d'équilibrage de chaque régime, qui obéit à d'autres paramètres, dont, bien entendu, l'évolution des produits de cotisations.

¹ Un régime de retraite est dit « fermé » lorsqu'il n'accueille plus aucun nouvel affilié.

c) Les effets des réformes des retraites de novembre 2010 et janvier 2014¹

L'année en cours est la première année d'application du relèvement progressif des bornes d'âge de départ en retraite (+ 2 ans) prévu par la **loi de novembre 2010** (voir ci-dessous). Son effet, imperceptible pour 2017, le reste dans la programmation budgétaire pour 2018 mais il devrait se renforcer à moyen terme (voir *infra*).

Pour la **réforme de 2014**, le budget pour 2017 avait profité d'une nouvelle étape de **hausse des parts salariale et patronale des cotisations d'assurance vieillesse** (de 0,30 point chacune entre 2014 et 2017), transposée aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP². Excepté pour le taux de cotisation patronale de la SNCF, qui serait en hausse de 1,1 %, les taux seraient stabilisés en 2018. Les effets des autres dispositions de cette dernière réforme visant à modifier les comportements de départ en retraite ne devant intervenir que de façon retardée tandis que l'essentiel des incidences du report de la date de revalorisation des pensions d'avril à octobre a été acquis la première année d'application de cette modification.

La hausse des taux apparents de cotisations salariales et patronales entre 2014 et 2018 dans les régimes vieillesse de la SNCF et de la RATP très contrastée entre les deux régimes, a permis de limiter l'impact de la réduction du nombre des cotisants sur les recettes de la SNCF et entraîne une légère hausse des cotisations sociales perçues par la caisse de la RATP avec une hypothèse de maintien du nombre des cotisants.

Dans le régime de la SNCF, la hausse des taux de cotisations salariales est forte en 2017 (+ 3,9 %). De leur côté, les cotisations des employeurs se réduisent de 0,5 %. Les cotisations sociales employeurs bénéficient de la réduction du taux T1 de cotisation qui s'ajuste à mesure que les taux des cotisations salariales se rapprochent de ceux du régime général. Dans ces conditions, selon la réponse transmise au questionnaire de votre rapporteur spécial, le produit des cotisations sociales accuserait une baisse de 2,6 %.

Dans le régime de la RATP, le taux des cotisations salariales progresse de 1,2 % les cotisations patronales suivant une très légère hausse. Les recettes issues des cotisations sociales progresseraient de 10,8 millions d'euros.

¹ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

² Décrets n° 2014-668 du 23 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite de la RATP et n° 2014-772 du 27 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF.

Taux de cotisations d'assurance vieillesse dans les régimes de la SNCF et de la RATP et dans le régime général

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SNCF						
Taux de cotisations salariales	7,85%	8,05%	8,15%	8,20%	8,79%	8,79%
Taux de cotisations patronales	34,54%	35,18%	35,58%	35,67%	36,56%	36,97%
dont taux T1*	23,19%	23,60%	23,86%	23,39%	23,12%	23,12%
dont taux T2*	11,35%	11,58%	11,72%	11,81%	13,17%	13,85%
RATP						
Taux de cotisations salariales*	12,00%	12,20%	12,30%	12,35%	12,50%	12,55%
Taux de cotisations patronales	18,06%	18,39%	18,56%	19,00%	18,97%	18,92%
Régime général						
Taux de cotisation salariale**	6,85%	7,05%	7,15%	7,25%	7,30%	
Taux de cotisation patronale**	10,00%	10,20%	10,30%	10,40%	10,45%	

composantes : le taux T1 est déterminé afin de couvrir, déduction faite des cotisations salariales,

** Cotisations base + AGIRC-ARRCO

** Cotisations plafonnée et déplafonnées au régime de base (hors AGIRC-ARRCO)

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

En outre, l'ensemble des régimes, y compris les régimes « fermés », se sont vus appliquer le **report de la date de revalorisation des pensions de retraite du 1^{er} avril au 1^{er} octobre**. Cette mesure a produit de substantielles économies l'année de sa mise en œuvre mais, depuis, son effet est stabilisé (hors nouvelles pensions liquidées pour lesquelles il est possible de faire ressortir un effet marginal).

Cette inertie des incidences de la réforme peut être illustrée à partir de ses effets sur les charges du régime de la RATP récapitulés dans le tableau ci-dessous.

L'impact du décalage de la revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre sur les prestations à verser par la CRP RATP lié au décret du 19 mars 2014

Année	Besoin de financement en millions d'euros courants		
	Scénario avec revalorisation au 1 ^{er} avril	Scénario avec revalorisation au 1 ^{er} octobre	Écart
2017	733,0	722,6	-10,5
2018	773,1	762,2	-10,9
2019	795,3	794,1	-11,2
2020	805,3	793,9	-11,4

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

La mesure conduit à une économie de 10,5 millions d'euros en 2017 sans modification significative par rapport aux années antérieures et sans perspective franche d'économies pour les années à venir, constats cohérents avec l'effet essentiellement transitoire du changement intervenu.

Pour 2018, cette mesure serait encore amplifiée puisque la date de revalorisation des pensions au titre de l'inflation de l'année prochaine serait encore retardée de trois mois. La prochaine revalorisation n'interviendrait que le 1^{er} janvier 2019.

Observation n° 1 : Après avoir fortement augmenté entre 2006 et 2012, la tendance à la baisse, des concours de l'État au financement de la mission « Régimes sociaux et de retraite » observée en 2015, 2016 et 2017, s'interrompt en 2018. Les subventions d'équilibre versées par l'État augmenteraient de 0,4 %. Les économies provenant de la baisse du nombre de pensionnés dans les régimes « fermés » mais également dans certains régimes ouverts (la SNCF) sont compensées par une légère revalorisation de la pension moyenne servie par les grands régimes spéciaux et par l'indexation des pensions d'octobre 2017. Celle-ci serait toutefois partiellement neutralisée, dans ses effets budgétaires, par la décision du Gouvernement de faire de 2018 une « année blanche » au regard de l'indexation des pensions. Cette dernière décision renforce le sentiment d'une orientation générale défavorable aux retraités associé à la proposition d'augmenter le taux de la CSG applicable à leurs revenus.

B. UNE BUDGÉTISATION DE LA MISSION DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES À L'HORIZON 2020 QUI REPOSE SUR DES HYPOTHÈSES VOLONTARISTES

Les crédits ouverts en 2017 au titre de la mission « Régimes sociaux et de retraite » respectaient le plafond fixé à 6,396 milliards d'euros par la loi de programmation des finances publiques couvrant la période 2014-2019. Cette dernière prévoyait une baisse de 0,3 % des crédits de la mission sur le triennal 2015-2017.

Le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques en cours d'examen par le Parlement prévoit une réduction du plafond des crédits de paiement de la mission du même ordre (-0,4 %), suivant toutefois un profil irrégulier.

La mission régimes sociaux et de retraite dans le projet de loi de programmation des finances publiques

(en millions d'euros)

2018	2019	2020
6332	6265	6304

Source : projet de loi de programmation des
finances publiques pour les années 2018 à 2022

L'année prochaine, le plafond de dépenses dégagerait des économies significatives (67 millions d'euros) mais en 2020 le plafond des crédits devrait augmenter de 39 millions d'euros pour un total d'économies très limité de date à date (28 millions d'euros).

Établie à législation à peu près constante (voir *supra* les développements sur l'indexation des pensions en 2018), la programmation des subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux de retraite est fondée sur quelques hypothèses qui mériteraient d'être mieux explicitées.

Ainsi, sans fournir plus de précisions, le projet annuel de performances évoque une nouvelle aggravation du déficit des régimes de la SNCF et de la RATP (plus accusée pour ce dernier) qui viendrait absorber une partie des économies des régimes fermés.

Cette prévision peut sembler décevante au vu des perspectives de reprise économique qui pourraient favoriser l'activité de ces entreprises et, de ce fait, la dynamique des assiettes de cotisations, d'autant que le scénario macroéconomique associé à la programmation pluriannuelle des finances publiques, s'il table sur une reprise de la croissance économique, n'anticipe pas de tensions inflationnistes, limitant par là un facteur de progression des pensions¹.

Elle n'apparaît pas cohérente avec les simulations des régimes de la SNCF et de la RATP réalisées pour apprécier les effets des réformes du système de retraite (voir *infra*), qui mettent en évidence un reflux plus net des besoins de financement des principaux régimes spéciaux.

Observation n° 2 : Il n'est pas certain que les hypothèses de croissance économique et d'inflation associées à la nouvelle programmation pluriannuelle soient tout à fait cohérentes ; cependant, elles dessinent un contexte favorable à une baisse significative des besoins de financement des régimes spéciaux, que confirment les simulations réalisées par ailleurs sur ce point mais qui ne ressortent pas de la programmation budgétaire à l'horizon 2020.

¹ L'impact de court terme de l'inflation sur l'équilibre des régimes concernés, certain en dépenses du fait des règles d'indexation, dépend en recettes de l'élasticité de la masse salariale à l'inflation.

C. LA PARTICIPATION DES CAISSES DES RÉGIMES SPÉCIAUX AUX EFFORTS DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE

1. Des objectifs de diminution des frais de fonctionnement et des effectifs

En contrepartie du financement par la solidarité nationale des déficits structurels des régimes spéciaux, le Gouvernement a renforcé l'encadrement des frais de gestion des différentes caisses dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG). Il a été ainsi demandé à l'ensemble des organismes de sécurité sociale, dont les caisses gestionnaires de régimes spéciaux, de **réduire de 15 % leurs frais de fonctionnement sur quatre ans et de 2 % à 2,5 % leurs effectifs par an.**

S'agissant de la caisse de retraite du personnel de la SNCF, la COG 2014-2017 prévoit une baisse d'environ 2 millions d'euros des dépenses de fonctionnement (hors personnel) sur la période. Le projet annuel de performances de la mission « Régimes sociaux et de retraite » fixait pour 2017 un objectif de stabilisation du ratio mesurant les dépenses de gestion pour un euro de prestations servies à 0,43 centime, niveau atteint en 2015. Toutefois, la prévision a dû être actualisée, le ratio étant porté à 0,52 centime, soit une hausse très importante de plus de 20 %. Il s'agirait d'un rattrapage par rapport aux conditions tendues de la gestion 2016, handicapée par des difficultés de recrutement que viendraient combler l'année en cours. Malgré l'affichage d'une nouvelle réduction du ratio pour 2018, les résultats obtenus jusqu'à présent conduisent à douter que les cibles de gestion soient atteintes. Les travaux préparatoires à la nouvelle COG devraient débuter fin 2017 si bien qu'à ce jour les prévisions budgétaires demeurent incertaines. La date tardive de l'enclenchement de la procédure de négociation conduit à imaginer qu'un certain retard sera pris. En toute hypothèse, contrairement aux attentes, **le niveau des coûts de gestion de la caisse a connu une augmentation** puisque, de 22,9 millions d'euros en 2015, il passerait à 27,4 millions d'euros en 2017, **la prévision de 23,4 millions d'euros pour 2018 semblant assez virtuelle.**

Une augmentation des coûts de gestion de la caisse de retraite du personnel de la RATP est intervenue ces dernières années (+ 4,7 % entre 2014 et 2015) en lien avec des investissements (informatiques, plateforme téléphonique...) prévus par la COG (2013-2016). La dernière année de la COG a vu les coûts de gestion augmenter encore davantage (+ 9 %).

Coûts de gestion de la caisse de retraite de la RATP

(en millions d'euros)

Année	2010	2014	2015	2016	2017 (prévision actualisée)	2018 (PLF)
Coûts de gestion	6,59	5,535	5,79	6,05	5,93	5,93

Source : projet annuel de performances pour 2018

Il serait souhaitable que la nouvelle convention encore en cours de finalisation, alors que la précédente est arrivée à son terme depuis fin 2016, puisse traduire les effets des investissements réalisés par des économies. La révision à la baisse de la cible de coût pour 2017 est en soi un bon signal.

En tant qu'opérateur de l'État, l'ENIM est également soumis à un **encadrement de ses dépenses de fonctionnement, matérialisé notamment par un plafond d'emplois**. Ces dernières années, ses **effectifs ont nettement diminué**. Ils sont passés de 399 ETP en 2011 à 350 en 2016 (- 12,3 %) et devraient connaître une nouvelle baisse en 2017 (335 ETP, soit -2,6 %) et en 2018 (319 ETP, soit -4,8 %). Au total, **en sept ans, les effectifs de l'établissement auraient connu une baisse de 80 emplois, se repliant de plus d'un cinquième**. Une nouvelle convention d'objectifs et de gestion a été conclue, qui couvre les années 2016 à 2020. Elle implique une **diminution des dépenses de personnel de 11 % et des dépenses de logistique de 15 %**.

Or, malgré les importants ajustements subis par les emplois, les coûts de gestion sont plus élevés en 2017 qu'en 2018 (8,88 millions d'euros contre 8,78 millions d'euros). Dans ces conditions, après avoir fortement augmenté en 2017 (+ 10,7 %), la subvention pour charges de service public devrait à nouveau s'accroître de près de 2 % en 2018 (11,1 millions d'euros contre 10,89 millions d'euros).

Encore convient-il d'observer que la subvention est loin de couvrir les charges de gestion de l'ENIM si bien que le fonds de roulement de l'établissement est amplement sollicité. Après un prélèvement 26,9 millions en 2016, qui avait ramené le fonds de roulement à 88,65 millions d'euros, de nouveaux prélèvements interviendraient en 2017 (8,7 millions d'euros) et en 2018 (7,1 millions d'euros). Avec 72,85 millions d'euros de disponibilités fin 2018, le fonds de roulement de l'établissement couvrirait 8,8 % de ses charges annuelles, soit à peine un mois de dépenses, témoignant ainsi d'un épuisement des possibilités trouvées par l'État dans les prélèvements des fonds de roulement de ses opérateurs pour financer ses engagements.

Par ailleurs, la question de l'adéquation des effectifs à certains objectifs risque de se poser avec davantage d'acuité. Le taux de recouvrement des cotisations, calculé sur des bases plutôt flatteuses puisqu'elles excluent les situations localement les plus difficiles, extériorise des moins-values de recettes de 5 % par rapport à une situation théorique.

Par ailleurs, la gestion des prestations d'assurance vieillesse du régime des mines est déléguée à la Caisse des dépôts et consignations, qui est rémunérée à ce titre par la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines (CASSM). La dernière COG entre la Caisse des dépôts et consignations et l'État prévoit une diminution des frais de personnel de 7 % entre 2014 et 2017 et des frais de fonctionnement de 11 %. Les résultats obtenus à ce jour

La gestion du régime de la SEITA est, quant à elle, déléguée à l'association pour la prévoyance collective (APC) depuis 1995.

Dans l'ensemble, les résultats observés ces dernières années dans les différentes caisses illustrent la difficulté de ces régimes à concilier maîtrise des coûts de gestion et amélioration de la qualité du service rendu aux assurés. Les objectifs de dépenses sont couramment dépassés, la rémunération payée à la Caisse des dépôts et consignations pour sa gestion du régime des mines faisant exception.

Les coûts de gestion demeurent élevés, les objectifs d'économie devant souvent être repoussés. Mais, l'essentiel du problème est ailleurs. L'autonomie des régimes spéciaux a conduit à mettre en place une organisation administrative qui en donne des prolongements plus ou moins justifiés. Si le respect de la gouvernance de chaque régime s'impose dès lors que leur spécificité est consacrée, il est à peu près certain que la superposition de moyens de gestion tout à fait séparés entraîne des surcoûts inutiles. A l'heure où une réforme des régimes spéciaux est en voie de définition, cette dimension devrait n'être pas être négligée.

Par ailleurs, sans aucunement jeter quelque suspicion que ce soit sur ces régimes, se pose inévitablement la question de leur capacité à détecter les fraudes en recettes comme en dépenses. De ce point de vue d'ailleurs, même s'il manque des précisions sur les performances individuelles de chaque organisme gestionnaire et sur les opérations détectées, il faut saluer une réelle amélioration des performances globales des régimes spéciaux. Selon les documents annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, la détection des fraudes aurait permis d'identifier des montants en progression de 146 % entre 2012 et 2026. Il est vrai que le montant concerné au départ était particulièrement faible (2,8 millions d'euros).

2. Une illustration de certains progrès : le changement des modalités de versement des pensions de la SNCF

Selon les règles en vigueur jusqu'en 2016, les pensions de retraite du régime de la SNCF faisaient l'objet d'un versement trimestriel, au premier jour ouvrable de chaque trimestre civil. Ce mode de paiement pouvait apparaître quelque peu archaïque au vu de la mensualisation des revenus.

Par ailleurs, en cas de décès d'un assuré, les montants de pension versés ne donnaient pas lieu à restitution ce qui, combiné avec des décalages de trésorerie pouvait engendrer un surcroît de dépenses important pour le régime.

La mise en place d'un **versement mensuel des pensions par la caisse de retraite du personnel de la SNCF** aurait permis de réaliser 15 millions d'euros d'économies.

Observation n° 3 : Comme les autres organismes de sécurité sociale, les caisses de retraite des régimes spéciaux sont incitées à participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion, elles se voient assigner des objectifs de réduction de l'ordre de 15 % de leurs dépenses de fonctionnement sur la période 2014-2017 et de leurs effectifs de 2 % à 2,5 % par an qu'elles ont du mal à atteindre. La superposition de centres de gestion n'est sans doute pas optimale et les économies correspondant à une rationalisation, compatible avec l'autonomie des régimes devraient être prises en considération dans les projets de réorganisation en cours d'étude. Les résultats obtenus dans la lutte contre la fraude ressortent comme encourageants et à soutenir.

D. UNE CONTRIBUTION DE 6,332 MILLIARDS D'EUROS POUR FINANCER LES DEUX TIERS DES PRESTATIONS DE RETRAITE PRÉVUES EN 2017

1. Une subvention de l'État qui couvre en moyenne 68 % des charges des régimes spéciaux

La **participation de l'État** est à peu près stable dans le temps et continue de représenter **une part prépondérante des ressources des régimes spéciaux** de la présente mission.

Au total, **les subventions d'équilibre de l'État permettront de couvrir en moyenne 68 % des prestations de retraite versées par les principaux régimes spéciaux** de la mission. **La masse totale des prestations versées y avoisine 9,2 milliards d'euros (0,4 point de PIB).**

Le poids de la subvention de l'État diffère d'un régime à l'autre : il couvre quasiment la totalité des pensions versées par le régime de la SEITA qui ne compte plus que **3 cotisants** (pour 8 676 pensionnés) – et un peu moins des deux tiers de celles versées par les caisses de retraite de la SNCF (62 %) et de la RATP (61 %).

Contribution de l'État au financement des pensions de retraite servies par le régime de la SNCF (2015-2018)

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018
Montant de la subvention État	3 281	3 266	3 246	3 283
Montant des pensions de vieillesse	5 272	5 252	5 289	5 327
Ratio	62%	62%	61%	62%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Contribution de l'État au financement des pensions de retraite servies par le régime de la RATP (2015-2018)

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018
Montant de la subvention État	618	636	673	710
Montant des pensions de vieillesse	1 058	1 087	1 117	1 157
Ratio	58%	59%	60%	61%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Le régime de **protection sociale des marins** connaissant quant à lui une lente érosion du nombre de ses cotisants (30 182 en 2018 pour plus de 111 000 titulaires de droits), le poids de la subvention de l'État se situe entre 80 % et 85 % depuis 2012. À la subvention versée à partir de la mission, il convient d'ajouter des transferts d'équilibre qui portent le total des concours financiers publics au régime de protection sociale des marins à 1,18 milliard d'euros, à mettre en regard de prestations sociales se montant à 1,48 milliard d'euros (soit un concours financier de la part de l'État de l'ordre de 80 % des charges de prestations supportées par le régime).

Quant au régime des mines, la subvention par l'État de ses déséquilibres est encore plus nette.

2. Une justification par l'état des équilibres démographiques des régimes spéciaux mais qui est loin d'épuiser les raisons des soutiens nécessaires à leur financement

a) Un rapport démographique dégradé

Le taux élevé de la contribution de l'État aux dépenses des régimes spéciaux peut se justifier par la dégradation de la situation démographique de ces régimes. Cependant, le jeu de la compensation démographique montre que les règles particulières réservées par les régimes spéciaux à leurs affiliés sont à la source des soutiens que l'État finance à travers la mission.

Les régimes spéciaux financés par la présente mission connaissent **une situation démographique incontestablement dégradée**, qui se manifeste par un ratio entre cotisants et retraités plus faible que dans le régime général d'assurance vieillesse et dans celui de la fonction publique d'État et par une baisse du rapport démographique.

Parmi les régimes encore ouverts, le régime des marins compte seulement 0,27 cotisant pour un retraité, le régime de la SNCF 0,67¹ cotisant pour un pensionné et le régime de la RATP 0,86 cotisant pour 1 pensionné tandis que le rapport démographique est de 1,33 dans le régime général.

La dégradation du rapport démographique suit des évolutions propres à chaque régime.

Depuis 2015, le nombre des cotisants a baissé de l'ordre de 12 000 pour la SNCF quand le nombre des pensionnés, qui est en baisse, ne s'est replié que de 8 000. Les gains de productivité réalisés ont pesé sur la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations.

Éléments sur le nombre des cotisants et des pensionnés dans le régime de la SNCF

année	SNCF			
	2015	2016	2017 prévisions	2018 prévisions
nombre de cotisants	149 617	145 958	141 367	137 264
nombre de pensionnés	266 255	263 981	260 166	258 173

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

¹ Ratio pondéré des pensions de réversion ; 0,55 hors réversion.

Pour la RATP, la situation est différente, le nombre des cotisants s'est à peu près stabilisé mais le nombre des pensionnés a augmenté d'un peu moins de 5 000 personnes (soit une progression du volume des pensionnés de 10 % de 2015 à 2018).

Éléments sur le nombre des cotisants et des pensionnés dans le régime de la RATP

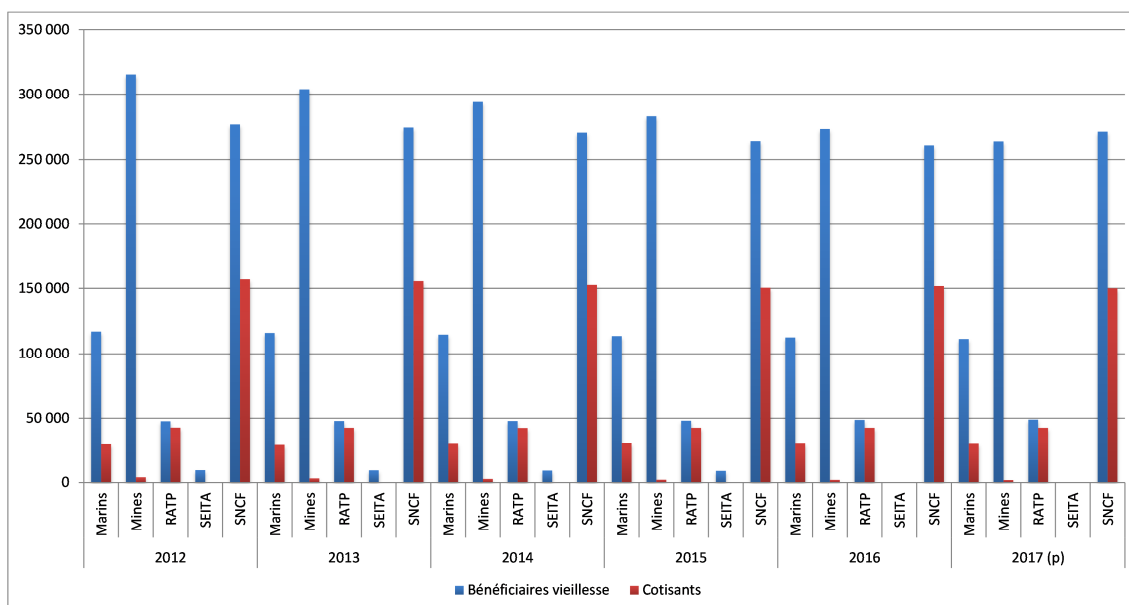
année	RATP			
	2015	2016	2017 prévisions	2018 prévisions
nombre de cotisants	42 545	42 420	42 574	42 434
nombre de pensionnés (1)	48 488	49 310	52 982	53 182

(1) Il s'agit ici des pensions du régime spécial et du régime de coordination. Ces chiffres sont donnés au 31 décembre de chaque année.

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Ces évolutions récentes prolongent une tendance plus ancienne illustrée dans le graphique ci-après.

Évolution du rapport démographique* dans les principaux régimes de retraite



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet annuel de performances pour 2018, du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2017, du recueil statistique de la Caisse nationale d'assurance vieillesse et du rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2018)

Observation n° 4 : Les subventions versées par l'État représentent 68 % des ressources des régimes spéciaux financés par la présente mission, une part qui demeure stable depuis 2015. Même si le ratio démographique des régimes spéciaux est plus faible que dans d'autres régimes, la situation tendant à se stabiliser dans les régimes de la RATP et des marins tandis que les effectifs de cotisants diminuent de façon plus importante dans le régime de la SNCF, les règles spécifiques aux régimes spéciaux jouent encore un rôle important dans les déséquilibres financiers que l'État est appelé à combler.

b) Le poids des singularités des régimes spéciaux

En toute hypothèse, **le besoin de financement de ces régimes ne s'explique pas uniquement par leur situation démographique. Des facteurs institutionnels jouent encore** un grand rôle dans les déséquilibres financiers que la solidarité nationale est appelée à combler. Ce n'est qu'au terme de la montée en charge des réformes du système de retraite intervenues à partir de 2008 que la pression des particularités de ces régimes sur le budget de l'État s'atténuera (voir ci-dessous).

La structure de financement de la caisse de retraite de la SNCF en témoigne.

Ainsi que le rappelle le comité d'orientation des retraites (COR), la cotisation patronale de la SNCF est constituée de deux composantes T1 et T2 :

- la composante T1 représente le montant des cotisations qui seraient dues si les salariés de la SNCF relevaient du régime général et des régimes de retraite complémentaire ARRCO-AGIRC. Plus précisément, elle vient compléter les cotisations salariales des agents de la SNCF, de façon à ce que le total des cotisations salariales et de la composante T1 soit égal au total des cotisations salariales et patronales qui seraient dues avec les régimes de droit commun ;

- la composante T2 est destinée à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial.

Ce dernier taux avait été fixé à 11,26 % en 2011. Devant évoluer comme le taux global des régimes de droit commun pour un salarié non cadre, il a été porté à 11,81 % pour 2016.

Par ailleurs, la contribution des régimes au mécanisme de compensation généralisée vieillesse, alors même que d'un point de vue strictement démographique ils connaissent une situation moins bonne que la moyenne, indique que **leur déséquilibre provient également pour une large part de leurs règles spécifiques.**

La compensation généralisée vieillesse est en effet calculée de façon à apprécier la situation démographique comparée des régimes mais aussi leur capacité contributive, en neutralisant l'impact de la diversité des règles de liquidation des pensions.

Si les réformes intervenues depuis 2003 ont tendu à faire converger les règles applicables à ces régimes avec celles du régime général et celui de la fonction publique (voir ci-après), des différences subsistent du fait des situations de départ, de l'exclusion des régimes fermés et du régime des marins du mouvement d'harmonisation entrepris et du calendrier d'application des réformes aux régimes spéciaux. Elle a été différée de quatre ans par rapport au rythme imprimé à la convergence entre les règles de la fonction publique et celles du régime général ce qui explique que ses effets sont encore largement à venir (voir ci-après).

Les principales règles dérogatoires applicables aux régimes spéciaux de retraite

Les trois principaux régimes de retraite « ouverts » subventionnés par la mission, à savoir les régimes des retraites des personnels de la SNCF, de la RATP et des marins se caractérisent par **des règles plus avantageuses que celles du régime général** en matière d'âge de départ à la retraite et de liquidation.

Parmi les règles dérogatoires applicables au **régime des marins**, on peut citer :

- l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite fixé à **55 ans** (contre 62 ans pour le régime général) ;
- la **liquidation de la pension de retraite sur la base des 3 dernières années** (en fonction du salaire forfaitaire) ;
- l'**absence de mécanisme de décote et de surcote**.

Les régimes spéciaux de la **SNCF et de la RATP** se distinguent, quant à eux, du régime général par :

- un âge légal d'ouverture des droits de **50 ans progressivement porté à 52 ans pour le personnel roulant** des deux entreprises. L'âge légal d'ouverture des droits est de 55 ans pour les autres catégories de personnels de la SNCF, devant être porté progressivement à 57 ans et de 55 ans ou 60 ans respectivement (progressivement porté à 57 ans ou 62 ans) pour les personnels de la RATP appartenant à la catégorie A active ou aux autres catégories ;
- un mécanisme de **bonifications** (validations gratuites de trimestres) pour les personnels recrutés avant la réforme de 2008 ;
- une liquidation de la pension sur la base des **six derniers mois de salaires**.

Par conséquent, **l'âge effectif de départ à la retraite des assurés des régimes spéciaux est sensiblement inférieur à celui observé dans le régime général**.

Depuis 2013, le régime de **la SNCF** est devenu contributeur au titre de ce mécanisme : il devrait ainsi verser 9,6 millions d'euros de compensation en 2015 et près de 10 millions d'euros en 2016. Cependant, **la contribution du régime suit une trajectoire descendante** à mesure que s'appliquent les réformes engagées. Après la baisse du montant de la compensation due par la caisse en 2017 à 4 millions d'euros, une nouvelle baisse interviendrait en 2018 où ce versement serait de **2 millions d'euros**.

Le montant de compensation généralisée vieillesse versée par le régime de **la RATP** s'est accru mais il devrait se stabiliser en 2018 à **32 millions d'euros**.

Ces charges de compensation sont incluses dans les comptes des régimes et contribuent à la détermination de la subvention versée par la mission.

Les principaux régimes bénéficiaires de la compensation généralisée vieillesse sont les régimes de retraite des salariés et des exploitants agricoles (Mutualité sociale agricole), le régime social des indépendants, le régime des mines et le régime des marins.

II. DES RÉGIMES SPÉCIAUX « OUVERTS » EN VOIE DE NORMALISATION, DES PERSPECTIVES À MOYEN ET À LONG TERME QUI LAISSENT SUBSISTER DES DÉSÉQUILIBRES MAIS RÉDUITS PAR LES RÉFORMES MISES EN OEUVRE

Les régimes spéciaux ont fait l'objet de plusieurs réformes depuis 2008. Si l'impact des modifications intervenues en 2008 a suscité des estimations qui en soulignent le poids tout en faisant valoir l'incidence des mesures d'accompagnement alors décidées, pour les réformes ultérieures, leurs effets, hors ceux liés à la hausse des cotisations, sont encore à venir.

Les projections disponibles laissent présager **un impact favorable des modifications paramétriques apportées aux régimes spéciaux concernés par les réformes qui devraient soulager fortement la mission dans les exercices budgétaires à venir**. Toutefois, un besoin de financement, même réduit, subsisterait, obligeant la solidarité nationale à continuer de s'exprimer en faveur des régimes spéciaux.

A. UN RAPPROCHEMENT CROISSANT AVEC LES RÈGLES DE DROIT COMMUN

Les réformes des régimes spéciaux ont tendu à les faire converger vers les règles de droit commun mais moyennant des adaptations notables.

Certains régimes ont été exclus d'une partie des réformes pour des raisons tenant à leur situation particulière. Il en est allé ainsi des régimes fermés et du régime des marins.

En outre, l'entrée en vigueur des réformes les plus récentes est progressive si bien qu'elles ne feront sentir leurs effets que dans le temps.

On a pu relever que, de ce point de vue, l'année 2017 présente une particularité notable puisqu'elle est la première année d'application de la réforme de 2010 marquée par le relèvement progressif de l'âge de départ en retraite 2 ans (selon un rythme de quatre mois par génération). Ses effets sont difficilement perceptibles dans le présent projet de loi mais ils monteront en puissance à moyen terme à mesure que les relèvements annuels des bornes d'âge se cumuleront. À l'horizon 2024, l'âge de départ à la retraite aura été relevé de deux ans dans tous les régimes spéciaux.

Quant à la réforme de 2014, si ses dispositions financières ont été appliquées immédiatement, l'autre volet important, concernant la durée de cotisations nécessaires pour disposer d'une retraite à taux plein, ne sera appliqué qu'à partir de 2019.

En bref, pour les deux réformes de 2010 et de 2014, les mesures entrées en vigueur à ce jour portent essentiellement sur les variables financières des régimes que ce soit du côté des recettes avec le relèvement des taux de cotisation ou, du côté des dépenses, avec des modifications

apportées au mécanisme d'indexation tandis que leur dimension paramétrique (âge de la retraite, durée de cotisation) entreront en vigueur successivement en 2017 et 2019 et selon un calendrier progressif.

Enfin, il faut rappeler ce qui a déjà été indiqué sur le maintien pour certaines situations de conditions préférentielles généralement liées à l'âge de départ à la retraite.

1. La réforme de 2008 a conduit à une prolongation de la durée d'activité

La **réforme de 2008** des régimes spéciaux a été inspirée par le principe d'une harmonisation progressive de leur réglementation avec celle de la fonction publique d'État (les principes de la décote et la surcote, l'allongement de la durée de cotisation, l'indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires, la suppression de la mise à la retraite d'office, la possibilité de rachat d'années d'études, de départ pour les agents handicapés, etc.), tout en maintenant pour chacun le principe d'un régime spécifique.

Les **contreparties salariales négociées** accompagnant la réforme de 2008 des régimes spéciaux de retraite se sont concrétisées à la SNCF et à la RATP par les mesures suivantes : création d'un échelon supplémentaire pour les agents prolongeant leur activité, élargissement de l'assiette du salaire brut liquidable, majorations de traitement liées à la prolongation d'activité, diverses mesures d'accompagnement de fin de carrière et prise en compte de la pénibilité. Coûteuses d'un point de vue salariale, elles compensent, au moins partiellement, l'effet de la réforme pour les personnels appelés à en bénéficier et infléchit, mais à terme seulement, l'ampleur des économies attendues.

Les principaux droits des assurés avant et après la réforme des régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP de 2008 figurent ci-après.

Principales composantes de la réforme des régimes spéciaux de 2008

La durée de cotisation

La **durée de cotisation** nécessaire pour atteindre un taux plein de liquidation a été augmentée si bien que le rendement des cotisations a, toutes choses égales par ailleurs, été réduit. Cette mesure est appelée à entrer en vigueur progressivement.

- **Avant réforme** : 37 ans et demi
- **Après réforme** : augmentation progressive de la durée de cotisation pour une pension à taux plein (75 % du salaire de référence) depuis le 1^{er} juillet 2008 pour passer de 150 à 166 trimestres en 2018 (suppression des bonifications). Le nombre de trimestres varie selon la date de naissance et la nature de l'emploi, sédentaire ou agent de conduite. La bonification de 5 ans d'annuités maximum est supprimée pour les agents d'exploitation et de maintenance recrutés après le 1^{er} janvier 2009.

Le choix de l'âge de départ en retraite

- **Avant réforme** : à l'initiative de l'agent ou de l'entreprise.
- **Après réforme** : à l'initiative de l'agent seulement (la clause « couperet » autorisant l'employeur à recourir à la mise à la retraite d'office a été supprimée).

L'instauration d'une décote et d'une surcote

- **Avant réforme** : ni décote si surcote.
- **Après réforme** : décote à partir du 1^{er} juillet 2010 et surcote à partir du 1^{er} juillet 2008 ; les assurés qui cotiseront au-delà de la durée nécessaire pour obtenir le taux plein de 75 % verront leur pension majorée et, à l'inverse, ceux qui cesseront leurs fonctions avant de remplir ces conditions verront leur pension minorée.

L'indexation des pensions

- **Avant réforme** : les pensions évoluent comme les salaires.
- **Après réforme** : les pensions évoluent comme l'indice des prix à la consommation hors tabac à compter du 1^{er} janvier 2009.

La montée en charge de la réforme a conduit à **une augmentation progressive** de l'âge moyen de départ à la retraite.

Cependant, **jusqu'à présent, le relèvement est resté limité** de sorte que l'âge de départ à la retraite observé dans les régimes spéciaux demeure significativement inférieur à celui observé dans le régime général (**63,2 ans en moyenne en 2016 hors départs anticipés ; 62,4 ans tous départs**) et dans la **fonction publique de l'État (61,5 ans en moyenne en 2015; 62,53 ans pour les personnels sédentaires** de la fonction publique de l'État).

Il faut relever néanmoins qu'il apparaît proche de l'âge de liquidation observé chez les fonctionnaires appartenant aux catégories dites « actives » de la fonction publique d'État ou relevant de la CNRACL (par exemple, les policiers, les surveillants de l'administration pénitentiaire, des douanes ou encore les infirmiers n'ayant pas opté pour la catégorie A) qui, en raison de leurs conditions spécifiques de travail, bénéficient de règles

d'âge plus favorables. Ces derniers ont liquidé en moyenne leur pension de retraite à 58,54 ans dans la fonction publique civile d'État en 2015.

Sous l'effet probable des mesures de la réforme de 2008 alignant progressivement la durée d'assurance applicable dans les régimes spéciaux sur celle de la fonction publique d'État et introduisant un mécanisme de décote et surcote identique, un relèvement des âges de départ s'est produit.

Ainsi, les **agents de la SNCF**, tous personnels confondus, sont partis en moyenne à **57 ans et 3 mois en 2016** contre **56 ans et 6 mois en 2014**, soit un décalage de neuf **mois plus tard en deux ans**.

Il existe toutefois un **écart entre le personnel roulant**, dont l'âge de départ moyen se situait à **53 ans et 5 mois en 2016**, et les autres agents, partis en moyenne à **57 ans et 6 mois**. Néanmoins, même pour les personnels « actifs », un report de l'âge de départ en retraite peut être constaté. Il était de 52 ans et 7 mois en 2014, soit sensiblement au-dessus de l'âge légal alors en vigueur.

Dans le régime de retraite de la **RATP**, l'âge moyen de départ à la retraite est plus précoce qu'à la SNCF puisqu'il était de **55 ans et 11 mois en 2016**. Néanmoins, on constate aussi un **relèvement puisqu'il était de 54 ans et 7 mois en 2014**. Par ailleurs, l'écart avec la SNCF peut s'expliquer par une proportion plus élevée de personnels roulants (voir le tableau ci-dessous).

**Proportion de conducteurs et des personnels roulants
parmi les de la SNCF et de la RATP**

Entreprise	SNCF		RATP	
	2015	2016	2015	2016
Proportion de conducteurs et de personnel roulant parmi les pensionnés (1)	13 %	12 %	32,06 %	31,82 %

(1) cette proportion est calculée par rapport aux pensions directes

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Les assurés de l'**ENIM** ont quant à eux liquidé leur pension de retraite en moyenne à **59,4 ans en 2016** contre **57,6 ans en 2010**. Les données moyennes dissimulent deux situations distinctes, celles des **pensionnés de droit direct**, qui liquident leurs droits à **55 ans et 9 mois** et celles des titulaires de **pensions spéciales** correspondant à des **durées de service inférieures à 15 ans** qui ont été touchés indirectement par la réforme de 2010 et **liquident leurs droits à 62,1 ans**.

Le Conseil d'orientation des retraites a pu souligner qu'à ce jour la réforme de 2008, par l'entrée en vigueur progressive des mécanismes de décote et de surcote qu'elle comportait, n'aurait exercé d'effet notable sur l'âge de la retraite qu'à raison des mesures d'accompagnement alors mises en œuvre, qui, de fait, pour les agents de la SNCF, comportaient une forte incitation à demeurer en activité.¹

Cependant, à l'avenir la perspective d'une profonde dégradation des taux de remplacement en cas de comportement inchangé de départ en retraite suffira à déterminer un décalage de celui-ci, malgré le maintien de conditions d'âge favorables, devenues de fait assez théoriques.

2. Les réformes de 2010 et 2014 devraient encore modifier les paramètres des régimes spéciaux concernés

a) L'application à compter de 2017 du relèvement de l'âge de départ à la retraite prévu par la réforme de 2010

Les régimes de retraite des mines, de la SEITA ainsi que les autres régimes de retraite « fermés » ont été exclus des récentes réformes des retraites dans la mesure où la réforme des droits des affiliés cotisants aurait eu un impact très faible voire nul. Le régime de retraite des marins est également resté, globalement, à l'écart de cette réforme, compte tenu de la forte pénibilité d'une large part des professions affiliées et des difficultés économiques touchant particulièrement le secteur de la pêche.

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, transposée par voie réglementaire aux régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP², met en œuvre un processus de convergence avec le régime de la fonction publique. À partir de 2017, l'âge légal de départ à la retraite est progressivement relevé de quatre mois par an.

Pour la **RATP**, il sera de 52 ans pour le personnel roulant de catégorie B et de 57 ans (catégorie A active ou 62 ans pour les autres catégories de personnel à l'horizon 2024). Pour la **SNCF**, le relèvement des bornes d'âge laissera subsister un écart avec le droit commun (52 ans pour les personnels roulants et 57 ans pour les sédentaires).

Il faut convenir que ces limites d'âge vont devenir assez théoriques du fait des autres modifications apportées aux régimes et tout particulièrement de **l'allongement progressif et très significatif des conditions tenant à la durée d'assurance requise pour bénéficier d'un taux sans décote.**

¹ Document de travail n° 9 examiné lors de la séance plénière du conseil du 25 mai 2016.

² Décrets n° 2011-292 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la RATP et n° 2011-291 du 18 mars 2011 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF.

b) L'augmentation de la durée d'assurance conditionnant le « taux plein » à partir de 2019

Les principales mesures de la **loi du 20 janvier 2014** garantissant l'avenir et la justice du système des retraites ont également été transposées par décret aux régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP¹. Outre les mesures déjà mises en œuvre, en particulier le relèvement des taux de cotisation et le décalage de la date de revalorisation des retraites, restent ainsi à entrer en application :

- **l'augmentation progressive de la durée d'assurance** requise pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein qui **ne rentrera en vigueur qu'à compter du 1^{er} juillet 2019**. Elle passera de **167 trimestres** (soit 41 ans et trois trimestres) pour les agents de la SNCF nés entre 1964 et 1965 et pour ceux de la RATP nés entre 1959 et 1960, à **172 trimestres** (43 ans) pour les assurés nés à partir du 1^{er} janvier 1978 à la SNCF et à partir du 1^{er} janvier 1973 à la RATP. La durée d'assurance sera ainsi identique à celle en vigueur dans le régime général, même si son application sera plus tardive dans le régime de la SNCF ;

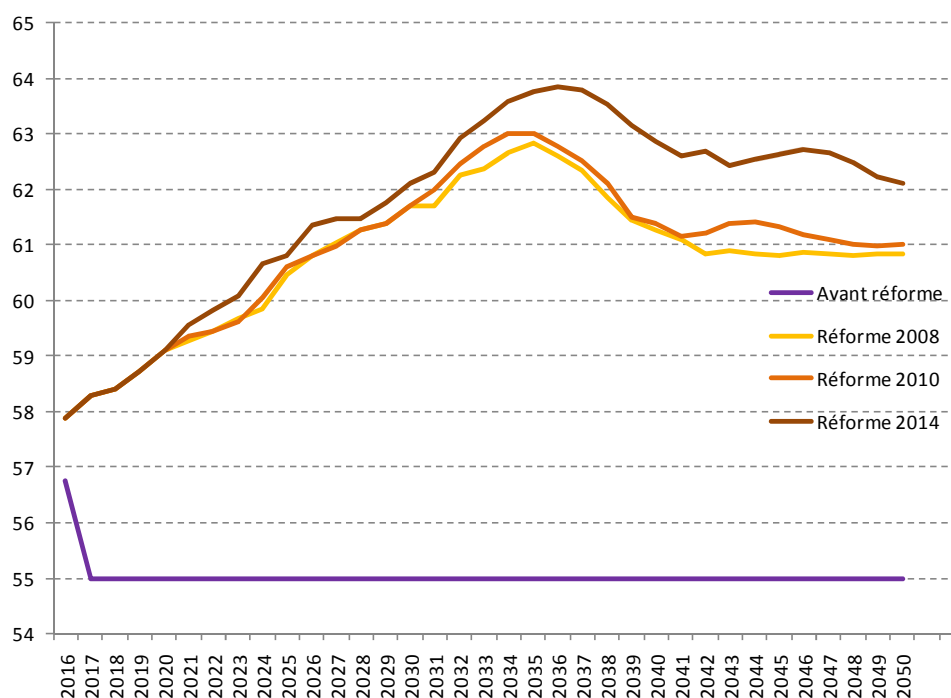
- **la poursuite de l'alignement des cotisations sur le régime général**, dont les conditions pour 2017 ont été exposées, mais qui devrait conduire à des augmentations futures. Le taux de cotisation salariale à la SNCF passerait ainsi progressivement de 8,52 % en 2017 à 10,95 % en janvier 2026.

L'application des dispositions relatives à la durée de cotisation devrait se traduire par une forte élévation de l'âge de départ en retraite.

Le graphique ci-après en illustre l'ampleur pour la SNCF (personnel sédentaire).

¹ Décret n° 2014-712 du 27 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF et décret n° 2014-668 du 23 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la RATP.

Âge moyen au départ en retraite des sédentaires



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Déjà relevé en projection du fait des mesures adoptées en 2008, l'âge moyen de départ des agents sédentaires de la SNCF devrait être augmenté à partir de 2021 de près d'un an à l'horizon 2035.

Observation n° 5 : Si l'âge de départ à la retraite dans les régimes spéciaux (57 ans et 3 mois à la SNCF et 55 ans et 11 mois à la RATP en moyenne en 2016) demeure significativement inférieur à celui observé dans le régime général (62,4 ans) et dans la fonction publique de l'État (62,5 ans pour les personnels sédentaires), les mesures de convergence, en particulier l'application à compter de 2017 de la réforme des retraites de 2010, devraient aboutir à réduire un écart qui s'est déjà, plus ou moins, atténué ces dernières années, constituant un puissant facteur de rééquilibrage financier des régimes spéciaux financés par la mission.

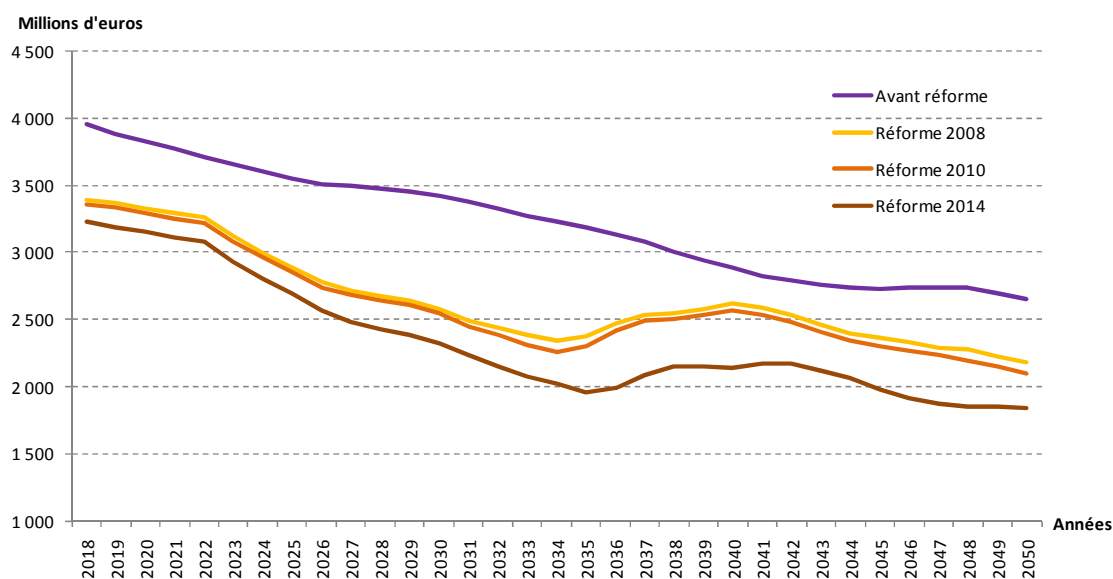
B. LA BAISSÉ GRADUELLE DU BESOIN DE FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX

Les différentes réformes touchant les régimes spéciaux ont fait l'objet d'évaluations. Elles attribuent aux réformes un résultat positif en termes de contribution à une meilleure soutenabilité des régimes concernés tout en laissant subsister un besoin d'expression de la solidarité nationale, les régimes n'arrivant pas à l'équilibre.

1. L'impact des réformes sur le régime de la SNCF

a) *Un impact important des réformes qui réduiraient le besoin de financement de la caisse*

Pour la SNCF, le graphique suivant permet de visualiser les projections jusqu'en 2050 des soldes du régime avant et après les différentes réformes (obtenus par la différence entre la masse des pensions et celle des cotisations hors frais de gestion administrative et de compensations démographiques).



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

On observe que, tendanciellement, en dehors de toute réforme du régime, son déséquilibre se serait réduit, conduisant à une détente progressive du besoin d'ajustement financé par la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

De l'ordre de **4 milliards d'euros en 2018 (contre 3,3 milliards dans le projet de budget pour 2018)**, il aurait rejoint **3,5 milliards d'euros en 2025** puis, à partir de 2050, **2,5 milliards d'euros**.

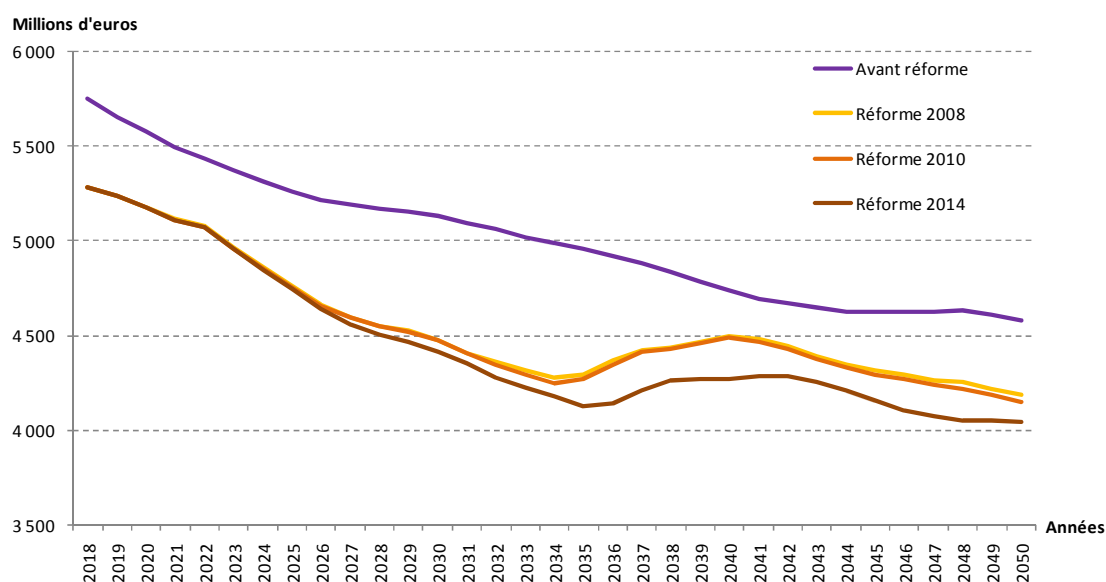
La réforme de 2008 se traduirait par une amélioration supplémentaire du solde proche de **750 millions d'euros** qui suivrait un profil temporel singulier. Les économies s'amplifieraient au milieu des années 2020 pour se réduire dans les années 2034-2045 et reprendre un peu de volume au-delà.

En 2023, il pourrait être de **2,8 milliards d'euros** pour atteindre un premier creux en 2034 (autour de 2,2 milliards d'euros) et, après un léger ressaut jusqu'en 2042, s'infléchir à nouveau pour se situer **sous le seuil des 2 milliards d'euros** en fin de période de projection.

La réforme de 2010 exerce des effets plus modérés à l'inverse de la dernière réforme en date, celle de 2014 qui, peu économe en début de période, fait gagner au régime de 200 millions à 350 millions d'euros à partir des années 2030.

L'impact des réformes, même s'il résulte de la combinaison d'une hausse des prélèvements obligatoires, qui accroît l'effort contributif des affiliés au régime, et d'une réduction du taux de remplacement et de la durée en pensions qui infléchit la tendance des dépenses, est différencié selon qu'on considère les dépenses du régime ou ses recettes. Il est plus fort en dépenses qu'en recettes.

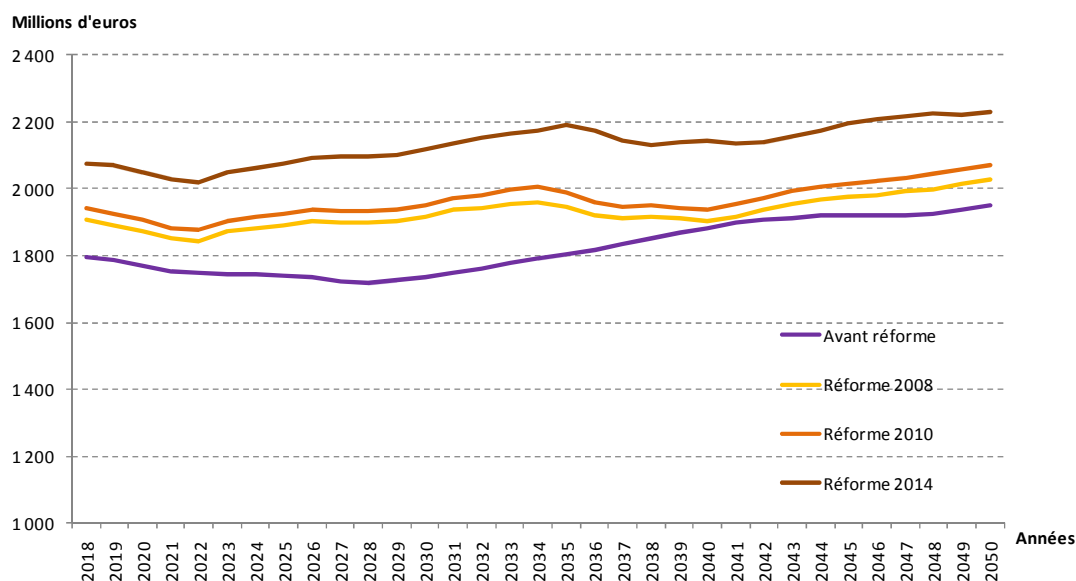
Impact des réformes des retraites sur les dépenses de pensions du régime de pensions de la SNCF



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

L'âge de liquidation des pensions est retardé et la pension individuelle est servie moins longtemps.

Impact des réformes des retraites sur les recettes du régime de pensions de la SNCF



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Les gains de recettes sont un peu moins forts. Ils résultent d'une élévation de l'effort contributif du fait de l'augmentation de la pression des prélèvements obligatoires mais aussi d'une hypothèse d'allongement de la base de cotisations du fait d'un maintien plus long en activité.

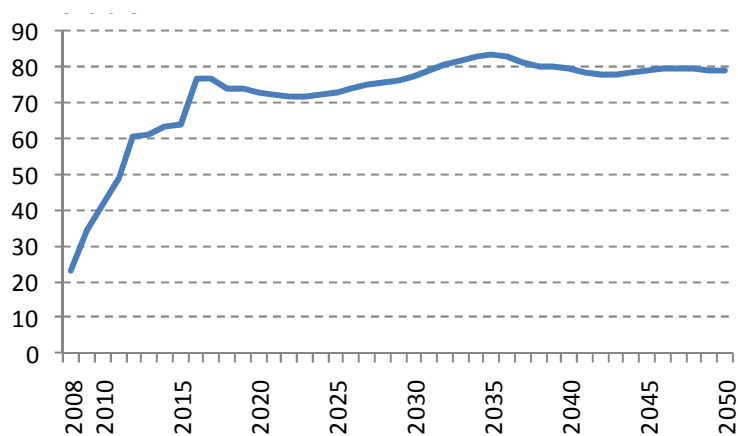
Au total, **le besoin de financement du régime de la SNCF, et par conséquent de subventionnement du régime par la mission, se réduirait. Il se trouverait allégé de l'ordre de 600 millions d'euros à un horizon de 8 ans (2025) de 1,2 milliard d'euros en 2035, de 1 milliard d'euro en 2040 et de 1,5 milliard d'euros en 2050.**

Il est intéressant d'observer que **ce redressement interviendrait en dépit d'un renversement des effets sur la caisse des retraites des mesures accompagnant la réforme de 2008 qui ont exercé un effet prépondérant dans les années immédiatement postérieures à la réforme sur le maintien en activité des agents.**

Le bilan de ces mesures pour le régime est illustré par les graphiques ci-après. Le gain en cotisations a été fort et immédiat, le niveau des cotisations étant relevé de près de 75 millions d'euros à l'horizon 2015.

Gains en cotisations

(en millions d'euros)

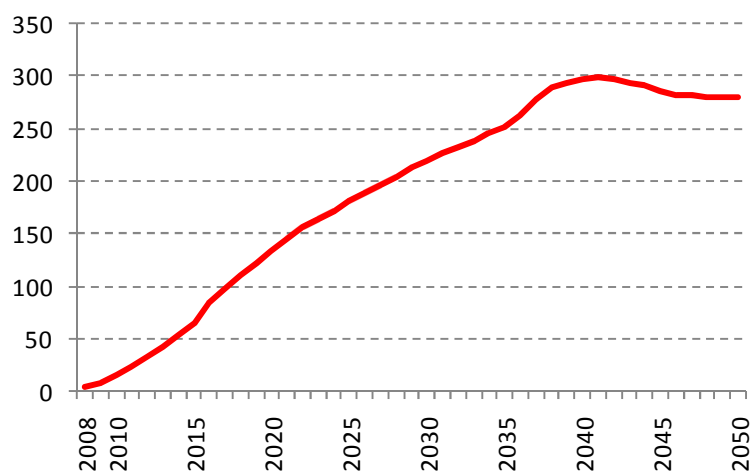


Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

En revanche, l'impact sur les dépenses a été plus progressif en raison de l'extension séquencée des mesures de revalorisation aux différentes générations partant en retraite.

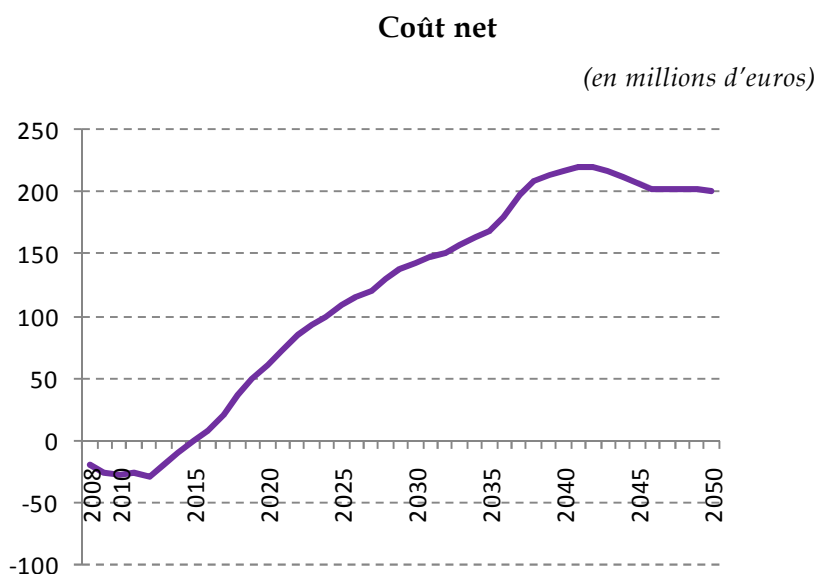
Coût sur les pensions

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Dans ces conditions, les mesures d'accompagnement alors mises en œuvre qui avaient soulagé le besoin de financement du régime jusqu'en 2015 commenceraient à le dégrader au-delà.



Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

À l'horizon 2020, le déficit résultant de ces mesures atteindrait 50 millions d'euros. Il serait porté à 200 millions d'euros en 2040.

b) Une projection tribulaire d'hypothèses lourdes

Outre que ces projections sont tributaires d'hypothèses fortes sur les variables déterminant l'équilibre du régime, il faut relever le maintien tout au long de la projection d'un déficit. Si sa réduction conduirait à une amélioration du solde budgétaire, sa persistance traduirait la pérennité d'une charge budgétaire assumée par la collectivité nationale pour financer le régime de retraite des entreprises du rail.

Parmi les variables majeures commandant l'évolution prévisible du besoin de financement de la caisse figure la masse salariale. Les hypothèses posées en ce domaine sont les suivantes. L'évolution annuelle du salaire moyen par tête est fonction de l'âge des individus.

Les hypothèses suivantes ont été retenues.

Avant réforme

Age	<=34	35-44	45-49	50-54	55-59	60+
Sédentaires	3,20%	2,60%	2,00%	2,00%	0,70%	0,70%

Age	<=34	35-44	45-49	50-54	55-59	60+
Agents de conduite	4,80%	2,40%	2,20%	1,00%	1,00%	1,00%

Réformes de 2008, 2010 et 2014

Age	<=34	35-44	45-49	50-54	55	56	57	58	59	60+
Sédentaires	3,20%	2,60%	2,10%	2,10%	1,20%	2,00%	2,00%	2,00%	1,20%	0,70%

Age	<=34	35-44	45-49	50-54	55	56	57	58	59	60+
Agents de conduite	4,80%	2,60%	2,50%	1,70%	2,50%	2,50%	1,70%	1,50%	1,00%	1,00%

On relève que les réformes se traduiraient par une progression plus forte des salaires par tête que dans une situation sans réforme, du fait des mesures d'accompagnement prises alors.

Par ailleurs, le salaire par tête suivrait une tendance assez dynamique, favorable à l'équilibre du régime.

Cette particularité serait quelque peu contrebalancée par une réduction du nombre des cotisants qui évoluerait comme suit.

2015	2016	2017	2018	2019	2020	>=2021
-1,95%	-0,95%	-1,18%	-1,40%	-0,88%	-1,00%	0,00%

On remarque que **les gains de productivité associés à la réduction des effectifs seraient modérés**, mais néanmoins supérieurs à la progression réelle du salaire moyen par tête.

En toute hypothèse, la vérification des hypothèses selon lesquelles les équilibres de la caisse, et par conséquent, la sollicitation de l'État sont calculées, est **suspendue à la capacité de SNCF Mobilités, notamment, de dégager un chiffre d'affaires suffisant**. Or, à l'évidence, la perspective d'une ouverture à la concurrence du transport de voyageurs constitue un défi de ce point de vue. L'ouverture à concurrence en Europe liée au processus de mise en œuvre du quatrième paquet ferroviaire va s'accompagner de la cessation du monopole légal pour le transport de voyageurs.

Interrogé sur les perspectives ouvertes par ces évolutions, le Gouvernement a reconnu que *« l'ouverture prochaine à la concurrence... modifiera profondément le contexte dans lequel SNCF Mobilités réalise ses activités de transport de voyageurs et a indiqué que, d'ores et déjà, face à l'exacerbation de la concurrence intermodale, SNCF Mobilités est incitée à améliorer son efficacité industrielle et, par conséquent, met en œuvre différents plans de performance visant à augmenter sa compétitivité et son efficacité : réduction des frais de structure, accroissement de la productivité, meilleure allocation de ses ressources... C'est également dans cette perspective de concurrence intermodale accrue que SNCF Mobilités développe de*

nouveaux services lowcost, tels qu’Ouigo, qui lui permettent de proposer à ses clients une offre plus attractive en matière de prix. L’ensemble de ces efforts devraient lui permettre, à terme, d’être préparée pour faire face à l’ouverture à la concurrence intra-modale ».

Votre rapporteure spéciale ne peut que souligner la cohérence de la réponse ministérielle, dont la mise en œuvre pratique conditionnera la validité des projections de besoin de financement de la CPRP-SNCF.

2. L’impact des réformes sur le régime de la RATP

Quant à la RATP, le tableau ci-dessous montre que les effets de la réforme de 2010 du régime de retraite spécial de la RATP applicable à partir du 1^{er} janvier 2017 ne commenceraient à se produire qu’à partir de 2019, date à laquelle le montant des prestations serait inférieur à son niveau sans réforme.

Simulation des réformes de 2008 et 2010 sur les prestations versées par CRP-RATP

(en millions d’euros constants 2011)

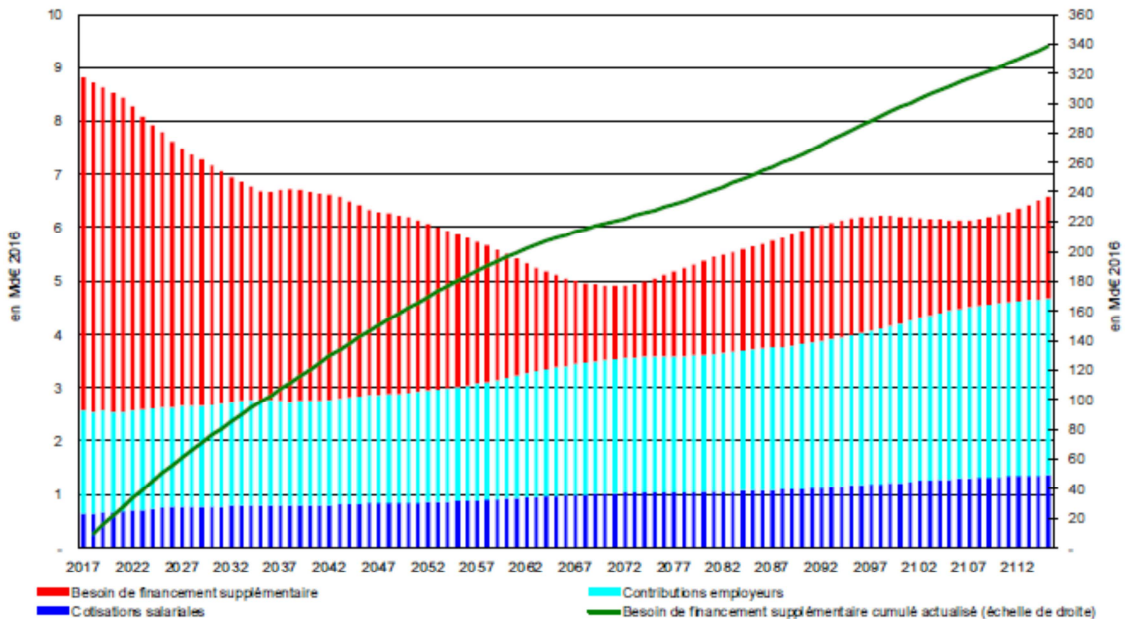
Année	Avant réforme des droits 2008 (1)	Après réforme des droits 2008 (2)	Écart (2) - (1)	Après réforme des droits 2010 (3)	Écart (3) - (2)	Écart (3) - (1)
2016	1 094	1 089	- 5	1 089	0	- 5
2017	1 124	1 110	- 14	1 109	- 1	- 14
2018	1 150	1 125	- 24	1 125	- 1	- 25
2019	1 167	1 137	- 30	1 136	0	- 30
2020	1 179	1 144	- 35	1 135	- 10	- 45
2021	1 191	1 147	- 44	1 134	- 12	- 56
2022	1 205	1 155	- 50	1 133	- 22	- 73
2023	1 214	1 161	- 53	1 133	- 28	- 81
2024	1 221	1 165	- 56	1 133	- 32	- 88
2025	1 229	1 171	- 58	1 133	- 38	- 96

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

3. La confirmation par le compte général de l’État

Dans le cadre de l’évaluation du « hors bilan » du compte général de l’État, des simulations du besoin de financement actualisé des régimes spéciaux subventionnés (SNCF, RATP, mines, marins et SEITA) sont réalisées chaque année. Ces simulations intègrent les effets conjugués des réformes de 2008, 2010 et 2014, y compris l’augmentation de la durée d’assurance requise pour un départ à taux plein.

Financement des retraites des régimes spéciaux subventionnés (hors SEITA)



Source : compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2016

Le graphique ci-dessus présente l'évolution des cotisations salariales et patronales à droit constant et le besoin de financement supplémentaire annuel, compte tenu de l'évolution des prestations.

On observe **une diminution de plus de 2 milliards d'euros du besoin de financement des régimes spéciaux à l'horizon 2060**. Le besoin de financement continuerait à **se réduire jusqu'en 2070** pour ensuite se stabiliser.

Ces perspectives qui sont fondées sur des hypothèses économiques plutôt restrictives, dessinent une réduction progressive des crédits de la mission.

En dépit de la diminution progressive du besoin de financement annuel, les engagements implicites de l'État au titre de ces régimes spéciaux de retraite demeurent importants puisque ces régimes n'atteignent pas l'équilibre sur la période de projection.

Pour les régimes spéciaux subventionnés (SNCF, RATP, CANSSM, ENIM et SEITA), le besoin de financement global à horizon 2116 s'élève à **346 milliards d'euros** avec une hypothèse de taux d'actualisation de - 0,49 %, les durations de ces régimes spéciaux étant toutes supérieures à 10 ans.

Sur ce total, plus de la moitié concerne le régime de retraite de la SNCF. La valeur du « besoin de financement actualisé » de chaque régime est très sensible au taux d'actualisation retenu, comme le montre le tableau ci-après :

Taux d'actualisation	Besoin de financement	En Md€ (2016)					Total
		SNCF	RATP	CANSSM	ENIM	SEITA	
-0,49%	Actualisé à horizon 2116	173	74	26	70	2,6	346
	Actualisé à horizon 2050	87	27	24	26	n.d	164
0,00%	Actualisé à horizon 2116	142	59	24	56	2,5	283
	Actualisé à horizon 2050	80	25	23	24	n.d	152
1,00%	Actualisé à horizon 2116	102	39	21	37	2,2	201
	Actualisé à horizon 2050	69	21	20	21	n.d	130
1,50%	Actualisé à horizon 2116	88	32	20	32	2,1	174
	Actualisé à horizon 2050	64	19	19	19	n.d	121

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Le **besoin de financement actualisé** – qui correspond aux ressources qui seraient en théorie nécessaires aujourd'hui, en étant placées au taux d'intérêt du marché, pour faire face aux déficits anticipés – **est estimé à 164 milliards d'euros à l'horizon 2050 (avec un taux d'actualisation négatif de 0,49 %) mais descend à 121 milliards d'euros avec un taux d'actualisation de 1,5 %.**

Observation n° 6 : Soutenant la perspective d'une diminution tendancielle du montant des subventions nécessaires pour équilibrer les régimes spéciaux, le besoin de financement des régimes financés par la mission est estimé à 164 milliards d'euros à l'horizon 2050 avec un taux d'actualisation négatif mais descend à 121 milliards d'euros avec un taux d'actualisation de 1,5 %. Ces projections reposent sur de nombreuses hypothèses parmi lesquelles la capacité de SNCF-Mobilités à relever le défi de la concurrence en passe d'être ouverte en Europe.

SECONDE PARTIE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » retrace **les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite et d'invalidité des agents de l'État**. Doté de **58,4 milliards d'euros** (57,6 milliards d'euros en 2017) soit 2,49 % du PIB et 13,7 % des dépenses du budget de l'État, il est structuré en trois programmes, représentant chacun une section du compte spécial :

- le **programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** (54,6 milliards d'euros) est consacré aux régimes de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État, gérés par le **service des retraites de l'État (SRE)**, créé en 2009. Il représente 93,5 % des crédits du CAS ;

- le **programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »** (1,92 milliard d'euros) retrace les opérations du fonds spécial des pensions des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fonds gérant les rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM), tous deux gérés par la Caisse des dépôts et consignations. Ils représentent 3,3 % des crédits du CAS ;

- le **programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »** (1,86 milliard d'euros) regroupe les pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) ainsi que des pensions financées par l'État au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation. Programme-miroir avec les crédits correspondant ouverts dans le programme 169 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », sa part dans les crédits du CAS « Pensions » tend à diminuer (3,2 % en 2018).

La programmation des équilibres du compte pour 2018 est entachée d'une marge d'incertitude du fait des mesures de réorganisation des prélèvements obligatoires en cours et de la suspension tardivement annoncée de l'application du protocole portant modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (protocole « PPCR »).

En l'état, elle prévoit un nouvel excédent du compte (**2,465 milliards d'euros**), légèrement **supérieur au résultat prévu pour l'année en cours**, qui prolonge la trajectoire de nette amélioration du solde d'exécution engagée depuis quelques années. Elle se traduit par une amplification régulière du « fonds de réserve » du compte qui pourrait atteindre **7,6 milliards d'euros** en fin 2018.

I. DES CHARGES DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES EN FAIBLE AUGMENTATION

A. DES DÉPENSES TOUJOURS EN PROGRESSION, EN DÉPIT D'UN RÉCENT RALENTISSEMENT

Les dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État et de ses opérateurs ont très fortement augmenté au cours des vingt-cinq dernières années, sous l'effet des départs à la retraite des générations issues du *baby-boom* mais aussi du fait de l'amélioration de la valeur de la pension moyenne. Celle-ci doit être analysée en fonction de l'inflation mais aussi des éléments qui y ont concouru.

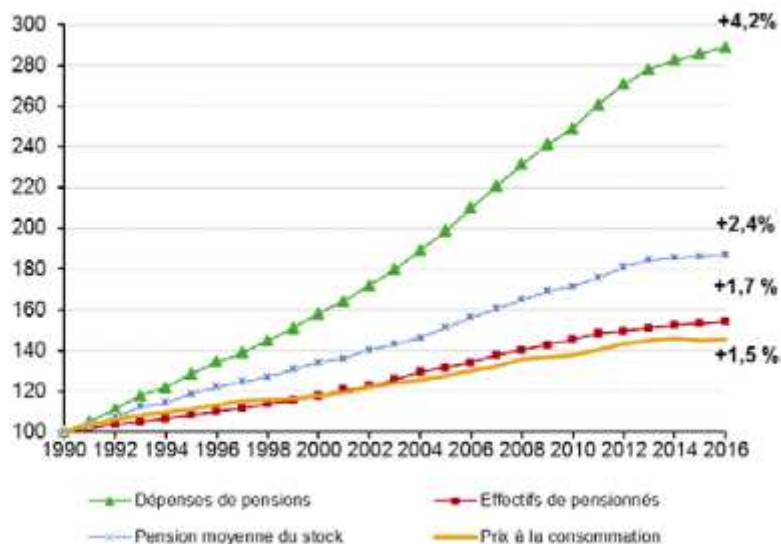
1. À long terme, une augmentation des dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État

Au total, en tenant compte des pensions de retraite des ouvriers d'État, les prestations versées sont passées de **19,1 milliards d'euros en 1990** à **52,7 milliards d'euros en 2014**, soit une **augmentation de 176 %**.

Depuis 2014, les charges de pensions ont encore augmenté de 5,7 milliards d'euros, soit de 10,8 % en quatre ans, rythme divisé par deux par rapport à la tendance 1990-2014.

S'agissant des seules **dépenses de pensions civiles et militaires** de l'État, leur taux de croissance annuel a été en moyenne de 4,2 % entre 1990 et 2016 si bien que leur poids a été multiplié par un peu plus de 2,8 au cours de la période.

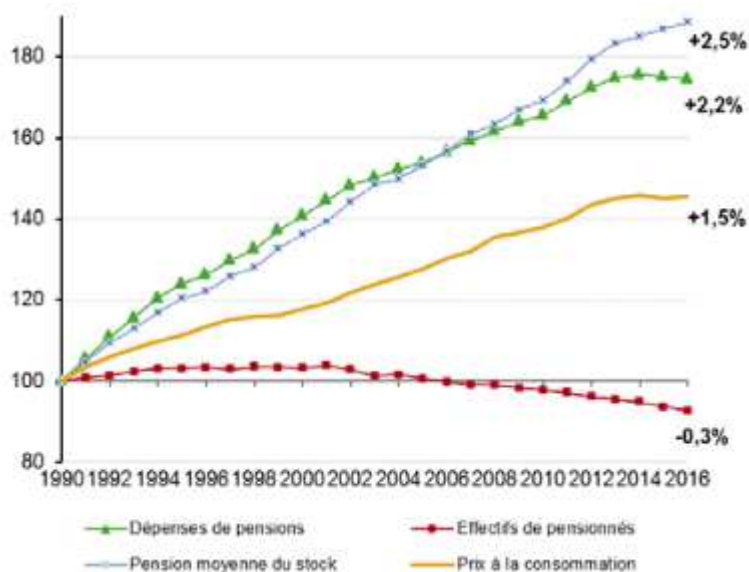
Évolution des dépenses de pensions de la fonction publique d'État



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2018

Quant aux dépenses liées aux **pensions servies aux ouvriers de l'État**, leur augmentation a été inférieure avec + 2,2 % par an. La pension moyenne du stock a également progressé, de 2,5 % soit un peu plus que pour les pensions civiles et militaires, mais il faut compter avec la réduction du nombre des bénéficiaires (- 0,3 % en moyenne annuelle).

Évolution des dépenses de pensions des ouvriers de l'État



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2018

2. Une décélération confirmée par le projet de loi de finances pour 2018

Ainsi que le montrent les graphiques ci-dessus, la courbe ascendante des dépenses de pensions de la fonction publique d'État est allée s'aplatissant.

Les dépenses du compte d'affectation spéciale « Pensions » programmées dans le projet de loi de finances pour 2018 confirment cette dernière évolution. Au total, **les crédits demandés progressent** de 1,3 % (+ 758 millions d'euros). Cette évolution moyenne, qui recouvre des nuances selon les programmes regroupés dans le CAS, serait à peu près en ligne avec la croissance du nombre des pensionnés.

Évolution des crédits du compte d'affectation spéciale « Pensions » (2017-2018)

	LFI 2017	PLF 2018	Variation 2018/2017	Part des crédits du programme PLF 2018	Part des crédits de la mission PLF 2018
Action 1 « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires »	43 699,40	44 495,70	1,8%	81,5%	76,2%
Action 2 « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite »	9 986,50	9 993,60	0,1%	18,3%	17,1%
Action 3 « Allocations temporaires d'invalidité »	138,80	137,50	-0,9%	0,3%	0,2%
Total du programme 741	53 824,70	54 626,80	1,5%		93,5%
Action 1 « Prestation vieillesse et invalidité »	1 821,00	1 845,70	1,4%	96,1%	3,2%
Action 3 « Autres dépenses spécifiques »	2,46	0,69	-71,9%	0,0%	0,0%
Action 4 « Gestion du régime »	7,68	7,57	-1,5%	0,4%	0,0%
Action 5 « Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires »	57,32	67,61	18,0%	3,5%	0,1%
Total du programme 742	1 888,451	1 921,57	1,8%		3,3%
Action 1 « Reconnaissance de la Nation »	749,26	744,70	-0,6%	40,0%	1,3%
Action 2 « Réparation »	1 147,35	1 074,20	-6,4%	57,7%	1,8%
Action 3 « Pensions d'Alsace-Lorraine »	16,00	16,00	0,0%	0,9%	0,0%
Action 4 « Allocation de reconnaissance des anciens supplétifs »	15,07	15,37	2,0%	0,8%	0,0%
Action 5 « Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien »	0,05	0,05	-6,2%	0,0%	0,0%
Action 6 « Pensions des sapeurs pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident »	12,87	12,17	-5,4%	0,7%	0,0%
Action 7 « Pensions de l'ORTF »	0,25	0,17	-32,0%	0,0%	0,0%
Total du programme 743	1 940,86	1 862,66	-4,0%		3,2%
Total du CAS « Pensions »	57 654,01	58 411,03	1,3%		100,0%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Les **dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires (programme 741) augmenteraient de 1,5 %**, les dépenses de pensions des militaires étant presque inchangées (+ 0,1 %).

Les pensions du **programme 742, celles des ouvriers de l'État, seraient légèrement plus dynamiques (+ 1,8%)**.

Quant aux dépenses du **programme 743**, elles **reculeraient de 4 %**, rejoignant une tendance naturelle à la décrue, qui n'est que suspendue à peu près tous les cinq ans, au gré de revalorisations ponctuelles.

Ces **évolutions du budget proposé pour 2018** extériorisent un **différentiel très net par rapport aux dynamiques de long terme**. Pour le programme 741, le plus lourd en termes budgétaires, le différentiel atteint presque 2,7 %, écart aux effets considérables compte de l'ampleur des charges, qui permet une économie de 1,4 milliard d'euros en 2018.

On rappelle que l'article 30 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 fixe l'objectif de dépenses des régimes de base de la branche vieillesse à 232,3 milliards d'euros pour 2018, en progression de 2,4 %, dont 126,5 milliards d'euros pour le seul régime général (+ 4,1 % hors transferts nets liés à l'intégration du régime social des indépendants).

B. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PENSIONS N'ÉQUIVAUT PAS NÉCESSAIREMENT À UNE HAUSSE DU POUVOIR D'ACHAT DES PENSIONNÉS

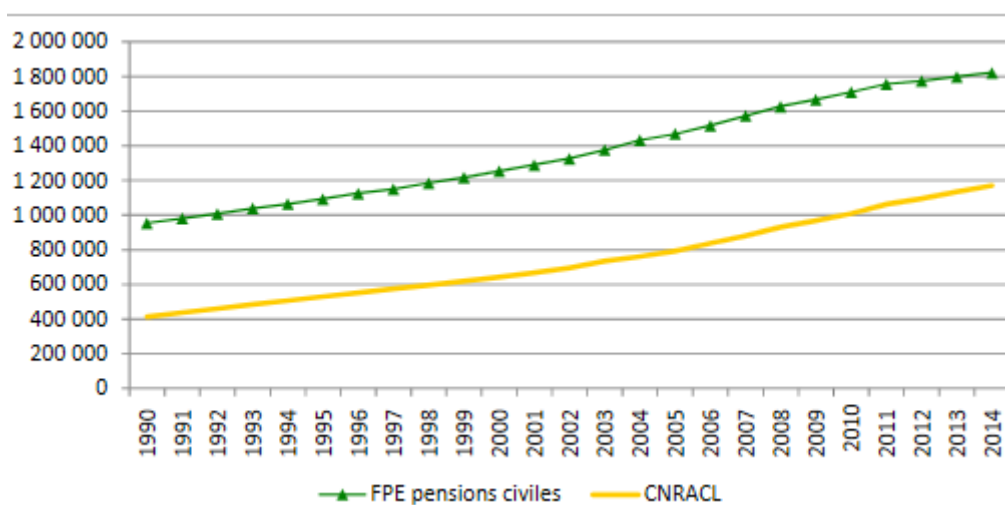
La hausse de long terme des dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État est **attribuée pour environ 57 %** à l'augmentation de la **valeur moyenne de la pension** (+ 2,4 % par an). L'autre facteur d'augmentation des dépenses réside dans **la croissance des effectifs** de pensionnés. Ils ont **progressé de 1,7 % par an** si bien qu'en 2016 le nombre des pensionnés atteignait à peu près 1,8 fois le niveau de 1990.

Ces données appellent des analyses complémentaires afin de cerner plus précisément les composantes de la dynamique des dépenses de pensions et d'en suggérer quelques conclusions sur la politique implicitement suivie en la matière.

1. Une forte progression du nombre des pensionnés

Le nombre des bénéficiaires de pensions civiles, qui a presque doublé entre 1990 et 2014, a enregistré une croissance supérieure à la moyenne dans un contexte de baisse du nombre des pensions militaires.

Évolution du nombre des pensionnés civils de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale



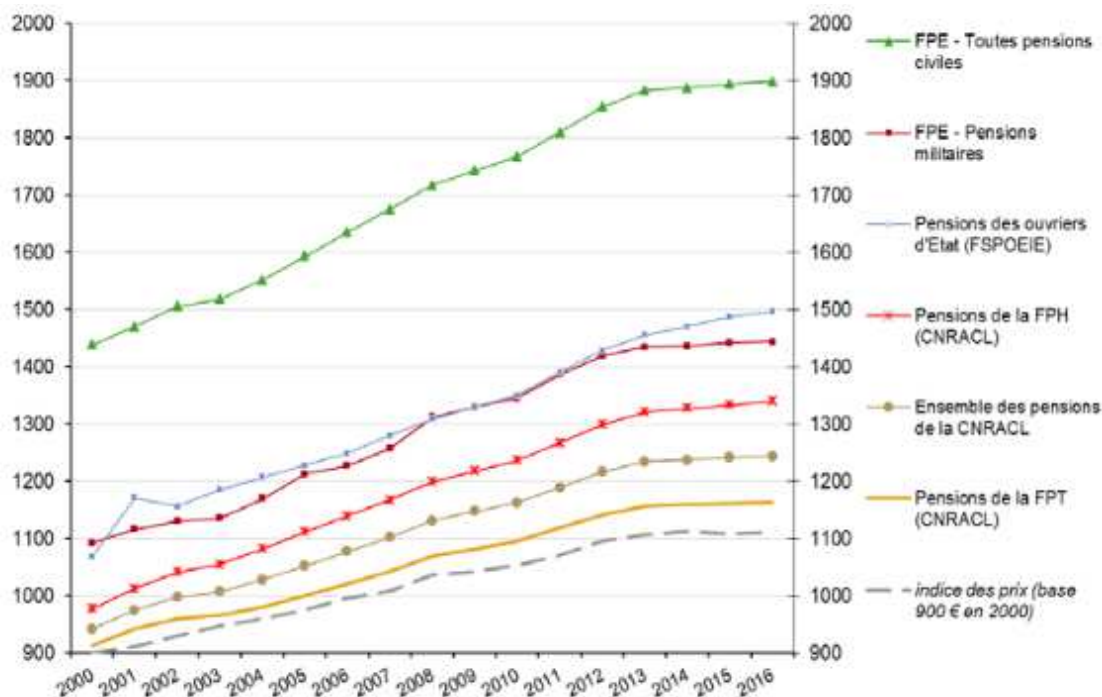
Source : Cour des comptes, « Les pensions de retraite des fonctionnaires ». Octobre 2016

On relève néanmoins un ralentissement de la croissance du nombre des pensionnés à partir de 2010, en raison d'évolutions institutionnelles qui joueraient encore sur la dynamique du volume des pensions l'an prochain (voir ci-dessous).

2. La hausse de la valeur moyenne des pensions est tributaire d'un effet de noria

Sur longue période, la **pension moyenne** servie aux différentes catégories de retraités de la fonction publique a connu des **augmentations** plus ou moins fortes selon les types d'emplois concernés.

Évolution de la valeur de la pension moyenne par catégorie et inflation (2000-2016)



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2018

Pour les ouvriers de l'État et les fonctionnaires hospitaliers la progression a été de l'ordre de 2 %, plus forte que pour les fonctionnaires civils et militaires (environ 1,75 %), les fonctionnaires des collectivités territoriales fermant la marche avec une croissance de 1,52 %.

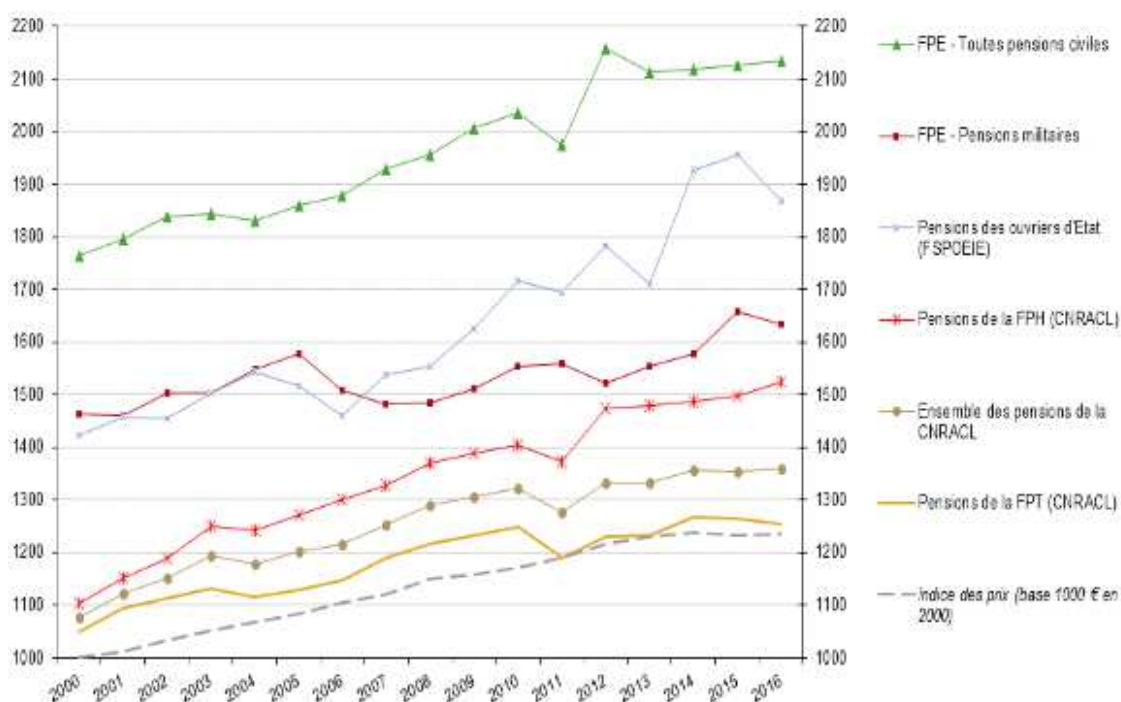
Ces augmentations proviennent de deux facteurs très différents, parmi lesquels il y a lieu de mentionner ici un **effet de noria**.

Les pensions nouvellement liquidées sont supérieures aux pensions du stock en raison, en particulier, des progrès des rémunérations au fil des générations qui ont élevé la base liquidative des pensions, et conduisent à élever la valeur moyenne de la pension.

Le graphique ci-dessous qui recense la valeur des pensions liquidées au cours de chacune des années de 2000 à 2016, et les évolutions au cours de la période concernée, montre par exemple qu'en 2016 la valeur moyenne d'une pension liquidée au titre de la fonction publique de l'État était supérieure à la valeur moyenne des pensions de cette catégorie de 322,5 euros (soit un montant supérieur de plus de 17 %).

Il montre également que la revalorisation des pensions liquidées à partir de 2000 a été beaucoup plus heurtée que pour la pension moyenne, l'année 2011 enregistrant même une baisse de la valeur moyenne des pensions alors liquidées (- 56 euros, soit - 2,6 %).

Évolution de la valeur de la pension moyenne des nouveaux pensionnés par catégorie et inflation (2000-2016)



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2018

Enfin, il ressort du graphique que **la valeur moyenne des pensions liquidées, inversant une nette tendance à la hausse de 2000 à 2011, a stagné depuis 2012** (subissant même un recul de 0,06 % malgré une augmentation de l'indice de liquidation).

Néanmoins, malgré cette évolution, une part importante de l'élévation du montant moyen des pensions versées provient ainsi du renouvellement de la population des retraités.

Cet effet noria a exercé un fort effet à la hausse sur les dépenses de pensions, qui tend à se modérer, mais constitue un facteur autonome d'augmentation des dépenses du compte d'affectation spéciale.

3. ... et doit être appréciée en fonction de l'inflation observée

L'inflation a atteint 23,5 % entre 2000 et 2016. Malgré certaines évolutions qui ont pu retarder l'application des règles d'indexation, les pensions ont, en général, été indexées sur les prix.

La valeur de la pension moyenne en stock dans la fonction publique d'État, pour avoir augmenté de l'ordre de 32 % en seize ans, n'a connu une amélioration en valeur réelle que de 6,9 %, très inférieure à la croissance en volume du produit intérieur brut sur la même période. Cette progression

résulte entièrement de la hausse des bases liquidatives dans un contexte où, désormais, au mieux, les pensions sont indexées sur l'inflation.

Depuis 2012, selon la réponse au questionnaire de votre rapporteur spéciale, la pension moyenne des civils (montant principal et accessoires) a progressé de 2,1 %. Cette progression demeure en deçà de l'inflation sur la période 2012 - 2016 qui s'élève à 3,2 %. De ce fait la pension moyenne en euros constants décroît depuis 2012. De son côté, la pension moyenne des militaires (montant principal et accessoires) décroît de 0,3 % en euros courants sur la même période.

Par ailleurs, malgré la valeur plus élevée des pensions servies, le taux de remplacement (rapport de leur valeur à la rémunération d'activité perçue avant le départ en retraite) tend à baisser. Cette évolution résulte à la fois du durcissement des règles de liquidation du fait des réformes du système de retraite et de l'alourdissement des éléments indemnitaires dans la structure des rémunérations payées aux fonctionnaires, qui traduit un processus de rétractation lente du champ d'application du régime.

Observation n° 1 : Après une augmentation entre 1990 et 2012 résultant de facteurs complexes, en particulier des gains salariaux des agents publics, les **dépenses de pensions de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État** tendent à ralentir au point que la pension moyenne voit sa valeur réelle diminuée, cette évolution étant plus défavorable encore pour la pension moyenne des militaires en retraite. Dans ce contexte, après une année 2017 « atypique », les dépenses de pensions du CAS progresseraient de 1,3 % avec cependant une croissance un peu plus forte pour les seules dépenses de pensions du programme 741.

II. UNE BUDGÉTISATION « PRUDENTE » DU CAS « PENSIONS » EN 2018

Le II de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances¹ fixe une **obligation d'équilibre** pour tout compte d'affectation spéciale. Par conséquent, les dépenses du CAS « Pensions » doivent être strictement équilibrées par ses ressources.

Dans chaque projet de loi de finances, celles-ci sont déterminées, d'une part, par le solde disponible en fonds de roulement résultant du cumul des soldes des exercices passés auquel s'ajoute le solde prévisionnel de l'exercice en cours et celui de l'exercice prévisionnel couvert par le projet de loi de finances.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le projet de loi de finances pour 2018 respecte amplement ce principe d'équilibre.

Le solde prévisionnel dégagerait un **excédent très large** du fait d'une **progression des recettes sensiblement plus rapide que celles des dépenses du compte**.

Par ailleurs, **les projections à long terme** du besoin de financement du système de pensions pourraient justifier un allègement des contributions destinées à financer les pensions qu'il porte. Cependant, cet allègement, s'il ramènerait le solde du CAS à un niveau plus justifiable financièrement n'aurait pas d'effet sur le solde public sauf à passer par une réduction des contributions des employés, qui romprait avec l'objectif d'un rapprochement entre les fonctionnaires et les salariés du régime général au regard de leur effort contributif.

A. UN FORT EXCÉDENT (2,46 MILLARDS D'EUROS) SANS MODIFICATION DES TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEURS

En 2018, **solde prévisionnel serait excédentaire de 2 465,8 millions d'euros contre un solde excédentaire prévisionnel de 2 milliards d'euros en 2017**.

Compte tenu de la dernière exécution connue, celle de l'exercice 2016, qui avait dégagé un solde positif de 762,5 millions d'euros, on observe qu'**en deux ans l'excédent du compte serait majoré de 1,7 milliard d'euros**.

1. Des dépenses en progression de 1,3 %

a) Une progression des dépenses brutes reposant sur une hypothèse forte d'absence de revalorisation des pensions en 2018

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une **progression de 1,3 % des dépenses du CAS « Pensions »**.

Les crédits demandés pour 2018 s'élèvent ainsi à 58,4 milliards d'euros contre 57,7 milliards d'euros en 2017, soit **2,5 % du produit intérieur brut (PIB)** prévu en 2018. Ils représentent aussi 4,4 % des dépenses des administrations publiques constatées en 2016 (11,7 % des seules dépenses de l'État) et près de 46,3 % des rémunérations versées par celui-ci en contrepartie de l'activité des agents.

La prévision pour 2018 repose sur les principales hypothèses résumées dans l'encadré ci-après.

**Principales hypothèses retenues pour la prévision de la dépense du CAS
« Pensions » dans le PLF 2018**

Taux de revalorisation au 1er avril 2018 des pensions d'invalidité (art. L. 161-23-1 CSS)	+ 0,9 %
Taux de revalorisation au 1 ^{er} octobre 2017 des pensions hors invalidité (art. L. 341-6 CSS)	+ 0,8 %
Revalorisation du point fonction publique au 1 ^{er} février 2017	+ 0,05 %
Nombre de liquidants civils (droit direct et droit dérivé)	80 600
Nombre de liquidants militaires (droit direct et droit dérivé)	19 000
Nombre de sortants civils (droit direct et droit dérivé)	55 900
Nombre de sortants militaires (droit direct et droit dérivé)	19 000

Les principaux déterminants des dépenses de pensions en 2018 seraient ainsi les suivants.

- **L'absence de toute revalorisation des pensions, la revalorisation des pensions de retraite au 1^{er} octobre 2017 (+ 0,8 %) exerçant cependant un effet en année pleine de l'ordre de 0,6 %.** La prochaine revalorisation interviendrait au 1^{er} janvier 2019 pour les pensions de retraite, une revalorisation des allocations d'invalidité étant appliquée au 1^{er} avril 2018. Le report de la date de revalorisation prévu par l'article 29 du projet de loi de financement de la sécurité sociale offre une économie de l'ordre de 136 millions d'euros au programme 741. Quant à elle l'inflation entraînera une perte de pouvoir d'achat correspondant à 1 % de recul de la valeur réelle des pensions perçues par les retraités de la fonction publique l'an prochain, sur la base des prévisions d'inflation du Gouvernement qui, (bien inférieures à la norme suivie par la Banque centrale européenne (2 % d'inflation dans la zone euro)), sont tributaires d'un scénario de forte reprise économique sans excessive tension sur les prix). Ce scénario, partiellement hypothétique, pourrait laisser place à un autre scénario de retour à des évolutions de prix plus habituelles, qui pourraient conduire à opter pour une politique d'indexation moins défavorable aux retraités que celle annoncée ;

- **Le nombre des départs à la retraite serait un peu plus élevé que celui observé en 2017** mais les flux nets du volume des pensions seraient en progression très modérée.

Au total, **60 400 nouvelles pensions civiles** de droit direct sont attendues en 2018, soit + 1,5 % par rapport aux pensions nouvelles estimées pour 2017.

Pour les **militaires, 10 900 nouvelles pensions** de droit direct devraient entrer en paiement en 2018 comme en 2017.

Dans le régime des pensions civiles et militaires comme dans le régime général, les flux de départs à la retraite sont heurtés et difficiles à anticiper. Les évolutions réglementaires, comme la montée en charge du relèvement de l'âge légal, ainsi que les perspectives d'amélioration des fins de carrière, en particulier, celles offertes par l'accord sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (accord dit « PPCR ») conduisent à des changements de comportement. Ces dernières années, des reports importants de départ à la retraite d'une année sur l'autre ont pu être observés. Il faut également tenir compte du climat économique général. La croissance lente de ces dernières années et la montée du taux de chômage des jeunes, qui s'en est suivie, constituent des incitations à demeurer plus longtemps dans l'emploi public.

En 2018, l'impact du relèvement de l'âge légal sur le flux des départs à la retraite s'approcherait de son plein effet, selon le Gouvernement, cette appréciation pouvant être discutée au vu de la durée moyenne de cotisation dans le régime observée à ce jour.

Le suivi de la performance du programme 741 comporte un indicateur relatif à l'âge de radiation des cadres¹ qui montre que l'âge où celle-ci intervient progresserait pour se situer à 61,82 ans pour les personnels civils et à 48,42 ans pour les militaires. Ils étaient encore de 61,3 ans et 48,01 ans pour ces deux catégories respectivement en 2015, année qui avait déjà enregistré un recul important par rapport à la situation précédant les réformes du système de retraite (en 2010, l'âge moyen de radiation des cadres était pour les fonctionnaires civiles de 59,79 ans).

Ainsi en huit ans, pour cette catégorie de fonctionnaires, il aura été retardé de plus de deux ans, évolution en ligne avec les relèvements des bornes d'âge décidé dans le cadre des réformes.

La durée moyenne de cotisation au sein du régime de retraite de la fonction publique aura quant à elle progressé d'un trimestre (à 147,89 trimestres de cotisations dans le régime). Cette évolution laisse augurer de la poursuite d'un recul de l'âge de départ en retraite afin d'éviter la forte baisse du taux de remplacement qui résulte du mécanisme de la décote.

De fait, la part des agents concernés par la décote au moment de la liquidation de leur pension s'inscrit en forte baisse, devant passer de 13,08 % en 2015 à 11,25 % en 2018. Cette évolution peut faire l'objet d'interprétations diverses, parmi lesquelles doit figurer une modification des comportements de départ en retraite, un décalage étant décidé pour disposer d'un revenu de remplacement calculé au taux plein. Le taux important des agents partant avec une surcote témoigne de cette préoccupation. Cependant, il suit lui-même une trajectoire à la baisse qui témoigne d'une difficulté à réunir les conditions de cet avantage qui se durcissent avec le temps.

¹ L'âge de liquidation de la pension est un plus tardif.

Compte tenu de la prévision du nombre de « sortants » du régime (55 900 parmi les civils et 19 000 parmi les militaires), principalement pour cause de décès, **les effectifs de retraités progresseraient très faiblement dans le champ civil (+ 24 700 à comparer avec un total toutes pensions civiles pour la fonction publique d'État de 1,857 million de pensions en 2016) et resteraient stables dans le champ militaire.**

Les deux facteurs présentés ci-dessous - l'année blanche au regard de la revalorisation des pensions et des flux de départs modéré - expliquent l'évolution très faible des dépenses du **programme 741** « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », en dépit d'un effet de noria qui a pu être accentué par les mesures salariales mises en œuvre en 2016 et 2017.

Ils jouent également pour le **programme 742** « Ouvriers des établissements industriels de l'État ». Néanmoins, les dépenses du programme augmenteraient de 1,7 % (+ 33,2 millions d'euros). Cette évolution est liée à un rebasage, les dépenses de pensions programmées pour 2017 devant être plus fortes en exécution (de 11 millions d'euros). Hors ce correctif, la progression des dépenses ressort plus modérée (+ 1,1 %). Elle est toutefois supérieure aux anticipations relatives au volume des pensionnés. Ceux-ci baisseraient de l'ordre de 0,7 % passant de 100 266 personnes à 99 625 pensionnés entre fin 2017 et fin 2018. Ce programme recouvre deux mécanismes distincts : d'un côté le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) qui gère les pensions des ouvriers de l'État exerçant dans des établissements industriels, de l'autre, le régime des rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM). Le premier verrait ses charges n'augmenter que de 0,7 %, quand le second régime connaîtrait apparemment une plus forte dynamique (+ 17,9 %), qu'il convient toutefois de corriger là également par un niveau de dépenses sensiblement plus fort que prévu en 2017. La prévision du RATOCEM est rendue complexe par le choix offert aux bénéficiaires entre capital et rente, le CAS ne finançant que ces dernières, mais aussi par le rythme de conclusion de certains contentieux importants, comme celui relatif à l'exposition à l'amiante.

S'agissant du **programme 743** « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »¹, ses dépenses diminueraient de 4 % en 2018. Cette réduction est structurellement importante. L'an dernier, elle avait été moins forte que d'habitude (2,5 % en 2017). Les pensions des anciens combattants, qui représentent la presque totalité des dépenses du programme, tendent à diminuer en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires. Les importantes revalorisations mises en œuvre au titre de la retraite du combattant et du fait de la hausse de l'indice du traitement de la fonction publique, qui sert de référence à la revalorisation du point de

¹ Pour mémoire, il s'agit d'un « programme miroir » : à chacune de ses actions correspond une dépense inscrite sur un « programme support » du budget général.

pension militaire d'invalidité (PMI) dans le cadre du système dit « rapport constant », n'exerceraient plus que des effets résiduels dus à leur mise en œuvre en année pleine. Le principal facteur d'évolution des dépenses, du moins pendant les périodes à peu près quinquennales qui semblent rythmer celles-ci, l'évolution du volume des bénéficiaires, reprendrait ses droits.

Les pensions financées par le programme présentent pour particularité de n'être pas indexées sur les prix mais sur l'indice de la fonction publique, avec, fréquemment, pour effet des pertes de pouvoir d'achat.

Observation n° 2 : En 2018, les dépenses de pensions progresseraient sur un rythme nettement ralenti par rapport à l'an dernier dans un contexte d'année blanche sans revalorisation des pensions et de la poursuite du relèvement de l'âge de départ en retraite.

b) Une dynamique de dépenses sensiblement plus faible que celle des prélèvements directs sur les retraités de la fonction publique du fait de la hausse de la contribution sociale généralisée

Si les transferts sociaux versés par le compte « Pensions » ont un poids élevé, il serait cependant justifié de tenir compte des « retours » qu'ils suscitent en termes de recettes publiques afin d'identifier une charge des pensions nette des prélèvements qui leur sont appliqués.

Cet exercice, qui n'est pas entrepris, serait tout particulièrement justifié cette année au vu des projets du Gouvernement, qui entend alourdir les prélèvements obligatoires appliqués aux revenus des retraités.

À la question posée sur ce point par votre rapporteure spéciale, il a été répondu qu'en raison d'un certain nombre d'obstacles techniques, parmi lesquels la familialisation de l'imposition sur le revenu, il n'était pas possible d'estimer à l'heure actuelle les produits fiscaux engendrés par les pensions servies aux fonctionnaires civils et militaires, seules les informations relatives aux contributions sociales prélevées étant disponibles.

Sur ce point, une analyse a été menée par le service des retraites de l'État (SRE) sur le paiement des pensions civiles et militaires de janvier 2016 pour établir les parts respectives des pensionnés civils et militaires, hors pensions d'invalidité, pour lesquels le taux de contribution sociale généralisée (CSG) réduit ou normal a été appliqué selon le revenu fiscal de référence.

Il apparaît que la masse portée au compte « CSG » peut se répartir de la manière suivante :

- **CSG Taux réduit** : 2,8 % de la CSG précomptée sur les pensions servies par le SRE et reversée à l'ACOSS ;

- **CSG Taux plein** : 97,2 % de la CSG précomptée sur les pensions servies par le SRE et reversée à l'ACOSS.

Sur le premier semestre 2017, le montant mensuel moyen de CSG/CRDS précompté sur les pensions et reversé à l'ACOSS aurait été de 1 599 millions d'euros (en hausse par rapport à 2016) soit environ 3,2 milliards d'euros sur l'année. L'alourdissement du taux de pression fiscale projeté pour 2018 devrait ainsi s'appliquer assez largement aux retraités de la fonction publique de l'État.

Compte tenu d'un passage du taux de 6,6 % à 8,3 % (soit une augmentation de 25 %), l'effet de **l'alourdissement de la CSG sur les dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État pourrait atteindre 1,3 milliard d'euros, soit 500 millions de plus que l'augmentation des charges de pensions du programme 741, hissant le produit de la CSG sur cette catégorie de pensionnés à 4,6 milliards d'euros.**

À cette somme il faut ajouter le produit des autres prélèvements sur les pensions ou leur utilisation.

Une approximation pourrait consister à appliquer à la masse des pensions des taux implicites d'imposition. Sur la base d'un taux moyen d'imposition sur le revenu de 6,8 % (pour le seul IR, hors CSG) et avec une hypothèse de consommation de 85 % des pensions imposée sur la base du taux implicite d'imposition de la consommation (19,8 %), les recettes induites s'élèveraient à 13,5 milliards d'euros. Au total, le « retour fiscal » lié aux pensions s'élèverait à 16,7 milliards d'euros, laissant apparaître une charge nette des pensions de 31,8 milliards d'euros pour le budget de l'État (en comptant les contributions des opérateurs).

Observation n° 3 : Une contribution nette des prélèvements opérés par l'État sur les pensions versées et leur consommation devrait être calculée pour mieux rendre compte des transferts entre l'État et ses retraités. Ce travail s'impose tout particulièrement cette année où le bilan des dépenses de pensions supplémentaires et des prélèvements directs effectués sur les revenus de remplacement s'avère très favorable à l'État du fait de la hausse du taux de la CSG.

2. Des recettes de retour sur une trajectoire tendancielle en temps de modération salariale

a) Une décélération des recettes (+ 1,7 %) du fait du retour à la modération salariale

Les recettes du compte sont corrélées avec la masse salariale compte tenu de l'évolution des taux de prélèvements (contributions patronales et cotisations salariales- les retenues pour pensions) prévus pour financer les régimes.

Le présent projet de loi de finances prévoit une **hausse des recettes du CAS « Pensions » de 1,7 % en 2018**. Les recettes s'élèveraient ainsi à **60,876 milliards d'euros** contre **59,871 milliards d'euros** en loi de finances initiale pour 2017 (**+ 1 005 millions d'euros**). En 2016, dernière année d'exécution connue, elles avaient atteint 57,789 milliards d'euros pour l'année en cours si bien qu'en deux ans, le produit des recettes du compte aura progressé de 5,3 %.

Le ralentissement de la croissance des recettes prévu en 2018 constitue un retour sur une trajectoire « en rythme de croisière », une fois absorbés les éléments particuliers ayant soutenu le dynamisme des produits observé en 2017.

Alors que depuis le début des années 2010, la masse salariale progressait peu sous l'effet du gel du point de la fonction publique et de la baisse des effectifs de cotisants, la **revalorisation du point d'indice de la fonction publique** en deux fois (0,6 % au **1^{er} juillet 2016** ; 0,6 % au **1^{er} février 2017**) a introduit un premier élément de rupture par rapport à cette tendance. Ces **augmentations** ont provoqué une augmentation de la valeur annualisée du point d'indice de 0,3 % en 2016 et de 1,15 % en 2017. Elles **n'exercent plus en 2018 qu'un effet marginal, de 0,05 %**, mais au total, elles **auront élevé le niveau de l'assiette des prélèvements de 1,2 %** par rapport à une situation sans revalorisation.

L'impact de la revalorisation du point sur les recettes et les dépenses du CAS « Pensions » a été estimé. Sous une hypothèse de stabilité des taux de contribution des employeurs au CAS « Pensions » sur la période 2016-2019 (à 74,28 % pour les civils hors allocations temporaires d'invalidité (ATI), 126,07 % pour les militaires et 0,32 % pour les ATI, et sur la base des prévisions de dépenses du service des retraites de l'État (réalisées avec l'outil de projection Paco), serait le suivant :

**Effets de la revalorisation du point d'indice
 sur les recettes et les dépenses du CAS « Pensions »**

	2016	2017	2018	2019
Solde de l'impact sur le CAS Pensions	131	492	494	474
Impact en recettes	133	507	529	530
dont impact sur les recettes des ministères	116	445	464	464
dont impact sur les recettes des établissements publics	17	62	65	66
Impact en dépenses (dépenses de pensions)	2	15	35	56

Source : direction du budget

L'effet de la revalorisation du point d'indice sur les dépenses du compte est négligeable la première année. Il ne monte en puissance que progressivement à mesure que le stock des pensions nouvelles, liquidées sur l'assiette ainsi élargie, prend davantage de place dans le stock des pensions. **En revanche, l'impact en recettes est immédiat** dans la mesure où l'assiette des cotisations se trouve rehaussée de 1,2 % en année pleine. Si l'impact sur les recettes n'est pas à due proportion, c'est que le nombre des cotisants se réduit en cours de prévision.

Au cours de la période 2016-2019, le supplément de recettes apporté au système des pensions publiques par la mesure de revalorisation indiciaire s'élève en cumulé à 1,7 milliard d'euros pour un supplément de dépenses limité à 108 millions d'euros. En 2017, la contribution de cette mesure au supplément total de recettes de 2 milliards d'euros qui est programmé avait représenté **507 millions d'euros** (le quart de l'augmentation des recettes).

Pour 2018, 22 millions d'euros supplémentaires proviendraient de la revalorisation du point mais le supplément de dépenses atteindrait à peu près ce niveau (+ 20 millions d'euros) si bien que l'effet marginal de la mesure s'équilibrerait, le solde du compte **continuant de profiter du différentiel de début de période.**

b) Des recettes surestimées du fait des modulations apportées aux engagements de l'État : la suspension du PPCR

Un autre facteur a joué sur la dynamique des équilibres du compte en renforçant ses recettes et en améliorant son résultat, qui était appelé à exercer de nouveaux effets en 2018, l'application du protocole sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR).

Le Gouvernement en ayant annoncé la suspension pendant l'année 2018, **la prévision de recettes pour 2018 repose sur un élément aujourd'hui périmé. Les recettes du compte telles qu'elles sont présentées dans le projet de loi de finances sont ainsi surestimées ; il en va de même du solde prévisionnel du compte.**

Votre commission des finances avait demandé une simulation des effets de ce protocole sur l'équilibre du compte d'affectation spéciale, que le Gouvernement avait choisi de publier dans l'annexe consacré aux pensions de retraite de la fonction publique au projet de loi de finances pour 2017.

Les mesures prévues par cet accord devraient avoir des répercussions sur le régime des retraites des fonctionnaires à travers :

- la refonte et la revalorisation des grilles de rémunération des fonctionnaires entre 2017 et 2020 dans le but de « *renforcer l'attractivité des carrières de la fonction publique dans la durée et de mieux reconnaître les niveaux de qualification* » ;

- la transformation de certaines primes en points d'indices afin d'amorcer « *un rééquilibrage en faveur du point d'indice* ».

Le PPCR devait **accroître le champ des régimes des retraites des fonctionnaires en étendant la part des rémunérations prises en compte** par ces régimes. En effet, comme les régimes de retraite de la fonction publique ne concernent que le traitement indiciaire de base comme assiette de cotisation et de liquidation de la pension, **le rééquilibrage des rémunérations des fonctionnaires vers une proportion un peu moins élevée de primes** - les primes et indemnités représentent entre 20 % à 25 % des rémunérations moyennes totales de fonctionnaires - est appelé à augmenter la composante des rémunérations des fonctionnaires prises en compte par leurs régimes de pensions.

Il devait en résulter une élévation progressive de la base liquidative des pensions aux effets très progressifs, la montée en charge du dispositif étant rythmée par l'entrée en pensions étalée des fonctionnaires appelés à se voir appliquer le protocole. De son côté, l'impact du protocole sur les recettes, en particulier celles du CAS, plus immédiat, devait être plus immédiatement significatif.

Les simulations réalisées confirmaient ces enchaînements. Elles montraient que la revalorisation des grilles de rémunération et le basculement entre régime indemnitaire et indiciaire devaient entraîner, **d'une part, une hausse des recettes de cotisations salariales et de contributions employeurs à court terme et, d'autre part, une augmentation à long terme du montant des pensions liquidées par les nouveaux flux d'agents partant à la retraite après l'entrée en vigueur de ces dispositions.**

L'effet du protocole en 2017 se résumait en quelques chiffres : **une augmentation des recettes toutes fonctions publiques confondues de 677 millions d'euros** (567 millions d'euros au titre des contributions d'employeurs ; 110 millions d'euros au titre des cotisations salariales) ; **un niveau de dépenses de pensions supérieur de 25 millions d'euros** par rapport à une situation sans protocole ; une **amélioration de la capacité de financement des pensions publiques de 652 millions d'euros.**

L'effet du protocole sur le solde du seul CAS paraissant difficile à isoler, selon les informations transmises au rapporteur spécial de la commission des finances, le supplément de recettes dont il bénéficierait serait de **500 millions d'euros (toutes contributions confondues)** tandis que **l'impact en dépenses serait compris entre 10 et 14 millions d'euros.**

Au total, l'amélioration du solde du CAS pouvant être attribué au protocole pour l'année en cours pourrait s'élever jusqu'à **490 millions d'euros.**

Le tableau ci-dessous présente les résultats de la simulation des effets du protocole à moyen terme pour l'ensemble de la fonction publique.

Tableau présentant l'ordre de grandeur des impacts « recettes » de l'accord PPCR

(en millions d'euros)

	Impact en recettes	2016	2017	2018	2019	2020
FPE /FPT / FPH (SRE et CNRACL)	Hausse des cotisations salariales	14	110	160	197	202
	Hausse des cotisations patronales	64	567	847	1 069	1 075

Source : calculs de la direction du budget

Pour l'année 2018, on peut estimer le supplément de recettes apporté par la mise en œuvre du PPCR à 330 millions d'euros par rapport à 2017. Sur la base de la clef de répartition implicite utilisée pour estimer les effets sur **les recettes du CAS** en 2017, celui-ci aurait dû bénéficier d'une

augmentation de ces recettes de **243 millions d'euros**. La suspension du protocole l'en priverait. Du côté des dépenses, l'impact de la suspension du PPCR serait marginal.

c) La poursuite d'un renforcement du taux de contribution directe des salariés à travers la hausse des retenues individuelles sur salaires

Les programme 743 mis à part dans la mesure où ses ressources sont assurées quasi exclusivement par des crédits en provenance de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », les recettes du compte d'affectation spéciale sont constituées de contributions des employeurs (État et opérateurs) et des agents (retenues sur traitement, qui sont l'équivalent de cotisations salariales).

Pour 2018, les contributions patronales¹ s'élèveraient à 48,9 milliards d'euros (43,2 milliards d'euros pour les contributions de l'État ; 5,7 milliards d'euros pour les contributions des opérateurs) tandis que **les cotisations salariales apporteraient 6,5 milliards d'euros**.

Les taux de cotisation patronale devraient rester inchangés.

Il existe trois taux de contributions employeurs de l'État : un taux pour les pensions civiles, un pour les pensions militaires et un autre pour les allocations temporaires d'invalidité (ATI). **Depuis 2013, ces taux sont stabilisés à un niveau élevé** – une mesure exceptionnelle de baisse du taux de la contribution au titre des pensions civiles de 74,28 % à 40,28 % doit toutefois être signalée en décembre 2013. En raison de la faible progression des dépenses, les taux de contributions pour 2017 seraient identiques à ceux des années précédentes, soit **74,28 %** du traitement indiciaire brut et des primes ouvrant droit à pension pour les **civils** et **126,06 %** pour les **militaires**.

Évolution des taux des contributions employeurs de l'État

	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Au titre des pensions civiles	49,90 %	62,14 %	65,39 %	68,59 %	71,78 % ⁽¹⁾	74,28 %	74,28 %	74,28 %
Au titre des pensions militaires	100,00 %	108,63 %	114,14 %	121,55 %	126,07 %	126,07 %	126,07 %	126,07 %
Au titre des ATI	0,30 %	0,33 %	0,33 %	0,33 %	0,32 %	0,32 %	0,32 %	0,32 %

⁽¹⁾ Le taux pour 2013 est présenté en moyenne annuelle (74,28 % sur les onze premiers mois et 40,28 % en décembre).

Source : projet annuel de performances pour 2018

¹ Contributions aux seules pensions.

Ces taux de contributions employeurs sont ensuite appliqués à la masse salariale de chaque ministère et **imputés sur les programmes des ministères employeurs en tant que dépenses de titre 2.**

Ils ont nettement augmenté sur longue période mais depuis 2014 la stabilité l'emporte. Entre 2011 et 2014, leur progression a été de 8,89 points pour les pensions civiles (+ 13,6 %) et de 11,67 points pour les pensions militaires (+ 10,2 %). Le taux nécessaire aux ATI est resté stable.

**Évolution des contributions des employeurs au CAS « Pensions »
 (2014 - 2018)**

	en M€	T2+T3 CAS	T2+T3 CAS Pgm 741	T2 CAS Pgm 742	T2 CAS Pgm 743	T2 CAS total	T3 CAS total
2014	LPFP 2012-2017 (format LFI 2013)	46 377,7	44 996,7	1 364,5	16,5	41 022,5	5 355,3
	LFI 2014 (format LFI 2014)	45 441,2	44 179,2	1 246,1	15,9	40 040,4	5 400,7
	LPFP 2012-2017 (format LFI 2014)	46 334,0	44 953,0	1 364,5	16,5	40 928,0	5 406,0
	Exécution au format LFI 2014	45 027,0	43 766,1	1 246,1	15,8	39 748,5	5 278,5
	Exec / LFI	-414,2	-414,1	0,0	-0,1	-291,9	-122,3
2015	LPFP 2014-2019 (format LFI 2015)	45 800,2	44 413,0	1 371,1	16,0	40 392,5	5 407,7
	LFI 2015 (format LFI 2015)	45 800,2	44 413,0	1 371,1	16,0	40 392,5	5 407,7
	Exécution au format LFI 2015	45 658,0	44 271,0	1 371,1	15,4	40 210,0	5 448,0
	Exec / LFI	-142,2	-142,0	0,0	-0,6	-182,5	40,3
	2016	LPFP 2014-2019 (format LFI 2014)	46 193,5	44 787,9	1 389,1	16,5	40 747,3
LFI 2016 (format LFI 2016)		46 056,7	44 720,0	1 321,5	15,2	40 567,0	5 490,0
Exécution au format LFI 2016		46 068,8	44 731,8	1 321,6	15,4	40 643,0	5 425,8
Exec / LFI		11,8	11,8	0,2	0,2	76,0	-64,2
2017		LPFP 2014-2019 (format LFI 2014)	48 405,1	46 946,3	1 442,1	16,8	42 715,1
	LFI 2017 (format LFI 2017)	47 987,5	46 662,3	1 309,2	16,0	42 356,8	5 631,0
2018	PLF 2018 (format PLF 2018)	48 909,6	47 475,6	1 418,0	16,0	43 183,4	5 726,2

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Après avoir été forte en 2017 (+ 4,2 %), la progression du produit des contributions patronales (État et opérateurs) ralentirait en 2018 (+ 1,9 %) avec un supplément de recettes de 922 millions d'euros (dont une surestimation probable de 280 millions d'euros due à la suspension non budgétée du protocole PPCR).

On observera, à ce stade, que l'augmentation des contributions des employeurs enregistrée depuis 2015 (+ 3,2 milliards d'euros), si elle a contribué à augmenter les dépenses du budget général, ne peut être jugée comme équivalant à une dégradation du solde public (voir *infra*).

Observation n° 4 : Les contributions totales de l'État et de ses opérateurs au CAS « Pensions » s'élèvent à 48,9 milliards d'euros en 2018 (+ 7 % par rapport à 2015 ; + 1,8 % par rapport à 2017). L'alourdissement des contributions employeurs a grevé les dépenses du budget général sans pour autant devoir être considérée comme équivalant à une dégradation du solde public. Elle s'est accompagnée d'un relèvement du taux de contribution des cotisants dont la traduction en recettes est freinée par la faible dynamique des bases de cotisations. La suspension du protocole PPCR, qui conduit à constater une surestimation des recettes de l'ordre de 240 millions d'euros contribuera à peser sur le rendement des prélèvements affecté par la modération salariale justifiée par l'état des finances publiques.

Quant aux **cotisations salariales**, retenues sur le traitement indiciaire brut des fonctionnaires civils, militaires et des ouvriers de l'État¹, elles suivent également **une trajectoire d'augmentation** consécutive aux différentes réformes des régimes de retraite, **malgré la baisse continue du nombre des cotisants² et une politique de modération salariale qui limitent la progression de la masse salariale indiciaire.**

Le taux de contribution individuelle des agents augmente mais la traduction de cet effort supplémentaire est freinée par les évolutions démographiques et la modération salariale. **Par ailleurs, la politique d'emploi des ministères et des opérateurs, en particulier le recours à des agents non couverts par le régime, ainsi que leur politique salariale (voir *infra*) peuvent jouer.**

La hausse des taux de cotisations salariales, amorcée en 2010³ afin de converger vers les taux de droit commun des cotisants du régime général (CNAV et régime complémentaire de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés – Arrco), doit se poursuivre jusqu'en 2020. En revanche, le décret du 2 juillet 2012 élargissant les droits au départ anticipé pour carrière longue⁴ qui a conduit à un relèvement supplémentaire de 0,25 point entre 2012 et 2016 a épuisé son calendrier. Enfin, une hausse de 0,3 point entre 2014 et 2017 est mise en œuvre dans le cadre de la réforme des retraites de 2014⁵.

¹ Hors cotisations salariales des agents d'Orange société anonyme (SA) et de La Poste.

² Le nombre des cotisants civils a baissé de 40 000 entre 2011 et 2015. Pour les ouvriers de l'État, la baisse est d'à peu près 11 000 au cours de la même période.

³ Article 42 de la loi n° 210-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et décret d'application n° 2010-1749 du 30 décembre 2010.

⁴ Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

⁵ 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.

Évolution du taux de cotisation salariale dans la fonction publique d'État

	2012	2013	2014	2015	2016	2020
Taux de cotisation salariale	8,39 %	8,76 %	9,14 %	9,54 %	9,94 %	11,10 %
<i>Dont effet réforme 2010</i>	0,27 %	0,27 %	0,27 %	0,27 %	0,27 %	0,27 %
<i>Dont effet décret de juillet 2012</i>		0,10 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	
<i>Dont effet réforme 2014</i>			0,06 %	0,08 %	0,08 %	

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2017

La convergence des taux nominaux appliqués pour déterminer les cotisations salariales dans la fonction publique avec le taux moyen des régimes de droit commun a progressé.

En 2010, l'écart entre le taux de cotisation salariale dans les régimes de droit commun et dans le régime des fonctionnaires et ouvriers de l'État s'élevait à 2,70 points de cotisations (**environ un cinquième du taux de cotisation des régimes de droit commun**).

En 2018, il ne serait plus que de 0,1 point, le **taux de cotisation de droit commun n'étant plus supérieur que de 9,9 %** au taux des cotisations salariales dans la fonction publique. Ces données ne sont fournies que pour illustrer les efforts de rattrapage entrepris dans la fonction publique pour converger avec les régimes ordinaires. Les différences entre régimes sont trop considérables pour que des comparaisons réduites à une composante de la situation salariale soient réellement pertinentes.

3. Aperçus sur quelques éléments relatifs à l'équité du régime

Le tableau ci-après illustre la part prépondérante des personnels de l'enseignement dans le nombre des pensionnés.

Répartition des pensionnés de la fonction publique d'État par entité d'origine

Ministères / administrations d'origine	Droits Directs	Droits dérivés	Ensemble	Droits Directs	Droits dérivés	Ensemble
Défense (civils)	29 239	6 837	36 076	1 162	387	1 549
Économie et finances	131 562	30 292	161 854	5 970	1 762	7 732
Éducation nationale	829 427	124 100	953 527	23 512	9 129	32 641
Écologie, Transports, Logement	62 402	24 053	86 455	2 347	1 187	3 534
Intérieur	115 134	43 409	158 543	4 124	2 236	6 360
Justice	32 004	8 309	40 313	1 867	491	2 358
Orange	91 551	11 789	103 340	4 560	937	5 497
La Poste	204 923	58 844	263 767	6 819	3 263	10 082
Autre	50 984	12 674	63 658	2 716	684	3 400
Total civils	1 547 226	320 307	1 867 533	53 077	20 076	73 153
Défense (militaires)	313 597	129 695	443 292	8 404	6 524	14 928
Intérieur (gendarmes)	74 758	33 027	107 785	2 993	1 516	4 509
Total militaires	388 355	162 722	551 077	11 397	8 040	19 437

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Les contributions des employeurs et les retenues sur salaires sont relativement hétérogènes ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

**Estimations, pour l'année 2016, des cotisations et contributions versées au CAS
« Pensions » rapportées à la rémunération brute totale, par ministère**

Ministère	Salaire brut (€)	Salaire net (€)	Retenues CAS Pension (€)	Contributions CAS Pension (€)	Assiette CAS Pension (€)	Taux moyen de retenues / salaire brut total	Taux moyen de cotisations employeur/salaire brut total
Affaires étrangères et développement international	182 906 795	106 371 545	10 795 072	80 319 838	107 593 953	6,30%	46,83%
Culture et communication	393 208 264	281 829 530	31 063 921	233 165 859	312 059 113	8,01%	60,11%
Agriculture, agroalimentaire et forêt	1 132 108 671	764 361 077	84 610 451	633 173 968	846 399 162	7,70%	57,64%
Éducation nationale, enseignement supérieur et rec	34 160 127 576	23 343 007 002	2 950 179 141	22 027 556 491	29 461 728 887	8,73%	65,18%
Économie et finances	6 583 840 377	4 522 621 479	469 438 037	3 378 189 062	4 558 645 033	7,45%	53,38%
Intérieur	6 689 746 837	4 831 109 026	605 299 561	3 918 092 115	5 235 501 900	9,07%	59,02%
Justice	3 311 558 312	2 193 562 650	281 336 906	1 916 664 357	2 551 368 793	8,79%	59,59%
Services du Premier ministre	608 884 036	394 014 969	33 675 233	252 373 073	347 169 374	6,37%	47,65%
Environnement, énergie et mer	1 731 332 598	1 212 791 556	118 750 137	891 393 305	1 183 412 228	7,05%	52,85%
BACEA	823 995 491	579 762 378	38 014 506	284 834 860	380 223 539	4,89%	36,60%
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue	397 987 351	276 971 194	29 070 336	216 394 039	288 852 254	7,47%	55,63%
Outre-mer	2 031 310	1 338 096	115 665	868 213	1 163 825	5,71%	42,83%
Affaires sociales et santé	456 763 488	309 866 737	32 448 366	242 213 152	327 847 710	7,35%	54,96%
Défense	1 524 887 960	992 901 324	111 177 237	901 111 602	1 113 110 032	7,48%	59,13%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

La structure des rémunérations très disparates en fonction du ministère d'exercice de l'activité et du revenu perçu par les agents se prolonge dans une forte dispersion des taux de contribution considérés sous ces deux angles.

Pour un taux moyen de cotisations salariales rapportées à l'ensemble des rémunérations de 7,3 %, on relève que ce taux atteint 9,1 % pour les agents du ministère de l'intérieur et 8,73 % pour ceux évoluant dans l'éducation mais seulement 6,3 % au ministère des affaires étrangères ou encore 5,57 % dans les services ministériels de l'outre-mer. Cette hiérarchie se vérifie également pour les cotisations employeurs. La moyenne de la contribution implicite s'élève à 56,7 % (à comparer avec un taux de contribution patronale de 74,8 %) mais elle dépasse largement ce niveau dans le champ couvert par le ministère de l'éducation (65,2 %) et, hors budget annexe contrôle et exploitation aérien (BACEA) qui bénéficie des dispositions propres aux catégories actives, atteint un point bas dans les services de l'outre-mer, des affaires étrangères et du Premier ministre.

Ces données reflètent un certain nombre d'avantages statutaires et catégoriels mais aussi le partage très variable entre rémunérations indiciaires et primes des rémunérations versées par les différents ministères.

Les taux implicites de cotisation sur la totalité des rémunérations versées par les ministères largement différenciés. Dans leur dispersion, ils reflètent des structures de rémunération marquées par d'importants particularismes qui justifient les tentatives d'harmonisation. Dans le passé, elles se sont heurtées à des contraintes financières et ont été limitées par

l'invocation de principes de gestion des rémunérations inspirés par la performance.

Le protocole *sur l'amélioration des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations* dit « PPCR » pourrait apporter une légère atténuation aux écarts actuels. Même s'il ne devrait pas modifier substantiellement la part respective des éléments indemnitaires et indiciaires dans le total des rémunérations publiques, il constitue un premier pas vers un possible rééquilibrage. En ce sens, le protocole PPCR peut aussi être envisagé comme un pas vers un élargissement du champ d'application du régime de retraite de droit commun susceptible d'atténuer certains problèmes d'équité, aujourd'hui insuffisamment analysés.

De ce dernier point de vue, le tableau ci-dessous indique que le taux moyen des contributions au régime de pensions décroît à mesure que le revenu d'activité augmente.

Taux des contributions au CAS par décile de revenu

Déciles	Seuil supérieur (€)	Salaire brut moyen (€)	Rémunération nette moyenne (€)	Moyenne de l'assiette CAS (€)	Moyenne des retenues CAS Pension (€)	Taux moyen de cotisations employé au CAS Pension	Moyenne des contributions au CAS Pension (€)	Taux moyen de cotisations employeur au CAS Pension
D1	26 261	23 610	19 146	20 254	2 068	8,76%	15 238	64,54%
D2	28 973	27 704	22 313	23 794	2 426	8,76%	17 830	64,36%
D3	31 088	30 041	24 129	25 534	2 620	8,72%	19 097	63,57%
D4	33 132	32 100	25 684	27 242	2 812	8,76%	20 365	63,44%
D5	35 241	34 194	27 234	29 146	2 996	8,76%	21 782	63,70%
D6	37 642	36 384	28 987	30 579	3 152	8,66%	22 845	62,79%
D7	40 865	39 175	31 257	32 270	3 339	8,52%	24 099	61,52%
D8	45 210	42 928	34 275	35 192	3 641	8,48%	26 286	61,23%
D9	52 770	48 356	38 698	38 590	3 945	8,16%	28 844	59,65%
D10		75 626	61 434	51 618	5 260	6,99%	38 878	51,55%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

S'agissant de la problématique des taux de remplacement offerts par les pensions, la revalorisation de la composante indiciaire de la rémunération programmée par le protocole mérite d'être considérée au regard de l'amélioration des taux de remplacement offerts par les retraites qui a continuellement rétrogradé sous l'effet de l'augmentation de la part de rémunérations indemnitaires.

Pour un taux moyen de 8,5 % pour les cotisations salariales, on relève que les sept déciles de rémunération les plus bas cotisent au-delà, le taux maximum (8,8 %) étant appliqué jusqu'au cinquième décile de la distribution des rémunérations. Pour le décile supérieur le taux décroche nettement et se situe près de 2 points plus bas que la moyenne. Des remarques analogues s'appliquent pour les cotisations des employeurs.

Plus la rémunération est élevée, moins elle est « cotisée ». Cette situation est largement liée à la composition des rémunérations. Plus on monte dans l'échelle des rémunérations, plus les indemnités, auxquelles les cotisations ne sont pas appliquées, prennent de place dans le total des rémunérations.

Les cotisations salariales prélevées sur les rémunérations des fonctionnaires, qui sont censées être proportionnelles, ressortent comme dégressives, à un niveau relativement élevé de revenu.

Il faut certes considérer que **l'inégalité des taux de cotisation devrait avoir des prolongements dans les taux de remplacement** à raison de la disparité du poids relatif des assiettes de liquidation des pensions dans le total de la rémunération.

Plus les taux de prélèvement sont bas, plus les taux de remplacement le seraient également. Mais, les données publiées sur ce point sont trop rares pour confirmer un enchaînement qui reste à ce jour théorique.

Les politiques de rémunération suivies par les ministères sont certainement variables lorsqu'un agent arrive à un âge proche de celui de la retraite. Ainsi, d'éventuelles gestions de fins de carrière un peu ad hoc et susceptibles d'affecter l'équité du système ne sont pas vérifiables en l'état de l'information ni appréciées dans les quelques études disponibles. Cette lacune mériterait d'être comblée afin de disposer d'un meilleur diagnostic sur une composante importante de tout système de transferts sociaux.

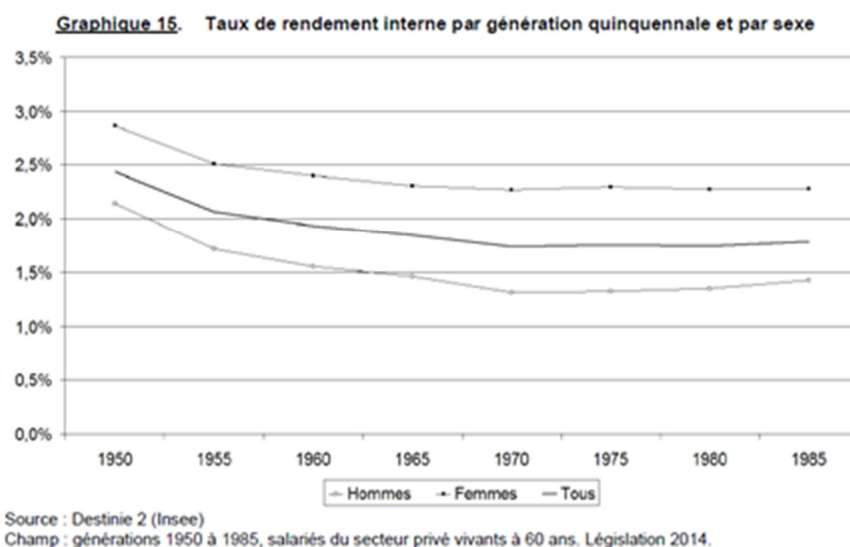
Dans la mesure où l'un des points d'équilibre du système passe par une réduction du taux de remplacement qu'il offre aux pensionnés, dans le but de compenser un allongement présumé de la durée de perception des pensions, il conviendrait d'obtenir sur ce point des éclaircissements.

En l'état, force est de constater que la redistributivité du système de pensions des fonctionnaires demeure un sujet peu documenté. En particulier, l'appréciation de l'équité au regard du taux de remplacement atteint suppose des données très fines que les tranches de revenu utilisées dans les quelques études disponibles, trop épaisses, n'offrent pas.

Il conviendrait, en particulier, de disposer d'une vision claire des taux de rendement implicite des cotisations, objectif, qui, de toute évidence, supposerait plus de transparence et d'analyse sur l'ensemble des critères nécessaires à l'appréciation de l'équité du régime des retraites publiques (durée de service des pensions, cotisations horaires des agents, impact du système de financement des retraites sur les taux effectifs de prélèvements obligatoires...).

Ce travail apparaît d'autant plus nécessaire que le projet de réforme des régimes de retraite comporte une inspiration globale d'égalisation des taux de rendement des régimes. Il est donc justifié de disposer d'éléments sur la situation actuelle.

A ce stade, le ministère interrogé par votre rapporteure spéciale, ne lui a fourni qu'une information partielle mentionnant en particulier une étude de l'INSEE de laquelle il ressortait que le taux de rendement interne du régime privé variait assez largement en fonction des générations et selon le sexe.



Les courbes figurées qui pourraient ne pas être très différentes dans le régime de l'État montrent que, si une réelle stabilisation des taux implicites servis par le régime des salariés privés s'est installée pour les générations les plus récentes, conduisant à réduire l'urgence d'une réforme radicale des régimes, des écarts par sexe considérables sont certainement un obstacle à une égalisation complète des taux notionnels des régimes de retraite.

Observation n° 5 : L'analyse de l'équité du régime de retraite de la fonction publique, dont certains indicateurs, comme la dégressivité des prélèvements en fonction du revenu, conduisent à douter devrait faire l'objet d'un effort particulier au moment où l'objectif d'une égalisation des taux de rendement est au cœur des projets de réforme des retraites.

B. UN SOLDE CUMULÉ RECORD DE 7,6 MILLIARDS D'EUROS FIN 2018

Lors de sa création par la loi de finances initiale pour 2006, le CAS « Pensions » a été **doté d'un fonds de roulement de 1 milliard d'euros**.

Ces dernières années, le solde constamment positif du compte a abouti à la constitution d'un fonds de réserve en expansion.

Solde cumulé du CAS « Pensions » en fin d'année (en Md€)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prévision)
Solde cumulé en fin d'année	1,23	0,43	0,80	1,145	1,25	1,01	0,78	0,99	1,6	2,4	3,2	5,2

Source : projet annuel de performances pour 2018

Entre 2014 et 2017, le fonds de roulement du compte passerait de 1,6 milliard d'euros à 5,2 milliards d'euros.

À la fin de l'exercice 2018, il atteindrait 7,6 milliards d'euros.

Toute prévision de solde est évidemment entourée d'incertitudes. Sensible aux aléas sur les recettes et les dépenses, qu'il faut cumuler, il existe systématiquement un écart entre les prévisions et les réalisations. En 2018, s'ajoute d'emblée à ces incertitudes l'impact de la suspension du protocole « PPCR » qui entraînera une légère détérioration du solde par rapport aux prévisions du projet de loi de finances.

La tendance à l'augmentation de l'excédent cumulé du solde du CAS ne devrait pourtant pas être démentie.

L'existence d'un excédent du CAS « Pensions » n'est pas plus équivalente à une amélioration du solde budgétaire que l'augmentation des dépenses du budget général correspondant au financement du CAS n'équivaut à une détérioration du solde budgétaire. Le financement du CAS est assuré par un système mixte combinant des prélèvements sur les salaires des fonctionnaires et des transferts entre administrations publiques (notamment dans le cadre des relations entre l'État et la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales CNRACL) et entre le budget général et le compte. Afin de neutraliser des doubles comptes, seules les dépenses de pensions du CAS sont prises en compte pour apprécier les charges de pensions de l'État, application d'un principe élémentaire de consolidation comptable. Dans l'hypothèse où la variation positive de ces charges est inférieure à celle des cotisations salariales, le CAS participe à une amélioration du solde public quelle que soit l'évolution des transferts entre administrations publiques et entre le budget général et le CAS. Ces dernières années (entre 2014 et 2018), l'augmentation des ressources affectées au CAS a été supérieure à celle de ses charges (8,1 milliards d'euros contre 2,1 milliards d'euros). Il en est résulté une amélioration du solde du compte de 6 milliards d'euros, les dépenses du budget général excédant le supplément de charges à hauteur de 1,8 milliard d'euros, circonstance qui illustre que l'alourdissement des contributions employeurs n'équivaut pas à un alourdissement à due proportion des dépenses de l'État, non plus, ainsi, qu'à une dégradation du solde public. Sous réserve de précisions complémentaires sur les « autres recettes », le supplément de cotisations

retenues sur les salaires a, de son côté, excédé les charges supplémentaires de 2,1 milliards d'euros. Dans ces conditions, l'amélioration du solde du CAS peut être attribuée pour une part significative à un relèvement des prélèvements obligatoires. Celui-ci a excédé les besoins de financement si bien que les opérations du CAS sur la période ont contribué à améliorer le solde public, au prix d'un alourdissement des prélèvements obligatoires sur les ménages concernés.

En toute hypothèse, le solde cumulé du compte ressort comme de plus en plus éloigné des préconisations de la Cour des comptes qui, déjà, le jugeait trop élevé quand il atteignait 1,6 milliard d'euros.

Évolution du solde cumulé du CAS « Pensions » en fin d'année

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)
Solde cumulé du CAS « Pensions »	0,80	1,15	1,25	1,01	0,78	0,99	1,6	2,2	3,2	5,4

Source : projet annuel de performances pour 2016

En raison des aléas de dépenses et de recettes (évolution des comportements de départ à la retraite, variation de l'inflation, évolution des assiettes des contributions et cotisations), le compte a besoin d'une trésorerie suffisante pour couvrir les éventuels écarts par rapport à la programmation initiale, en plus de la réserve minimale pour faire face au décalage temporel entre les décaissements et les encaissements. Il est évident que cette préoccupation qui est largement satisfaite – la Cour des comptes avait pu juger qu'avec 1,6 milliard d'euros d'excédent, le solde du compte dépassait le niveau prudentiel requis – et que **la politique de solde conduite par les Gouvernements répond à d'autres préoccupations que celles fondées sur de simples impératifs de trésorerie.**

La justification du solde du compte a d'ailleurs beaucoup évolué au fil des années.

Le projet annuel de performances pour 2016 indiquait encore « *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 de 1 milliard d'euros. Une stabilisation des taux est donc privilégiée, de manière à atteindre ce niveau à moyen terme sachant que le solde d'exercice du CAS « Pensions » repassera en négatif à compter de 2020, en l'état actuel des dernières prévisions, sous l'effet de la croissance tendancielle de la dépense de pensions* ».

De son côté, comme l'avait observé le précédent rapporteur spécial de la commission des finances, notre ancien collègue Jean-Claude Boulard, le projet annuel de performances pour 2017 avait introduit une nuance par rapport au précédent dans la mesure où celui-ci mentionnait « *les alentours de 2018* » comme échéance prévisible d'un retour du solde vers un excédent réduit à un milliard d'euros. Il comportait toutefois une précision sur les équilibres annuels du compte dans l'avenir proche, celui-ci devant extérioriser un déficit à compter de 2020.

Notre collègue avait observé que cette perspective ne se trouvait pas confirmée par les projections à long terme réalisées pour tester la soutenabilité du système de retraites non plus que par les projections publiées par le conseil d'orientation des retraites - COR.

Le projet annuel de performances pour 2018 ne comporte plus des justifications qui depuis deux ans étaient apparues assez précieuses à votre commission des finances.

En principe, au regard de la forte augmentation du solde cumulé, les taux des contributions pourraient être baissés. Une telle opération, appliquée aux contributions employeurs, permettrait au Gouvernement d'alléger temporairement les dépenses de personnel des ministères et des opérateurs. Elle présenterait certains inconvénients compte tenu de l'augmentation des prélèvements directement supportés par les fonctionnaires.

La voie alternative qui consisterait à mieux revaloriser les pensions pourrait, de son côté, poser un problème d'équité entre générations. Elle reviendrait à élever le taux de remplacement de générations de retraités qui bénéficient aujourd'hui d'un revenu de remplacement assurant à leurs contributions au système un taux de rendement implicite relativement élevé. Par ailleurs, les projections longues, qui reposent sur des hypothèses d'allongement de la durée des pensions, fondées ou non, ont conduit à modifier les règles des régimes pour compenser cet allongement par une baisse progressive des taux de remplacement.

Dans ces conditions, la constitution de réserves n'est pas nécessairement illogique. Elle pourrait éviter de rigidifier à l'excès la gestion d'un système qui devra pouvoir s'ajuster aux évolutions réelles.

Observation n° 6 : Le solde cumulé du CAS « Pensions » devrait passer de 3,2 milliards d'euros fin 2016 à 7,6 milliards d'euros fin 2018 (+4,4 milliards d'euros), plus de la moitié de cet excédent supplémentaire étant due à la hausse des prélèvements obligatoires sur les ménages, si bien que ces dernières années, les opérations du compte ont contribué à améliorer le solde public. La gestion financière du CAS reflète le choix du Gouvernement de privilégier la stabilisation des taux des contributions à moyen terme et constituer un fonds de réserve utile dans une perspective très longue, qui est celle de tout régime de retraites, mais qui se traduit par l'application d'un mécanisme d'épargne forcée au terme duquel la logique du financement par répartition s'efface au profit d'une logique de fonds de réserve. Cette orientation n'est pas nécessairement à condamner dans la mesure où elle peut permettre un pilotage plus souple du système si les hypothèses sur lesquelles repose la projection de ses équilibres devaient se trouver déjouées par les évolutions réelles.

III. DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE MOYEN ET LONG TERME PLUTÔT RASSURANTES MALGRÉ UNE RÉVISION D'UNE AMPLEUR INÉDITE DES ENGAGEMENTS HORS-BILAN DE L'ÉTAT AU TITRE DES RETRAITES

A. UNE TRÈS FORTE RÉESTIMATION DES ENGAGEMENTS DE RETRAITE DE L'ÉTAT PASSÉS EN UN AN DE 1 535 MILLIARDS D'EUROS À 2 139 MILLIARDS D'EUROS (+ 604 MILLIARDS D'EUROS) À LA SUITE DE RÉVISIONS DONT LA ROBUSTESSE PEUT ÊTRE DISCUTÉE

L'article 54 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 précise que « le compte général de l'État (...) comprend (...) une évaluation des engagements hors bilan de l'État » dans son annexe. Au-delà de l'appréciation de la charge annuelle que représentent des pensions civiles et militaires de retraite dans le budget général, l'évaluation des engagements en matière de retraite permet de se représenter l'effort financier¹ associé aux droits à retraite déjà constitués (au titre des pensionnés mais aussi au titre des actifs affiliés au régime dans les conditions de droits qu'ils ont d'ores et déjà acquis). Les engagements ainsi exprimés ne disent rien de l'évolution prévisible des besoins de financement dans la mesure où les recettes correspondantes ne sont pas considérées.

Les engagements de retraite de l'État sont évalués à ce titre sur la base d'une méthode dite des « unités de crédits projetées », qui consiste à raisonner en groupe fermé. Les droits acquis au moment de l'évaluation sont seuls estimés, à l'exclusion des recettes futures du régime. Pour le calcul des engagements de retraite de l'État en « groupe fermé », le champ retenu a été restreint aux seules charges de pensions des fonctionnaires titulaires et des militaires, à l'exclusion d'autres fonctionnaires (ceux employés par La Poste, par exemple) dont les droits font l'objet d'une évaluation distinct. Les pensions futures des actifs sont prises en compte au prorata des années de service effectuées à la date de l'évaluation.

La dernière estimation des engagements de l'État publiée dans le compte général de l'État pour 2016 a réévalué la dette implicite de l'État de 604 milliards d'euros, soit une aggravation de 39 % par rapport à l'estimation du compte général de l'État pour 2015.

Cette révision d'une ampleur inédite est la conséquence de **modifications portant sur des paramètres** majeurs de toute estimation de cette nature, **dont la significativité apparaît de prime abord très différente.**

¹ Cet effort recouvre les prélèvements obligatoires nécessaires pour couvrir les engagements quelle que soit la forme qu'ils doivent prendre.

Le tableau ci-dessous détaille le passage d'une estimation à l'autre.

**Passage de l'estimation des engagements de retraites de l'État
 du compte général de l'État pour 2015 à celui de 2016**

En milliards €	N -1 31/12/2015	N 31/12/2016	N +1 Prévision 31/12/2017
Engagements (CGE 2015)	1 535		
+ Changement de modèle	+ 313		
Engagements (CGE 2015 pro forma PABLO)	= 1 848		
+ Révisions (€ 2015)	- 10		
Engagements (€ courants)	= 1 838	= 2 139	= 2 125
Facteurs d'évolution		De N -1 à N	De N à N +1
+ Droits acquis (€ 2015)		+ 23,4	+ 23,1
- Droits versés (€ 2015)		- 52,1	- 48,4
+ Une année d'actualisation en moins et effet d'inflation		+ 14	+ 6
+ Changement de taux d'actualisation		+ 315	

Hypothèse de revalorisation des pensions : coefficient de revalorisation des retraites de 0% au 1er Octobre 2016 et estimé à 0,6% au 1er Octobre 2017 (le taux définitif, celui du RESF - rapport économique social et financier - sera connu en octobre 2017)

Source : compte général de l'État 2016

Le **changement de modèle d'estimation** (le passage du modèle ARIANE au modèle PABLO ; voir ci-dessous) compte pour un peu plus de la moitié (+ 313 milliards d'euros) de la réestimation, tandis que le passage d'un **taux d'actualisation** positif de 0,18 % à un taux d'actualisation négatif (- 0,49 %) alourdit l'estimation de 315 milliards d'euros.

L'estimation des engagements de retraite à un moment *t* **dépend fortement du taux d'actualisation** retenu. Dans ces conditions, pour éviter d'extérioriser des résultats trop sensibles à des données instantanées, dépendantes de conditions conjoncturelles statistiquement, voire économiquement, aberrantes, il est justifié de produire des estimations en variantes, réalisées sur la base d'hypothèses différenciées.

La présentation des résultats avec des variantes de taux d'actualisation permet de mieux apprécier les enjeux.

**Montant des engagements de retraite de l'État
au 31 décembre 2016**

(en milliards d'euros 2016)

	Taux d'actualisation			
	-0,49 %	0,00%	1,00 %	1,50 %
Retraités	1 070	992	860	804
Actifs	1 069	909	669	580
Total	2 139	1 901	1 529	1 384

Source : compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2014

L'estimation des engagements de retraite de l'État réalisée sur une base plus tendancielle où les taux d'intérêt réels sont positifs ramène la valeur des dettes implicites de l'État à un montant compris entre 1 901 et 1 384 milliards d'euros (pour une limite supérieure du taux d'actualisation de 1,5 %).

La seconde contribution à la révision de la valeur des engagements de retraite de l'État provient du passage à un nouveau modèle de projection décidé par le ministère des finances (service des retraites de l'État et direction du budget) avec le soutien scientifique de l'Institut des politiques publiques (école d'économie de Paris).

**Du modèle ARIANE de méso-simulation au modèle PABLO
de micro-simulation, présentation du changement du modèle utilisé
pour l'évaluation des engagements de l'État en matière de retraite
au titre du régime de la fonction publique d'État**

Utilisé depuis 2002, le modèle ARIANE était un modèle dit de méso-simulation, soit un modèle fondé sur des données agrégées par génération, caractéristique qui tend à aplatiser les évolutions marginales en reproduisant des données moyennes qui peuvent se périmer au fil du temps à mesure que la composition de groupes marqués par une certaine hétérogénéité des individus se modifie. Par ailleurs, les prévisions d'âge de départ des fonctionnaires (entre l'âge d'ouverture de droit, de 62 ans aujourd'hui pour les sédentaires, et la limite d'âge de 70 ans) étaient basées sur une fonction de comportement des agents dite « de type Stock & Wise », qui utilisait une fonction d'utilité par laquelle l'agent représentatif optimisait son âge de départ en retraite calibrée des données anciennes non réactualisées depuis 2003. Enfin, les indices à la liquidation des retraités étaient estimés sur le dernier flux de départ en retraite et les indices des actifs étaient figés par âge, hypothèse simple mais également peut-être simplificatrice, compte tenu des modifications structurelles pouvant intervenir sur ces points au long cours. Le nouveau modèle de projection PABLO s'appuie sur les données individuelles des fonctionnaires contenues dans les comptes individuels de retraite (CIR)¹. Ce nouvel outil a été développé par le Service des retraites de l'État (ci-après le SRE), en lien étroit avec la direction du budget. L'Institut des politiques publiques (ci-après l'IPP), laboratoire de recherche en économie rattaché à l'école d'économie de Paris (PSE) et au CREST², a réalisé une étude quantitative afin d'aider au calibrage des comportements de départ en retraite utilisés dans le module « retraite » de PABLO.

PABLO en tant que modèle de micro-simulation ouvre accès à un degré de granularité très fin sur l'ensemble de la population couverte, les règles de retraite restant très diverses au sein des fonctionnaires de l'État (militaires, catégories actives, bonifications, majoration de durée d'assurance, majoration de pension liée au minimum garanti, etc.). Le champ de PABLO est également plus large que celui d'ARIANE, puisqu'il intègre les affiliés au régime qui ne sont pas présentement cotisants (agents en disponibilité, agents radiés des cadres,...) et qu'il intègre les situations de poly-affiliation, qui influent sur le comportement de départ. Il est intéressant de remarquer que Pablo a été en outre conçu pour permettre d'intégrer d'autres fonctions de comportement allant dans le sens d'une plus forte individualisation des choix des affiliés (fonctions « option value » ou encore de recherche d'un taux de remplacement cible).

Source : commission des finances du Sénat, d'après le compte général de l'État pour 2016

¹ La constitution progressive des CIR permet de répondre au droit à l'information des affiliés prévu dès l'article 10 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Les CIR permettent en effet l'enregistrement des droits à retraite au fur et à mesure de la carrière de chaque fonctionnaire.

² Centre de recherche en économie et statistique de l'Insee.

Le détail des effets des changements de propriétés du modèle de projection des besoins de financement du régime de retraite n'est pas explicite, ce qui est d'autant plus regrettable qu'ils se trouvent amplifiés par l'augmentation du nombre des affiliés sensibles à ces changements¹.

Par ailleurs, il repose sur des hypothèses de comportement de départ qui maximisent le taux de liquidation des pensions (départ au taux plein), choix, qui, au-delà de son caractère apparemment technique, suppose une uniformité des comportements qui contredit quelque peu l'ambition de réalisme du modèle. Dans un contexte d'élévation de l'âge de la retraite, non accompagnée par la perspective d'un allongement de l'espérance de vie en bonne santé, ce choix pourrait à tout le moins être modulé.

Enfin, il convient de rappeler qu'un modèle, s'il permet de construire des représentations d'une réalité, dépend d'hypothèses exogènes dès lors qu'il s'agit d'autre chose que d'un calcul sur des données constatées. Au demeurant, il n'est pas certain qu'un modèle de micro-simulation soit plus stable dans le temps qu'un modèle de méso-simulation.

En toute hypothèse, il paraît souhaitable de conserver à l'esprit l'existence d'une pluralité des possibles et de présenter des projections en variantes permettant de disposer d'un spectre d'évolutions probables.

Cette recommandation s'impose encore davantage s'agissant des exercices de projections des besoins de financement du régime.

Observation n° 7: Les engagements financiers portés par l'État au titre des retraites de ses agents encore estimés à environ 1 535 milliards d'euros fin 2015 ont été brusquement relevés dans le compte général de l'État de 2016 pour passer à 2 139 milliards d'euros. Ces chiffres ne sont qu'une illustration de l'ampleur réelle des engagements portés par l'État en raison de choix de conventions discutables et ne recouvrent pas les conditions prévisibles d'équilibre du système de retraite qui ressortent, en revanche, de la projection des besoins de financement (voir *infra*).

B. UNE FORTE RÉVISION À LA BAISSÉ DE L'EXCÉDENT DE FINANCEMENT À L'HORIZON 2050 QUI PASSE DE 95 MILLIARDS D'EUROS À 2 MILLIARDS D'EUROS

L'appréciation de la soutenabilité du système de pensions de retraites des fonctionnaires oblige à en projeter les équilibres sur le long terme.

¹ Les projections englobent les retraités pour lesquels les variables comportementales ne comptent plus et les actifs dont les comportements sont simulés selon des hypothèses (modifiées par le passage au modèle PABLO) proportionnellement de plus en plus nombreux.

Outre la comptabilisation des engagements futurs de retraite du compte général de l'État, dont on a exposé la très forte révision, celui-ci est désormais enrichi par une évaluation, sur les années à venir, de la séquence des soldes futurs du régime des fonctionnaires civils de l'État et des militaires.

Contrairement à l'estimation des engagements de retraites, qui est réalisée en système fermé (elle ne tient compte que des droits acquis aux pensionnés actuels et liés aux carrières des actifs en poste), cette méthode est dite « en système ouvert » c'est-à-dire qu'elle appréhende les besoins de financement futurs inhérents au régime, compte tenu de la masse des prestations et des cotisations anticipées.

Encore estimé à 95 milliards d'euros à l'horizon 2050 dans le compte général de l'État, la capacité de financement actualisée du régime a été ramenée à 2 milliards d'euros dans le compte général pour 2016.

Les conditions de cette révision sont exposées ci- dessous.

En milliards €	N-1 31/12/2015	N 31/12/2016
Besoin de financement actualisé à horizon 2050 (CGE 2015 ; ancien modèle ARIANF)	-95	
+ Changement de modèle	+ 132	
Besoin de financement actualisé à horizon 2050 (nouveau modèle PABI (1))	= 37	= -2
Facteurs d'évolution	De N-1 à N	
+ Evolution des recettes et dépenses projetées	-42	
+ Changement de taux d'actualisation	+3	

Source : compte général de l'État pour 2016

Le changement de modèle de projections des engagements de retraite joue pour 132 milliards d'euros dans la modification des projections de solde. Les mesures nouvelles adoptées en 2016 exercent un effet de sens contraire en concourant à l'amélioration des perspectives de solde. Il s'agit essentiellement du relèvement de la valeur du point d'indice et du PPCR.

Si ces mesures exercent un effet favorable sur les recettes du régime, leurs effets sur les dépenses ne sont pas pleinement captés par l'horizon de la projection. A un terme plus éloigné que 2050, quand les fonctionnaires qui en auront bénéficié partiront en retraite, les dépenses correspondantes en seront rehaussées d'autant.

Comme pour les engagements de l'État, cet exercice fournit principalement un ordre de grandeur dans la mesure où le résultat est sensible aux hypothèses privilégiées dans la projection et, en particulier, taux d'actualisation retenu.

Variantes portant sur l'estimation du solde du régime à l'horizon 2050 en fonction du taux d'actualisation

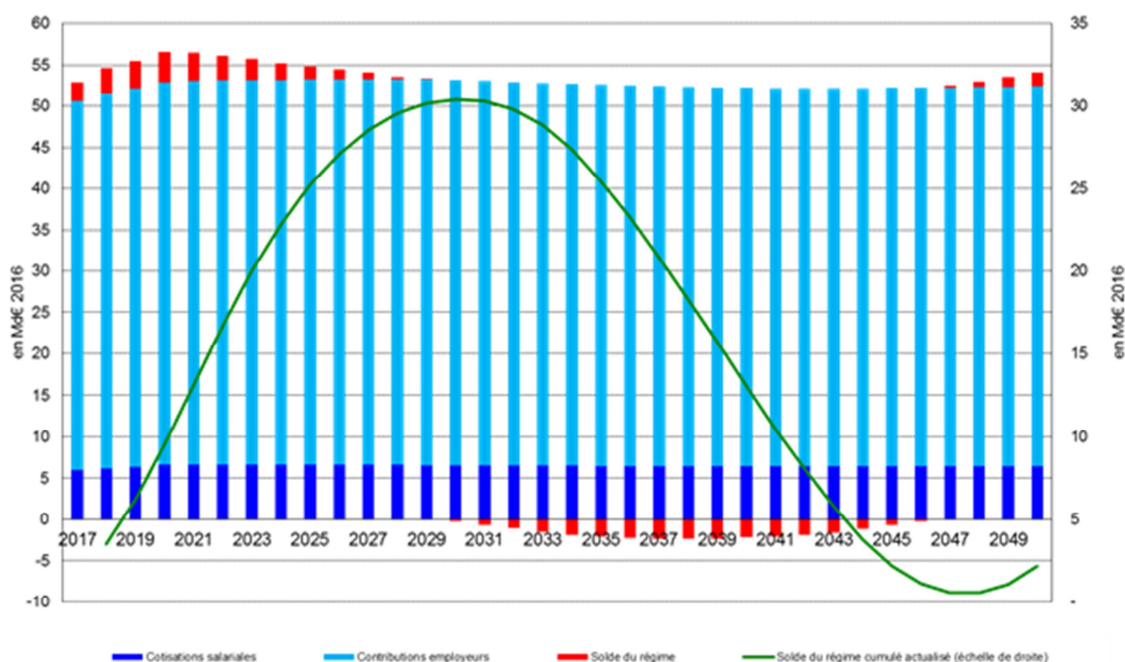
Taux d'actualisation	Besoin de financement	En milliard € (2018)
-0,49%	Actualisé à horizon 2050	-2
0,00%	Actualisé à horizon 2050	-4
1,00%	Actualisé à horizon 2050	-7
1,50%	Actualisé à horizon 2050	-8

Source : compte général de l'État pour 2016

Le graphique ci-après illustre la projection du solde du compte (correspondant au programme 741) pour la période 2017-2050, compte tenu d'une projection de ses différentes recettes, celles liées aux cotisations salariales (6 milliards d'euros en 2016) et aux contributions des employeurs (45 milliards d'euros en 2016) à droit constant.

Dans un contexte de faible progression des recettes du compte combinant une dynamique des cotisations salariales légèrement plus forte que celle des contributions patronales, le solde resterait positif jusqu'au milieu des années 2020. **Le solde cumulé** (de 7,6 milliards d'euros en 2018) atteindrait **27 milliards d'euros** à l'aube des années 2030, tout se passant comme si, au cours des prochaines années, le régime accumulait des réserves de financement. Sous l'influence de déficits entre 2030 et 2045, les réserves accumulées seraient consommées. Un besoin de financement se creuserait temporairement (jusqu'à atteindre 10 milliards d'euros en cumulé) puis, sous l'effet d'un retour à l'excédent, il entamerait une reconstitution.

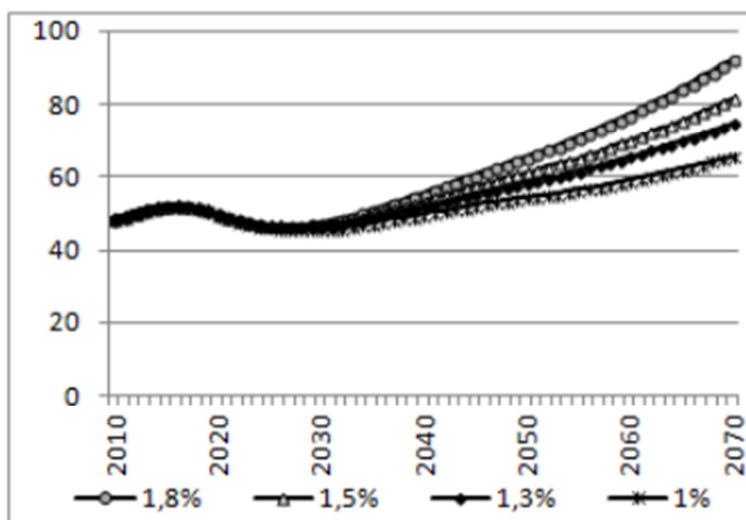
Besoin de financement des retraites du régime des fonctionnaires de l’État et des militaires



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Cette situation d’équilibre financier reste dépendante d’un raisonnement à législation constante, en particulier de maintien sur toute la durée de la projection du taux de contribution des employeurs à son niveau actuel, historiquement élevé. Compte tenu de la progression projetée de l’assiette des cotisations, liée à une hypothèse de stabilité des effectifs, cette situation ne se traduirait pas par une stabilité de la dépense de l’État-employeur. Cependant, une incertitude forte porte sur la croissance économique. Selon la croissance, les recettes sont plus ou moins fortes, pouvant favoriser une réduction du taux des prélèvements obligatoires nécessaires à l’équilibre du régime.

Recettes du CAS selon les scenarios de croissance



Source : service des retraites de l'État, calculs du COR

Entre un scénario de croissance à 1 % et un scénario de croissance à 1,8 %, l'écart spontané de recettes atteint environ 35 milliards d'euros en 2050.

Une des clefs de compréhension de l'équilibre du régime réside dans la **perspective d'une baisse constante des taux de remplacement offerts par les pensions ainsi que des taux de rendement des contributions assises sur les prélèvements effectués sur le PIB courant.**

Ces perspectives sont liées aux réformes du système de retraite.

Selon le service des retraites de l'État et la direction du budget, les mesures de la réforme de 2010 permettraient de diminuer de 1,71 milliard d'euros en 2015 (910 millions d'euros en dépenses et 800 millions d'euros en recettes) et de 2,17 milliards d'euros en 2016 (1,20 milliard d'euros en dépenses et 970 millions d'euros en recettes) le besoin de financement du régime des pensions civiles et militaires de retraite. Quant à la réforme de 2014, son impact passe à ce jour par les effets du décalage de la date de revalorisation des pensions (320 millions d'euros en 2017) tandis qu'au-delà de 2020 jouerait l'augmentation de la durée d'assurance de référence pour un montant qualifié « d'élevé » par le ministère mais non précisé.

Au-delà de certaines incertitudes lourdes sur l'impact de modifications démographiques pouvant toucher les différents âges de la vie (entrée sur le marché du travail, mortalité, espérance de vie en bonne santé, effets de la natalité), il reste à évaluer la soutenabilité d'un système de base de pensions qui offre une perspective de décrochage du niveau de vie des retraités par rapport aux actifs.

Observation n° 8 : L'équilibre du régime de pensions des fonctionnaires civils et militaires paraît acquis à terme malgré la forte révision à la baisse de son excédent cumulé et un profil temporel évolutif. Ces perspectives sont tributaires de choix publics qui peuvent justifier quelques interrogations sur la soutenabilité d'un régime dont les équilibres reposent sur la combinaison d'un maintien des taux de contribution et d'une réduction des taux de remplacement et de rendement des financements qui lui sont apportés. La sensibilité des perspectives de long terme à la croissance économique doit toutefois être soulignée, les estimations actuelles reposant sur des anticipations globalement plutôt moroses.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 21 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Eblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

M. Vincent Eblé, président. – Nous allons maintenant examiner les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le CAS « Pensions ». Je salue la présence parmi nous de M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ». – Je relève le défi de Gérard Longuet la semaine dernière pour tenter de vous présenter un rapport de 65 milliards d'euros en moins de 10 minutes : tout d'abord 58,4 milliards d'euros pour le compte d'affectation spéciale « Pensions » qui finance les pensions civiles et militaires auxquels s'ajoutent 6,3 milliards d'euros versés par l'État pour équilibrer certains de nos régimes spéciaux de retraite, comme ceux de la SNCF, de la RATP, des marins, des mineurs, etc. Il s'agit de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Concernant les régimes spéciaux, le nombre de cotisants étant très inférieur au nombre de retraités, la contribution de l'État pour en assurer l'équilibre a fortement augmenté entre 2006 et 2012, puis baissé entre 2015 et 2017. En 2018, la contribution augmenterait de 0,4 % sous l'effet notamment, en année pleine, de la revalorisation des pensions au 1^{er} octobre 2017. Le ratio démographique de la SNCF et de la RATP se dégrade encore et le déficit sera supérieur aux économies des régimes fermés mais sans tenir compte d'un éventuel retour de croissance. La subvention d'équilibre de l'État représente aujourd'hui 68 % du financement des retraites des régimes spéciaux, soit 6,332 milliards d'euros sur environ 9,2 milliards d'euros.

Pour mémoire, il n'y a plus que trois cotisants à la Seita pour plus de 8 000 pensionnés et 82 pensionnés à l'ORTF.

À la SNCF, il y avait 400 000 cotisants pour 316 000 pensionnés en 1947 : aujourd'hui, il y a 137 000 cotisants pour 258 000 pensionnés.

En 2018, l'ensemble des régimes spéciaux comptera 500 000 actifs pour 1 100 000 pensionnés, alors que le régime général comprendra 21,8 millions d'actifs pour 15 millions de pensionnés.

Cependant, la singularité des régimes spéciaux ne s'explique pas seulement par le déséquilibre démographique : les différences institutionnelles et économiques persistent. Ainsi, l'âge de départ en retraite a été fixé à 50 ans puis à 52 ans pour le personnel roulant SNCF et RATP et il passera prochainement de 55 ans à 57 ans pour la plupart des autres personnels RATP et SNCF alors que l'âge légal est de 62 ans.

Les systèmes de bonification, la prise en compte des six derniers mois de salaire pour la SNCF contre la moyenne des 25 meilleures années pour le régime général et des revalorisations différentes font que le système pose des problèmes d'équilibre par rapport aux autres retraités.

Sans les réformes de 2008 et de 2010, le déséquilibre des régimes spéciaux se serait quand même réduit : pour la SNCF, il serait passé de 4 milliards à 2,7 milliards d'euros annuels d'ici 2050 mais, quoi qu'il en soit, les déficits perdurent. On peut estimer le besoin cumulé pour la SNCF d'ici 2050 à 87 milliards d'euros. Dans tous les cas, l'appel à la solidarité nationale est nécessaire. A l'occasion de la prochaine réforme, la SNCF devra relever le défi de l'ouverture à la concurrence : elle devra réduire ses frais de structure et accroître sa productivité.

Le CAS « Pensions » est doté de 58,4 milliards d'euros, dont 93,5 % pour les pensions civiles (Fonction publique d'État, fonction hospitalière et collectivités) et militaires, 3,3 % pour les ouvriers des établissements industriels de l'État et 3,2 % pour les pensions militaires d'invalidité et les victimes de guerre et du terrorisme. Ce compte est passé de 19,1 milliards d'euros en 1990 à 58,4 milliards d'euros en 2018. Le nombre de bénéficiaires a doublé. Le niveau des pensions des entrants est globalement supérieur aux pensions en cours, mais le taux de remplacement tend à baisser sous l'effet des réformes successives.

Pour 2018, le Gouvernement prévoit une année blanche au titre de la revalorisation des pensions, soit une économie de 137 millions d'euros représentant 0,25 % de la masse des pensions. En cas d'inflation et de croissance plus fortes, l'économie sera encore supérieure. Les pensionnés vont donc perdre en pouvoir d'achat, d'autant que la CSG va augmenter. Pour les seuls fonctionnaires de l'État, cela pourrait représenter 1 milliard d'euros. Au passage, si le gel indiciaire décidé par l'État va soulager la masse salariale, il se traduira par moins de recettes pour le CAS du fait d'une moindre assiette et donc de moins de cotisations. À elle seule, la suspension du protocole PPCR susciterait une perte de recettes de 243 millions d'euros. Même si les cotisations salariales tendent à augmenter conformément au programme de convergence avec le régime général, j'observe la relative dégressivité des prélèvements à partir d'un certain niveau de salaire.

Le solde excédentaire cumulé du CAS atteindrait 7,6 milliards d'euros fin 2018, très supérieur aux besoins de trésorerie. Rappelons que la Cour des Comptes le trouvait excessif dès 1,6 milliard d'euros. Le ministère

des finances ne prétend plus qu'il s'agit de financer les déficits prévisionnels à court terme puisque le solde cumulé devrait atteindre plus de 25 milliards en 2030. Faut-il continuer de sur-financer le CAS en abaissant le niveau de vie des retraités par rapport au reste de la population et valider une baisse significative des taux de remplacement ?

La nécessaire réforme des retraites mérite de réviser la politique des ressources humaines de l'État. À cet égard, il conviendrait sans doute de délier les conditions d'affiliation des conditions de service pour les étapes de fin de carrière. Mais il faudrait aussi veiller à ce que certaines pratiques salariales plutôt sélectives et discrétionnaires ne viennent pas confisquer les efforts de ceux qui n'en bénéficient pas et subissent des baisses substantielles du rendement de leurs contributions.

Enfin, un processus de réforme est en cours : souhaitons que le Parlement soit pleinement informé des avancées des travaux du haut-commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye. L'idée d'une égalisation des rendements des cotisations est certes populaire. Globalement, elle a beaucoup progressé si l'on compare les différentes générations. Les écarts qui demeurent sont principalement liés à des conditions de travail inégales. Je note par exemple que alors qu'on demande beaucoup d'efforts aux militaires et aux gendarmes, cette future réforme est particulièrement anxiogène.

Pour conclure, il sera compliqué de vouloir un rendement de cotisations égal pour un effort presque nécessairement inégal. Compte tenu du nécessaire équilibre du CAS « Pensions » et des actuels besoins de la mission « Régimes sociaux et de Retraite », je vous propose un vote positif.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. - La commission des affaires sociales n'a pas encore examiné ce rapport, mais je partage les remarques qui viennent d'être faites.

Alors que se profile une nouvelle réforme des retraites, il faudra tenir compte des observations et propositions du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Comité de suivi des retraites. Jusqu'à 2040, la trajectoire sera déficitaire et la branche vieillesse sera l'« homme malade » de la sécurité sociale, avec un déficit prévisionnel de 0,5 % du PIB.

Certes, il existe des différences entre le régime privé et le régime des fonctionnaires en ce qui concerne la participation salariale, et le principe de la réforme veut qu'un euro cotisé conduise au même rendement. Mais les cotisations patronales sont totalement différentes entre public et privé : 74 % pour la fonction publique d'État, 36 % pour la fonction publique territoriale et hospitalière et 16 % pour le secteur privé. Il faudra donc tenir compte de l'effort de l'État.

Comme en 2017, la commission des affaires sociales rappellera que les régimes spéciaux, notamment SNCF et RATP, imposent une contribution nationale importante : il est temps de rattraper les déséquilibres en augmentant les âges de départ. Dans le cadre du rapprochement, il faudra réaliser des avancées dans ce domaine, si l'on veut parvenir à un régime universel. Nous devons aussi tenir compte des spécificités du régime des militaires pour lequel la contribution de l'État atteint 126 % du traitement indiciaire.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

* *
*

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».