

N° 111

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

## AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME V

### RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

PENSIONS

Par M. René-Paul SAVARY,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Mizzon, Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, M. Jean Sol, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe, M. Dominique Watrin.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33**

**Sénat : 107, 108 à 110 et 112 à 114 (2017-2018)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. LES RÉGIMES SPÉCIAUX CONCERNÉS PAR LE CAS « PENSIONS » ET LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » DANS LE PAYSAGE MORCELÉ DES RETRAITES</b> .....	9
<b>A. LE CAS « PENSIONS » NE COUVRE PAS TOUTES LES DÉPENSES DE RETRAITE DES AGENTS PUBLICS</b> .....	9
<b>B. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » NE CONCERNE PAS TOUS LES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE</b> .....	11
<b>C. UNE PART MINORITAIRE MAIS SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE RETRAITE</b> ....	14
<b>II. DEUX MISSIONS RETRAÇANT L'ESSENTIEL DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ETAT EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DU SYSTÈME DE RETRAITES</b> .....	16
<b>A. LE CAS « PENSIONS » ET LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR POUR LES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ETAT</b> .....	16
1. <i>Des dépenses en progression de 1,31 % en 2018</i> .....	16
2. <i>Des recettes équilibrées principalement par les contributions employeurs</i> .....	18
a) <i>Les recettes tirées des cotisations « salariales »</i> .....	18
b) <i>Les contributions employeurs aux recettes du Cas « Pensions »</i> .....	20
<b>B. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES » ET LES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE À 11 RÉGIMES SPÉCIAUX ET AU RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES EXPLOITANTS AGRICOLES</b> .....	23
1. <i>Des régimes aux profils très divers</i> .....	23
2. <i>Des crédits en hausse de 1,31 % pour la première fois depuis 2014</i> .....	26
<b>III. CES RÉGIMES SPÉCIAUX SOULÈVENT DES QUESTIONS EN MATIÈRE D'ÉQUITÉ, DE TRANSPARENCE DANS L'EFFORT CONTRIBUTIF DES COTISANTS ET DE COÛTS DE GESTION AUXQUELLES LA FUTURE RÉFORME DES RETRAITES DEVRA RÉPONDRE</b> .....	28
<b>A. UN ENJEU EXPLICITE D'ÉQUITÉ : LES RÈGLES AVANTAGEUSES DES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP</b> .....	28
<b>B. UN PROBLÈME DE TRANSPARENCE À TRANCHER : LA QUESTION DES TAUX DE RENDEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX</b> .....	29
<b>C. UN ENJEU FINANCIER : DES COÛTS DE GESTION À DIMINUER</b> .....	30
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	41



## LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **29 novembre 2017**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. René-Paul Savary**, sur les crédits de la **mission « Régimes sociaux et de retraite »** et du **compte d'affectation spéciale « Pensions »** du **projet de loi de finances pour 2018**.

Ces deux missions budgétaires concernent des régimes spéciaux de retraite qui représentent 28 % des dépenses des régimes de base de la branche vieillesse de la sécurité sociale (67,4 milliards d'euros sur les 236,4 milliards d'euros contenus dans l'objectif de dépenses fixés par le PLFSS pour 2018).

L'intervention de l'État dans ces deux missions relève de deux logiques différentes : d'une part, des contributions employeur d'équilibre, qui représentent près de 52 milliards des 58,4 milliards d'euros de dépenses du Cas « Pensions », d'autre part, des subventions d'équilibre à 11 régimes spéciaux ainsi qu'au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles pour un montant cumulé de 6,3 milliards d'euros représentant les deux tiers des ressources de ces régimes spéciaux.

Dans la perspective de la réforme systémique des retraites annoncée par le Président de la République, votre rapporteur constate que ces régimes spéciaux soulèvent trois problèmes : un problème d'équité face à des règles de départ à la retraite encore très éloignées du droit commun pour les régimes de la SNCF et de la RATP ; un problème de transparence lié à la contribution employeur de l'État dans le Cas « Pensions » qui ne permet pas de déterminer le taux de rendement des régimes de la fonction publique ; et enfin un problème de coût de gestion, ces régimes spéciaux étant les principaux contributeurs aux frais de gestion dépensés chaque année pour la liquidation des prestations de la branche vieillesse en France et qui s'élèvent entre 5 et 6 milliards d'euros.

**Suivant l'avis de son rapporteur, votre commission 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 toutefois d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP.**



---

Mesdames, Messieurs,

En décidant d'élargir son avis budgétaire, traditionnellement consacré aux crédits de la mission « *Régimes sociaux et de retraite* », au compte d'affectation spéciale « *Pensions* », votre commission a souhaité cette année consolider son analyse des dépenses des régimes de base de l'assurance vieillesse.

En effet, dans la perspective de la réforme systémique des retraites annoncée par le Président de la République pendant sa campagne, il apparaît nécessaire d'apporter un éclairage sur les modalités de financement par la solidarité nationale des régimes spéciaux de retraite, au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale<sup>1</sup>.

L'article 30 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, adopté par votre commission<sup>2</sup>, a fixé à 236,4 milliards d'euros l'objectif de dépenses des régimes de base pour l'année prochaine, dont 232,3 milliards de prestations.

Atteignant respectivement 58,4 milliards et 9 milliards d'euros, les dépenses des régimes spéciaux couverts par le Cas « *Pensions* » et la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » représentent plus de 28 % des dépenses des régimes de base en 2018. En terme de population couverte, les régimes des fonctionnaires et ouvriers de l'État assurent le versement de 2,5 millions de pensions contre 682 000 pour les onze régimes spéciaux concernés par la mission « *Régimes sociaux et de retraite* ».

L'élargissement, l'année dernière, de cette mission à la subvention d'équilibre au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO) a rompu le seul point commun qui unissait l'ensemble des régimes couverts par ces deux missions budgétaires : celui de concerner des régimes intégrés, c'est-à-dire versant une pension complète à leurs assurés sans distinguer la base de la part complémentaire. Votre rapporteur s'étonnera plus en détail dans ce rapport de cette imputation budgétaire contestable.

---

<sup>1</sup> « Parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial le 6 octobre 1945, demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale, les branches d'activités ou entreprises énumérées par un décret en Conseil d'État ».

<sup>2</sup> Voir le rapport de votre commission sur le PLFSS pour 2018, tome 1 (Exposé général, Cinquième partie – Assurance vieillesse) et tome 2 (Examen des articles).

Ces deux missions budgétaires renvoient à deux logiques différentes d’intervention de l’État :

- le Cas « *Pensions* » retrace les comptes des régimes de retraite des fonctionnaires et des ouvriers de l’État, aussi bien en recettes qu’en dépenses, en distinguant l’effort contributif respectif des actifs cotisants et de leurs employeurs (État, établissements publics, entreprises anciennement publiques...). L’intervention de l’État passe donc par le paiement de sa contribution employeur qui prend également en charge une part importante du financement de ces régimes dépassant la seule dimension de la part « patronale » ;

- la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » ne retrace que les subventions d’équilibre des régimes spéciaux concernés sans faire état ni de leurs dépenses ni de leurs autres recettes. Ces subventions d’équilibre représentent néanmoins plus des deux tiers des ressources de ces régimes.

Après avoir resitué les dépenses des régimes spéciaux concernés par le Cas « *Pensions* » et la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » dans le paysage morcelé des retraites, ce rapport s’attachera à décrire les évolutions des crédits présentés dans ce PLF pour 2018.

Dans la perspective de la réforme systémique, votre rapporteur rappellera également les trois problèmes que soulèvent actuellement l’existence de ces régimes spéciaux :

- un problème d’équité tout d’abord, avec la persistance de règles de départ à la retraite explicitement avantageuses au regard du droit commun comme c’est encore le cas pour les régimes de la SNCF et de la RATP ;

- un problème de transparence ensuite, au regard de l’impossibilité de mesurer le taux de rendement réel des régimes de retraite de la fonction publique de l’État ;

- un problème de coût de gestion enfin, étant établi que les frais de gestion de ces régimes spéciaux pèsent lourdement dans le coût global de gestion de la branche vieillesse qui s’élève entre 5 et 6 milliards d’euros par an.

\*            \*  
  
\*

**Réunie le 29 novembre 2017, la commission, suivant l’avis de son rapporteur, 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, moyennant une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP, encore trop éloignées du droit commun.**

## I. LES RÉGIMES SPÉCIAUX CONCERNÉS PAR LE CAS « PENSIONS » ET LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » DANS LE PAYSAGE MORCELÉ DES RETRAITES

### A. LE CAS « PENSIONS » NE COUVRE PAS TOUTES LES DÉPENSES DE RETRAITE DES AGENTS PUBLICS

Le risque vieillesse pour les agents publics en France est couvert par six régimes de retraite différents (*voir schéma*).

#### Les régimes de retraite des agents publics en 2016

Statut de l'agent	titulaire		ouvrier d'État	agent non titulaire (contractuel)
	de la FPE	des FPT / FPH		
<b>Régime de base</b>	<b>régime de retraite de la fonction publique d'État (civils et militaires)</b> dépenses : 52,1 Md€, retracées par le CAS Pensions. gestion : SRE. régi par le CPCMR.	<b>régime de retraite des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux</b> dépenses : 18,6 Md€, retracées par la CNRACL. gestion : CDC. régi par décrets renvoyant au CPCMR	<b>régime de retraite des ouvriers d'État</b> dépenses : 1,8 Md€ (FSPOEIE) gestion : CDC. régi par décrets.	affiliés au <b>régime général</b> gestionnaire : Cnav assiette : salaire dans la limite du PSS.
<b>Régime complémentaire</b>	2,0 M de cotisants 2,3 M de pensionnés assiette : traitement indiciaire brut.	2,3 M de cotisants 1,2 M de pensionnés assiette : traitement indiciaire brut.	0,03 M de cotisants 0,10 M de pensionnés assiette : salaire	<b>Ircantec</b> dépenses : 2,7 Md€ 2,9 M de cotisants 2,0 M de pensionnés assiette : salaire dans la limite de 8 fois le PSS
<b>Régime additionnel</b>	<b>régime additionnel de la fonction publique (RAFP)</b> dépenses : 0,4 Md€, gestion par l'ERAFP. assiette : primes, dans la limite de 20 % du TIB.			

Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, jaune budgétaire annexé au PLF pour 2018

Les **agents titulaires de la fonction publique de l'État**, qu'ils soient civils ou militaires, sont couverts par le régime de retraite de la fonction publique d'État dont le service des retraites de l'État (SRE)<sup>1</sup> assure la gestion. Créé en 2009, le SRE est un service à compétence nationale de la direction générale des finances publiques (DGFIP), chargé de liquider les pensions sur la base des informations transmises par les ministères employeurs et de coordonner les acteurs de la chaîne des pensions. Les dépenses et les recettes du SRE sont retracées dans le programme 741 du Cas « Pensions » et relèvent également du périmètre des dépenses des régimes de base de la branche vieillesse dont le PLFSS fixe chaque année l'objectif de dépenses.

<sup>1</sup> Décret n° 2009-1052 du 26 août 2009.

Les **agents titulaires de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière** sont gérés, au titre de l’assurance vieillesse, par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) qui est un organisme de sécurité sociale, au même titre que la Cnav ou la Mutualité sociale agricole et dont les dépenses sont également comptabilisées dans celles des régimes de base de l’assurance vieillesse.

Ces deux régimes sont soumis au code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR). Les fonctionnaires titulaires relevant de ces deux régimes bénéficient depuis 2005 du **régime de retraite additionnelle de la fonction publique** (RAFP)<sup>1</sup>. Obligatoire et fonctionnant par points, le RAFP permet le versement d’une retraite additionnelle en fonction de droits acquis par le fonctionnaire, par le paiement d’une cotisation assise sur une assiette correspondant à ses primes ou autres rémunérations accessoires ne pouvant dépasser 20 % du traitement indiciaire brut. Ce régime étant additionnel, il ne relève pas des dépenses des régimes de base, ni du Cas « *Pensions* ».

Les **ouvriers de l’État**, qui sont des agents non titulaires de droit public employés principalement par le ministère de la défense et les entreprises publiques ayant repris les activités de construction navale et d’armement de l’État, sont couverts par le Fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l’État (FSPOEIE) dont les comptes sont retracés dans le programme 742 du Cas « *Pensions* ».

Ces trois régimes (SRE, CNRACL et FSPOEIE) sont dits « complets » ou « intégrés » en ce qu’ils servent une pension complète sans distinguer la base et la part complémentaire.

Enfin, le risque vieillesse des **agents non titulaires des trois fonctions publiques** est géré par le régime général en base et par l’Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l’État et des collectivités publiques (Ircantec) pour la partie complémentaire. Les contributions employeurs des collectivités publiques à ces régimes relèvent des dépenses de personnel et figurent, dans le budget de l’État pour ses propres agents, dans le titre 2 de chaque programme budgétaire.

**Le Cas « Pensions » ne retrace donc pas l’ensemble des dépenses de retraite des agents publics ni même d’ailleurs celles des seuls agents publics de l’État. Par conséquent, il ne présente pas de vision consolidée de la participation financière de l’État au financement de l’assurance vieillesse au titre de ses obligations d’employeur.**

Cette information est toutefois disponible dans le rapport annexé au PLF pour 2018 établissant le bilan des relations financières entre l’État et la protection sociale (*voir tableau ci-après*).

---

<sup>1</sup> Créé par la réforme des retraites de 2003.

Les obligations de l'État-employeur en matière de retraite représentent donc une dépense de 44,8 milliards d'euros en 2018.

**La participation de l'État à l'assurance vieillesse  
au titre de ses obligations d'employeur (2016-2018)**

Charges sociales de l'État-employeur (en M€)	Programmes	Exécution 2016	Prev 2017	PLF 2018
<b>VIEILLESSE</b>		<b>43 084</b>	<b>44 869</b>	<b>44 776</b>
Régimes de base		41 952	43 698	43 579
Personnels titulaires civils et militaires : contributions de l'État au régime des pensions	recettes CAS pensions programme 741	39 537	41 263	41 043
Personnels ouvriers : contribution d'équilibre de l'État au Fonds spécial des pensions (FSPOEIE)	recettes CAS pensions programme 742	338	310	282
Contribution de l'État au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels		1 337	1 324	1 435
Personnels non titulaires : cotisation CNAV		740	801	819
Régimes complémentaires		1 132	1 171	1 197
Personnels titulaires : cotisation employeur au régime de retraite additionnelle (ERAFP)	Tous programmes avec titre 2	361	374	382
Personnels non titulaires : cotisation employeur à l'IRCANTEC, AGIRC et ARRCO (1)		771	797	814

Source : Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale, jaune budgétaire annexé au PLF pour 2018

A ce montant doivent s'ajouter les cotisations « patronales » versées par les entreprises publiques (Orange, La Poste) pour 7,5 milliards d'euros et par les collectivités locales et les hôpitaux à la CNRACL pour 16 milliards d'euros environ<sup>1</sup> afin d'obtenir l'effort global des finances publiques en matière de retraite des agents publics<sup>2</sup>.

**B. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » NE CONCERNE PAS TOUS LES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE**

Outre les trois régimes spéciaux complets de la fonction publique, le système de retraite français compte une quinzaine de régimes spéciaux recensés par la direction de la sécurité sociale (voir tableau ci-après)<sup>3</sup>. Leurs dépenses de prestations en 2016 atteignent le montant de 15,2 milliards d'euros.

<sup>1</sup> D'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2017 en additionnant les cotisations patronales (15,8 milliards d'euros) et les transferts « décentralisation » entre la fonction publique d'État et la CNRACL (0,3 milliard d'euros).

<sup>2</sup> Il manque encore à ce chiffre les cotisations patronales versées par les collectivités locales à la Cnav et à l'Ircantec au titre de leurs agents non titulaires.

<sup>3</sup> Seuls sont comptabilisés les régimes de base membres du groupement d'intérêt public Union retraite. Le régime de retraite des professions libérales est composé de 10 sections professionnelles : la Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes et sages-femmes (CARCDSF), la Caisse autonome de retraite des médecins de France (CARME), la Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et ostéopathes (Carpimko), la Caisse de retraite et de prévoyance des vétérinaires (CARPV), la Caisse d'allocation vieillesse des agents généraux et des mandataires non-salariés de l'assurance et de la capitalisation (Cavamac), la Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (Cavec), la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (Cavom), la Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP), la Caisse de retraite des notaires (CRN) et la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (Cipav).

Parmi les onze régimes de retraite concernés par la mission « Régimes sociaux et de retraite », seuls les cinq plus importants figurent dans le décompte.

### Les régimes de retraite en France en 2016

	Cotisants	Total bénéficiaires	Prestations légales servies	Cotisations perçues
<b>Régimes salariés</b>				
Régime général	18 267 874	13 788 754	112 930	77 557
Régime des salariés agricoles	672 075	1 779 551	5 749	2 714
<b>Régimes non-salariés</b>				
Régime des exploitants agricoles	488 318	1 139 857	7 576	1 132
Régime social des indépendants	2 066 992	2 187 933	7 404	4 268
Régime de retraite des professions libérales	904 574	336 486	1 447	2 783
Régime de retraite des avocats (CNBF)	65 138	16 067	150	220
<b>Régimes spéciaux ouverts (L. 711-1 CSS)</b>				
Régime spécial de retraite des fonctionnaires civils et militaires (SRE)	1 969 141	2 411 464	48 631	13 692
Régimes spéciaux des agents des collectivités locales (CNRACL)	2 225 333	1 022 574	16 402	20 089
Fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)	28 981	85 919	1 661	422
Régime spécial des agents de la SNCF (CPRP SNCF)	147 769	264 314	5 252	1 969
Régime spécial des agents de la RATP (CRP RATP)	42 434	49 601	1 087	478
Régime spécial des industries électriques et gazières (CNIEG)	143 583	174 960	4 638	3 410
Régime spécial des invalides de la marine (Enim)	31 694	112 784	1 055	114
Régime de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)	49 047	74 535	812	790
Régimes des cultes (Cavimac)	16 164	45 156	186	52
Régime spécial de sécurité sociale des personnels de la Banque de France	11 236	15 442	463	54
Régime de retraite de l'Opéra national de Paris (CROP)	1 865	1 781	26	12
Régime de retraite de la Comédie française (CRCF)	347	405	5	2
Régime des cultes d'Alsace-Moselle	nd	7	nd	
Régime d'assurance vieillesse du Port autonome de Strasbourg	172	209	nd	
<b>Régimes spéciaux fermés</b>				
Régime spécial de sécurité sociale dans les mines (CABMSS) (depuis le 01.09.2010)	1 902	272 381	1 496	12
SEITA	13	7 486	147	1
<b>TOTAL</b>			<b>217,2 Md€</b>	<b>130 Mds€</b>
<i>Total régimes spéciaux hors fonction publiques</i>			<i>15,2 Md€</i>	<i>6,9 Md€</i>
<i>Total régimes spéciaux couverts par la mission « régimes sociaux et de retraite »</i>			<i>9 Md€</i>	<i>2,6 Md€</i>

Régimes concernés par la mission « Régimes sociaux et de retraites »

Sources : DSS, réponse à une question de votre rapporteur

Il s'agit des régimes de la SNCF, de la RATP, des marins, des mineurs et de la Seita, les autres régimes ayant une taille peu significative. Leurs dépenses cumulées s'élève à 9 milliards d'euros environ soit 60 % des dépenses.

La mission « *Régimes sociaux* », qui retrace les subventions d'équilibre versées à ces onze régimes spéciaux, ne donne qu'une vision partielle de l'intervention de l'État dans l'équilibre des régimes spéciaux de retraite. **En 2018, son montant atteindra la somme de 6,33 milliards d'euros (+ 1,31 % par rapport à 2017).**

Comme le montre le tableau ci-dessous, trois autres missions du budget de l'État sont concernées par des crédits de subvention d'équilibre à des régimes spéciaux :

- la subvention d'équilibre au FSPOEIE qui s'ajoute à la contribution employeur de l'État et sur laquelle ce rapport reviendra ;
- la subvention à la Caisse nationale de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris, inscrite au programme 131 « *Création* » de la mission « *Culture* », pour un montant de 14 millions d'euros en 2018 ;

#### Subventions de l'État aux régimes spéciaux de retraite (2016-2018)

Organismes	Programmes	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018
<b>Mission Régimes sociaux et de retraite</b>		<b>6 322</b>	<b>6 308</b>	<b>6 334</b>
Régime de retraites de la SEITA		163	158	153
Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	195 - Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 264	1 216	1 177
Caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer		2	2	2
Régime de retraite de l'ORTF		0	0	0
Régime complémentaire obligatoire (RCO) des exploitants agricoles		-	55	55
Établissement national des invalides de la marine (ENIM)	197 - Régime de retraite et de sécurité sociale des marins	825	828	824
Garantie des retraites des anciens agents d'Afrique du Nord : SNCF / RATP		34	34	30
Charges de retraite de la SNCF	198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 266	3 253	3 283
Charges de retraite de la RATP		637	681	709
Participation de l'État au financement du CFA des conducteurs routiers (AGECFA - FONGECFA)		129	79	97
Remboursement des pensions de retraites à la CARCEPT		2	2	2
<b>Mission Écologie, développement et aménagement durables</b>	174 - Énergie et après-mines	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>8</b>
Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)		10	9	8
<b>Mission Santé</b>	204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>34</b>
Agence de santé de Wallis et Futuna		33	32	34
<b>Mission Culture</b>	131 - Création	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>17</b>
Opéra de Paris		14	14	14
Comédie française		3	3	3
<b>Total</b>		<b>6 383</b>	<b>6 367</b>	<b>6 394</b>

Source : Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale, jaune budgétaire annexé au PLF pour 2018.

- la subvention à la Caisse de retraite du personnel de la Comédie française, relevant également de ce même programme 131, pour un montant de 3 millions d’euros en 2018 ;

- la prise en charge des pensions servies pour le compte de l’État par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg) aux agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de l’électricité et du gaz d’Algérie, du Maroc et de Tunisie, inscrite au programme 174 « *Énergie et après-mines* » de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », pour un montant de 8 millions d’euros.

Il convient de rappeler que le régime spécial des électriciens et gaziers est équilibré au moyen du prélèvement sur les factures d’énergie de la contribution tarifaire d’acheminement (CTA) pour un montant de 1,5 milliard d’euros en 2018 (+ 4,9 % par rapport à 2017).

#### **C. UNE PART MINORITAIRE MAIS SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE RETRAITE**

Les dépenses de régimes de retraite concernés par le Cas « *Pensions* » et la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » couvrent donc une part minoritaire mais significative des prestations de retraite servies chaque année.

**En 2016, la branche vieillesse a servi un montant de prestations légales s’élevant à 310 milliards d’euros au titre des assurances de base et complémentaires (voir schéma ci-contre).**

**Les dépenses du Cas « *Pensions* » atteindront en 2018 un montant de 54 milliards d’euros.**

**Les dépenses de la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » qui ne concernent que les montants des subventions d’équilibre versées par le budget de l’État s’élèveront en 2018 à 6,3 milliards d’euros et couvrent plus des deux tiers des besoins de financement des régimes spéciaux concernés (9 milliards d’euros de dépenses).**

**Ces deux missions représentent donc près de 30 % des dépenses de la branche vieillesse comme le montre le schéma ci-après.**

Prestations légales servies par la branche vieillesse en 2016 :  
 310 milliards d'euros de dépenses, dont 223 milliards d'euros pour les régimes de base ou complet  
 et 87 milliards d'euros pour les complémentaires

<u>Type de régime</u>		<b>Les 6 régimes des agents publics</b>						<u>Type de régime</u>		
		RAFP (0,3 Md€)						Régime additionnel		
Régimes complémentaires	Régimes complémentaires indépendants (7 Md€)	Régime de retraite des fonctionnaires civils de l'État et des militaires (52 Md€)	Régime de la CNRACL (18 Md€)	FSPOEIE (2 Md€)	Autres régimes spéciaux SNCF, RATP, IEG (15 Md€)	Régimes complets				
	Régimes complémentaires indépendants (7 Md€)	Régime de retraite des fonctionnaires civils de l'État et des militaires (52 Md€)	Régime de la CNRACL (18 Md€)	FSPOEIE (2 Md€)	Autres régimes spéciaux SNCF, RATP, IEG (15 Md€)	Régimes complets				
Régimes de base	Régimes complémentaires indépendants (7 Md€)	Régime de retraite des fonctionnaires civils de l'État et des militaires (52 Md€)	Régime de la CNRACL (18 Md€)	FSPOEIE (2 Md€)	Autres régimes spéciaux SNCF, RATP, IEG (15 Md€)	Régimes complets				
	Régimes complémentaires indépendants (7 Md€)	Régime de retraite des fonctionnaires civils de l'État et des militaires (52 Md€)	Régime de la CNRACL (18 Md€)	FSPOEIE (2 Md€)	Autres régimes spéciaux SNCF, RATP, IEG (15 Md€)	Régimes complets				
Statut de l'assuré	Travailleurs indépendants non agricoles et professions libérales	Exploitants agricoles	Salariés agricoles	salariés	Agents non titulaires	Fonctionnaires civils et militaires et magistrats	Fonctionnaires de la FPT/FPH	Ouvriers d'État	Agents des régimes spéciaux	Statut de l'assuré
	Travailleurs indépendants non agricoles et professions libérales	Exploitants agricoles	Salariés agricoles	salariés	Agents non titulaires	Fonctionnaires civils et militaires et magistrats	Fonctionnaires de la FPT/FPH	Ouvriers d'État	Agents des régimes spéciaux	Statut de l'assuré
Employeurs	Travailleurs indépendants non agricoles et professions libérales	Exploitants agricoles	Salariés agricoles	salariés	Agents non titulaires	Fonctionnaires civils et militaires et magistrats	Fonctionnaires de la FPT/FPH	Ouvriers d'État	Agents des régimes spéciaux	Employeurs
	Travailleurs indépendants non agricoles et professions libérales	Exploitants agricoles	Salariés agricoles	salariés	Agents non titulaires	Fonctionnaires civils et militaires et magistrats	Fonctionnaires de la FPT/FPH	Ouvriers d'État	Agents des régimes spéciaux	Employeurs

Source : D'après le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique (jaune budgétaire annexé au PLF pour 2018)

## II. DEUX MISSIONS RETRAÇANT L’ESSENTIEL DE L’EFFORT BUDGÉTAIRE DE L’ÉTAT EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DU SYSTÈME DE RETRAITES

### A. LE CAS « PENSIONS » ET LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR POUR LES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L’ÉTAT

#### 1. Des dépenses en progression de 1,31 % en 2018

Doté de **58,4 milliards d’euros** (en hausse de 1,31 % par rapport à 2017), le Cas « Pensions » est composé de trois programmes (voir tableau ci-après) :

- le **programme 741** regroupant les dépenses des pensions civiles et militaires de retraite ainsi que des allocations temporaires d’activité des fonctionnaires titulaires de l’État. **S’élevant à un montant de 54,7 milliards d’euros, elles représentent 93,5 % des dépenses du compte d’affectation spéciale ;**

- le **programme 742** concernant le Fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l’État (FSPOEIE) qui s’élève à un montant de **1,9 milliard d’euros (3,3 % des dépenses du CAS)** en 2018. Ce programme gère également les fonds assurant le versement des rentes d’accident du travail de ces mêmes ouvriers (RATOCÉM)<sup>1</sup>. Créé en 1928, le FSPOEIE est géré par la Caisse des dépôts et consignations (comme le CNRACL ou le régime additionnel de la fonction publique) ;

- le **programme 743** regroupe les pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre (PMIVG) ainsi que les pensions ou rentes de régimes de retraite dont l’État est redevable, notamment au titre d’engagements historiques et de reconnaissance de la Nation, pour un montant de **1,9 milliard d’euros en 2018**. Ces pensions sont dues en application du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG).

---

<sup>1</sup> Rentes d’accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

**Les crédits du compte d'affectation spéciale  
« Pensions » pour 2018  
en un clin d'œil**

Programmes	Crédits de paiement <i>(en euros)</i>	Variation 2018/2017
<b>741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité</b>	<b>54 626 800 000</b>	<b>+ 1,49 %</b>
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 %
<b>742 - Ouvriers des établissements industriels de l'État</b>	<b>1 921 568 000</b>	<b>+ 1,75 %</b>
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 %
<b>743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions</b>	<b>1 862 660 000</b>	<b>- 4,03 %</b>
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 %
<b>Total Cas « Pensions »</b>	<b>58 411 028 000</b>	<b>+ 1,31 %</b>

*Source : Projet annuel de performances annexé aux PLF pour 2018*

À l’instar des remarques qu’a pu faire votre rapporteur sur les dépenses des régimes de base dans son commentaire du PLFSS pour 2018, les **dépenses de retraite des fonctionnaires subissent une hausse contenue** en raison de trois facteurs :

- la progression régulière du nombre de pensionnés liée à l’arrivée à la retraite des générations du « *baby-boom* ». D’après la Cour des comptes<sup>1</sup>, le nombre de pensionnés de la fonction publique de l’État et de la fonction publique territoriale est passé de 1 million en 1990 à 1,6 million en 2014. En 2018, ce sont ainsi 80 600 départs à la retraite, de droits directs ou de réversion, qui seront enregistrés dans la fonction publique civile de l’État contre 79 500 en 2017. Le chiffre de départ à la retraite de militaires demeurera stable en 2018 par rapport à 2017, atteignant 10 900 ;

- l’effet noria, qui définit la pression à la hausse sur les dépenses des retraites en raison de l’arrivée de nouvelles générations de retraités aux carrières complètes et au taux de travail féminin plus important entraînant une augmentation de la pension moyenne. En 2015, cette dernière, pour les fonctionnaires civils, s’élevait à 2 590 euros brut mensuel pour un mono-pensionné de droit direct<sup>2</sup> ;

- la faiblesse de l’inflation qui a entraîné une revalorisation des pensions de seulement 0,8 % au 1<sup>er</sup> octobre.

## **2. Des recettes équilibrées principalement par les contributions employeurs**

### *a) Les recettes tirées des cotisations « salariales »*

Aux termes de l’article 21 la LOLF, un compte d’affectation spéciale doit être équilibré à tout instant. Les produits du Cas « *Pensions* » sont composés principalement des cotisations sociales des fonctionnaires actifs et des contributions d’équilibre des employeurs.

S’agissant des cotisations « salariales », leur montant atteindra en 2018 **6,5 milliards d’euros** pour le régime de retraite des fonctionnaires de l’État **et 100 millions d’euros** pour le FSPOEIE. Par définition, le programme 743 est exclusivement financé par la solidarité nationale.

Depuis la réforme des retraites de 2010<sup>3</sup>, les taux de cotisations salariales convergent vers les taux de droit commun du régime général de base et du régime complémentaire des salariés non cadres (Arrco). Cette convergence doit se poursuivre jusqu’en 2020 au rythme présenté dans le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> *Les pensions de retraite des fonctionnaires, octobre 2016.*

<sup>2</sup> *Chiffre rappelé dans le quatrième avis du Comité de suivi des retraites, juillet 2017, p. 47.*

<sup>3</sup> *Article 42 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre portant réforme des retraites et décret d’application n° 2010-1749 du 30 décembre 2010.*

### Taux de cotisation salariale des fonctionnaires et des ouvriers d'État

	2010	2011	≤ 10/2012	> 10/2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>régimes de droit commun</b>	10,55%	10,55%	10,55%	10,65%	10,65%	10,90%	11,05%	11,15%	11,20%	11,20%	11,25%	11,25%
<b>fonctionnaires &amp; ouvriers d'État</b>	7,85%	8,12%	8,39%	8,49%	8,76%	9,14%	9,54%	9,94%	10,29%	10,56%	10,83%	11,10%
<b>agents contractuels (sous 1 PASS)</b>	9,00%	9,03%	9,10%	9,20%	9,30%	9,59%	9,79%	9,97%	10,10%	10,10%	10,10%	10,10%

*Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, op. cit.*

Les recettes tirées des cotisations salariales des fonctionnaires de l'État ont connu une progression plus forte en 2017 en raison de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique décidée en 2016 (0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet 2016 et 0,6 % au 1<sup>er</sup> février 2017), qui a contribué à élargir la base liquidative en conséquence. Ce dynamisme sera donc freiné en 2018.

La suspension, au cours de l'année 2018, du protocole sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), contribuera également à ralentir la progression des recettes de cotisations salariales. En prévoyant d'une part, la refonte et la revalorisation des grilles de rémunération des fonctionnaires entre 2017 et 2020 et d'autre part, la transformation de certaines primes en points d'indices destiné à amorcer un « rééquilibrage en faveur du point d'indice », le protocole PPCR était censé élargir l'assiette des cotisations en augmentant le traitement indiciaire brut des fonctionnaires.

D'après les calculs de la direction du budget, commandés par la commission des finances du Sénat, l'effet de l'accord PPCR sur les recettes des régimes de retraite des fonctionnaires serait le suivant :

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

	<b>Impact en recettes</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
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 : Commission des finances d'après les calculs de la direction du budget*

La commission des finances du Sénat, qui a par ailleurs publié un rapport récent sur les impacts du protocole PPCR<sup>1</sup>, estime que le supplément de recettes pour le seul Cas « *Pensions* » serait en 2017 de 500 millions d’euros tandis que l’effet sur les dépenses serait compris entre 10 et 14 millions d’euros.

Annoncée par le Gouvernement en octobre 2017, la suspension en 2018 de l’application de cet accord priverait le Cas « *Pensions* » d’une recette supplémentaire de 243 millions d’euros. Si cette mesure est positive pour les finances publiques dans leur ensemble, elle contribue à dégrader le solde du Cas « *Pensions* » dont l’équilibre est assuré par la participation de l’État-employeur.

*b) Les contributions employeurs aux recettes du Cas « Pensions »*

En 2018, le montant des contributions employeur au régime des fonctionnaires de l’État s’élèvera à **48,9 milliards d’euros**. Ce montant se décompose notamment des trois masses principales suivantes :

- 39,5 milliards au titre de la contribution de l’État-employeur pour les fonctionnaires de l’État civils et militaires travaillant dans son administration ;

- 5,5 milliard au titre des cotisations patronales des autres opérateurs employant des fonctionnaires de l’État, à savoir l’ensemble des établissements publics ;

- 1,4 milliards d’euros au titre des cotisations patronales de La Poste et Orange qui emploient d’anciens fonctionnaires sous statut.

L’équilibre financier du FSPOEIE est assuré par le versement des cotisations patronales des établissements concernés pour un montant de **282 millions d’euros** et surtout par celui d’une subvention d’équilibre du budget de l’État pour **1,5 milliard d’euros**.

Créées par la réforme des retraites de 2003<sup>2</sup>, les contributions d’équilibre employeur ont constitué un progrès de transparence sur les conditions de partage de l’effort contributif entre les employeurs publics et leurs agents.

---

<sup>1</sup> *Les effets sur les pensions de la fonction publique du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), rapport d’information fait au nom de la commission des finances, Jean-Claude Boulard, novembre 2016.*

<sup>2</sup> *Article 63 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.*

Pour le programme 741, trois taux de contribution de l'État-employeur sont distingués en lien avec les trois actions du programme :

- un taux dit « civil » pour les fonctionnaires civils et les magistrats. Ce taux, **actuellement fixé à 74,28 %**, est appliqué par les ministères employeurs et les établissements publics employant des fonctionnaires de l'État sur leur masse salariale ;

### Taux de contribution employeur des fonctionnaires et des ouvriers de l'État

Année	Taux des employeurs de fonctionnaires de l'État			Taux patronal CNRACL	Taux patronal FSPOEIE	Taux régime de droit commun (Cnav + Arrco) pour un non-cadre
	civils, et agents détachés	au titre des ATI	militaires			
2000				25,60 %	24,00 %	15,50 %
2001				26,10 %	24,00 %	15,50 %
2002				26,10 %	24,00 %	15,50 %
2003				26,50 %	24,00 %	15,50 %
2004				26,90 %	24,00 %	15,50 %
2005				27,30 %	24,00 %	15,50 %
2006	49,90 %	0,30 %	100,00 %	27,30 %	24,00 %	15,60 %
2007	50,74 %	0,31 %	101,05 %	27,30 %	24,00 %	15,60 %
2008	55,71 %	0,31 %	103,50 %	27,30 %	24,00 %	15,60 %
2009	60,14 %	0,32 %	108,39 %	27,30 %	27,00 %	15,60 %
2010	62,14 %	0,33 %	108,63 %	27,30 %	30,00 %	15,60 %
2011	65,39 %	0,33 %	114,14 %	27,30 %	33,00 %	15,60 %
2012	68,59 %	0,33 %	121,55 %	27,30 % *	33,00 % *	15,60 % *
2013	71,78 %**	0,32 %	126,07 %	28,85 %	33,23 %	15,70 %
2014	74,28 %	0,32 %	126,07 %	30,40 %	33,87 %	15,98 %
2015	74,28 %	0,32 %	126,07 %	30,50 %	34,28 %	16,15 %
2016	74,28 %	0,32 %	126,07 %	30,60 %	34,51 %	16,25 %
2017	74,28 %	0,32 %	126,07 %	30,65 %	34,63 %	16,30 %

\* Ces taux sont plus élevés de 0,10 point en novembre et décembre, en application du décret du 2 juillet 2012.

\*\* Il s'agit du taux moyen sur l'année, prenant en compte la baisse ponctuelle de taux sur le mois de décembre 2013 (sans cette baisse, le taux de contribution aurait été de 74,28 %).

Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, *op. cit.*

- un taux pour les allocations temporaires d'invalidité de **0,32 %** ;
- un taux pour les militaires de **126,07 %**.

Comme le montre le tableau ci-dessus, la progression tendancielle des dépenses du Cas « Pensions » a nécessité, depuis sa création en 2006, un ajustement fréquent des recettes et par conséquent des taux de contribution employeur.

Les taux de cotisation « civils » et « militaires » ont été réajustés presque chaque année depuis 2006, année correspondant au début de l'entrée en retraite des générations du baby-boom, jusqu'en 2014. Ils sont depuis lors maintenus à ces niveaux puisqu'ils garantissent l'équilibre financier du Cas « Pensions ». Ce dernier dégage même depuis 2013 un solde cumulé qui atteindra 7,6 milliards d'euros en 2018 (*voir tableau ci-après*).

D’après les informations obtenues par votre rapporteur, il n’est pas prévu une réduction temporaire de ces taux, « qui pourrait envoyer le message aux employeurs que le ratio démographique du régime des pensions civiles et militaires de retraite s’est amélioré »<sup>1</sup>. Une stabilité du taux est au contraire assumée, « dans la mesure où la dynamique spontanée des dépenses ramènera mécaniquement le niveau du solde cumulé du Cas vers le niveau minimum d’1 milliard d’euros sous l’effet de la croissance tendancielle des dépenses de pensions ».

### Évolution des soldes annuels et cumulé du Cas « Pensions »

(en milliards d’euros)

	Exécution						Prévisions					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde exercice	- 0,2	- 0,2	0,2	0,6	0,8	0,8	2,0	2,5	1,9	1,4	0,2	- 1,2
Solde cumulé en fin d’année	1	0,8	1	1,6	2,4	3,2	5,2	7,6	9,5	11,0	11,2	10,0

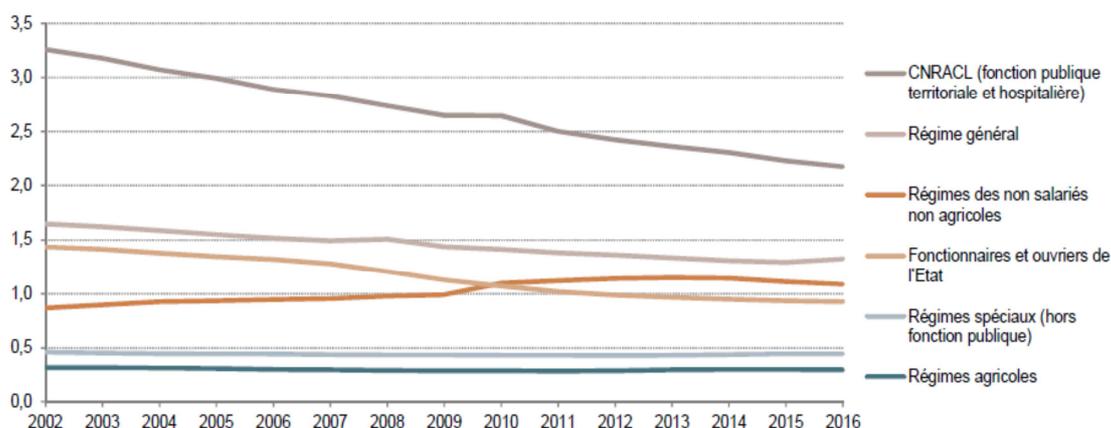
Source : Réponse de la direction du budget à une question de votre rapporteur

Les contributions employeurs de l’État, qui permettent d’assurer l’équilibre comptable du Cas « Pensions », ont donc une triple dimension :

- **acquitter le financement de la part patronale** des collectivités ou entreprises publiques pour l’assurance vieillesse de leurs agents ;

- **compenser le déséquilibre démographique des régimes de la fonction publique de l’État**. Alors que le ratio démographique au sein du régime général est de 1,3, il est inférieur à 1 dans les régimes de fonctionnaires et des ouvriers de l’État alors qu’il est bien supérieur dans le régime relativement jeune de la CNRACL ;

### Ratio démographique par groupes de régimes



Source : PQE « retraite », annexe du PLFSS pour 2018 d’après des données des régimes, CCSS septembre 2017.

<sup>1</sup> Réponse écrite à l’une des questions budgétaires de votre rapporteur.

- enfin, **financer des dispositifs retraite dérogatoires du droit commun en raison de la nature spécifique du service des agents.** Les militaires bénéficient ainsi de conditions plus avantageuses, notamment au niveau des règles de départ à la retraite qui ont un coût pris en charge par l'État-employeur et donc *in fine* par la solidarité nationale.

## **B. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES » ET LES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE À 11 RÉGIMES SPÉCIAUX ET AU RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE DES EXPLOITANTS AGRICOLES**

### **1. Des régimes aux profils très divers**

La mission « *Régimes sociaux et de retraite* » comble le déficit de 12 régimes de retraite dont les caractéristiques sont très variées.

Jusqu'à l'année dernière, seuls des régimes spéciaux étaient concernés par les crédits de cette mission. Parmi les 11 régimes spéciaux couverts, huit sont dits « fermés » c'est-à-dire qu'ils n'accueillent plus de cotisants. Six ne comptent d'ailleurs plus le moindre cotisant.

Depuis 2017, la mission a été élargie à la subvention d'équilibre versée par le budget de l'État au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO). Décidée par le précédent Gouvernement à l'automne 2016 pour répondre aux difficultés socio-économiques des agriculteurs, cette subvention comble le déficit de ce régime de retraite complémentaire, fonctionnant en points, en plus de l'affectation du produit de la taxe farine à ce régime. Ces deux mesures d'aide ont eu pour contrepartie l'augmentation de la cotisation des exploitants agricoles.

**Votre rapporteur s'étonne toutefois de l'imputation budgétaire qui a été choisie l'an dernier pour cette subvention au RCO.** L'objet de cette mission est de retracer les subventions d'équilibre à des régimes spéciaux qui sont des régimes complets dont la liste relève de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale ainsi que d'un texte réglementaire. **Le RCO n'est pas un régime spécial mais un régime de retraite complémentaire au même titre que le régime complémentaire des indépendants ou encore de l'Ircantec. Cette mesure aurait donc pu être affectée à la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » par exemple.**

Le tableau ci-après dresse la liste des régimes spéciaux de la mission et indique, pour chacun d'entre eux, le nombre de cotisants et pensionnés, le montant des prestations vieillesse servies et le montant de la subvention d'équilibre que versera l'État en 2018.

**Régimes d’assurance vieillesse financés  
par la mission « Régimes sociaux et de retraite »**

*(charges prévisionnelles en millions d’euros pour 2018)*

Régimes	Nombre de pensionnés	Nombre de cotisants	Charges vieillesse	Subvention de l’État	Variation 2018/2017
<b>Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »</b>					
Caisse de retraite du personnel de la SNCF	255 407	143 985	5 359	3 283,5	+ 1,75 %
Caisse de retraites du personnel de la RATP	48 743	42 434	1 195	709,3	+ 4,22 %
Réseaux des chemins de fer secondaires	89	-	0,031	0,031	-
Chemins de fer d’Afrique du Nord du Niger-Méditerranée	4 267	-	29,7	29,7	- 11,32 %
Transports urbains tunisiens et marocains	81	-	0,545	0,545	-
Chemins de fer franco-éthiopien	9	-	0,061	0,061	- 5,45 %
<b>Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »</b>					
Établissement national des invalides de la marine	111 430	30 727	1 049	824,3	- 0,45 %
<b>Programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »</b>					
Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines	252 987	1 570	1 434	1 434	- 3,15 %
Régime de retraite de la Seita	8 830	13	162	162	- 2,66 %
Régies ferroviaires d’outre-mer	120	-	2,1	2,1	- 4,65 %
Versements liés à la liquidation de l’ORTF	82	-	0,17	0,17	- 32,00 %
Régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO)	703 000	469 406	757	55	stab.

*Sources : Les données relatives aux effectifs et aux charges des régimes correspondent aux chiffres prévisionnels pour 2018 présentés dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2017. Les montants pour la subvention de l’État aux régimes sont ceux contenus dans le projet annuel de performances annexé au PLF pour 2018.*

Le ratio démographique des régimes qui demeurent ouvert est très faible, puisqu’il est de 0,87 pour la RATP, 0,56 pour la SNCF, 0,28 pour les marins voire minimal avec 0,006 pour le régime des mineurs.

**La situation à la SNCF devrait toutefois s’améliorer puisque le déclin du nombre de retraité a commencé et devrait s’accroître à partir de 2020.**

L'évolution du rapport entre cotisations et prestations des quatre principaux régimes subventionnés est présentée dans le tableau suivant :

**Évolution du rapport cotisations/prestations  
dans les quatre principaux régimes de retraite subventionnés**

*(en millions d'euros)*

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>SNCF</b>					
Cotisations*	2 047,6	2 118	2 080	2 029	2 099
Dépenses du régime	5 390,4	5 314,9	5 299	5 283	5 368
Cotisations / prestations	38,0 %	40,0 %	39 %	38,4 %	39,1 %
<b>RATP</b>					
Cotisations*	445,7	465,1	473	484	488,1
Dépenses du régime	1 086,0	1 109,0	1 127	1 165	1 198,4
Cotisations / prestations	41,0 %	41,9 %	42,0 %	41,5 %	40,7 %
<b>Marins</b>					
Cotisations*	115,0	115,0	113,0	113	**
Dépenses du régime	1 112,6	1 099,6	1 087,5	1 047	**
Cotisations / prestations	10,3 %	10,5 %	10,4 %	10,8 %	**
<b>Mines</b>					
Cotisations*	18,7	16,4	14,2	13,1	12,1
Dépenses du régime	1 764,3	1 681,4	1 540,6	1 493,5	1 441,7
Cotisations / prestations	1,1 %	1 %	0,9 %	0,9 %	0,8 %

\*Ce chiffre reprend les cotisations et contributions sociales (CSG, CRDS..)

\*\*Le budget de l'Enim, présenté dans le projet annuel de performance annexé au PLF pour 2018, ne concerne que l'année 2017.

Source : Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2018

On constate que le ratio cotisations/prestations s'améliore cette année pour le régime des marins et qu'il devrait progresser également à la SNCF en 2018.

## **2. Des crédits en hausse de 1,31 % pour la première fois depuis 2014**

La mission se compose de trois programmes qui, contrairement à ceux constituant le Cas « *Pensions* », ne retracent pas l’ensemble des dépenses et des recettes des régimes concernés mais font seulement état de la subvention d’équilibre correspondant à l’effort demandé à la solidarité nationale (*voir tableau ci-contre*) :

- le **programme 198** relatif aux « *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* », qui comprend les subventions versées aux régimes de la SNCF, de la RATP ainsi qu’à un certain nombre d’autres régimes et de dispositifs spécifiques de retraite concernant le domaine des transports.

Parmi les régimes fermés financés par cette mission, figurent les pensions de certains anciens agents des chemins de fer d’Afrique du Nord et d’outre-mer<sup>1</sup> ou des chemins de fer secondaires d’intérêt local<sup>2</sup>. Ce programme contribue également au financement du congé de fin d’activité des conducteurs routiers, créé en 1997 et fermé en 2011 ainsi que le complément de retraite des conducteurs routiers.

**Avec un montant de 4,1 milliards d’euros, ce programme représente à lui seul plus de 65 % des crédits de la mission ;**

- le **programme 197** relatif aux « *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* », qui comprend uniquement la subvention versée par l’État à l’Établissement national des invalides de la marine (Enim). Bénéficiant de **824 millions d’euros** (en baisse de 0,45 % par rapport à 2017), il représente **12,7 % des crédits de la mission ;**

- enfin le **programme 195** relatif aux « *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers* », qui regroupe les crédits consacrés à des régimes en extinction rapide et aux caractéristiques démographiques extrêmement dégradées, tels que les régimes des mines, celui de la Seita ou bien de l’ORTF. Avec des crédits atteignant **1,4 milliard d’euros en 2018**, en diminution de 2,98 % par rapport à 2017, ce programme a été élargi en 2017 à la subvention forfaitaire de l’État au RCO des exploitants agricoles pour un montant de 55 millions d’euros.

**Après trois années consécutives de baisse de ses crédits (2014-2017), la mission devrait connaître une nouvelle augmentation en 2018 (+ 1,31 %)**, en partie due à la subvention accordée au régime complémentaire des exploitants agricoles (*voir tableau ci-contre*). Ils devraient toutefois diminuer en 2019 pour atteindre 6,27 milliards avant d’augmenter en 2020 pour se stabiliser au niveau de 2017 (3,30 milliards).

---

<sup>1</sup> Les chemins de fer d’Afrique du Nord du Niger-Méditerranée, des transports urbains tunisiens et marocains et du réseau franco-éthiopien.

<sup>2</sup> Il s’agit du Chemin de fer de la Mure et le régime des transports en commun de la région lyonnaise (en cofinancement de l’État avec le département du Rhône et de la Métropole de Lyon).

**Les crédits de la mission**  
**« Régimes sociaux et de retraite » pour 2018**  
**en un clin d'œil**

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2018/2017
<b>198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres</b>	<b>4 119 817 163</b>	<b>+ 1,75 %</b>
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 %
<b>197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</b>	<b>824 324 582</b>	<b>- 0,45 %</b>
Pensions de retraite des marins	824 324 582	- 0,45 %
<b>195 - Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers</b>	<b>1 388 087 516</b>	<b>- 2,98 %</b>
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 régions 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.
<b>Total mission</b> <b>« Régimes sociaux et de retraite »</b>	<b>6 332 229 261</b>	<b>+ 1,3 %<sup>1</sup></b>

Source : Projets annuels de performances annexés aux PLF pour 2018

**Évolution globale des crédits de la mission**  
**« Régimes sociaux et de retraite » de 2007 à 2018**

(en milliards d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
4,98	5,41	5,09	5,62	6,13	6,34	6,44	6,51	6,45	6,32	6,25/ 6,31 <sup>1</sup>	<b>6,33</b>

Source : Lois de règlement jusqu'à 2016, projet annuel de performances annexé au PLF pour 2018 par la suite

<sup>1</sup> Par rapport au montant de 6,25 milliards d'euros fixé dans la LFI pour 2017. Retraité pour correspondre à la maquette budgétaire retenue pour la programmation 2018-2020, ce montant s'élève en fait à 6,31 milliards d'euros.

### III. CES RÉGIMES SPÉCIAUX SOULÈVENT DES QUESTIONS EN MATIÈRE D’ÉQUITÉ, DE TRANSPARENCE DANS L’EFFORT CONTRIBUTIF DES COTISANTS ET DE COÛTS DE GESTION AUXQUELLES LA FUTURE RÉFORME DES RETRAITES DEVRA RÉPONDRE

#### A. UN ENJEU EXPLICITE D’ÉQUITÉ : LES RÈGLES AVANTAGEUSES DES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP

Comme l’indique l’avis annuel du Comité de suivi des retraites pour 2017, *« la mesure de l’équité du système de retraite entre les différents régimes est sans doute la plus délicate. Elle conduit à comparer des régimes qui présentent des différences importantes au regard de leurs paramètres (les règles de cotisation et de liquidation différant parfois sensiblement) qu’au regard des déroulements de carrière de leurs assurés »*<sup>1</sup>.

Si des difficultés méthodologiques peuvent se présenter, en particulier dans la comparaison entre le régime général et les régimes alignés d’une part et les régimes de fonctionnaires sédentaires d’autre part, l’existence de règles encore explicitement éloignées du droit commun alimente le sentiment de manque d’équité des Français face à la retraite.

**Parmi les règles encadrant les régimes spéciaux, celles relatives au départ à la retraite des assurés des régimes de la SNCF et de la RATP continuent de susciter des critiques.**

En effet, la réforme des régimes spéciaux en 2008 avait modifié les modalités de calcul des pensions des personnels des deux entreprises publiques de transports en commun. Pour ces personnels, la durée d’assurance requise pour le bénéfice de la pension à taux plein a été progressivement alignée sur celle en vigueur pour les fonctionnaires de l’État (passant de 150 à 166 trimestres) et le montant de leur pension est désormais indexé sur l’inflation et non plus sur les salaires.

**S’agissant de la réforme de 2010, le calendrier de relèvement de la borne d’âge légal a débuté pour ces deux régimes le 1<sup>er</sup> janvier 2017, pour s’achever en 2024, alors même que ce calendrier de relèvement s’achève précisément en 2017 pour tous les autres assurés...**

À cette date, pour le personnel roulant de la SNCF, l’âge d’ouverture des droits passera de 50 à 52 ans pour les agents nés à compter de 1972, la durée de service requise étant portée à 27 ans à partir de 2022 contre 25 ans en 2008.

---

<sup>1</sup> Quatrième avis, juillet 2017.

---

Pour les agents sédentaires, la pension de retraite actuellement accordée à partir de 55 ans après 25 années de service, sera accordée à partir de 57 ans pour les agents nés à compter de 1967, la durée de service requise étant portée à 27 ans à partir de 2022 contre 25 ans en 2008.

A la RATP, l'âge de départ à la retraite sera progressivement porté de 50 à 52 ans entre 2017 et 2022 pour les personnels d'exécution nés à compter de 1972, de 55 à 57 ans pour les personnels de maîtrise nés à compter de 1967 et de 60 à 62 ans pour les cadres nés à partir de 1962. La durée minimale de service pour l'attribution des pensions de personnels d'exécution et de maîtrise sera également augmentée de deux ans pour être portée progressivement de 25 à 27 annuités à échéance 2022.

**Ces règles demeurent donc très éloignées du droit commun et justifient comme l'année dernière de voter avec réserve les crédits budgétaires faisant porter par la solidarité nationale le coût des subventions d'équilibre visant à financer des dispositifs de retraite très avantageux.**

**La réforme systémique des retraites ne pourra éluder ce problème au centre du manque de confiance des Français dans leur système de retraite.**

## ***B. UN PROBLÈME DE TRANSPARENCE À TRANCHER : LA QUESTION DES TAUX DE RENDEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX***

**S'agissant des régimes de la fonction publique, le problème réside moins dans un manque explicite d'équité que dans une transparence insuffisante quant à la réalité du taux de rendement de ces régimes.**

Le rapport de la Cour des comptes de 2016 sur les pensions de retraite des fonctionnaires<sup>1</sup> ainsi que les récents travaux du Conseil d'orientation des retraites<sup>2</sup> commentés dans le dernier avis du Comité de suivi des retraites ont souligné le caractère globalement équitable des régimes de la fonction publique par rapport aux régimes alignés en matière d'âges de départ, de montants de pensions<sup>3</sup> et de taux de remplacement.

La question de l'effort contributif des cotisants n'est toutefois pas clairement documentée et ne peut être tranchée que par le calcul du taux de rendement des régimes de la fonction publique par rapport aux régimes alignés.

---

<sup>1</sup> *Op. cit.*

<sup>2</sup> *Rapport annuel 2017 – Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2017.*

<sup>3</sup> *Les différences enregistrées entre les montants de pension moyenne (2 590 euros pour les fonctionnaires de l'État contre 1 850 euros pour la moyenne nationale pour un non-pensionné) s'expliquent par le niveau de qualification en moyenne plus élevé dans la fonction publique de l'État que dans le reste de la population active.*

Le taux de rendement d’un régime correspond au rapport entre le montant total des cotisations salariales versées et le montant de la première pension versée.

Les règles de calcul de la pension et de l’assiette des cotisations diffèrent sensiblement entre les salariés du privé et les fonctionnaires. **La détermination du taux de rendement pour des profils de salaires et de carrière similaires pourrait permettre d’aplanir ces différences et de mesurer, au sein des contributions employeurs, le poids réel du financement public dépassant les dimensions de cotisations patronales et de compensation démographique.**

Si elles ont bien constitué un premier effort de transparence, en permettant notamment de clarifier l’effort contributif des agents publics ce qui a permis d’aligner leurs taux de cotisation sur ceux du secteur privé, ces contributions employeurs sont donc encore insuffisantes.

La logique de la réforme systémique conduira toutefois obligatoirement à calculer le taux de rendement de l’ensemble des régimes. En effet, si « *un euro cotisé* » doit rapporter la même chose quel que soit le statut du cotisant ou le régime dans lequel il l’a versé, cela signifie qu’il ne peut subsister de différence dans le niveau de la participation employeur sauf à reconnaître des spécificités selon les métiers ou les fonctions.

Ce sera nécessairement le cas pour les militaires par exemple. La question reste posée pour les autres catégories de fonctionnaires actives ou sédentaires.

**La réforme proposée par le Président de la République nécessitera d’ailleurs de rendre transparent le coût de l’ensemble des dispositifs de solidarité, c’est-à-dire de tout ce qui ne relève pas de la seule logique contributive pour laquelle les assiettes et les taux de cotisation, salarial comme employeur, se devront d’être harmonisés.**

C’est donc tout notre système de retraite qui va devoir être réinterrogé.

### **C. UN ENJEU FINANCIER : DES COÛTS DE GESTION À DIMINUER**

**Enfin, l’un des principaux gains de la réforme systémique serait de faire diminuer le coût de gestion de la branche vieillesse dont le montant atteint chaque année entre 5 et 6 milliards d’euros.**

D’après les informations obtenues par votre rapporteur, le coût de gestion du SRE s’élève à 68,5 millions d’euros pour le versement de 54 milliards de pension soit un ratio de 0,013.

Les régimes spéciaux couverts par la mission « Régimes sociaux et de retraite » ont entrepris des efforts d'économie de gestion mais affichent toujours des ratios de gestion très éloignés des standards de bonne gestion (voir le tableau ci-dessous).

### Évolution des dépenses de gestion des principaux régimes spéciaux de retraite

		2014	2015	2016	2017	2018
SNCF	Coûts de gestion	22,5	22,9	23,1	24	25
	Ratio*	0,42	0,43	0,43	0,45	0,47
RATP	Coûts de gestion	5,54	5,80	6,45	nr	nr
	Ratio*	0,53	0,55	0,59	X	X
ENIM	Coûts de gestion	8,9	8,8	8,6	8,9	8,6
	Ratio*	0,81	0,82	0,81	0,85	0,83
Mines**	Coûts de gestion	20,4	18,1	17	16,6	16,1
	Ratio*	1,25	1,16	1,13	1,16	1,16

\*Ratio : dépenses de gestions pour un euro de prestations versées

\*\*Rémunération versée à la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion.

Source : Rapport annuel de performances de la mission « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de finances pour 2018

La diminution des coûts de gestion décidée dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion liant l'État aux régimes spéciaux n'ont toutefois pas de conséquences directes sur les coûts unitaires de gestion d'une primo-liquidation de retraite. Ce coût est l'un des indicateurs de performances présentés dans le projet annuel de performance.

### Coût unitaire d'une primo liquidation de pensions (tous droits) dans les principaux régimes spéciaux

(en euros)

SNCF				RATP				Enim				Mines			
2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
316	270	351	345	393	273	365	365	797	761	818	797	177	180	180	182

Source : Commission des affaires sociales d'après PAP 2018

Le projet annuel de performance sur le Cas « *Pensions* » fait état également d’un indicateur, toutefois différent, relatif au coût de gestion d’un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite<sup>1</sup>. Il s’établit en 2017 à 15,75 euros et à 26,37 euros si l’on y ajoute les coûts des ministères employeurs.

S’il apparait logique que la persistance de régimes spéciaux, gérant des populations restreintes, empêche les économies d’échelle et augmente les frais de gestion de l’ensemble des systèmes de retraite en France, **vo****tre rapporteur regrette que le coût d’une primo liquidation ne soit pas un indicateur généralisé dans l’ensemble des régimes pour permettre des comparaisons sérieuses.**

Vo**tre rapporteur avait l’an passé interrogé la Cnav qui avait souligné la difficulté à comparer ce coût entre les régimes spéciaux et celui enregistré au sein du régime général. Ce dernier est en effet chargé de missions qui lui sont spécifiques telles que le recouvrement des cotisations ou la reconstitution des carrières au profit de l’ensemble des régimes. Le coût de ces missions est intégré dans les charges de fonctionnement de la Cnav, ce qui rend impossible la comparaison avec les régimes spéciaux.**

**Vo****tre rapporteur invite le Gouvernement, lors de la négociation des prochaines Cog des régimes, à élaborer un indicateur correspondant au coût d’une primo-liquidation dans l’ensemble des régimes, corrigé le cas échéant des frais de gestion affectés aux tâches spécifiquement réalisées par le régime pour le compte de l’interrégimes.**

C’est pourquoi vo**tre rapporteur reprend à son compte la conclusion du rapport sénatorial sur l’interrégimes en matière de retraite<sup>2</sup> qui invitait à profiter de la réforme systémique pour interroger l’architecture de notre système de retraite.**

---

<sup>1</sup> *Rapport entre le coût global de gestion et le nombre de ressortissants (pensionnés et affiliés).*

<sup>2</sup> *Rapport d’information de la Mecss du Sénat, n° 667, L’interrégimes en matière de retraite : le succès du droit à l’information ne suffit pas, Anne Emery-Dumas et Gérard Roche, juillet 2017.*

---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 29 novembre 2017, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. René-Paul Savary sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2018.*

*M. Alain Milon, président.* - La parole est à René-Paul Savary, rapporteur pour avis pour la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

*M. René-Paul Savary.* - Nous en venons, avec ce rapport sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et la mission « Régimes sociaux et de retraite » à l'examen des crédits du budget de l'État finançant une partie des dépenses de l'assurance vieillesse. Je remercie notre Président qui a proposé cette année d'élargir le périmètre de cet avis budgétaire au Cas « Pensions » alors que nous n'examinions les années passées que les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Cela nous permet désormais de disposer d'une vision plus consolidée des dépenses des régimes de base de l'assurance vieillesse.

*Vous avez, mes chers collègues, à votre disposition un schéma, qui figurera dans le rapport écrit, représentant la complexité de notre système de retraite face à la diversité des statuts des cotisants. Vous le notez, les travailleurs indépendants relèvent jusqu'à sa suppression définitive en 2020 du RSI pour la retraite de base mais aussi du régime complémentaire des indépendants. Les professionnels libéraux relèvent pour la base et leur complémentaire de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CnavPL). Les exploitants agricoles relèvent de la MSA pour leur retraite de base et d'un régime complémentaire obligatoire spécifique (RCO) financé en partie par la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Les salariés agricoles sont affiliés également à la MSA pour leur régime de base et aux régimes de retraite complémentaire des salariés du privé Agirc-Arrco. Les salariés du privé relèvent de la Cnav pour leur retraite de base et également de l'Agirc-Arrco. Si les contractuels de la fonction publique cotisent également à la Cnav pour leur retraite de base, ils sont affiliés à l'Ircantec pour leur retraite complémentaire.*

*S’agissant des fonctionnaires titulaires des trois fonctions publiques, des ouvriers de l’État ou des salariés d’entreprises ou d’institutions publiques relevant de régimes spéciaux, ils sont assurés à des régimes dits « complets » c’est-à-dire qui ne distinguent pas la base de la part complémentaire et versent une pension unique. Les fonctionnaires civils et militaires de l’État relèvent du service des retraites de l’État dont les dépenses sont retracées dans le Cas « Pensions » comme le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État. Les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont assurés auprès de la CNRACL. Il existe enfin plus d’une quinzaine de régimes spéciaux dont l’équilibre financier est assuré par une subvention d’équilibre. La mission « Régimes sociaux et de retraite » concerne les subventions du budget de l’État versées à onze régimes spéciaux, dont la plupart sont en voie d’extinction.*

*Prendre en compte la complexité du système des retraites me paraît essentiel à la veille du projet de réforme systémique annoncé qui pourrait conduire à interroger l’architecture de ce système.*

*Chaque année, lors de l’examen du PLFSS, nous votons les objectifs de dépenses des seuls régimes de base de l’assurance vieillesse, qui correspondent d’une part, aux régimes de base des travailleurs du secteur privé et d’autre part, aux régimes de retraite « complets » de la fonction publique et des autres régimes spéciaux. En 2018, elles s’élèveront à 236,4 milliards d’euros dont 232,3 milliards de prestations.*

*La différence correspond aux frais de gestion nécessaires à la liquidation de ces prestations. On estime que ces frais de gestion atteignent un montant total de 5 à 6 milliards d’euros pour l’ensemble des 310 milliards de prestations de base et complémentaires versées par la branche vieillesse de la sécurité sociale.*

*Les objectifs de dépenses de la branche vieillesse dans le PLFSS ne prennent donc pas en compte les dépenses des régimes complémentaires, qui représentent tout de même plus de 85 milliards d’euros. Je souscris à ce titre à l’idée, évoquée la semaine dernière par notre Président lors de la CMP sur le PLFSS, d’élargir le champ des LFSS à ces dépenses ainsi qu’à celles des hôpitaux et de l’assurance chômage au sein d’un texte de financement consolidé de la protection sociale. Ce n’est pourtant pas la piste qui a été évoquée devant notre assemblée par le ministre des comptes publics.*

*Parmi les dépenses des régimes de base, les régimes de la fonction publique pèsent pour 80 milliards d’euros. Le CAS « Pensions » retrace les dépenses de retraite des fonctionnaires de l’État uniquement (58,4 milliards en 2018). Les dépenses de la CNRACL (22 milliards) pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers font partie des dépenses des régimes de base au même titre que la MSA par exemple. Les contractuels de la fonction publique, comme les élus locaux, relèvent du régime général pour la retraite de base et de l’Ircantec pour la retraite complémentaire.*

*S'agissant des régimes spéciaux, la mission « Régimes sociaux et de retraite » concerne 11 régimes spéciaux parmi lesquels quatre sont significatifs : le régime de la SNCF, le régime des mines, le régime des marins et celui de la RATP. Ils représentent environ 9 milliards d'euros de prestations sur les 15 milliards d'euros de dépenses de l'ensemble des régimes spéciaux.*

*Vous le constatez donc, les régimes de retraite couverts par le CAS « Pensions » et la mission « Régimes sociaux et de retraite » concernent une part significative des dépenses des régimes de base. L'intervention de l'État dans ces deux missions budgétaires relève de deux logiques différentes : une contribution d'équilibre en tant qu'employeur dans le cadre du CAS « Pensions » ; une subvention d'équilibre pour les régimes spéciaux couverts par la mission « Régimes sociaux et de retraite ».*

*Le CAS « Pensions » regroupe trois programmes :*

*- le programme 741, qui retrace les dépenses des pensions de retraite ainsi que des allocations temporaires d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Il présente pour 2018 un montant de 54,7 milliards d'euros de crédits soit près de 95 % des dépenses du CAS. Ces dépenses sont financées en 2018 à hauteur de 6,8 milliards d'euros par les cotisations salariales des fonctionnaires, dont les taux convergent avec ceux des salariés du privé depuis la réforme des retraites de 2010.*

*Le montant de la contribution d'équilibre employeur de l'État et des cotisations patronales des autres employeurs (établissements publics, Orange, La Poste...) s'élève pour sa part à près de 47 milliards d'euros. La création de la contribution employeur en 2003 a constitué un progrès de transparence sur les conditions de partage de l'effort contributif entre les employeurs publics et leurs agents qui demeure toutefois insuffisant. Dans le cas du régime de retraite des fonctionnaires de l'État, cette contribution employeur couvre à la fois la part employeur de la cotisation retraite des fonctionnaires mais elle permet également d'équilibrer le régime en compensant son déséquilibre démographique et en finançant les prestations de retraite non couvertes par le seul effort contributif.*

*C'est ce qui explique que les taux de cette contribution au sein du régime de retraite de l'État demeurent très éloignés des taux employeurs (base et complémentaire) dans le privé, assis sur la masse salariale : 74,3 % pour les fonctionnaires civils et 126 % pour les militaires contre 16,3 % pour les employeurs privés.*

*La contribution d'équilibre employeur joue donc bien le rôle de subvention du régime de retraite des fonctionnaires de l'État mais dans une proportion qu'il est aujourd'hui impossible de mesurer, j'y reviendrai ;*

*- le programme 742, concerne le Fonds spécial des ouvriers des établissements de l'État (FSPOEIE) créé en 1928 qui verse un montant de 1,9 milliards d'euros de prestations en 2018 (soit 2,5 % des dépenses du CAS).*

*La contribution employeur de l’État pour ce programme, assise sur la masse salariale au taux de 34,6 %, n’atteint qu’un montant de 282 millions en 2018 nécessitant une subvention d’équilibre ad hoc de 1,4 milliard ;*

*- enfin, le programme 743 regroupe les pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre (PMIVG) ainsi que les pensions ou rentes de régimes de retraite dont l’État est redevable, notamment au titre d’engagements historiques et de reconnaissance de la Nation. Ces dépenses, par nature exclusivement financées par la solidarité nationale, atteignent en 2018 un montant de 1,9 milliard.*

*De son côté, la mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace les subventions d’équilibre que l’État verse aux 11 régimes spéciaux concernés ainsi qu’au régime complémentaire des exploitants agricoles. Le montant des crédits de cette mission atteint 6,33 milliards en 2018 soit une hausse de 1,3 % par rapport à 2017, après quatre années consécutives de baisse. Elle résulte de la progression des dépenses dans les régimes de la SNCF et de la RATP.*

*Trois programmes composent la mission :*

*- le programme 198, relatif aux régimes sociaux et de retraite des transports, affiche une dépense de 4,1 milliards d’euros. Il comprend les subventions versées aux régimes de la SNCF (3,3 milliards, + 0,9 % par rapport à 2017) et de la RATP (700 millions, + 4,22 %) ainsi qu’à un ensemble de petits régimes en voie d’extinction comme les régimes des chemins de fer secondaires pour un montant cumulé de 127 millions (- 10 %) ;*

*- le programme 197 concerne le régime de retraite et de sécurité sociale des marins qui comprend la subvention d’équilibre versée par l’État à la branche vieillesse de l’Établissement national des invalides de la marine (Enim) pour un montant de 824 millions en 2018 (en recul de 0,45 % par rapport à 2017) ;*

*- enfin le programme 195, relatif aux régimes de retraite des mines, de la Seita et divers réunit les crédits consacrés à des régimes en extinction rapide et aux caractéristiques démographiques extrêmement dégradés pour un montant de 1,4 milliard (- 3 %). La principale dépense concerne le versement, au fonds spécial de retraite de la caisse des mineurs d’une subvention d’équilibre de 1,2 milliard.*

*Depuis 2017, ce programme budgétaire retrace également la subvention versée par l’État au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO) pour un montant de 55 millions. À cette subvention, accordée à l’automne 2016, s’ajoute désormais l’affectation au RCO du produit de la taxe sur les farines, que notre commission souhaitait supprimer dans le PLFSS. Ces mesures de soutien au RCO ont eu pour contrepartie une augmentation de la cotisation des exploitants agricoles.*

*Je m’étonne au passage de l’imputation comptable qui a été choisie l’an dernier pour la subvention de l’État au RCO tant l’objet de ce programme budgétaire concerne non seulement des régimes de base mais qui plus est des régimes « fermés ».*

---

*La grande diversité des régimes couverts par ces deux seules missions budgétaires laisse entrevoir l'immense difficulté que la réforme des retraites annoncée aura à faire converger l'ensemble des régimes de retraite vers des règles identiques. Le principal enjeu de la réforme sera prioritairement d'améliorer la transparence du système de retraite qui alimente actuellement le sentiment de manque d'équité entre les Français face à la retraite.*

*Il demeure encore des différences comme en atteste l'entrée en vigueur, seulement depuis le 1er janvier 2017, de la réforme de 2010 portant sur le report de l'âge minimum légal dans les régimes de la RATP et de la SNCF. Il s'agit là pourtant d'une exception, qui justifie que notre commission assortisse de réserves son vote des crédits de la mission « Régimes sociaux » depuis plusieurs années. Je vous invite d'ailleurs à renouveler ces réserves dans l'avis que nous rendrons.*

*Le comité de suivi des retraites a montré combien en matière d'âge de départ à la retraite et de taux de remplacement, les écarts entre les régimes du privé et du public n'étaient pas significatifs.*

*Un point demeure toutefois obscur : la forte diversité des règles empêche aujourd'hui de comparer les efforts contributifs entre les régimes pour atteindre un même taux de remplacement. C'est tout l'enjeu du calcul nécessaire du taux de rendement pour chaque régime de retraite c'est-à-dire du rapport entre le montant total des cotisations salariales versées et le montant de la pension servie à la retraite. Cet indicateur sera au cœur de la réforme à venir.*

*En effet, si un « un euro cotisé » doit rapporter la même chose quel que soit le statut du cotisant ou le régime dans lequel il l'a versé, cela signifie qu'il ne peut subsister de différence dans le niveau de la participation employeur sauf à reconnaître des spécificités selon les métiers ou les fonctions. Ce sera nécessairement le cas pour les militaires par exemple. Mais quid des autres catégories de fonctionnaires ?*

*La logique de la réforme proposée par le Président de la République nécessitera de rendre transparent le coût de l'ensemble des dispositifs de solidarité, c'est-à-dire de tout ce qui ne relève pas de la seule logique contributive pour laquelle les assiettes et les taux de cotisation, salarial comme employeur, se devront d'être harmonisés.*

*La réforme impliquera donc en réalité de réinterroger tout notre système de retraite : quels dispositifs de solidarité souhaitons-nous conserver parmi les droits familiaux à la retraite, les pensions de réversion, le minimum vieillesse, la prise en charge des périodes d'inactivité ? Et si on les conserve, comment les valorise-t-on en termes de points ou d'euros alimentant les futurs comptes notionnels ? C'est le défi qui nous attend en tant que législateur au cours de l'année 2018 : appréhender la complexité actuelle du système de retraite et décider ce qu'il convient de conserver ou de faire évoluer.*

*En attendant, je vous propose de donner un avis favorable sur les crédits du CAS « Pensions » et de la mission « Régimes sociaux et de retraite », assorti des réserves évoquées.*

**M. Dominique Watrin.** – Mon propos se concentrera sur les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » dont l’objet est tout de même, je le rappelle, de pallier le déséquilibre démographique important de certains régimes spéciaux dont un nombre significatif est en voie d’extinction. Je note que les crédits de la mission sont stables entre 2017 et 2018 et que ces régimes ont réalisés d’importants efforts d’économie de gestion de l’ordre de - 15 % en 4 ans. D’un point de vue général, je suis inquiet quant à la philosophie qui sous-tend à la fois le propos de notre rapporteur et le projet de réforme systémique évoqué par le Président de la République. Dans une interview donnée à la presse à la fin de l’été, ce dernier a annoncé une sorte de « deal » aux cheminots consistant à supprimer leur régime spécial de retraite en échange de la reprise par l’État de la dette ferroviaire. Il est pourtant clair que la dette de la SNCF s’explique par les investissements du groupe, dans le TGV par exemple, et ne doit donc pas être supportée par les salariés ! Quelle que soit l’évolution future du système de retraite, je rappelle que le déséquilibre du régime des cheminots est d’abord et avant tout du à la baisse de leur nombre : ils étaient 1,5 million en 1945 contre 150 000 aujourd’hui.

Je suis également en désaccord avec le propos du rapporteur qui consiste à analyser les crédits de cette mission dans le cadre de la future réforme. Cette dernière est porteuse d’un changement fondamental dans notre système de solidarité en faisant passer le système de retraite actuel d’un système à prestations définies, à un système à cotisations définies. C’est une idée ancienne portée par le Medef notamment qui refuse de voir augmenter les cotisations d’assurance vieillesse. Mais pour les salariés, le changement sera considérable : les pensions pourront devenir la variable d’ajustement du financement de la sécurité sociale. Notre groupe s’y opposera et votera également contre le rapport qui vient de nous être présenté.

**M. Olivier Henno.** – Je reviens sur le bilan des réformes successives des retraites en particulier celles qui ont eu pour conséquence de reporter l’âge de départ à la retraite. Malgré ces réformes qui ont décalé de seulement 24 mois l’âge moyen de départ à la retraite, je constate que la France est encore l’un des pays où cet âge moyen est le plus faible. Il serait inférieur en moyenne de deux ans par rapport aux autres pays de l’Union européenne. Il n’est pas rare de voir encore dans les entreprises certains salariés partir à 58 ou 59 ans à la retraite. Je crains donc que la réalité soit éloignée des chiffres qui ont été évoqués sur les âges de départs à la retraite.

**M. René-Paul Savary.** – Il est clair que nous ne partageons pas la même philosophie sur les retraites avec notre collègue Dominique Watrin. La réforme entend effectivement mettre en place un régime universel de retraite, ce qui ne signifie pas un régime unique. Mais comment accepter que la réforme décidée en 2010 de reporter l’âge minimum légal de départ à la retraite commence simplement à s’appliquer dans les régimes de la SNCF et de la RATP alors même qu’ils bénéficient de conditions de départ beaucoup plus avantageuses ?

---

*D'autre part, l'analyse des équilibres financiers des régimes de retraite des fonctionnaires fait apparaître des écarts importants entre les contributions employeurs des collectivités publiques et les taux de cotisations patronales de l'assurance vieillesse de base et complémentaire. C'est un fait marquant qui doit nous interpeller. J'ignore encore quel sera le degré d'universalité du système après la réforme mais il me paraît souhaitable et logique que les régimes spéciaux s'adaptent.*

**M. Jean-Louis Tourenne.** – *Je souhaiterais avoir des explications sur la différence entre les taux de contribution employeurs dans le public et les taux de cotisation patronales dans le secteur privé.*

**M. René-Paul Savary.** – *Comme je l'ai indiqué dans mon exposé, la contribution employeur pour les fonctionnaires de l'État intègre à la fois la part patronale de l'État employeur et aussi une dimension de compensation démographique. Le régime de retraite des fonctionnaires affiche un ratio démographique inférieur à 1, c'est à dire beaucoup plus dégradé que celui du régime général qui s'élève à 1,3.*

*Un dernier mot pour répondre à notre collègue Olivier Henno. L'âge moyen de départ à la retraite, y compris dans la fonction publique civile sédentaire, est environ de 61,9 ans. Cet âge a été repoussé de plus de deux ans grâce à la réforme de 2010.*

**La commission émet 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 toutefois d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP.**



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Service des retraites de l'État**

**Alain Piau, directeur**

**Philippe Chataignon, chef du bureau financier et des Statistiques**

### **Direction du budget**

**Philippe Briard, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux**