



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

**Avis n °111-Tome V (2017-2018) de M. René-Paul SAVARY,
rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « régimes sociaux et de retraite »
et compte d'affectation spéciale « Pensions »
Une partie du financement du système de retraite par le budget de l'État**

**Deux missions budgétaires couvrant une partie seulement de l'intervention
de l'État dans le financement du système de retraite**

Le Cas « *Pensions* » retrace principalement les comptes des régimes de retraite des fonctionnaires et ouvriers de l'État dont les dépenses atteignent 56,5 milliards d'euros en 2018 (programmes 741 et 742), 58,4 milliards d'euros si on y intègre les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions (programme 743). La contribution de l'État-employeur recouvre non seulement la part « patronale » des cotisations d'assurance vieillesse mais également la compensation du déséquilibre démographique du régime des retraites de l'État par rapport au régime général ainsi qu'une partie du financement de ce régime valant subvention d'équilibre.

Pour les fonctionnaires de l'État, les cotisations salariales rapportent 6,5 milliards et les cotisations patronales versées par les opérateurs de l'État employant des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires (établissements publics, Orange, La Poste), 7,5 milliards. La contribution du budget de l'État stricto sensu s'élève à près de 40 milliards.

La mission « *Régimes sociaux et de retraite* » retrace les seules subventions d'équilibre versées à onze régimes spéciaux, pour un montant total de 6,3 milliards d'euros, ainsi qu'au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (55 millions d'euros).

Quatre régimes spéciaux ont un poids significatif : le régime de la SNCF (5,4 milliards de dépenses en 2018 et une subvention de l'État de 3,3 milliards), le régime de la RATP (1,2 milliard de dépenses pour 710 millions de subvention), le régime des marins (1 milliard de dépenses pour une subvention de 824 millions) et le régime des mines (1,5 milliard pour une subvention de 1,4 milliard).

Les dépenses des régimes de retraite concernés par le Cas « *Pensions* » (58,4 milliards d'euros) et la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » (9 milliards d'euros environ) représentent 28 % des 236,4 milliards d'euros de dépenses des régimes de base prévus dans le PLFSS pour 2018.

Comme le montre le schéma ci-après, l'architecture actuelle du système des retraites est complexe (35 régimes de base). Les dépenses de ces deux missions budgétaires ne représentent ainsi qu'une part seulement des dépenses de retraite de la fonction publique et qu'une part également des dépenses des régimes spéciaux de retraite.

Les trois problèmes soulevés par l'existence de régimes spéciaux dans la perspective de la réforme systémique des retraites

La réforme systémique des retraites annoncée par le Président de la République pendant sa campagne repose sur un principe simple mais ambitieux au regard du système actuel des retraites en France : « *un euro cotisé* » devra rapporter à terme la même chose quel que soit le statut du cotisant ou le régime dans lequel il a été versé.

Les régimes spéciaux posent trois problèmes principaux auxquels la réforme systémique devra apporter une réponse :

- un problème d'équité en raison de règles encore explicitement éloignées du droit commun comme celles encadrant le départ à la retraite des personnels sous statut de la SNCF et de la RATP. Si la réforme des régimes spéciaux en 2008 a engagé la convergence de ces régimes vers les règles de droit commun, la réforme des retraites de 2010 sur le relèvement de la borne d'âge légal a commencé à s'appliquer pour ces deux régimes le 1^{er} janvier 2017 et s'achèvera en 2024, alors même que le calendrier de relèvement pour tous les autres assurés s'est achevé précisément en 2017. Les conditions de départ demeureront d'ailleurs plus avantageuses même après 2024.

La réforme ne pourra éluder ce problème de la persistance de règles exorbitantes du droit commun au centre du manque de confiance des Français dans leur système de retraite ;

- un problème de manque de transparence quant à la réalité du taux de rendement des régimes de la fonction publique. Le taux de rendement se définit comme le rapport entre l'ensemble des cotisations salariales versées au cours d'une carrière et le montant de la première pension perçue à la retraite. Or, les contributions employeurs versées par les collectivités publiques (atteignant 74,3 % de la masse salariale pour les fonctionnaires de l'État, 126 % pour les militaires et 30,4 % pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers contre 16,3 % pour les employeurs privés) ne permettent pas de distinguer le poids réel du financement public dépassant les dimensions de cotisations patronales et de compensation démographique.

La logique de la réforme systémique conduira obligatoirement à interroger ces contributions employeurs, car si un euro cotisé doit rapporter la même chose, cela signifie qu'il ne peut subsister de différence dans la participation employeur qui ne soit explicitement justifiée par des spécificités de services (ex : les militaires) ;

- enfin, un problème de coût de gestion, l'existence de 35 régimes de base limitant les économies d'échelle. Le coût de gestion des 310 milliards de prestations de l'assurance vieillesse (base et complémentaire) en 2016 s'est élevé entre 5 et 6 milliards. La réforme manquerait une opportunité unique si elle ne parvenait pas, en simplifiant l'architecture du système, à faire diminuer le coût global de gestion de la branche vieillesse.

* * *

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions » du projet de loi de finances pour 2018, assorti d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP.

Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour 2018

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2018/2017
198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 119 817 163	+ 1,75 %
Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 283 495 491	+ 0,93 %
Régime de retraite du personnel de la RATP	709 304 659	+ 4,22 %
Autres régimes	127 017 013	- 10,07 %
197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	824 324 582	- 0,45 %
Pensions de retraite des marins	824 324 582	- 0,45 %
195 - Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers	1 388 087 516	- 2,98 %
Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 177 431 263	- 3,15 %
Régime de retraite de la Seita	153 348 211	- 2,66 %
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	2 138 042	- 4,65 %
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	170 000	- 32,00 %
Régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles	55 000 000	stab.
Total mission « Régimes sociaux et de retraite »	6 332 229 261	+ 1,3 %

Les crédits du compte d'affectation spéciale « Pensions » pour 2018

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2018/2017
741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	54 626 800 000	+ 1,49 %
Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	44 495 700 000	+ 1,82 %
Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	9 993 600 000	+ 0,07 %
Allocations temporaires d'invalidité	137 500 000	-0,94 %
742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 921 568 000	+ 1,75 %
Prestations vieillesse et invalidité	1 845 700 000	+ 1,36 %
Autres dépenses spécifiques	690 000	- 71,89 %
Gestion du régime	7 567 000	- 1,48 %
Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM)	67 611 000	+ 17,96 %
743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 862 660 000	- 4,03 %
Reconnaissance de la Nation	744 700 000	- 0,61 %
Réparation	1 074 200 000	- 6,38 %
Pensions d'Alsace-Lorraine	16 000 000	stab.
Allocation de reconnaissance des anciens supplétifs	15 370 000	+ 1,99 %
Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	50 000	- 6,15 %
Pensions de sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident.	12 170 000	- 5,44 %
Pensions de l'ORTF	170 000	- 32 %
Total Cas « Pensions »	58 411 028 000	+ 1,31 %

Le présent document et le rapport complet n° 111 – Tome 5 (2017-2018) sont disponibles sur internet : <http://www.senat.fr/rap/a17-111-5/a17-111-5.html>



Commission des affaires sociales
<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>
 Téléphone : 01.42.34.20.84
secretaires.affaires-sociales@senat.fr

René-Paul SAVARY
 Rapporteur pour avis
 Sénateur de la Marne
 (Les Républicains)

