

N° 652

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2012

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le compte d'affectation spéciale*  
« Pensions »,

Par M. Francis DELATTRE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Adnot, Mme Michèle André, MM. Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, François Marc, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>I. LA CRÉATION DU CAS « PENSIONS », UN PROGRÈS INCONTESTABLE EN TERMES DE TRANSPARENCE</b> .....	11
<b>A. UNE INNOVATION DE LA LOLF</b> .....	11
1. <i>Pourquoi un compte d'affectation spéciale dédié aux pensions ?</i> .....	11
a) Les limites du dispositif en vigueur sous l'ordonnance de 1959 .....	11
(1) L'absence de lisibilité sur les dépenses de pensions .....	11
(2) L'impossible mesure de l'effort contributif de l'Etat .....	11
(3) Des limites particulièrement regrettables au regard des enjeux financiers .....	12
b) La création et les principes de fonctionnement du CAS « Pensions » .....	13
(1) Une initiative du Sénat .....	13
(2) Le rassemblement dans un document budgétaire unique des dépenses de pensions et des recettes concourant à leur financement .....	14
(3) Un fonctionnement en équilibre .....	15
2. <i>Un CAS structuré en trois programmes d'inégale importance</i> .....	16
a) Le CAS « Pensions » comprend trois sections .....	17
b) Les dépenses retracées au sein de ces trois programmes sont très majoritairement constituées de crédits de titre 2 .....	17
c) Les recettes du CAS reposent pour l'essentiel sur les « contributions employeurs » .....	18
3. <i>Un équilibre assuré essentiellement par le calcul des contributions employeurs</i> .....	21
a) L'ajustement des taux de contribution employeurs .....	21
b) La mobilisation du solde cumulé du CAS « Pensions » .....	22
<b>B. UN OUTIL PERMETTANT, DANS SON PRINCIPE, UNE TRANSPARENCE ACCRUE SUR LES DÉPENSES DE PENSIONS ET LEURS MODALITÉS DE FINANCEMENT</b> .....	23
1. <i>Une transparence accrue</i> .....	24
a) Une connaissance exhaustive et quasi directe des dépenses de pensions et de leur dynamique, ainsi que de leur mode de financement .....	24
b) Une appréciation de l'effort contributif de l'Etat .....	24
c) Un dispositif complété par les engagements viagers de l'Etat .....	24
2. <i>Une responsabilisation des ministères employeurs ?</i> .....	25
3. <i>Un moyen d'améliorer les prévisions de dépenses et la performance du dispositif</i> .....	26
<b>II. UNE MISE EN ŒUVRE QUI A FAIT L'OBJET D'AMÉLIORATIONS DEMEURANT À PARFAIRE</b> .....	27
<b>A. LE DÉLICAT EXERCICE DE PRÉVISION</b> .....	27
1. <i>Les écarts à la prévision : un enjeu essentiel pour le CAS</i> .....	27
a) Les résultats de l'indicateur de performance sur la qualité de la prévision de dépenses sont encourageants, mais doivent être confirmés dans la durée .....	27
b) Compte tenu de la masse de dépenses en jeu, même un faible écart à la prévision peut avoir des conséquences budgétaires importantes .....	29
c) Un enjeu qui porte également sur les prévisions de recettes .....	30
2. <i>Les évaluations de dépenses</i> .....	30
a) Un effort de modélisation .....	30
(1) La détermination des dépenses de pensions stricto sensu .....	30
(2) L'évaluation des autres dépenses .....	32
b) Des aléas inévitables .....	34

3. Des évaluations de recettes sous-réalisées en exécution .....	34
a) Une question étroitement liée au suivi de la masse salariale .....	34
b) Une exécution des recettes en 2011 en décalage avec la prévision .....	38
<b>B. UN PILOTAGE À RENFORCER.....</b>	<b>42</b>
1. <i>Le rôle pivot du SRE, mais l'intervention de nombreux autres acteurs</i> .....	42
a) Le SRE : un gestionnaire du CAS dont les activités interagissent peu avec celles des ministères employeurs .....	43
b) Le rôle central de la direction du budget dans l'élaboration des prévisions de recettes et la fixation des cotisations employeurs, en liaison étroite avec les ministères employeurs .....	44
c) Le suivi de la masse salariale : pour un partage du dispositif d'alerte avec les ministères employeurs ? .....	46
(1) Les progrès réalisés par la circulaire du Premier ministre du 22 février 2011 .....	46
(2) Des mesures spécifiques au ministère de la défense et aux établissements publics .....	47
2. <i>Des difficultés de recouvrement des recettes en partie résolues</i> .....	49
a) Des retards ayant fortement pesé sur la trésorerie du CAS .....	50
b) Des progrès en gestion pour faire face à ces déséquilibres .....	51
c) Vers la mise en place de pénalités pour les ministères ne respectant pas les délais de versement .....	53
d) Une amélioration du contrôle a posteriori .....	54
3. <i>Le versement des pensions : quel bilan de la réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat ?</i> .....	56
a) Rappel des objectifs de la réforme de la gestion des pensions .....	57
(1) La chaîne de gestion des pensions, « un cloisonnement administratif tenace » .....	57
(2) Une réforme engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques .....	58
b) Une réforme jugée sévèrement par la Cour des comptes .....	59
(1) Bilan de la réforme en 2012 .....	59
(2) Les observations de la Cour des comptes .....	60
(3) Une réforme de la gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire .....	61
<b>C. UNE DIFFICILE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE .....</b>	<b>63</b>
1. <i>Le dispositif actuel d'évaluation de la performance : trois objectifs et cinq indicateurs</i> .....	64
2. <i>Une tentative d'enrichissement de l'indicateur de coût d'une primo-liquidation</i> .....	66
<b>III. LES ÉQUILIBRES À COURT ET LONG TERMES DU CAS « PENSIONS » .....</b>	<b>69</b>
<b>A. UN ÉQUILIBRE DU CAS À ASSURER PRINCIPALEMENT PAR L'AJUSTEMENT DES TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEURS .....</b>	<b>69</b>
1. <i>Les perspectives pluriannuelles d'évolution de dépenses du CAS ont un fort impact sur les comptes publics</i> .....	69
a) Les dépenses du CAS ne figurent pas dans la budgétisation triennale, mais des hypothèses d'évolution pluriannuelle sont retenues dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) .....	69
b) Un taux de contribution pour les employeurs civils en 2012 supérieur aux hypothèses de la LPFP .....	70

2. L'équilibre annuel du CAS : les recommandations de la Cour des comptes pour une reconstitution du fonds de roulement .....	70
a) Des prélèvements sur la trésorerie du CAS pour assurer l'équilibre du compte .....	70
b) Des abondements exceptionnels de crédits du budget général de l'Etat.....	71
(1) Une contribution exceptionnelle en 2011 au CAS « Pensions » opérée par des prélèvements sur le budget général .....	71
(2) Une opération que la LFI prévoit de renouveler en 2012 .....	72
(3) Selon la Cour des comptes, « une commodité technique » méconnaissant les règles de transfert des crédits.....	73
c) Un besoin de reconstitution du fonds de roulement.....	74
d) Des ajustements à opérer par les taux des contributions employeurs.....	75
<b>B. LES FLUX FINANCIERS ENTRE LE CAS « PENSIONS » ET LA CNRACL.....</b>	<b>77</b>
1. La révision des relations entre le CAS et la CNRACL se traduit dans l'immédiat par des recettes supplémentaires pour le CAS.....	77
2. Une situation uniquement transitoire .....	78
<b>C. QUEL IMPACT DE LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2010 ? .....</b>	<b>80</b>
1. Rappel des mesures prises dans le cadre de la réforme de 2010 .....	82
a) L'application du principe général du relèvement des « bornes d'âge ».....	82
b) Les mesures de convergence.....	82
c) Les économies attendues.....	83
2. D'autres réformes à envisager ? .....	84
a) Dans l'attente des nouvelles projections du COR, .....	84
b) ... d'autres pistes de convergence sont envisageables mais délicates à mettre en œuvre.....	85
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXE 1 - DÉTAIL DES DÉPENSES ET DES RECETTES DES TROIS PROGRAMMES DU CAS « PENSIONS ».....</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>103</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Les objectifs fixés lors de la création du compte d'affectation spéciale ont été partiellement atteints.

- Innovation de la LOLF, **la création du CAS « Pensions » a incontestablement permis d'améliorer la transparence budgétaire**, en retraçant dans un document unique l'ensemble des dépenses de pensions de l'Etat et les recettes concourant à leur financement.

- En revanche, des **interrogations** demeurent **sur** l'atteinte de **l'objectif de responsabilisation des gestionnaires** : si la mise en place du CAS a permis une prise de conscience accrue des coûts complets engendrés par le recrutement des fonctionnaires, il est difficile d'établir que l'information disponible sur le coût des pensions ait influencé les choix de gestion et de recrutement.

2) Les prévisions de recettes et de dépenses doivent continuer à être améliorées.

- Les **efforts doivent être poursuivis pour améliorer la modélisation des prévisions de dépenses**, lesquelles sont soumises à divers aléas (notamment la conjoncture économique, les hypothèses d'inflation et les comportements individuels de départ en retraite).

- **En recettes, un indicateur mesurant les écarts entre les prévisions et l'exécution pourrait être introduit**, sur le modèle de celui existant aujourd'hui pour le volet « dépenses ».

3) Le pilotage du CAS doit être renforcé.

- S'agissant du pilotage global du CAS, les **ministères employeurs pourraient être mieux associés au dispositif d'alerte** en cas de dérapage des dépenses et/ou d'insuffisance des recettes.

- Les **retards observés dans les versements de certains ministères** pourraient, quant à eux, être corrigés par deux mesures tendant à :

- exiger de chaque employeur public le versement de ses contributions au CAS le dernier jour de chaque mois ;

- **instaurer des pénalités financières** en cas de non-respect de ces délais de versement.

- Plus généralement, en ce qui concerne la **chaîne de gestion des pensions**, il convient de :

- veiller à ce que la réforme impulsée par la révision générale des politiques publiques ne soit pas « vidée de sa substance » : **le maintien de structures au sein des ministères employeurs redondantes avec le service des retraites de l'Etat (SRE) réduirait considérablement les gains de productivité attendus ;**

- revoir **les modalités de versement des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire**, dont le coût du traitement des dossiers est aujourd'hui supérieur aux sommes versées.

4) La mesure de la performance doit être complétée par un nouvel indicateur.

Les travaux en cours sont à poursuivre pour améliorer un des indicateurs de performance, qui mesure le **coût moyen de liquidation d'une pension** lors de la cessation d'activité, en vue de :

- disposer d'une mesure du **coût complet** de la fonction « pensions », en intégrant notamment le coût d'intervention des ministères employeurs ;
- définir un indicateur de productivité permettant des **comparaisons inter-régimes**.

5) L'équilibre du CAS doit être assuré par des ajustements des taux de contribution employeurs, et non par des prélèvements sur le fonds de roulement et des versements exceptionnels du budget général.

- Constitué dès la création du CAS, le **fonds de roulement** du compte a été doté de 1 milliard d'euros (soit une semaine de dépenses) pour faire face aux décalages de trésorerie en encaissements et en décaissements. Or, en 2011 et en 2012, le CAS a été voté en déséquilibre en loi de finances initiale, l'équilibre étant assuré par des prélèvements sur son fonds de roulement, dont le niveau devrait ainsi être inférieur à 600 millions d'euros fin 2012. **Dès la loi de finances initiale pour 2013, il convient que le fonds de roulement soit réabondé pour retrouver son niveau « optimal », évalué à 1 milliard d'euros.**

- Pour financer des recettes inférieures aux dépenses, des **contributions exceptionnelles** au CAS ont également été opérées par des prélèvements sur le budget général de l'Etat. Cette opération n'est pas conforme à la LOLF. **L'ajustement entre les recettes et les dépenses doit être opéré par une augmentation des taux de contributions employeurs.**

6) Les économies de la réforme des retraites de 2010, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011, risquent d'être inférieures aux prévisions.

- Le Conseil d'orientation des retraites procède actuellement à une réactualisation des projections des besoins de financement des différents régimes de retraite, tenant notamment compte des effets de la réforme de 2010, mais aussi de la crise économique. **Selon la Cour des comptes, les économies attendues de la réforme de 2010 pourraient être moins élevées que prévu.**

- **Des marges de manœuvre existent encore en matière de convergence public-privé** (réforme des droits familiaux et conjugaux, réforme des catégories dites « actives »...), **mais celles-ci sont délicates à mettre en œuvre et doivent être appréhendées avec précaution, tant les comparaisons entre les différents régimes de retraite sont complexes.**

Mesdames, Messieurs,

**Lors de l'examen de la proposition de loi organique relative aux lois de finances (LOLF), un compte d'affectation spéciale (CAS) dédié aux pensions de l'Etat a été créé à l'initiative de notre ancien collègue, Alain Lambert, alors rapporteur général de la commission des finances.**

Il s'agissait de disposer d'une **lisibilité complète des flux relatifs aux pensions, en recettes comme en dépenses**, ainsi que de **responsabiliser les ministères gestionnaires** dans leurs décisions de recrutement.

**Les enjeux sont importants** : avec 2,3 millions de pensionnés et **une dépense annuelle totale de plus de 48 milliards d'euros<sup>1</sup>**, le régime de retraite de la fonction publique d'Etat constitue le deuxième régime de retraite en France.

Compte tenu de la « **paternité** » **du Sénat** dans la création du CAS « Pensions », il était naturel que le rapporteur spécial de votre commission des finances en charge des crédits du CAS soit plus particulièrement vigilant quant à l'atteinte, ou non, des objectifs ayant déterminé sa création.

Par ailleurs, **l'examen des derniers projets de loi de finances a soulevé certaines interrogations**, notamment celles de :

- la pertinence de la mesure de la performance, question récurrente pour l'ensemble des missions budgétaires de l'Etat ;
- la gestion infra-annuelle de la trésorerie du CAS, des prélèvements ayant été opérés à plusieurs reprises sur le fonds de roulement du compte pour en assurer l'équilibre ;
- la nature des outils mis en place afin de mieux connaître les comportements individuels de départ en retraite des agents publics et d'anticiper les évolutions du nombre de fonctionnaires, dans un contexte de réforme des retraites et de mise en place de normes d'évolution de l'emploi public.

Au regard de ces enjeux, multiples, votre rapporteur spécial a souhaité dresser un bilan de la mise en œuvre du **CAS « Pensions » : s'est-il effectivement affirmé comme un outil de transparence au service de la LOLF ?**

---

<sup>1</sup> *Données de l'exécution 2011.*

A l'issue de ses auditions, son constat apparaît en « demi-teinte » : si la création du CAS « Pensions » a effectivement marqué une étape importante vers une **meilleure transparence budgétaire et comptable** des opérations liées aux pensions et avantages accessoires versés par l'Etat, les **améliorations** doivent porter aujourd'hui :

- d'une part, sur la « **mise en œuvre** » **de cet outil** : la qualité des prévisions tant en dépenses qu'en recettes ; le recouvrement des recettes et le pilotage global du dispositif ; l'amélioration de la performance de ce dernier ;

- d'autre part, sur son **utilisation comme instrument devant participer à la gestion à long terme** des pensions de l'Etat.

## I. LA CRÉATION DU CAS « PENSIONS », UN PROGRÈS INCONTESTABLE EN TERMES DE TRANSPARENCE

### A. UNE INNOVATION DE LA LOLF

#### 1. Pourquoi un compte d'affectation spéciale dédié aux pensions ?

##### a) Les limites du dispositif en vigueur sous l'ordonnance de 1959

###### (1) L'absence de lisibilité sur les dépenses de pensions

L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances – abrogée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) – n'offrait **pas de visibilité sur la charge réellement supportée par l'Etat, et plus précisément par chacun des ministères, au titre des pensions** de ses fonctionnaires civils et militaires.

Le chapitre 32-97 du budget des charges communes supportait les mesures nouvelles liées aux pensions, tandis que le chapitre 32-97 des ministères correspondait aux mesures acquises de leurs pensionnés.

Dès la loi de finances initiale votée, l'ensemble des crédits des chapitres 32-97 des ministères étaient portés **au budget des charges communes** par un arrêté de transfert.

###### (2) L'impossible mesure de l'effort contributif de l'Etat

Par ailleurs, le principe de non affectation ne permettait **pas d'établir un lien direct entre ces dépenses et les recettes servant à les financer**.

Le mode de budgétisation de ces crédits ne nécessitait ainsi pas – contrairement au dispositif actuel – de faire apparaître un « **taux de contribution-employeurs** »<sup>1</sup>, soit l'effort contributif supporté par les différents employeurs de fonctionnaires civils et militaires.

Cette présentation peu lisible rendait **difficile la mise en évidence des évolutions de ce poste de dépenses** pourtant dynamique (*cf. infra*), ainsi que **de l'effort contributif de l'Etat et des autres « employeurs publics » pour les financer**.

Comme l'indiquait notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, juste avant la création du CAS « Pensions » en 2006<sup>2</sup> : « *Pas plus qu'il n'y a de régime [de retraite] de l'Etat individualisé<sup>3</sup>, il n'y a de compte*

---

<sup>1</sup> Cette notion sera précisée dans la suite du présent rapport.

<sup>2</sup> La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances a posé le principe de la création d'un CAS dédié aux pensions. Mais la création effective de celui-ci n'est intervenue qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

<sup>3</sup> A l'inverse, les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers relèvent d'une véritable caisse, juridiquement individualisée : la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

retracant les mouvements afférents aux pensions, même si le « jaune » bisannuel « Fonction publique » produit, à titre indicatif, un compte simplifié du régime des pensions civiles et militaires de retraite »<sup>1</sup>.

(3) Des limites particulièrement regrettables au regard des enjeux financiers

Les limites de ce dispositif étaient particulièrement regrettables compte tenu des enjeux financiers que représentent les pensions versées aux agents de l'Etat.

• **Le deuxième régime de retraite par le nombre de pensionnés**

Le seul régime de retraite de la fonction publique d'Etat comptait en effet, à la fin de l'année 2010, environ **2,3 millions de pensionnés**, soit une dépense totale de prestations de **46,6 milliards d'euros**<sup>2</sup>, dont 37,1 milliards d'euros au titre des pensions civiles.

Le régime de retraite de la fonction publique d'Etat constitue ainsi le deuxième régime de retraite en France par le nombre de pensionnés et par la masse financière totale versée chaque année.

**Poids des pensions des agents de l'Etat dans l'ensemble des prestations servies par les régimes de retraites**

Prestations légales servies par la branche vieillesse en 2010 : 191 Mds€ de dépenses pour les régimes de base et 72 Mds€ pour les complémentaires



Source : commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2010

Champ : prestations légales, y compris invalidité pour les régimes de la fonction publique (mais hors RATOCEM et ATIACL)

\* Les régimes des agents publics sont des régimes uniques offrant une couverture de base et une couverture complémentaire.

Source : annexe au PLF pour 2012 « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique »

<sup>1</sup> Rapport général n° 99 (2005-2006) de Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances.

<sup>2</sup> Exécution 2010. Y compris allocations temporaires d'activité, mais hors ouvriers d'Etat et pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. L'exécution 2011 fait apparaître une dépense totale de 48,4 milliards d'euros.

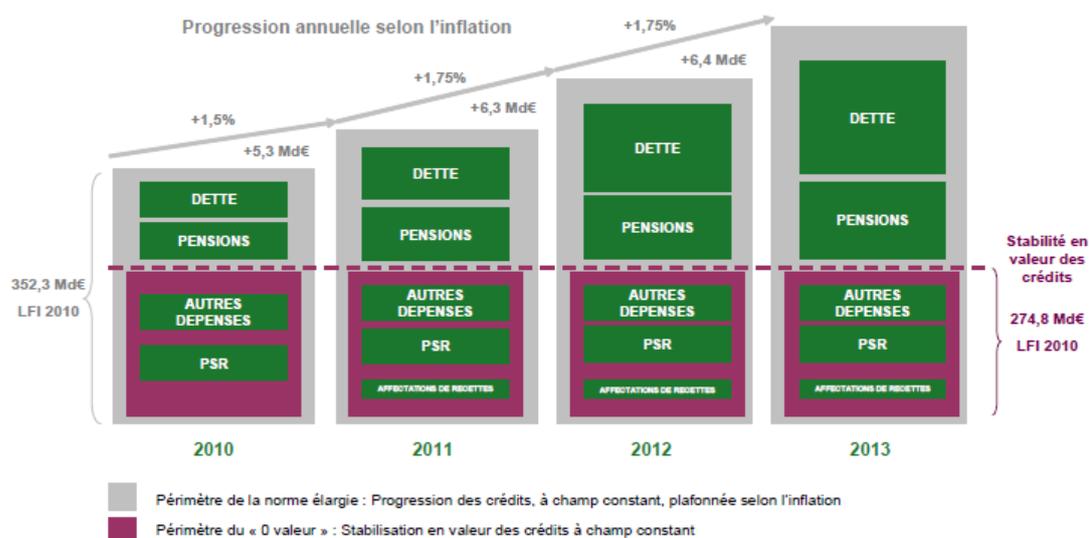
• *Une dépense fortement dynamique et un poids croissant dans le budget de l'Etat*

Par ailleurs, il est à rappeler que, depuis 1990, les dépenses de pensions ont progressé de 177 %, soit à un **rythme trois fois plus élevé que la progression des dépenses du budget général**.

La part des dépenses de pension dans le budget général a ainsi pratiquement doublé entre 1990 et 2012, passant de 9 % à **17 % des dépenses du budget général** au cours de cette période.

Le constat récurrent selon lequel les pensions de la fonction publique sont le **principal facteur de progression des dépenses de l'Etat** demeure d'actualité et est confirmé par les projections faites sur la période 2011-2014, ainsi que l'illustre le tableau ci dessous.

**Evolution des crédits, à champ constant, sur le périmètre de la norme**



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, rapport sur la programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

b) *La création et les principes de fonctionnement du CAS « Pensions »*

(1) Une initiative du Sénat

La création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) dédié aux pensions est issue d'une **initiative d'Alain Lambert, alors rapporteur général de la commission des finances**, lors de l'examen de la proposition de loi organique relative aux lois de finances.

Celui-ci « attendait de cette option qu'elle assure **une lisibilité complète des flux financiers relatifs aux pensions, en recettes comme en dépenses** »<sup>1</sup>.

- (2) Le rassemblement dans un document budgétaire unique des dépenses de pensions et des recettes concourant à leur financement

Les comptes spéciaux, comme les budgets annexes, ont en effet pour objet de **retracer certaines recettes et dépenses du budget de l'Etat qui, en raison de leur nature, doivent faire l'objet d'une comptabilisation particulière**. Ils constituent donc des **exceptions au principe de non affectation**, c'est-à-dire à l'interdiction d'affecter une recette à une dépense.

S'agissant plus spécifiquement des comptes d'affectation spéciale, la LOLF oblige à ce qu'il y ait une « *relation directe, par nature* » entre la recette et la dépense.

#### **Le compte d'affectation spéciale, l'une des quatre catégories de comptes spéciaux prévus par la LOLF**

La LOLF a rationalisé les comptes spéciaux en en restreignant le nombre de catégories à quatre :

**1) les comptes d'affectation spéciale** : ils concernent des opérations à caractère définitif. La LOLF oblige à ce qu'il y ait une « *relation directe, par nature* » entre la recette et la dépense du CAS. Dans la loi de finances initiale pour 2012, il existait neuf comptes de cette nature : « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ; « Développement agricole et rural » ; « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » ; « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » ; « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ; « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » ; « Participations financières de l'Etat » ; « Pensions » ; « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » ;

**2) les comptes de commerce** : ils retracent les opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat. Ils concernent, par exemple, des opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, les armées (approvisionnement en produits pétroliers) ou les établissements pénitentiaires (cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire, régie industrielle des établissements pénitentiaires) ;

**3) les comptes d'opérations monétaires** : ils retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Relèvent notamment de cette catégorie : le compte d'émission des monnaies métalliques et celui des opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) ;

**4) les comptes de concours financiers** : ils regroupent les comptes de prêts retraçant les opérations de prêts consentis par l'Etat (il s'agit surtout de prêts à des Etats étrangers réalisés dans le cadre de la politique commerciale ou d'aide au développement) et les comptes d'avance retraçant les avances faites par l'Etat à des collectivités, organismes ou personnes privées.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 343 (2000-2001).

Le CAS « Pensions » permet ainsi de **retracer au sein d'un même document budgétaire l'ensemble des dépenses de pensions** dont l'Etat est redevable (l'encadré suivant précise le champ exact des dépenses concernées) et les **recettes concourant à leur financement**.

**Les dépenses retracées dans le CAS, la notion d' « opérations relatives aux pensions et avantages accessoires »**

On notera que si la clarification du financement du régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'Etat constituait l'objet principal du CAS « Pensions », l'article 21 de la LOLF prévoit plus généralement que sont retracées de droit sur ce compte « *les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires* ».

Il a ainsi été décidé d'imputer sur ce compte les pensions réunissant les trois conditions suivantes :

1. il doit s'agir d'« *avantages* » (et non de « versements » en contrepartie d'un travail) à **vocation viagère ou quasi viagère** ;
2. l'« **Etat** » doit en être la **personne morale redevable** ;
3. le **bénéficiaire doit être une personne physique**, ce qui exclut les versements effectués par l'Etat en vue de financer les pensions à la charge d'autres personnes morales.

C'est pourquoi, sont retracées dans le CAS « Pensions », au-delà des pensions civiles et militaires (qui représentent environ 90 % des dépenses du compte), les pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, les rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires, les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi que d'autres allocations viagères (allocations de reconnaissance de la Nation en faveur des anciens harkis et membres des formations supplétives en Algérie, pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive des victimes d'accident,...).

Les dépenses relevant du CAS « Pensions » sont ainsi, par nature, **différentes de celles de la mission « Régimes sociaux et de retraite »** qui retracent, elles, pour l'essentiel, des subventions d'équilibre versées par l'Etat à des régimes de retraite en fort déséquilibre démographique, au titre de la solidarité nationale (et non en tant qu'Etat-employeur).

(3) Un fonctionnement en équilibre

Une des caractéristiques essentielles d'un CAS tient également à son fonctionnement à l'équilibre.

En effet, l'article 21 de la LOLF prévoit qu' « *en cours d'année le total des dépenses engagées et ordonnancées au titre du CAS ne peut excéder le total des recettes constatées* ».

### **L'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances**

« I. - **Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.** Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

« Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

« **Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires.** Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

« II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

« **En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création.** Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

« Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte. »

La LOLF impose ainsi une double limitation de la dépense du CAS. D'une part, la gestion du compte doit être équilibrée au sens où **les dépenses ne peuvent pas excéder les recettes constatées**. D'autre part, **la dépense de chaque programme est limitée par les crédits inscrits en loi de finances**.

## **2. Un CAS structuré en trois programmes d'inégale importance**

**Au sens des articles 7 et 47 de la LOLF, le CAS « Pensions » constitue, en outre, une mission budgétaire hors budget général et fait donc l'objet d'un vote chaque année lors de l'examen du projet de loi de finances.**

L'article 51 de la loi de finances pour 2006 en a défini la structure et décrit l'ensemble des recettes et des dépenses qui y sont retracées.

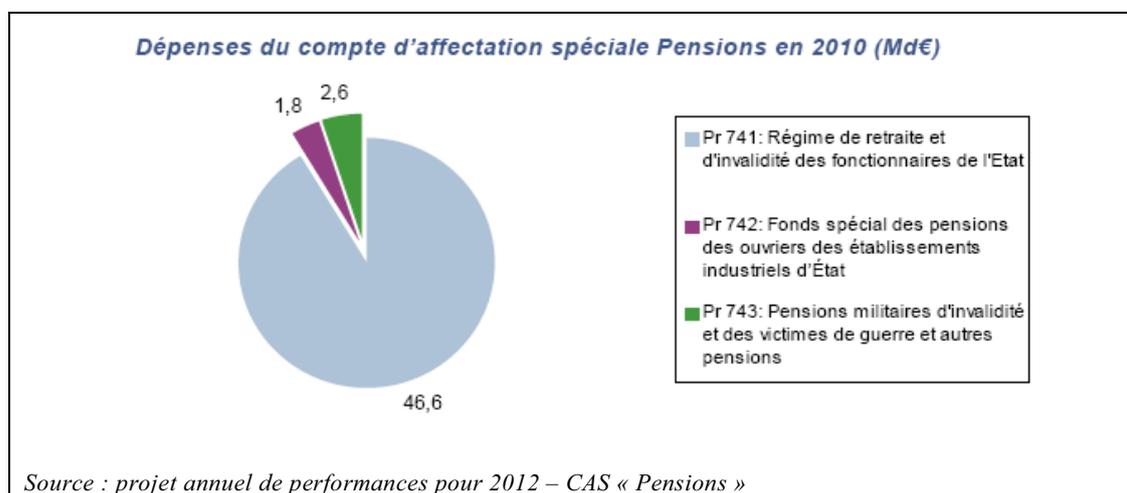
a) *Le CAS « Pensions » comprend trois sections*

De façon générale – l'annexe 1 au présent rapport revient sur le détail des dépenses et recettes de chacun des programmes –, il convient de noter que le CAS est subdivisé en trois sections :

- **le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »**, placé sous la responsabilité du directeur du service des retraites de l'Etat (SRE). Il retrace les opérations relatives au régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'Etat. Il représente, de loin, le programme le plus important du CAS, soit **91 %** de ses dépenses en 2010 ;

- **le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »**, sous la responsabilité de la direction du budget. Il regroupe, quant à lui, les dépenses et recettes du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'Etat (FSPOEIE) et du fonds RATOCEM (rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires), soit **4 %** de la dépense totale du CAS « Pensions » ;

- enfin, **le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »**, sous la direction, comme le programme 741, du directeur du SRE. Il correspond aux dépenses et recettes consacrées aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi qu'aux dépenses relatives à certaines allocations viagères, soit **5 %** de la dépense totale du CAS « Pensions ».



b) *Les dépenses retracées au sein de ces trois programmes sont très majoritairement constituées de crédits de titre 2*

Bien que le CAS ne comporte aucun emploi, les dépenses du compte sont **essentiellement constituées de dépenses de titre 2**, ce qui s'explique par le fait que les prestations versées peuvent être assimilées, soit à des

compléments, soit à des substituts de rémunération (pensions de retraites ou d'invalidité). Seul le programme 743 présente des crédits d'intervention (titre 6).

Les dépenses du CAS sont plus précisément de cinq ordres :

- les **pensions** et leurs compléments, soit la majeure partie des dépenses du compte ;

- les diverses pensions ou équivalents de pensions financés par l'Etat au titre d'**engagements historiques et de reconnaissance de la Nation** ;

- les **transferts de compensation** entre régimes qui visent à compenser les disparités démographiques et de capacités contributives entre les régimes obligatoires de retraite de base ;

- les **affiliations rétroactives** au régime général et à l'IRCANTEC (régime complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques) qui concernent la situation d'un agent quittant la fonction publique avant d'avoir effectué une durée minimale de service (quinze ans, portée à deux ans depuis la réforme de 2010) et qui, de ce fait, se trouve affilié rétroactivement au régime général d'assurance vieillesse ou à l'IRCANTEC ; des versements sont, dans ce cas, effectués du CAS « Pensions » vers ces deux régimes ;

- enfin, les **allocations temporaires d'invalidité**.

En revanche, les **coûts de gestion** du « régime des retraites de l'Etat » ne sont pas inscrits au compte d'affectation spéciale, mais en dépenses du budget général au sein, pour partie<sup>1</sup>, du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur local » de la **mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**.

*c) Les recettes du CAS reposent pour l'essentiel sur les « contributions employeurs »*

**Quant aux recettes du CAS, elles regroupent :**

- les **contributions employeurs** acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires (Etat, établissements publics, France Télécom, La Poste, etc.). Le taux de cette contribution est en 2012 de 68,59 % pour les pensions de retraite des agents civils, de 0,33 % au titre des allocations temporaires d'invalidité et de 121,55 % pour les militaires ;

- les **cotisations salariales** correspondant à une retenue sur le traitement indiciaire brut des fonctionnaires civils, militaires et des personnels

---

<sup>1</sup> L'action 6 du programme 156 retrace les effectifs du service des retraites de l'Etat, ceux de diverses structures du réseau (centres régionaux des pensions, trésorerie générale pour l'étranger) et une part des services informatiques centraux et déconcentrés. En revanche, ne sont pas compris dans cette action les coûts d'intervention des ministères employeurs préparant la primo-liquidation.

ouvriers de l'Etat. Ce taux qui, dans le cadre de la montée en charge de la réforme de 2010, doit progressivement converger vers celui appliqué aux salariés du secteur privé (10,55 %), est de 8,39 % en 2012 ;

- les **transferts de compensation** ;
- les **versements du fonds de solidarité vieillesse** ;
- les **indus** de pensions ;
- les **versements réalisés au titre des validations de service et de la prise en compte des périodes d'études** ;
- des **subventions du budget général**, notamment une subvention d'équilibre en faveur du régime des ouvriers des établissements industriels de l'Etat et des versements pour les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Il est, en effet, à noter que la logique qui sous-tend le financement des dépenses du programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » est très différente de celle du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite ». Alors que la principale ressource de ce dernier programme résulte du versement des contributions employeurs, **le programme 743 n'obéit pas à cette logique contributive et est financé par des subventions inscrites en dépenses dans les divers programmes ministériels du budget général concernés** : le programme 128 « Coordination des moyens de secours » de la mission « Sécurité civile », le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », ...

#### **Article 51 de la loi de finances pour 2006 créant le CAS « Pensions »**

« I. - Le compte d'affectation spéciale prévu au troisième alinéa du I de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est intitulé : Pensions.

« Ce compte, dont le ministre chargé du budget est ordonnateur principal, comporte trois sections.

« **A. - La première section, dénommée : Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité**, retrace :

« **1° En recettes** :

« a) La contribution employeur à la charge de l'Etat prévue au 1° de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite dont les taux sont fixés par décret ;

« b) Les contributions et transferts d'autres personnes morales prévues au 3° du même article L. 61 ;

« c) La cotisation à la charge des agents prévue au 2° du même article L. 61 ;

« d) Une contribution employeur versée au titre du financement des allocations temporaires d'invalidité prévues par l'article 65 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

« e) Les versements réalisés par les agents au titre des validations de services et de la prise en compte des périodes d'études et les récupérations des indus sur pensions ;

« f) Les versements de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales effectués en application de l'article 108 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

« g) Les recettes diverses ;

« **2° En dépenses :**

« a) Les pensions versées au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite, ainsi que les majorations de ces pensions attribuées dans les conditions définies par les lois et règlements en vigueur ;

« b) Les transferts vers d'autres personnes morales, dans des conditions définies par les lois et règlements en vigueur ;

« c) Les allocations temporaires d'invalidité ;

« d) Les versements à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales effectués en application de l'article 108 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée ;

« e) Les intérêts moratoires ;

« f) Les dépenses diverses.

« **B. - La deuxième section, dénommée : Ouvriers des établissements industriels de l'Etat, retrace :**

« **1° En recettes :**

« a) Les recettes perçues au titre du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat dans les conditions définies par les lois et règlements en vigueur ;

« b) Les recettes perçues au titre du régime des rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires ;

« **2° En dépenses :**

« a) Les dépenses relatives au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat ;

« b) Les dépenses relatives au régime des rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

« **C. - La troisième section, dénommée : Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions, retrace :**

« **1° En recettes :** les versements du budget général relatifs aux pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre ainsi qu'aux pensions ou équivalents de pensions financés par l'Etat au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation ;

« **2° En dépenses :** les dépenses relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et aux autres pensions ou équivalents de pensions financés par l'Etat au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation.

« **II. - En complément du versement annuel prévu pour 2006 au IV de l'article 46 de la loi de finances pour 1997 (n° 96-1181 du 30 décembre 1996), l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom verse, à titre exceptionnel, au plus tard le 20 janvier 2006, une somme de 1 milliard d'euros au profit de la première section du compte d'affectation spéciale. »**

### **3. Un équilibre assuré essentiellement par le calcul des contributions employeurs**

a) *L'ajustement des taux de contribution employeurs*

• ***Un calcul destiné à assurer l'équilibre du compte***

Comme cela a été indiqué précédemment, le CAS doit être en équilibre constant. Par construction, chaque année, cet équilibre est assuré par la **contribution employeurs à la charge de l'Etat qui est calculée de manière à ajuster les recettes du compte aux « besoins de financement »**.

Les taux de contribution employeurs sont ainsi déterminés chaque année en fonction des dépenses prévisionnelles du CAS, des autres recettes du compte (versements du budget général, cotisations des salariés, *etc.*) et de l'assiette contributive à laquelle ils s'appliquent, soit une partie de la masse salariale des agents publics.

Il s'agit donc, comme l'indique la Cour des comptes, « *de taux d'équilibre jouant le rôle de variables d'ajustement essentielles pour égaliser les recettes du compte à ses dépenses* »<sup>1</sup>.

**Trois taux distincts de contribution de l'Etat-employeur sont retenus chaque année** : un taux « civil », un taux « militaire » et un taux « allocations temporaires d'invalidité ». La mise en place de taux de contribution employeurs différenciés s'explique par les conditions spécifiques de liquidation des retraites servies aux personnels militaires qui conduisent à un coût sensiblement différent de celui des personnels civils.

#### **Les « contributions employeurs »**

L'Etat, en tant qu'employeur de personnels civils et militaires, doit s'acquitter d'une contribution au titre de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires, pris en application de l'article 63 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Cet article prévoit en effet que :

« *La couverture des charges résultant, pour l'Etat, de la constitution et du service des pensions prévues par le présent code et les lois et règlements en vigueur ainsi que des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse est assurée par :*

« *1° Une contribution employeur à la charge de l'Etat, assise sur les sommes payées aux agents visés à l'article L. 2 à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances ;*

« *2° Une cotisation à la charge des agents visés à l'article L. 2, assise sur les sommes payées à ces agents à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, dont le taux est fixé par décret ;*

« *3° Les contributions et transferts d'autres personnes morales, dans les conditions définies par les lois et règlements en vigueur. »*

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes, « Compte d'affectation spéciale Pensions »* - mai 2012.

Comme en témoigne le tableau suivant, ces taux de contribution sont en constante augmentation depuis 2006.

**Evolution du taux de cotisation employeur (historique et prévisionnel)**

Année	Taux de cotisation employeur de l'Etat implicite (1995-2005)			Taux de cotisations explicites des employeurs hors Etat		
1995	48,60			33		
1996	46,20			33		
1997	47,40			33		
1998	47,40			33		
1999	48,60			33		
2000	49,20			33		
2001	48,70			33		
2002	52,30			33		
2003	52,70			33		
2004	56,80			33		
2005	59,40			33		
Année	Taux de cotisation employeur de l'Etat explicites (2006-2010)			Taux de cotisations explicites des employeurs hors Etat		
	Pension de retraite - civils	Pensions militaires	Allocation temporaire d'invalidité - civils	Pension de retraite - civils	Pensions militaires	Allocation temporaire d'invalidité - civils
2006	49,90	100,00	0,30	33,00		0,30
2007	50,74	101,05	0,31	39,50		0,31
2008	55,71	103,50	0,31	50,00		0,31
2009	58,47	108,39	0,32	60,14		0,32
2010	62,14	108,63	0,33	62,14		0,33
2011	65,39	114,14	0,33	65,39		0,33

Source : annexe au PLF pour 2012 « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique »

• **Les flux croisés avec le budget général**

Une fois fixés, les taux de ces contributions employeurs sont ensuite appliqués à une partie de la masse salariale de chaque ministère et **imputés directement sur les programmes des ministères employeurs en tant que dépenses de titre 2.**

Ces dépenses, inscrites dans les programmes des missions budgétaires concernées, viennent ensuite, en cours d'année, abonder les recettes du CAS « Pensions ».

*b) La mobilisation du solde cumulé du CAS « Pensions »*

Par ailleurs, le CAS « Pensions » est doté, depuis sa création, d'une « **marge de trésorerie** » correspondant à son solde cumulé, soit l'excédent des recettes encaissées sur les dépenses enregistrées depuis la création du compte.

En effet, le CAS a besoin de pouvoir **faire face non seulement aux écarts entre prévisions et réalisations de dépenses** (écarts liés notamment aux comportements de départs en retraite difficiles à prévoir), mais aussi **au décalage entre les encaissements de cotisations et autres ressources, et les décaissements de prestations.**

L'article 51 de la loi de finances pour 2006, qui a créé le CAS « Pensions », avait ainsi prévu le versement au compte d'une recette supplémentaire exceptionnelle, **à hauteur d'un milliard d'euros.**

L'exposé des motifs de l'article 36 du projet de loi de finances initiale pour 2006 (futur article 51 de la loi de finances pour 2006) justifiait ainsi cette recette supplémentaire :

*« Dans le cas du compte « Pensions », le décalage existant, en cours d'exercice, entre le rythme d'encaissement des recettes et le rythme d'engagement des dépenses, notamment pour le programme relatif aux pensions attribuées aux fonctionnaires civils et militaires et aux allocations temporaires d'invalidité servies aux fonctionnaires civils, nécessite la mise en place d'un **fonds de roulement** ab initio.*

*« Il est proposé de constituer ce fonds de roulement au moyen d'un versement exceptionnel d'un milliard d'euros provenant de l'établissement public qui est chargé de gérer la soulte de 5,7 milliards d'euros versée en 1997 par France Télécom à l'Etat pour la reprise des engagements de retraite de ses fonctionnaires.*

*« Destiné uniquement à absorber les décalages de trésorerie infra-annuels, ce fonds de roulement devra être reconstitué à l'identique en fin d'exercice.*

*« Cette opération [...] a uniquement pour objectif d'assurer au CAS « Pensions » une **trésorerie suffisante** ».*

Ces dernières dispositions n'ont néanmoins pas été totalement respectées, comme cela sera précisé dans la troisième partie du présent rapport.

## **B. UN OUTIL PERMETTANT, DANS SON PRINCIPE, UNE TRANSPARENCE ACCRUE SUR LES DÉPENSES DE PENSIONS ET LEURS MODALITÉS DE FINANCEMENT**

Les objectifs assignés à la mise en place d'un CAS dédié aux pensions étaient doubles : d'une part, accroître la **visibilité sur les dépenses de pensions** et, d'autre part, **responsabiliser les gestionnaires de programme** qui doivent verser, à proportion des rémunérations de leurs fonctionnaires, des « cotisations employeurs » dont le taux est calculé pour équilibrer les charges et les recettes du CAS.

## 1. Une transparence accrue

*a) Une connaissance exhaustive et quasi directe des dépenses de pensions et de leur dynamique, ainsi que de leur mode de financement*

Le CAS « Pensions » présente l'avantage principal, souligné par l'ensemble des interlocuteurs de votre rapporteur spécial, de présenter à la fois **l'ensemble des dépenses de pensions à la charge de l'Etat et les recettes diverses contribuant à leur financement** (le détail de ces dépenses et recettes a été présenté précédemment).

Le CAS « Pensions » offre ainsi une **connaissance exhaustive et une lecture quasi immédiate** des dépenses de pensions et de leur financement, tous ces flux étant désormais retracés au sein d'un instrument budgétaire unique. Il a ainsi incontestablement **accru la transparence budgétaire sur ces dépenses et leur dynamique**.

*b) Une appréciation de l'effort contributif de l'Etat*

Le CAS « Pensions » permet en outre d'appréhender les conditions d'équilibre du régime grâce à la mise en évidence de **l'effort contributif de l'Etat employeur**.

Compte tenu du fonctionnement du compte à l'équilibre décrit ci-dessus, l'évolution du taux de contribution employeurs traduit, en effet, en quelque sorte **l'augmentation du besoin de financement au titre des pensions**.

*c) Un dispositif complété par les engagements viagers de l'Etat*

Il est ensuite à noter que l'information donnée par le CAS est complétée par **deux autres documents** :

- au plan budgétaire, par une annexe au projet de loi de finances, le **« jaune » budgétaire « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique »** : ce document présente notamment les enjeux financiers liés aux pensions des fonctionnaires, le paysage des régimes de retraite des personnels de la fonction publique, l'impact des dernières réformes. Ce document existait avant la mise en place du CAS ;

- au plan comptable, par **les engagements hors bilan sur les pensions des fonctionnaires de l'Etat inscrits en annexe au compte général de l'Etat**. L'évaluation des engagements de l'Etat en la matière consiste à évaluer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation. Les pensions représentent l'un des postes les plus importants des engagements hors bilan de l'Etat, soit **1 192 milliards d'euros** au 31 décembre 2011.

Il convient néanmoins de rappeler les limites de l'information du Parlement sur les engagements hors bilan de l'Etat, pris dans leur ensemble.

Celles-ci sont régulièrement soulignées par votre commission des finances qui a confié en 2012 à la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, le soin de réaliser une enquête relative au recensement et à la comptabilisation des engagements hors bilan de l'Etat.

## 2. Une responsabilisation des ministères employeurs ?

Par ailleurs, le CAS « Pensions » avait vocation, au sein des ministères employeurs, à permettre **une meilleure prise de conscience des coûts complets engendrés par le recrutement d'un fonctionnaire** y compris après sa période d'activité, en incluant en quelque sorte l'équivalent de cotisations vieillesse au calcul de la masse salariale.

Elle devait permettre ainsi de **responsabiliser les gestionnaires dans le sens d'un meilleur suivi de leur masse salariale** : en cas de dérapage de celle-ci, il convient en effet également de financer le surcroît de contribution au CAS, représentatif de la surcharge à terme sur les pensions.

Au moment de la création du CAS, votre commission des finances nourrissait à cet égard d'importants espoirs (*cf.* encadré suivant). **Force est de constater que le bilan de ce point de vue, six ans après la mise en place du compte, est plus mitigé.**

### Extrait du commentaire de l'article 36 du projet de loi de finances pour 2006 de la commission des finances du Sénat

*« En second lieu, [votre commission des finances] fonde de grands espoirs, dans la perspective d'une véritable diminution des effectifs de la fonction publique, sur le fait que la mise en place du compte d'affectation spéciale « Pensions » entraîne, pour les fonctionnaires civils et militaires, une pleine responsabilisation des gestionnaires de programmes, qui devront verser, à proportion des rémunérations d'activité, des « cotisations employeurs » dont le taux est calculé pour équilibrer les charges et les recettes de la première section du CAS.*

*« Cette novation devrait entrer en « synergie » avec l'instauration de la « fongibilité asymétrique », mécanisme budgétaire également mis en place par la LOLF à compter de 2006 qui aura pour effet d'interdire, au sein des programmes, les redéploiements de crédits vers des dépenses de personnels, alors que les mouvements inverses seront autorisés.*

*« Au total, les ministères et les différents gestionnaires de programmes seront incités à mieux pondérer leurs décisions de recrutement, non seulement en gestion, mais aussi en amont, lors des conférences budgétaires, car les taux de contribution sont appelés à augmenter en raison de l'inéluctable dégradation des rapports démographiques. »*

*Source : rapport n° 99 (2005-2006)*

L'identification des crédits destinés au CAS **permet sans doute d'informer le gestionnaire sur le coût complet du recrutement d'un fonctionnaire**, notamment comparativement à celui d'un contractuel.

Il est, en revanche, **plus difficile d'établir que cette information influence concrètement les choix de recrutement**. Ces derniers dépendent en effet de beaucoup d'autres facteurs qui peuvent échapper aux responsables de programme comme, par exemple, la tenue ou non d'un concours administratif.

Par ailleurs, comme cela sera développé plus en détails dans la suite du présent rapport, **les négociations annuelles avec la direction du budget en vue de la préparation du projet de loi de finances ne portent pas sur les crédits qui seront versés au CAS**, ces éléments apparaissant davantage comme la résultante des schémas d'emplois retenus.

### **3. Un moyen d'améliorer les prévisions de dépenses et la performance du dispositif**

La visibilité apportée par la budgétisation au sein d'un CAS des dépenses de pensions a, en outre, constitué, comme l'a indiqué le directeur du SRE, **un « aiguillon »<sup>1</sup> pour l'amélioration des prévisions de ces dépenses et de la performance du dispositif de gestion des pensions de l'Etat**.

En effet, comme cela sera développé dans la suite du présent rapport, le CAS « Pensions », comme toute autre mission budgétaire, est assorti d'un dispositif d'évaluation de la performance qui, certes, présente certaines limites, mais a le mérite d'exister.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

## II. UNE MISE EN ŒUVRE QUI A FAIT L'OBJET D'AMÉLIORATIONS DEMEURANT À PARFAIRE

La création du CAS « Pensions » marque indéniablement une étape importante vers une **meilleure transparence budgétaire et comptable** des opérations liées aux pensions et avantages accessoires versés par l'Etat.

Les **améliorations** nécessaires portent aujourd'hui davantage sur la « **mise en œuvre** » de cet outil : la qualité des prévisions tant en dépenses qu'en recettes, le recouvrement des recettes et le pilotage général du dispositif, ainsi que l'amélioration de la performance de ce dernier.

### A. LE DÉLICAT EXERCICE DE PRÉVISION

Comme cela a été précisé précédemment, l'article 21 de la LOLF impose une gestion à l'équilibre du CAS « Pensions ». Les dépenses sont limitées à la fois par les **recettes constatées**, entendues comme la somme des recettes encaissées et le solde cumulé du compte depuis son ouverture, et par les **dépenses autorisées en loi de finances**. L'exercice de prévision, tant en matière de dépenses que de recettes, constitue donc un enjeu essentiel.

#### 1. Les écarts à la prévision : un enjeu essentiel pour le CAS

*a) Les résultats de l'indicateur de performance sur la qualité de la prévision de dépenses sont encourageants, mais doivent être confirmés dans la durée*

Le dispositif d'évaluation de la performance associé au CAS « Pensions » – qui sera analysé de façon plus précise dans la suite du présent rapport – comprend un **indicateur évaluant les écarts entre la prévision et la réalisation des dépenses de pensions civiles et militaires, et d'allocations temporaires d'invalidité**.

Cet indicateur a été progressivement affiné afin d'isoler différents facteurs d'erreur. Dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2012, figurent ainsi désormais trois sous-indicateurs mesurant respectivement l'écart brut entre la prévision et l'exécution, l'écart hors effets de revalorisation (effets essentiellement liés à l'écart entre la prévision et la réalisation de l'inflation, la revalorisation des pensions reposant sur celle-ci) et l'écart hors effets de revalorisation et de changements de comportements de départ à la retraite.

Cet indicateur porte sur une part importante des dépenses du CAS, mais sur une partie seulement puisque ne sont prises en compte que les dépenses de pensions retracées dans le programme 741 et non, par exemple, les dépenses liées aux affiliations rétroactives ou aux transferts de compensation, ou encore les dépenses enregistrées sur les deux autres programmes du compte.

**Indicateur 3.1 « Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution »**

• **Indicateur utilisé jusqu'en PLF pour 2011**

	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision Mi 2011	2011 Réalisation	2012 Cible
<b>Ecart entre la prévision et l'exécution</b>	1,74	0,9	0,9	0,5	0,25	0,8
<b>Ecart hors effet de revalorisation</b>	0,9	0,7	0,9	0,3	0,03	0,8

*Source : rapport annuel de performances pour 2011 relatif au compte d'affectation spéciale « Pensions »*

• **Indicateur utilisé à compter du PLF pour 2012**

	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2012 Cible
<b>Ecart entre la prévision et l'exécution</b>	1,74	0,9	0,9	0,5	0,8	0,8
<b>Ecart hors effet de revalorisation</b>	0,9	0,7	0,9	0,3	0,8	0,8
<b>Ecart hors effet de revalorisation et des changements de comportement de départ</b>	0,3	0,1		0,2	0,3	0,3

*Source : projet annuel de performances pour 2012 relatif au compte d'affectation spéciale « Pensions »*

Les résultats de cet indicateur sont **encourageants** puisque l'écart entre la prévision et la réalisation en 2010 était de 0,9 % au total et de 0,7 % hors aléas de revalorisation. Il est de 0,25 % seulement en 2011 pour la prévision globale et de 0,03 % hors effet de revalorisation.

Les meilleurs résultats enregistrés en 2011 traduisent, pour l'essentiel, une **amélioration de la prévision de nombre de départs en retraite** qui, lors des exercices précédents, avait été perturbée par la réforme des retraites de 2010. Ainsi, en 2011, selon les données de la Cour des comptes, les entrées de pensionnés civils dans le dispositif « Pensions » (69 500) ont été quasiment conformes à la prévision (69 215)<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur spécial se félicite de ces bons résultats qui résultent en partie du travail visant à affiner les projections du SRE (cf. infra).**

Mais, comme le souligne la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution 2011 du CAS, il s'agit là d'un « *progrès, qui reste [...] à confirmer* ». En particulier, comme la Cour le rappelle, « *des marges de progrès existent encore, [...] pour les prévisions relatives aux pensionnés militaires* ». Le nombre de nouvelles pensions militaires en 2011 a été de 13 352 contre 12 000 initialement prévus.

Votre rapporteur spécial relève, par ailleurs, la « **prudence** » de la **cible de performance fixée pour 2012** : 0,8 %, soit une cible inférieure à celle de 2011 (0,9 %), mais supérieure à la prévision de réalisation 2011 connue en PLF pour 2012 (0,5 %) et la réalisation 2011 constatée (0,25 %).

Les efforts menés ces dernières années pour affiner les prévisions de dépenses de pensions doivent donc être poursuivis.

*b) Compte tenu de la masse de dépenses en jeu, même un faible écart à la prévision peut avoir des conséquences budgétaires importantes*

Il convient, en effet, de rappeler que, compte tenu de la masse des dépenses considérables que représentent les pensions, **une erreur de 1 %**, pourtant déjà très faible au regard des difficultés générales d'un exercice budgétaire, peut se traduire par près de **500 millions d'euros de dépenses en plus ou en moins** sur le CAS.

Depuis la mise en place du compte, les écarts les plus importants à la prévision de dépenses (toutes dépenses confondues) sur le programme 741 ont été constatés en 2006 (+ 2 816 millions euros) et en 2009 (- 744 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes*, « *Compte d'affectation spéciale Pensions* » - mai 2012.

**Bilan depuis 2006 des écarts à la prévision des dépenses (toutes dépenses confondues) du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »**

*(en euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Crédits ouverts en LFI</b>	40 633 400 000	42 098 208 548	43 439 510 000	45 681 600 000	46 682 000 000	48 222 000 000
<b>Crédits consommés</b>	43 449 478 948	41 798 622 006	43 335 546 778	44 937 016 353	46 603 152 016	48 440 875 836
<b>Ecart</b>	+2 816 078 948	-299 586 542	-103 963 222	- 744 583 647	-78 847 984	+218 875 836

*Source : rapports annuels de performances correspondants aux années considérées*

*c) Un enjeu qui porte également sur les prévisions de recettes*

Enfin, l'enjeu de prévision porte également sur les recettes du CAS puisque, comme cela a été indiqué, le compte doit être géré à l'équilibre, c'est-à-dire que ses dépenses sont non seulement limitées par les crédits inscrits sur la mission, mais également par les recettes constatées.

L'écart le plus important à la prévision en matière de recettes sur le programme 741 a été enregistré la première année de mise en œuvre du CAS en 2006 (+ 2,9 milliards d'euros).

**Bilan depuis 2006 des écarts à la prévision des recettes du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »**

*(en euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Recettes prévues en LFI</b>	41 633 400 000	41 898 208 548	43 439 510 000	45 681 600 000	46 682 000 000	48 022 000 000
<b>Recettes constatées</b>	44 602 606 005	40 992 063 504	43 733 214 932	45 267 736 210	46 713 417 388	48 200 989 133
<b>Ecart</b>	+2 969 206 005	-906 145 044	+293 704 932	-413 863 790	+31 417 388	+178 989 133

*Source : rapports annuels de performances correspondants aux années considérées*

**2. Les évaluations de dépenses**

Compte tenu de ces enjeux, la prévision de dépenses de pensions a fait l'objet d'attentions particulières ces dernières années.

*a) Un effort de modélisation*

(1) La détermination des dépenses de pensions stricto sensu

Comme il a été indiqué à votre rapporteur spécial, c'est le service des retraites de l'Etat (SRE) qui détermine la dépense prévisionnelle de pensions, soit la masse la plus importante des dépenses retracée dans le CAS.

Ces prévisions sont établies à l'aide d'un **modèle de prévision à cinq ans nommé « PACO »** qui applique à des sous-populations homogènes (soit des groupes de fonctionnaires présentant des comportements proches de départs à la retraite) des évolutions tant de montants de pensions que d'effectifs.

Ces évolutions reposent sur des **hypothèses à la fois macroéconomiques** (l'évolution de l'indice des prix pour la fixation du taux de revalorisation des pensions) et **comportementales**.

Le SRE propose plusieurs scénarii possibles, parmi lesquels la direction du budget retient le plus plausible.

Les dépenses de pension varient, en réalité, sous l'effet de deux principaux éléments qui font l'objet d'une attention particulière du SRE : d'une part, **les revalorisations** (soit, en quelque sorte, l'« effet prix ») et, d'autre part, **le nombre d'entrants et de sortants** dans le dispositif (soit l'« effet volume »).

- **L'effet « prix » : les revalorisations**

Les revalorisations de pension peuvent prendre deux formes :

- d'une part, **celle prévue à l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite** : cette revalorisation de l'ensemble des pensions se fait, depuis la réforme de 2003, dans les mêmes conditions que dans le régime général et dans les régimes alignés. Elle a lieu au 1<sup>er</sup> avril selon un **coefficient annuel fixé conformément à l'évolution prévisionnelle des prix** à la consommation prévue pour l'année considérée ;

- d'autre part, **celle de la valeur du point de la fonction publique** en vigueur à la date de radiation des cadres du fonctionnaire et qui sert au calcul du montant de la pension du futur retraité.

Les hypothèses faites sur ces taux de revalorisation lors du projet de loi de finances peuvent différer de ce qui sera en définitive appliqué.

A cet égard, **le niveau de la revalorisation basée sur l'inflation est l'hypothèse qui a le plus d'impact sur le montant de dépense final** puisqu'elle touche toutes les pensions en paiement au jour de la revalorisation, tandis que la valeur du point fonction publique n'a d'impact, pour une année donnée, que sur le montant de la dépense des nouveaux retraités.

A titre d'illustration, en 2011, le coefficient de revalorisation anticipé en loi de finances initiale était de 1,8 % et a finalement été de 2,1 %, ce qui s'est traduit par 101 millions d'euros de dépenses supplémentaires.

- **L'« effet volume » : le nombre d'entrants et de sortants dans le « dispositif des pensions »**

L'estimation des dépenses de pensions découle également de la prévision des **effectifs de pensionnés et du niveau de leurs pensions**. Dans le modèle PACO, pour chaque sous-population, sont ainsi prévus des effectifs de

retraités entrants et sortants, ainsi qu'un montant moyen de pension, basé sur l'observation des années passées, la simulation des évolutions réglementaires et les éventuelles revalorisations à appliquer sur une partie de l'année.

S'agissant des « **entrants** », le module « PACO-démo » conjugue la démographie des fonctionnaires en activité et des projections portant sur les comportements de départ à la retraite. Les effets de la réforme de 2010 font l'objet d'une évaluation séparée et sont intégrés *a posteriori*.

Les « **sorties** » du dispositif proviennent, quant à elles, des **décès de pensionnés**. Leurs effectifs sont établis à partir des taux de sortie définitifs observés jusqu'en 2009.

Il est à noter que la **répartition dans l'année des flux entrants et sortants de pensionnés** a également un impact sur le montant de la dépense totale. L'hypothèse retenue en la matière par le SRE est celle du **maintien du calendrier des entrées et des sorties** d'une année à l'autre, avec introduction de calendriers mensuels spécifiques pour les évolutions d'effectifs liées à la réforme de 2010.

La suppression de la « règle du traitement continué » (*cf.* encadré suivant) en 2010 a un impact particulièrement important à cet égard puisqu'elle incite à une anticipation des dates d'entrées en paiement des pensions d'un mois, notamment pour les enseignants.

#### **La règle du traitement continué**

Auparavant, l'article L 90 du code des pensions civiles et militaires stipulait que la mise en paiement de la pension était effectuée à la fin du premier mois suivant le mois de cessation d'activité. Le traitement d'activité était continué jusqu'à la fin du mois au cours duquel le fonctionnaire est admis à la retraite. Ainsi lorsque le fonctionnaire cessait son activité en cours de mois, il percevait son traitement jusqu'à la fin de ce même mois et le versement de sa pension intervenait dès la fin du mois suivant.

Ce dispositif a été supprimé par la réforme des retraites de 2010.

#### (2) L'évaluation des autres dépenses

S'agissant des autres dépenses retracées au sein du CAS, celles liées aux mécanismes de compensation démographique et aux affiliations rétroactives sont les plus délicates.

#### • **La détermination des dépenses de compensation démographique**

Les mécanismes de compensation entre régimes visent à **compenser les disparités démographiques et de capacités contributives** entre les régimes obligatoires de base de retraite.

La détermination de ces dépenses est particulièrement complexe en raison du nombre de régimes de retraite participant à ces mécanismes et de la sensibilité du montant des transferts à toute variation des données prises en compte pour leur calcul.

Surtout, les recettes et les dépenses définitives relatives à ces opérations ne **sont connues que tardivement** puisqu'elles sont calculées en deux temps :

- dans un premier temps, des **acomptes sont versés en N au titre de l'année N**, mais leur montant n'est fixé définitivement qu'au mois de décembre N-1, soit après l'examen du projet de loi de finances pour l'année N. Depuis 2010, les acomptes font néanmoins l'objet d'une réactualisation en fin d'année N pour que les produits et les charges de compensation comptabilisés correspondent à la meilleure estimation possible au moment de la clôture de l'exercice ;

- dans un second temps, des **apurements définitifs** sont réalisés. Mais le règlement de ces soldes de compensation, dont le montant dépend des données des autres régimes, ne se matérialise qu'en N+1. Il intervenait seulement en N+2 avant 2011.

Les prévisions retenues en la matière se fondent sur les projections de la Commission de la compensation<sup>1</sup>, mais les **marges d'incertitudes qui y sont associées ne sont pas négligeables**. En 2010 par exemple, les dépenses relatives aux compensations inter-régimes se sont élevées à + **255 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale<sup>2</sup>.

• **Les prévisions de dépenses liées aux affiliations rétroactives**

Les **affiliations rétroactives** au régime général et à l'IRCANTEC correspondent, quant à elles, à **la situation d'un agent quittant la fonction publique avant d'avoir effectué une durée minimale de service** et qui, de ce fait, se trouve affilié rétroactivement au régime général d'assurance vieillesse ou à l'IRCANTEC. Des versements sont, dans ce cas, effectués du CAS « Pensions » vers ces deux régimes.

Lors de l'élaboration du projet de loi de finances, le nombre d'agents susceptibles d'être concernés par ce dispositif n'est pas connu. Par ailleurs, le stock des dossiers en cours de traitement reste également difficile à évaluer, celui-ci étant dispersé dans les différents ministères.

La prévision du projet de loi de finances est donc établie **sur la base de l'exécution constatée les années précédentes et de l'année en cours**, mais le CAS peut être confronté ponctuellement à un « pic » de dépenses consécutif à la résorption par un ministère de son retard dans le traitement des dossiers d'affiliation.

---

<sup>1</sup> *Organisme institué auprès du ministre en charge de la sécurité sociale et présidé par un magistrat désigné par le Premier président de la Cour des comptes.*

<sup>2</sup> *Chiffres donnés par la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution 2010 du CAS.*

Malgré la réduction de quinze à deux ans de la « condition de fidélité » fixée à l'article L. 4 du code des pensions civiles et militaires de retraite à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, le stock de dossiers encore en instance dans les ministères justifie, selon le SRE, de maintenir la prévision de dépenses à son niveau antérieur à moyen terme.

En 2010, les dépenses relatives aux affiliations rétroactives se sont révélées supérieures à la prévision de **77 millions d'euros**<sup>1</sup>.

*b) Des aléas inévitables*

La prévision des dépenses du CAS, notamment de pensions, a donc fait l'objet d'efforts particuliers de modélisation dans les années récentes, efforts que votre rapporteur spécial encouragent à poursuivre.

Néanmoins, parallèlement, force est de constater que la prévision de cette dépense est devenue de plus en plus complexe, compte tenu notamment des **réformes des retraites de 2003 et de 2010 qui ont influé sur les comportements de départ à la retraite**. Ainsi, en 2010, les effectifs de départ à la retraite prévus en LFI étaient surestimés d'un peu plus de 7 500 pensions. En revanche, la prévision des effectifs de nouveaux retraités civils de 2011 a été très proche du réalisé (soit une erreur de 200 départs environ).

De façon plus générale, **votre rapporteur spécial a conscience de la difficulté de l'exercice, soumis à de nombreux aléas :**

- des **aléas techniques** inhérents à tout outil de prévision ;
- des **effets conjoncturels**, comme la crise économique de 2008 qui a retardé certains départs ;
- **un changement de paramètres économiques ayant un impact sur les recettes et dépenses** du CAS (inflation sur laquelle repose la revalorisation des pensions, refontes des grilles indiciaires, ...) et qui « échappent » au SRE.

### **3. Des évaluations de recettes sous-réalisées en exécution**

L'exercice de prévision est tout aussi essentiel s'agissant des recettes du CAS. Cette question est étroitement liée au suivi de la masse salariale des ministères employeurs, chantier délicat malgré, là aussi, les efforts déjà réalisés.

*a) Une question étroitement liée au suivi de la masse salariale*

Comme cela a été précisé, les recettes des **programmes 742 et 743** ne relèvent pas des logiques contributives du régime des pensions mais correspondent à des subventions du budget général. La détermination de leur montant obéit donc aux procédures budgétaires classiques.

---

<sup>1</sup> Chiffres donnés par la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution 2010 du CAS.

**Sur le programme 741**, en revanche, les ressources sont constituées des contributions employeurs acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires, des cotisations salariales, des transferts de compensation, des versements du fonds de solidarité vieillesse au titre des majorations du minimum vieillesse, de la récupération des indus sur pensions, des versements réalisés au titre des validations de services<sup>1</sup> et de la prise en compte des périodes d'études et de recettes diverses.

Le tableau ci-après détaille la répartition de ces différentes recettes.

**Répartition des recettes du CAS « Pensions »**

(en millions d'euros)

Catégorie de recettes	Montants LFI 2011	Montants PLF 2012
<b>Contributions employeurs</b>	<b>41 971</b>	<b>43 674,7</b>
dont : - agents civils de l'Etat (budget général)	26 073	26 920
- agents civils de l'Etat (budgets annexes)	220	231
- agents de l'Etat (personnels militaires)	8 654	9 164
- établissements publics (personnels civils)	4 816	5 245
- établissements publics (personnels militaires)	22	15
- France Télécom	741	697
- La Poste	1 235	1 178
- part employeur de la validation de services auxiliaires <sup>2</sup> (personnels civils et militaires)	67	81,7
- allocations d'invalidité (personnels civils)	143	143
<b>Cotisations salariales</b>	<b>5 212</b>	<b>5 329,3</b>
- agents de l'Etat (personnels civils, budget général)	3 987	4 075
- agents de l'Etat (personnels civils, budgets annexes)	27	28
- agents de l'Etat (personnels militaires)	686	691
- France Télécom	162	174
- La Poste	265	269
- part agents de la validation de services auxiliaires <sup>3</sup> (personnels civils et	85	92,3

<sup>1</sup> Les services dits auxiliaires correspondent essentiellement aux services accomplis par les agents, avant leur titularisation, dans une administration centrale, un service déconcentré, un établissement public, une collectivité locale ou un établissement sous contrat de coopération. La validation doit être prévue par un texte spécifique et être demandée explicitement par l'intéressé.

<sup>2</sup> Complément patronal, versements du régime général, des autres régimes de base et de l'IRCANTEC.

<sup>3</sup> Retenues rétroactives, versements du régime général, des autres régimes de base et de l'IRCANTEC.

Catégorie de recettes	Montants LFI 2011	Montants PLF 2012
militaires)		
<b>Rachat d'années d'études</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
- dont personnels civils	4	4
- dont personnels militaires	1	1
<b>Versement de France Télécom</b>	<b>243</b>	<b>0</b>
<b>Versements du Fonds de solidarité vieillesse</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Versement CNRACL</b>	<b>458</b>	<b>639</b>
<b>Compensations démographiques entre régimes</b>	<b>119</b>	<b>14</b>
<b>Récupération des indus sur pensions</b>	<b>13</b>	<b>15</b>
<b>Recettes diverses (dont principalement versements du régime général)</b>	<b>0</b>	<b>250</b>
<b>Total</b>	<b>48 022</b>	<b>49 928</b>

Source : PAP 2012 du CAS « Pensions »

L'exercice de prévision de recettes concerne en premier lieu les **contributions employeurs (87,5 % des recettes de la section 1 du CAS dans le PLF 2012)** et, dans une moindre mesure, les cotisations salariales (10,7 % des recettes dans le PLF 2012), dont l'évolution dépend des variations d'assiette (c'est-à-dire de la masse salariale) et de taux.

**Les prévisions d'assiettes de cotisations** employeurs du programme 741 sont établies, non par le SRE, mais par la direction du budget à l'issue d'une discussion avec les ministères employeurs. Ces échanges ont lieu avant l'envoi des lettres plafonds et l'organisation du débat d'orientation des finances publiques.

Plusieurs éléments permettent de déterminer les assiettes de contribution des ministères au CAS « Pensions » :

- les données d'exécution de l'année écoulée ;
- les schémas d'emploi prévisionnels (c'est-à-dire, l'évolution des effectifs à périmètre constant) ;
- les mouvements de décentralisation ou de transfert (affectant les changements de périmètre des effectifs).

C'est donc **l'évolution des emplois et, partant, de la masse salariale**, qui, sur la base des données d'exécution, **fonde le calcul des contributions employeurs et des cotisations salariales, à partir de l'outil de budgétisation des dépenses de personnel** utilisé par la direction du budget, et qui vise l'ensemble des dépenses de titre 2 (et pas seulement les recettes et les dépenses de pensions).

La direction du budget a indiqué à votre rapporteur spécial qu'elle met l'outil de budgétisation des dépenses de personnel à la disposition des ministères, comme « *base de travail et d'échanges* » pour pouvoir « *discuter à partir de concepts et de données communs* »<sup>1</sup>, et ainsi arrêter les arbitrages politiques sur les schémas d'emplois et les mesures catégorielles.

Toujours selon la direction du budget, **l'outil de budgétisation des dépenses de personnel a été enrichi, pour l'exercice 2012, d'éléments permettant d'affiner le calcul des assiettes du CAS :**

- en permettant de mieux cerner la « base de budgétisation » de l'assiette des cotisations ;
- en précisant la description des facteurs d'évolution ;
- en affinant le calcul par une ventilation des différentes composantes de recettes (assiettes civiles et militaires, classification des primes selon qu'elles entrent, ou non, dans l'assiette des cotisations).

Concrètement, cette réforme s'est traduite par **l'ajout d'un module portant sur le calcul de l'assiette du CAS** dans l'outil de budgétisation des dépenses de personnels. Ce module porte sur l'assiette du CAS exécutée (en distinguant les cotisations civiles et militaires), corrigée de l'impact des variations de rémunérations des agents présents, d'une part, et des entrées et sorties des effectifs, d'autre part.

**Les éléments entrant dans le calcul de l'assiette  
des cotisations du CAS « Pensions » au ministère de la défense**

Pour les fonctionnaires du ministère de la défense, l'assiette des cotisations est déterminée par la solde brute indiciaire (pour les militaires) et le traitement brut indiciaire (pour les civils).

Celle-ci est majorée de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et, pour les personnels militaires, de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP).

Les entrées et sorties sont appréciées au regard des catégories d'emplois de la LOLF, afin de disposer d'une base de données commune avec les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP). Pour chacune de ces catégories, les ministères utilisateurs de l'outil de budgétisation des dépenses de titre 2 doivent saisir un taux d'emploi soumis à une retenue au titre des pensions. Ce taux vient pondérer l'incidence de la variation des effectifs sur l'assiette du CAS.

Les facteurs d'évolution de la masse salariale, utilisés pour la maquette des PAP et des RAP (*cf.* encadré ci-dessous), sont ainsi intégrés dans le calcul des assiettes de cotisations civiles et militaires au CAS « Pensions ».

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

### **Les facteurs d'évolution de la masse salariale et de l'assiette des cotisations**

Le **schéma d'emplois** correspond au taux de remplacement (ou de non-remplacement) des départs en retraite à périmètre constant (hors transferts vers d'autres ministères et mesures de décentralisation).

L'évolution du **point d'indice** mesure les revalorisations générales du traitement, exprimé en points d'indice, de l'ensemble des agents publics.

Les **mesures catégorielles** définissent les revalorisations et primes accordées à certaines catégories d'agents publics.

Le **glissement vieillesse technicité** (GVT) combine deux évolutions :

- le GVT positif, correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité),

- le GVT négatif, traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

La **garantie individuelle de pouvoir d'achat**, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

Les revalorisations des bas salaires portent spécifiquement sur les traitements les moins élevés de la fonction publique.

*Source : commission des finances*

#### *b) Une exécution des recettes en 2011 en décalage avec la prévision*

Le tableau ci-après compare les recettes du CAS en exécution 2011 avec les prévisions de la LFI 2011.

Il convient de noter que, pour reconstituer les évolutions de crédits, le SRE a opéré dans le RAP une décomposition de certaines lignes de recettes qui ne figurait pas dans le PAP. De même, pour des raisons de lisibilité, votre rapporteur spécial a procédé au regroupement de certaines catégories de recettes – comme les contributions employeurs et les cotisations salariales.

A cet égard, votre rapporteur spécial propose que, pour l'avenir, **la présentation des quelque 100 lignes de recettes soit harmonisée entre le PAP et le RAP**, et que **des regroupements par masses de recettes offrent une approche plus synthétique**.

Ce point de méthode posé, votre rapporteur spécial souhaite analyser plus en détails l'écart entre la prévision et la réalisation des recettes du CAS constaté en 2011.

**Recettes constatées 2011 du CAS « Pensions »**

(en millions d'euros)

Catégorie de recettes	Montants LFI 2011	Exécution 2011	Différentiel (en millions d'euros)	Différentiel (en % des recettes de la LFI)
<b>Contributions employeurs</b>	<b>41 971</b>	<b>41 711</b>	<b>- 260</b>	<b>- 0,6 %</b>
dont : - agents de l'Etat (personnels civils, budget général)	26 073	25 859	- 214	- 0,8 %
- agents de l'Etat (personnels civils, budgets annexes)	220	205	- 15	- 6,8 %
- agents de l'Etat (personnels militaires)	8 654	8 700	+ 46	+ 0,5 %
- établissements publics (personnels civils)	4 816	4 722	- 94	- 2,0 %
- établissements publics (personnels militaires)	22	12,9	- 9,1	- 41,5 %
- France Télécom	741	728,4	- 12,6	- 1,7 %
- La Poste	1 235	1 246,3	+ 11,3	+ 0,9 %
- part employeur de la validation de services auxiliaires <sup>1</sup> (personnels civils et militaires)	67	87,9	+ 20,9	+ 31,2 %
- allocations d'invalidité (personnels civils)	143	150,9	+ 7,9	+ 4,2 %
<b>Cotisations salariales</b>	<b>5 212</b>	<b>5 185</b>	<b>- 27</b>	<b>- 0,5 %</b>
- agents de l'Etat (personnels civils, budget général)	3 987	3 950	- 37	- 0,9 %
- agents de l'Etat (personnels civils, budgets annexes)	27	25,5	- 1,5	- 5,7 %
- agents de l'Etat (personnels militaires)	686	683	- 3	- 0,4 %
- France Télécom	162	158,7	- 3,3	- 2,1 %
- La Poste	265	272,3	+ 7,3	+ 2,7 %
- part agents de la validation de services auxiliaires <sup>2</sup> (personnels civils et militaires)	85	95,8	+ 10,8	+ 12,7 %
<b>Rachat d'années d'études</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>+ 1</b>	<b>+ 22,8 %</b>
- dont personnels civils	4	4,15	+ 0,15	+ 3,8 %
- dont personnels militaires	1	1,99	+ 0,99	+ 98,8 %
<b>Versement de France Télécom</b>	<b>243</b>	<b>243</b>	<b>+ 0</b>	<b>+ 0,0 %</b>
<b>Versements du Fonds de solidarité vieillesse</b>	<b>1</b>	<b>0,96</b>	<b>- 0,04</b>	<b>- 4,4 %</b>
<b>Versement CNRACL</b>	<b>458</b>	<b>641</b>	<b>+ 183</b>	<b>+ 40,0 %</b>
<b>Compensations démographiques entre régimes</b>	<b>119</b>	<b>180,4</b>	<b>+ 61,4</b>	<b>+ 51,6 %</b>
<b>Récupération des indus sur pensions</b>	<b>13</b>	<b>15,9</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>+ 22,2 %</b>
<b>Recettes diverses (principalement, versement du budget général)</b>	<b>0</b>	<b>217</b>	<b>+ 217<sup>3</sup></b>	
<b>Total</b>	<b>48 022</b>	<b>48 201</b>	<b>+ 179</b>	<b>+ 0,4 %</b>

Source : PAP 2012 du CAS « Pensions »

<sup>1</sup> Complément patronal, versements du régime général, des autres régimes de base et de l'IRCANTEC.

<sup>2</sup> Retenues rétroactives, versements du régime général, des autres régimes de base et de l'IRCANTEC.

<sup>3</sup> Dont 2,7 millions d'euros d'arrérages de pensions prescrits.

Les recettes du CAS en 2011 n'ont dépassé la prévision en LFI de 179 millions d'euros qu'en raison de deux opérations exceptionnelles, examinées dans la troisième partie du présent rapport : des versements du budget général, des missions « Régimes sociaux et de retraite » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (à hauteur de 213,9 millions d'euros pour le programme 741), et le solde des opérations avec la CNRACL<sup>1</sup>, soit 169 millions d'euros au profit du CAS.

**A périmètre constant**, on constate au contraire une **érosion des recettes**.

Les **contributions employeurs ont atteint 41,71 milliards d'euros**, soit un différentiel de **- 261 millions d'euros (- 0,6 %)** par rapport aux **prévisions** de la LFI 2011.

Les **cotisations salariales se sont élevées à 5,185 milliards d'euros**, soit un manque à gagner de **- 27 millions d'euros (- 0,5 %)** par rapport à la LFI 2011.

Cet écart – que la direction du budget juge faible – s'explique principalement par **une assiette de cotisations** salariales et patronales moins importante que prévu, sous l'effet de plusieurs facteurs :

- des niveaux moins élevés de crédits de rémunérations ;
- le recrutement de contractuels plutôt que de personnels titulaires ;
- la modification de la nature des mesures catégorielles, en particulier les mesures indemnitaires (à la différence des mesures statutaires), qui n'entrent pas dans l'assiette des cotisations ;
- des effets liés à la pyramide des âges : les personnes plus jeunes, remplaçant des départs en retraite d'agents plus âgés, bénéficient en général de primes moins élevées.

Ces facteurs, dont l'impact relatif n'a pas été évalué, pourraient être mieux pris en compte lors de l'élaboration du projet de loi de finances, **en affinant l'outil de prévision**, ce que n'a pas exclu la direction du budget :

*« Certaines limites de l'outil peuvent également être sources d'écarts plus contenus, en particulier le taux d'emploi soumis à retenue CAS qui reste fixe pour toute la période de budgétisation. Ces limites sont cependant difficilement dépassables. Par exemple, faire évoluer le taux d'emploi soumis à retenue CAS supposerait notamment d'être en mesure, sur la période de budgétisation, de prévoir la part des recrutements contractuels »<sup>2</sup>.*

Lors des auditions qu'il a menées dans le cadre de son contrôle budgétaire, votre rapporteur spécial a tout particulièrement interrogé sur ce point le ministère de l'éducation nationale, qui est l'un des principaux ministères employeurs de personnels non titulaires. Ce dernier a confirmé que

---

<sup>1</sup> Ces opérations sont détaillées dans la troisième partie du présent rapport.

<sup>2</sup> Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

**le moindre taux de cotisation des agents non titulaires se traduit par des pertes de recettes pour le CAS se chiffrant à 48 millions d'euros en 2011 (soit près d'un cinquième de l'écart entre les contributions employeurs prévues et celles encaissées) :**

*« Le recours à des agents non titulaires se traduit nécessairement, sur le titre 2, par une minoration des contributions au CAS « Pensions ». Les différences de taux de cotisation (hors CAS « Pensions ») entre titulaires et non titulaires conduisent par ailleurs, à niveau de rémunération nette identique, à redéployer des crédits de CAS vers de la dépense hors CAS (dépense de cotisations employeurs, notamment retraites).*

*« A titre d'exemple, l'effet de substitution entre titulaires et non titulaires constaté à la rentrée scolaire 2011 (recrutement de 2 764 agents contractuels) a minoré d'environ 48 millions d'euros la contribution au CAS pensions (niveau de contribution au CAS d'un fonctionnaire enseignant entrant \* effectifs recrutés). Une diminution du nombre de départs à la retraite pourra se traduire l'année suivante, par l'effet inverse, de même que la titularisation des agents contractuels ».*

**Ce phénomène**, bien que marginal au regard de la masse des contributions employeurs et des cotisations au CAS « Pensions », **mériterait d'être mieux appréhendé**, notamment par une information spécifique dans les PAP et les RAP. Au demeurant, des travaux méthodologiques ont été engagés sur cette question, entre la direction du budget et le ministère de l'éducation nationale, pour affiner les prévisions de recettes.

Avec les « surnombres » de professeurs titulaires du premier degré (c'est-à-dire les écarts avec les prévisions de départs en retraite), l'effet de substitution entre personnels titulaires et non titulaires a été, en 2011, le principal **facteur de sous-exécution des recettes du CAS « Pensions »** du ministère de l'éducation nationale par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Les contributions employeur ont atteint 15,945 milliards d'euros en exécution, soit **un manque à gagner de 124,59 millions d'euros** (ou 0,78 % de la contribution employeurs du ministère de l'éducation nationale) **par rapport à la loi de finances initiale pour 2011**. L'écart par rapport à la prévision s'est accru par rapport à 2010, où il ne s'élevait qu'à 71,61 millions d'euros (soit 0,46 % des contributions prévues en loi de finances initiale).

Inversement, des mesures de titularisation des personnels contractuels se traduiraient par des cotisations supplémentaires au CAS « Pensions ».

Afin de mieux appréhender l'ensemble de ces phénomènes, la Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution budgétaire 2011<sup>1</sup>, a préconisé la **mise en place d'un indicateur de performance mesurant les différences entre les prévisions et les exécutions de recettes** pour les contributions

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Compte d'affectation spéciale « Pensions ».

employeurs et les cotisations salariales, sur le modèle de ce qui est aujourd'hui prévu pour les dépenses.

Même si cette information serait utile, votre rapporteur spécial note que les gestionnaires du CAS « Pensions » ne disposent toutefois pas de leviers d'action pour réduire les écarts avec les prévisions, lesquels traduisent des choix de gestion des ministères, par exemple pour le recrutement de contractuels.

## ***B. UN PILOTAGE À RENFORCER***

Comme l'analyse de l'exercice de prévision des dépenses et des recettes le laissait entrevoir (*cf.* partie II.A du présent rapport), le pilotage du CAS « Pensions » fait intervenir de nombreux acteurs, notamment le SRE, la direction du budget et les ministères employeurs.

Cette organisation fait, avant tout, ressortir le besoin, d'une part, d'une **meilleure association des ministères employeurs au dispositif d'alerte** en cas de dérapage des dépenses ou d'insuffisance des recettes et, d'autre part, d'une **amélioration du recouvrement des recettes devant être versées par certains employeurs d'agents publics**.

Même si le sujet dépasse la question du seul fonctionnement du CAS « Pensions », **votre rapporteur spécial a également souhaité, dans ce cadre, dresser le bilan de la réforme plus globale de la chaîne de gestion des pensions de l'Etat introduite par la révision générale des politiques publiques.**

### **1. Le rôle pivot du SRE, mais l'intervention de nombreux autres acteurs**

L'établissement des prévisions de recettes et de dépenses du programme 741, puis la liquidation et le paiement des pensions, font intervenir un grand nombre d'acteurs. Parmi ces derniers :

- le **service des retraites de l'Etat (SRE)** élabore les prévisions de dépenses de pensions, assure la préparation des documents budgétaires et veille à l'équilibre du compte. Il assure la liquidation des pensions des fonctionnaires et est en charge de l'animation du réseau de paiement, formé par les centres de gestion des retraites, ainsi que la coordination des acteurs de la chaîne des pensions ;

- la **direction du budget** procède au suivi du compte en prévision et en exécution ; elle veille au respect de l'équilibre pluriannuel du compte et de la correcte budgétisation des recettes et des dépenses ;

- le **réseau territorial de la direction générale des finances publiques (DGFIP)** assure le paiement des pensions par les centres de gestion des retraites et recouvre les recettes destinées au compte ;

- les **ministères employeurs** établissent les assiettes de cotisation en lien avec la direction du budget et versent les cotisations ; gestionnaires de la carrière des agents, ils en déclarent le déroulé et complètent les comptes individuels retraite pour permettre, à compter de l'année 2013, la mise en œuvre de la réforme de gestion des départs en retraite.

*a) Le SRE : un gestionnaire du CAS dont les activités interagissent peu avec celles des ministères employeurs*

Intégré à la DGFIP, le **SRE joue un rôle de tête de réseau et de coordination de la gestion des pensions** (cf. encadré ci-après).

Le SRE n'est pas réellement un partenaire des ministères employeurs, à la différence de la direction du budget. Lors de leurs auditions par votre rapporteur spécial, les représentants des ministères ont ainsi déclaré n'avoir que peu ou pas de relations directes avec le SRE.

**L'exercice par le SRE de ses missions de gestion des pensions :  
des relations limitées avec les ministères employeurs**

Le SRE coordonne la **gestion des pensions** :

- il assure l'animation du réseau de paiement par les centres de gestion des retraites ;
- il participe à la coordination de l'action du réseau d'encaissement, en lien étroit avec le service comptable de l'Etat et plus particulièrement, au sein de ce service, avec la mission doctrine comptable et contrôle interne comptable, en matière de réglementation (par la préparation des circulaires relatives aux nomenclatures du CAS « Pensions ») et de contrôle des recettes (par la conception et la diffusion de référentiels et d'outils de contrôle), en répondant aux questions des employeurs ;
- il est ordonnateur des dépenses centrales du CAS « Pensions » (compensations démographiques inter-régimes, transferts à la CNRACL dans le cadre des pensions des agents décentralisés, affiliations rétroactives, intérêts moratoires sur décision de justice dans le cadre des révisions de pensions).

**Avec les ministères employeurs, les relations du SRE s'exercent :**

- de manière indirecte, par la participation du SRE aux travaux d'un service à compétence nationale, l'Opérateur national de paie (ONP)<sup>1</sup> ;
- par ses réponses à toute question des employeurs concernant les versements au CAS « Pensions » ;
- par la mise en place d'un circuit de remontées d'informations financières, afin de permettre à terme au SRE de **contrôler les montants déclarés**.

*Source : SRE, réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial*

---

<sup>1</sup> Créé en 2007, l'ONP est rattaché à la direction générale des finances publiques et à la direction générale de l'administration et de la fonction publique. L'ONP est alimenté par les données des Systèmes d'Information des Ressources Humaines (SIRH) des ministères. Il permet de fiabiliser les échanges d'informations entre administrations et de mettre en place de nouveaux modes de contrôle pour accroître la qualité comptable et réglementaire de la paie, dans le cadre notamment de la certification des comptes.

Comme indiqué précédemment, le SRE réalise les **prévisions pluriannuelles** de la dépense de pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité. Toutefois, la direction du budget réalise les prévisions de recettes de cotisations et contributions en utilisant l'information dont elle dispose en ce qui concerne la masse salariale des administrations, ce qui lui permet de fixer les taux de contribution nécessaires pour garantir l'équilibre du programme 741.

Les documents budgétaires (PAP, RAP) sont ainsi préparés par le SRE en collaboration avec la direction du budget.

Le SRE exerce ensuite le **suivi de l'exécution** du programme 741. Le suivi comptable mensuel se double d'une **démarche prospective** sur chaque recette et dépense afin d'anticiper tout déséquilibre qui viendrait à se produire en cours d'année. **Le SRE peut ainsi alerter** la direction du budget dès que des écarts apparaissent, afin d'envisager des mesures correctrices.

*b) Le rôle central de la direction du budget dans l'élaboration des prévisions de recettes et la fixation des cotisations employeurs, en liaison étroite avec les ministères employeurs*

En matière de prévision de recettes et de fixation des taux de contribution employeurs, c'est **la direction du budget qui conserve un rôle central en liaison étroite avec les ministères employeurs.**

Les relations entre la direction du budget et les ministères employeurs s'inscrivent dans le cadre général du cycle de préparation du budget.

- En février, lors de la **réunion technique préparatoire**, chaque ministère produit pour la direction du budget une exécution des crédits du CAS « Pensions » de l'année N-1 et établit une prévision de ces dépenses pour l'année N issue des documents prévisionnels de gestion. Par ailleurs, il transmet des données relatives aux assiettes exécutées et prévisionnelles servant à calculer les contributions employeurs des pensions civiles et militaires.

- En mai, lors de la **conférence de budgétisation**, les ministères fournissent des projections pluriannuelles des assiettes servant à calculer la future contribution employeurs dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances et de la programmation pluriannuelle. Les modalités de ces projections donnent lieu à des processus d'échange d'informations itératifs avec la direction du budget.

En année de programmation pluriannuelle, les montants du CAS « Pensions » ainsi que les taux de contribution sont fixés dans la lettre plafond. Pour les années intermédiaires, les taux donnent lieu à des ajustements portés à la connaissance des ministères employeurs, généralement lors de la phase de répartition des crédits.

- En juillet, lors de la **réunion de répartition**, chaque ministère propose une ventilation des dotations du CAS « Pensions » par programme (et, pour le ministère de la défense, en distinguant les pensions civiles et militaires), qui se fonde sur les données d'assiette transmises. Il vérifie et, le cas échéant, renégocie en amont avec la direction du budget que la dotation au CAS « Pensions » attribuée correspond bien au produit de l'assiette et du taux.

- Pendant l'examen parlementaire du budget, les éventuels amendements portant sur les assiettes et les taux de cotisations conduisent à une révision du montant des dotations calculée par la direction du budget.

- **En cours de gestion**, chaque ministère actualise au moins deux fois par an la prévision des versements au CAS « Pensions » (la première fois, à partir des données constatées en mai), et il la transmet au bureau sectoriel compétent de la direction du budget. En fin d'exercice, il communique les montants prévisionnels des versements au CAS « Pensions » pour la fin de l'année. En cas de besoin, il sollicite l'ouverture de crédits supplémentaires pour pouvoir s'acquitter de ses contributions.

**Les échanges entre les ministères employeurs et la direction du budget portent ainsi sur les assiettes et les dotations**, en prévision et en exécution, mais **pas sur les taux de contribution employeurs, arrêtés par le ministère chargé du budget** pour assurer l'équilibre du CAS « Pensions ». La direction du budget communique ensuite ces taux aux ministères employeurs dans les circulaires budgétaires puis lors de la parution du décret annuel.

Lors de leurs auditions, plusieurs représentants des ministères employeurs ont observé **n'être associés qu'à l'élaboration des recettes** du programme 741, et **pas à ses dépenses ni a fortiori à la détermination de l'équilibre du CAS**.

En effet, il n'y a guère d'espace pour une « contractualisation » de ces relations, dans la mesure où **les cotisations et contributions employeurs constituent**, comme les autres cotisations sociales, **une dépense obligatoire**. Placée au cœur du réseau d'informations des ministères, la direction du budget est ainsi pleinement dans son rôle d'assurer les déterminants de l'équilibre budgétaire et, en l'occurrence, du CAS « Pensions ».

Cependant, cette séparation des rôles n'est **pas de nature à sensibiliser, ni à responsabiliser** les ministères sur les enjeux budgétaires liés CAS « Pensions ».

C'est pourquoi il serait utile d'envisager, *a minima*, une meilleure insertion des ministères employeurs dans les dispositifs d'alerte sur les écarts apparaissant, en gestion, avec les prévisions de recettes et de dépenses, et que révèle le suivi de la masse salariale.

*c) Le suivi de la masse salariale : pour un partage du dispositif d'alerte avec les ministères employeurs ?*

Comme cela a été analysé précédemment, le pilotage du CAS « Pensions » est étroitement lié au suivi de la masse salariale.

(1) Les progrès réalisés par la circulaire du Premier ministre du 22 février 2011

La circulaire du Premier ministre du 22 février 2011 sur le renforcement du pilotage et du contrôle de la masse salariale et des emplois de l'Etat a visé à améliorer le suivi et l'exécution des dépenses de personnel, y compris de la masse salariale qui constitue l'assiette des dépenses du CAS « Pensions ».

La circulaire du 22 février 2011 précitée a conduit à l'élaboration d'un **document prévisionnel de gestion ministériel (DPGM)** actualisé mensuellement, décrivant :

- la mise en œuvre du schéma d'emplois ;
- les prévisions détaillées d'entrées et de sorties ;
- une prévision mensuelle de consommation du plafond d'emplois ;
- des prévisions détaillées en termes de masse salariale (mesures catégorielles, heures supplémentaires).

Cet outil vise à pouvoir faire face à des circonstances imprévisibles au moment de la préparation et de l'adoption de la loi de finances initiale, par exemple en cas d'écarts par rapport aux prévisions sur les comportements individuels de départ en retraite. Parallèlement, les prérogatives du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sont renforcées, puisque le CBCM vise le DPGM.

S'il est encore trop tôt pour faire le bilan de ce nouveau dispositif, son utilité est avérée : les **bases** sont aujourd'hui posées pour **la constitution d'un système complet d'alerte**, qui associerait l'ensemble des parties prenantes au recouvrement des recettes et au versement des dépenses de pension.

On a vu que, d'ores et déjà, **le SRE peut alerter** la direction du budget dès que des écarts apparaissent en exécution sur le CAS « Pensions », en vue de prendre rapidement des mesures correctrices sans attendre la fin de l'exercice. Il serait utile d'**intégrer les ministères employeurs dans ce circuit d'alerte**, notamment par des échanges systématiques d'informations sur le suivi des recettes et des dépenses de pension en cours d'exercice, en croisant les données du SRE avec celles issues des DPGM ministériels.

(2) Des mesures spécifiques au ministère de la défense et aux établissements publics

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le déploiement de Chorus au ministère de la défense s'est inscrit dans un meilleur suivi des dépenses de titre 2 des personnels militaires grâce à l'établissement d'une nouvelle cartographie des dépenses militaires (cf. encadré ci-dessous). En effet, auparavant « **ni la direction du budget ni le ministère de la défense ne dispos[ai]ent d'un outil de suivi automatique de l'exécution de la masse salariale des militaires ; le ministère de la défense ne dispos[ait] que de remontées, non automatisées et irrégulières, des centres payeurs des armées, largement insuffisantes pour piloter la masse salariale** » – comme l'avait observé l'inspection générale des finances dans un rapport de 2006 sur le recouvrement des recettes du CAS « Pensions »<sup>1</sup>.

### La nouvelle cartographie des dépenses militaires

« La nouvelle cartographie des dépenses militaires mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2010 a centralisé la responsabilité de l'ordonnancement en matière de solde des militaires des trois armées, du service de santé des armées et de la gendarmerie nationale sur un ordonnateur unique, le Service exécutant de la solde unique (SESU), situé à Metz.

« Corrélativement, la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Moselle est devenue comptable unique de la solde des militaires, et dans ce cadre comptable assignataire de la recette « militaire » du CAS pensions. Jusqu'au 31 décembre 2009, six comptables étaient assignataires des dépenses militaires de paie.

« Cette réorganisation a coïncidé avec le déploiement de CHORUS au 1<sup>er</sup> janvier 2010 dans les services gestionnaires du ministère de la défense.

« Les demandes de paiement des contributions militaires du ministère de la défense ont ainsi été émises à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 dans CHORUS, suivies par les contributions employeurs de la gendarmerie à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

« Ces réorganisations, dans un contexte de changement applicatif, ont impacté les délais de comptabilisation des recettes budgétaires correspondantes pour le CAS « Pensions », sans, toutefois, que l'équilibre du CAS « Pensions » en soit affecté. Ces questions ont donné lieu à de nombreux échanges entre la DGFIP, la direction du budget et le ministère de la défense au cours des années 2011 et 2012 ».

Source : SRE, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

---

<sup>1</sup> Inspection générale des finances, rapport sur le recouvrement des recettes du CAS « Pensions », novembre 2006. Rapport n° 2006-M-076-02, établi par Franck Avice, Cécilia Berthaud, Vincent Menuet et Catherine Sueur, sous la supervision de François Auvigne.

En 2006, l'IGF avait également souligné les **insuffisances du suivi des personnels militaires dits « hors budget »**, c'est-à-dire employés dans la sphère publique de l'Etat en dehors des armées :

*« Les militaires "hors budget" font l'objet d'un suivi très insuffisant de la part du ministère de la défense et des ministères employeurs (affaires étrangères, outre-mer, intérieur, équipement) »<sup>1</sup>.*

Dans son rapport précité de 2006, l'IGF avait aussi mis en évidence le **manque de connaissance des contributions et cotisations dues par les établissements publics** :

*« Dans le cas des établissements publics, il n'existe aucune liste exhaustive des débiteurs du CAS « Pensions ». De plus, plusieurs comptables peuvent intervenir pour un même établissement public et, pour la plupart d'entre eux, ils ne connaissent pas l'assiette des contributions et cotisations qu'ils sont censés recouvrer. Les difficultés sont accrues pour les **agents détachés** dont la situation est mal connue et qui sont suivis par les ministères d'origine de l'agent sans aucune coordination »<sup>2</sup>.*

Interrogé sur ce point, le SRE a répondu qu'une responsabilisation des employeurs d'agents détachés a été mise en place corrélativement à une simplification des modalités de versement au CAS « Pensions ». Des procédures de suivi effectif des cotisations dues par les autres employeurs que l'Etat, comme les établissements publics, ont toutefois permis des progrès (cf. encadré ci-dessous).

#### **Les mesures mises en place pour améliorer la connaissance des employeurs et le suivi de la masse salariale**

« Suite au rapport n° 2006-M-076-02 de l'IGF (novembre 2006) plusieurs actions ont été menées pour renforcer la connaissance des employeurs et de leur masse salariale, simplifier les procédures de recouvrement et développer les contrôles.

« Dès 2007, une responsabilisation des employeurs d'agents détachés avait été introduite, en même temps qu'une simplification des modalités de versement au CAS « Pensions » : le décret du 19 décembre 2007 a ainsi retenu le principe du versement spontané au CAS suite à précompte mensuel, en remplacement du système antérieur des lettres de rappels trimestrielles des ministères (dont les insuffisances avaient été soulignées par l'IGF). Un comptable a d'autre part été désigné pour encaisser l'ensemble des versements au CAS « Pensions » en provenance des employeurs d'agents détachés sur emplois ne conduisant pas à pensions (le CBCM finances).

« En ce qui concerne les outils, le SRE a développé à partir de 2008 une base de données (infocentre) retraçant les assiettes des retenues pour pensions et allocations temporaires d'invalidité (ATI). Cet infocentre, dénommé « silo comptable », retrace les données suivantes :

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid. *Souligné par votre rapporteur spécial.*

« - Données relatives aux versements effectués par les employeurs dont les opérations de liquidation de la paie sont assurés via l'application PAY, ce qui comprend non seulement les ministères mais également les établissements publics sous convention de paie à façon. En 2011, ces derniers représentaient 3,2 milliards d'euros soit 69 % des recettes des établissements publics au CAS « Pensions » – programme 741 – inscrites aux lignes de cotisations et contributions des agents propres des établissements publics et agents détachés sur emplois conduisant à pension.

« - Données relatives aux versements relatifs aux agents détachés sur emplois ne conduisant pas à pension, effectués par les employeurs qui disposent de leur propre logiciel de paie (0,4 milliard d'euros en 2011).

« - Données recueillies grâce aux déclarations dématérialisées des données sociales. Sur ce point, la généralisation de la nouvelle norme déclarative (4DS) en 2012 à l'ensemble des contributeurs du CAS « Pensions » constitue une avancée décisive en vue d'une connaissance exhaustive des employeurs. Ces données sont actuellement en cours de fiabilisation.

« Enfin, des échanges directs du SRE avec les 20 principaux établissements publics hors convention de paie à façon (montant des versements au CAS « Pensions » en 2011 : 1,3 milliard d'euros), complètent ces informations.

« Ainsi, en suivant les 20 principaux établissements publics hors paie à façon et les établissements publics sous convention de paie à façon, le SRE contrôle maintenant 97 % des recettes des établissements publics du CAS « Pensions ». Il connaît les employeurs concernés et les assiettes en jeu. Il peut détecter des anomalies portant sur la cohérence entre le montant versé et l'assiette déclarée ainsi que des retards de versement ».

Source : SRE

Pour les établissements publics, des difficultés sont toutefois encore reconnues, liées notamment à la « *bascule d'assiette entre titre 2 et titre 3* »<sup>1</sup>, pour les personnels militaires des établissements publics, ce qui expliquerait la différence de 41,5 % entre les montants prévus en LFI 2011 (22 millions d'euros) et les recettes perçues (12,9 millions d'euros). Même si elles portent sur des montants assez faibles au regard de la masse des recettes du CAS, les différences entre la prévision et l'exécution sont, en valeurs relatives, très importantes.

## **2. Des difficultés de recouvrement des recettes en partie résolues**

Les problèmes posés par la gestion des dépenses de personnel de certains employeurs ne concernent pas seulement le suivi de la masse salariale, mais aussi les délais de versement des contributions au CAS. Ces questions sont toutefois en partie résolues.

---

<sup>1</sup> RAP 2012 du CAS « Pensions ». Citation p. 13.

a) Des retards ayant fortement pesé sur la trésorerie du CAS

Le recouvrement des recettes fait apparaître **des variations mensuelles qui sollicitent fortement la trésorerie du CAS « Pensions »**.

Pour le suivi de ses encaissements et décaissements, le SRE calcule un solde global, appelé « solde avec recettes en attente d'imputation » (SRAI), lequel correspond au cumul de deux soldes :

- le « solde budgétaire », qui est le solde d'exécution en cours d'exercice ;

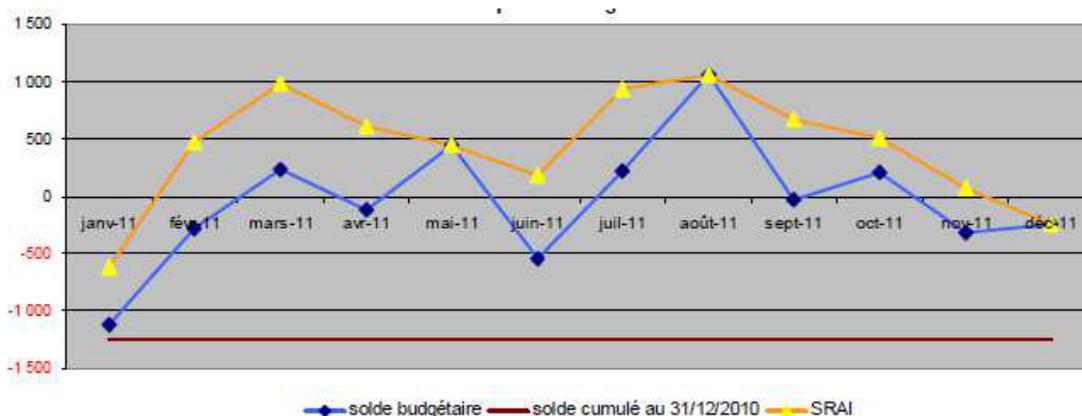
- le solde des opérations en voie de rattachement au CAS, à savoir les opérations figurant sur le compte pivot du CAS, les opérations sur les comptes d'imputation provisoires et les versements des contributions militaires validées le mois (m) dans Chorus à destination du CAS mais qui ne sont constatées en recettes que le mois suivant (m + 1).

En d'autres termes, le « solde budgétaire » retrace une comptabilité de caisse et le SRAI une comptabilité en droits acquis, en intégrant les opérations en cours de rattachement.

Compte tenu des montants mensuels des comptes d'imputation provisoire et des contributions militaires validées dans Chorus, il existe de fortes variations infra-annuelles entre le SRAI et le solde budgétaire, comme le fait apparaître le graphique ci-dessous.

**Solde du CAS « Pensions » au cours de la gestion 2011**

(en millions d'euros)



*Note : Le solde budgétaire correspond au solde budgétaire cumulé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Le solde cumulé au 31/12/2010 correspond au plancher en deçà duquel le solde budgétaire cumulé de l'année 2011 ne peut descendre (il était de 1 253 Md€ au 31 décembre 2010). Le solde avec recettes en attente d'imputation correspond au SRAI cumulé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.*

Source : Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Compte d'affectation spéciale «Pensions »

On observe que le SRAI mensuel a été positif pendant tout l'exercice, sauf en janvier et en décembre 2011. En revanche, **le solde budgétaire a été souvent négatif, ayant même dangereusement approché (en janvier) du solde cumulé** – c'est-à-dire du niveau de déficit en-deçà duquel le fonds de roulement du CAS « Pensions », qui s'élevait pourtant à 1,253 milliard d'euros au 31 décembre 2010, ne serait plus suffisant pour faire face aux besoins de trésorerie.

Ces déséquilibres tiennent en partie aux délais du circuit comptable. Mais ils sont aussi imputables aux **retards des versements effectués par certains ministères, en particulier sur les programmes 742 et 743.**

S'agissant des versements de la subvention d'équilibre au FSPOEIE (programme 742), ceux-ci doivent être effectués à hauteur de 60 % de la somme due fin janvier, et de 40 % fin juin. Les retards ont concerné deux ministères, qui n'emploient toutefois qu'un nombre limité d'ouvriers d'Etat : le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie, pour des subventions annuelles s'élevant respectivement à 11,4 millions et 1,3 million d'euros.

Sur le programme 743, le versement de six douzièmes de la subvention du ministère de la défense (soit 313 millions d'euros)<sup>1</sup>, destinée à la retraite du combattant et aux pensions militaires d'invalidité, n'a été encaissé qu'au début du mois de février, ce qui explique une part importante du déficit du solde cumulé observé fin janvier 2011 (proche de 700 millions d'euros). Toujours sur le programme 743, des retards ont été imputables aux versements du ministère de l'intérieur, pour les pensions des ministres des cultes d'Alsace-Moselle (pour une subvention annuelle de 15 millions d'euros) et du ministère du logement et de la ville, s'agissant de l'allocation de reconnaissance des anciens supplétifs, laquelle s'élève à 22 millions d'euros.

*b) Des progrès en gestion pour faire face à ces déséquilibres*

Pour faire face à ces déséquilibres ponctuels, des progrès ont été réalisés progressivement.

Ainsi, **depuis le début de l'année 2012, les contributions militaires sont intégralement versées en comptabilité budgétaire à la fin de chaque mois.**

En outre, des **mesures** ont été prises **en gestion** dès **2012** pour réduire les délais et moins exposer la trésorerie du CAS aux aléas des dates de versement :

- les dépenses relatives à l'affiliation rétroactive à la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés (CNAVTS) des militaires rayés des contrôles sans droit à pension de retraite, ainsi que les dépenses du transfert Etat-CNRACL, devraient être anticipées par des versements dès décembre ;

---

<sup>1</sup> Sur le programme 743, le reliquat de la subvention du ministère de la défense est versé à raison de cinq douzièmes en juillet et un douzième en novembre.

- le versement de la subvention du ministère de la défense au programme 743 a été opéré de manière anticipée en janvier, pour un montant s'élevant à onze douzièmes de la subvention annuelle.

Il est par ailleurs prévu d'**étendre à tout employeur de fonctionnaires de l'Etat l'exigibilité d'encaissement des cotisations et contributions au dernier jour du mois**. Cette obligation est actuellement limitée aux établissements publics et organismes dotés de l'autonomie financière, ainsi qu'aux employeurs de fonctionnaires de l'Etat ou militaires accueillis sur des emplois ne conduisant pas à pension. Cette mesure sera assortie de pénalités en cas de retard (*cf. infra*). Les versements seront accompagnés d'un bordereau mensuel, selon des modalités de déclaration annuelle de ces informations financières dans le cadre du dispositif des comptes individuels retraite.

En vue de faire davantage coïncider le SRAI et le solde budgétaire, l'automatisation des écritures de recettes au CAS « Pensions » dans le cadre de la trajectoire comptable Chorus a été réalisée en 2012 pour les écritures de contributions employeurs de l'ensemble des ministères civils (*cf. encadré ci-dessous*).

**Les progrès dans la gestion des pensions  
suite à la mise en œuvre de la trajectoire comptable Chorus**

« Avec la mise en œuvre de sa trajectoire comptable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le projet Chorus, entré dans sa dernière phase de déploiement, retrace désormais les comptabilités générale et budgétaire de l'Etat, et donc du CAS « Pensions ».

« La trajectoire comptable Chorus constitue une avancée très importante pour le CAS « Pensions » :

« -elle offre une automatisation des écritures de recettes de cotisation et contributions employeurs issues de la paie des fonctionnaires civils (et militaires à la marge) de l'Etat en mode PSOP<sup>1</sup>, alors que le système antérieur reposait sur des comptes de liaisons avec le CAS « Pensions », dénoués en mode manuel au stade de l'inscription des recettes budgétaires au programme 741. Cela permet de réduire le délai de comptabilisation des recettes issues de la paie des fonctionnaires civils employés par l'Etat ou dans un établissement public sous convention de paie à façon (soit 68 % de la recette mensuelle) ;

« -elle réduit de plusieurs jours les délais de traitement des flux comptables grâce à l'unicité du système d'information budgétaire et comptable. Cette avancée est importante en matière de comptabilisation de la recette « militaire ».

« Pour l'exercice de ses fonctions de responsable de programme, le Service des retraites de l'Etat a adapté ses outils de pilotage du CAS « Pensions », qui reposent désormais sur les restitutions et l'infocentre Chorus, en remplacement d'INDIA LOLF ».

*Source : SRE, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial*

---

<sup>1</sup> *Paye Sans Ordonnancement Préalable.*

*c) Vers la mise en place de pénalités pour les ministères ne respectant pas les délais de versement*

Mais la responsabilisation des ministères employeurs pour respecter les délais de versement dépasse les seuls ajustements dans les dates de versement pour éviter les décalages de trésorerie. Depuis 2010, **le SRE et la direction du budget travaillent à la mise en place d'un dispositif de pénalités, en cas de non-respect des délais de versement.**

Cette mesure sanctionnerait l'extension, décrite plus haut, à tous les employeurs de l'obligation de verser les cotisations et contributions au dernier jour du mois. Suivant les deux projets de décret en préparation (dont un décret en Conseil d'Etat en ce qui concerne les pénalités), en l'absence de paiement intégral des cotisations et contributions dues pour le financement des pensions et allocations temporaires d'invalidité, l'employeur serait passible d'une **majoration**. Cette pénalité s'appliquerait sur les sommes non payées dans la caisse du comptable public le dernier jour du mois auquel elles se rapportent.

En mars 2012, les deux projets de décret avaient été validés par la DGFIP et la direction du budget, mais devaient encore faire l'objet d'un examen des ministères de la justice, de la fonction publique et de la défense, ainsi que de la commission consultative d'évaluation des normes.

Un tel dispositif s'inspire des pénalités imposées aux entreprises lorsqu'elles ne s'acquittent pas du versement de leurs cotisations dans les délais, en reprenant les dispositions de l'article R. 243-16 du code de la sécurité sociale<sup>1</sup>, applicables aux entreprises.

Une phase amiable d'échanges d'informations avec l'employeur aura lieu préalablement à toute décision d'émission de titre, laquelle ne sera pas automatique. Le titre sera pris en charge et recouvré par les comptables du réseau de la DGFIP, assignataires des recettes du CAS « Pensions ».

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article R. 243-16 du code de la sécurité sociale, « le défaut de production, dans les délais prescrits, des documents prévus aux articles R. 243-13 et R. 243-14 entraîne une pénalité de 7,5 euros par salarié ou assimilé figurant sur le dernier bordereau ou la dernière déclaration remise par l'employeur ; lorsque l'employeur n'a jamais produit de bordereau ou de déclaration ou lorsque le dernier bordereau produit comporte la mention " néant ", la pénalité de 7,5 euros est encourue pour chaque salarié ou assimilé dont le contrôle a révélé l'emploi dans l'entreprise. Le total des pénalités ne peut excéder 750 euros par bordereau ou déclaration. Si le retard excède un mois, une pénalité identique est automatiquement appliquée pour chaque mois ou fraction de mois de retard.

« Une pénalité de 7,5 euros est aussi encourue pour chaque inexactitude quant au montant des rémunérations déclarées ou chaque omission de salarié constatée sur le bordereau ou la déclaration produite par l'employeur. Le total des pénalités ne peut excéder 750 euros par bordereau ou déclaration ».

Cette mesure sera indéniablement utile pour éviter des négligences de gestion par leurs employeurs qui pénalisent le CAS « Pensions ». A la différence toutefois des pénalités de retard dues par les particuliers, elle serait **neutre sur l'équilibre du budget de l'Etat**, si elle n'avait vocation qu'à retirer des ressources des ministères pour abonder les recettes inscrites au CAS « Pensions ».

Mais, en réalité, les ministères employeurs de personnels civils ne seront pas concernés, puisque le paiement s'opérera automatiquement dans le cadre de la paie des agents de l'Etat. Pour leur part, les ministères employeurs de militaires s'efforcent actuellement de payer leurs contributions avant le paiement des pensions, soit plusieurs jours avant la fin du mois, et ne sont donc pas visés.

**En fait, le dispositif a vocation à s'appliquer essentiellement aux employeurs situés en dehors du champ du budget de l'Etat** : établissements publics, collectivités locales, La Poste, Orange et tout autre employeur de fonctionnaires de l'Etat redevable d'une contribution au CAS « Pensions ».

*d) Une amélioration du contrôle a posteriori*

Dans un rapport précité de 2006 sur le recouvrement des recettes du CAS « Pensions », l'IGF avait également observé l'absence de contrôle *a posteriori* entre l'évolution de la masse salariale et les cotisations et contributions perçues :

*« Il n'existe pas de contrôles comptables de cohérence entre la masse salariale exécutée et les retenues et contributions perçues »<sup>1</sup>.*

Il s'agissait d'observations formulées à la fin de la première année de mise en place du CAS « Pensions ». Depuis, des contrôles de cohérence comptable ont été mis en place. Les méthodes de ces contrôles et les principaux résultats de la gestion 2011 sont présentés dans l'encadré ci-après. Le SRE n'a pas à déplorer d'écarts inexplicables.

---

<sup>1</sup> *Inspection générale des finances, rapport sur le recouvrement des recettes du CAS « Pensions », novembre 2006. Rapport n° 2006-M-076-02, établi par Franck Avice, Cécilia Berthaud, Vincent Menuet et Catherine Sueur, sous la supervision de François Auvigne.*

### **Les contrôles comptables de cohérence entre la masse salariale exécutée et les retenues et contributions perçues**

« Les contrôles comptables sont réalisés par le Service comptable de l'Etat de la DGFIP qui, au travers des contrôles de troisième niveau, examine la cohérence des données comptables, ainsi que l'établit la synthèse ci-après des contrôles opérés au cours de la gestion 2011.

« Les contrôles de cohérences comptables de troisième niveau sur les cotisations salariales et les contributions employeurs visent à s'assurer de :

« - La bonne application des taux de contribution employeurs et de cotisations salariales,

« - La comptabilisation des recettes du CAS « Pensions » sur les comptes prévus par la réglementation comptable,

« - La régularité dans l'encaissement de ces recettes de pension (absence de retard). Dans cette optique, plusieurs types de contrôles de cohérences complémentaires sont mis en œuvre selon une périodicité mensuelle :

I.1) Des contrôles de cohérences sont tout d'abord effectués à partir de ratios : «Contributions employeurs de fonction / cotisations salariales de pension ».

« Ces contrôles visent à s'assurer de la justesse des taux de contribution employeurs de pensions et de celui des cotisations salariales appliqués lors de la paie (à partir d'un ratio standard appelé « rapport pivot » ou « ratio d'or »).

« Les cotisations et les contributions sont essentiellement calculées à partir du TIB (traitement indiciaire brut).

« Le calcul des ratios est découpé par catégories de personnel (personnels civils, militaires, détachés auprès des collectivités locales, personnels fonctionnaires des établissements publics, de la Poste et de France Télécom).

« En ce qui concerne le personnel civil de l'Etat, les recettes de pension proviennent principalement de la Paie Sans Ordonnancement Préalable (PSOP). Le calcul des cotisations salariales et des contributions employeurs de pension à partir du TIB sont effectués par l'application PAY (la procédure de calcul est entièrement automatisée et homologuée). Des états édités par l'application PAY indiquent aux services liaison-rémunérations, les comptes du CAS « Pensions » sur lesquels les recettes de pensions doivent être comptabilisées. Une fois ces recettes encaissées en fin de mois sur les comptes de recettes budgétaires du CAS « Pensions », l'analyse des ratios « Contributions employeurs de pensions / cotisations salariales de pensions » des personnels civils aboutit toujours à des résultats cohérents avec le rapport pivot (ratio national égal à 8.05 pour un rapport pivot de 8.05).

« Pour les militaires, l'essentiel de la paie fonctionne en mode dérogatoire. La paie est versée, à partir de fonds d'avances, par le ministère de la défense aux troupes (via les trésoriers militaires qui fonctionnent selon un mode proche des régies). La constatation de la dépense de paie se fait dans Chorus (puis dans NDC et CGL jusqu'au 31/12/2011) à partir de données transmises par les applications de paie du Ministère de la Défense (dont « Louvois » qui a vocation à devenir l'unique application de paie dès 2012). Les contributions employeurs sont versées au CAS « Pensions » à partir de demandes de paiement (DP) directes transmises à Chorus. Les cotisations salariales de pensions sont versées sous forme de virements bancaires à la DRFiP de Moselle par les trésoriers militaires.

« Les ratios de cohérence pour la défense sont suivis en local par la DRFiP 971000 (par trésorier militaire) et ne font pas ressortir d'écarts non justifiés avec le rapport pivot au 31/12/2011.

« Pour les autres catégories d'agents (agents des établissements publics, agents détachés), la transmission des données comptables relatives aux cotisations salariales et aux contributions employeurs de pension se fait sur la base d'un système déclaratif.

« Les ratios de ces catégories d'agents sont cohérents avec leurs rapports pivots.

I.2) D'autres contrôles de cohérence comptable complètent l'analyse des ratios.

« a) Des contrôles de cohérences entre les comptes pivots du CAS « Pensions » et les comptes de recettes budgétaires (PSOP uniquement)

« Pour les personnels civils de l'Etat, dans le cadre de la PSOP, le contrôle de cohérence "Contributions employeurs de pensions / Cotisations salariales de pension" est complété par la mesure de la cohérence entre :

« - les recettes versées sur les comptes pivots (comptes 181.11x) de la paie et provenant de l'application PAY ;

« - les masses financières comptabilisées sur les comptes de recettes budgétaires dédiés du CAS « Pensions » pour les personnels civils de l'Etat.

« b) Des contrôles de cohérence entre les charges internes et les produits internes (personnels civils et militaires de l'Etat uniquement)

« Pour les contributions employeurs de pension et les Allocations Temporaires d'Invalidité (ATI) des personnels civils et militaires, un contrôle de cohérence est effectué par chacune des catégories de personnel entre :

« - Les versements de contributions employeurs et d'ATI au CAS « Pensions » par le budget général (charges internes) ;

« - Les recettes de pensions encaissées sur les comptes du CAS « Pensions » en provenance du budget général pour les contributions employeurs et les ATI de ces personnels.

« Ce contrôle est également mené dans le cadre de la neutralisation des charges internes et des produits internes qui intervient deux fois dans l'année puis en fin de gestion.

« Ces deux dernières catégories de contrôles ne font pas ressortir d'écarts non expliqués ».

Source : SRE

### **3. Le versement des pensions : quel bilan de la réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat ?**

La réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat n'est pas directement liée au sujet de contrôle choisi par votre rapporteur spécial. **Cette réforme ne porte pas sur le fonctionnement du CAS en tant que tel, mais sur la chaîne de gestion des pensions**, de la constitution des dossiers de pensions au versement de celles-ci.

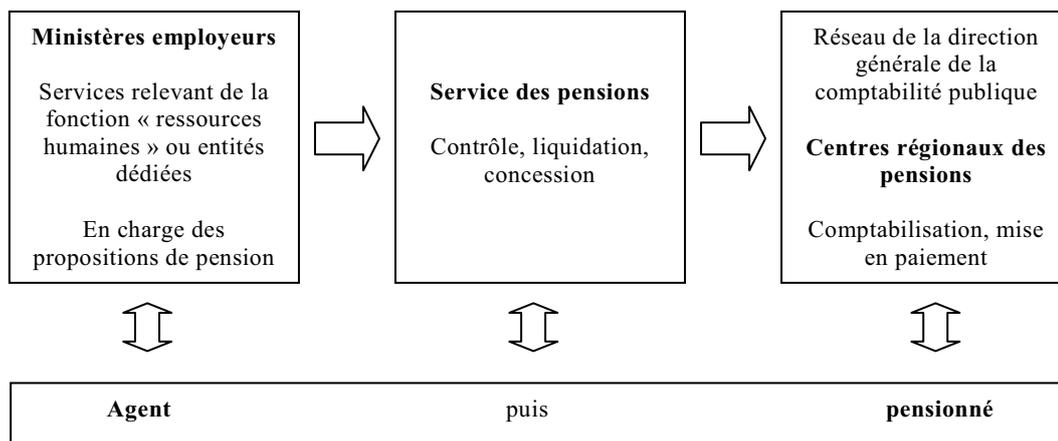
Néanmoins, votre rapporteur spécial a souhaité dresser un point d'étape de cette réforme importante qui a fait l'objet d'une attention particulière de la part de votre commission des finances<sup>1</sup>.

*a) Rappel des objectifs de la réforme de la gestion des pensions*

(1) La chaîne de gestion des pensions, « un cloisonnement administratif tenace »<sup>2</sup>

Dès 2003<sup>3</sup>, la Cour des comptes faisait le constat selon lequel les trois chaînons de la gestion des pensions – ministères employeurs, service des pensions, centres régionaux des pensions – étaient « **assez laborieusement et inefficacement reliés entre eux** » et manquaient « *au moins de coordination et, en réalité, d'un véritable pilotage* ».

**Les étapes de la chaîne de traitement des pensions avant réforme**



Source : Cour des comptes, enquête annexée au rapport d'information n° 27 (2007-2008) de nos collègues Thierry Foucaud et Bertrand Auban, alors rapporteurs spéciaux du CAS « Pensions »

A cela, la Cour ajoutait en 2007<sup>4</sup> le constat d'une **rationalisation inachevée des systèmes d'information**, la multiplicité des systèmes informatiques propres à chaque entité gestionnaire des ressources humaines contribuant à entretenir le cloisonnement des tâches.

<sup>1</sup> En application de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour des comptes a réalisé à la demande de votre commission une enquête sur le « service des pensions de l'Etat » - Rapport d'information n° 27 (2007-2008).

<sup>2</sup> Cour des comptes, enquête annexée au rapport d'information n° 27 (2007-2008) de nos collègues Thierry Foucaud et Bertrand Auban, alors rapporteurs spéciaux du CAS « Pensions ».

<sup>3</sup> Rapport public annuel de 2003.

<sup>4</sup> Cour des comptes, enquête annexée au rapport d'information n° 27 (2007-2008) de nos collègues Thierry Foucaud et Bertrand Auban, alors rapporteurs spéciaux du CAS « Pensions ».

Cette fragmentation du réseau « Pensions » constituait, enfin, un **frein à la modernisation de la gestion des pensions autour du compte individuel de retraite**, destiné à mettre en œuvre le droit des assurés à l'information sur leur retraite, introduit par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(2) Une réforme engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques

Décidée par le premier comité de modernisation des politiques publiques, la réforme de la gestion des retraites de l'Etat visait à mettre en place un **système de liquidation des pensions de retraite plus efficace** et à **améliorer le service rendu aux agents en activité et aux retraités**.

Elle s'appuyait sur trois mesures :

- la **constitution d'un compte individuel de retraite (CIR)** pour chaque fonctionnaire permettant, au delà du droit à l'information sur la retraite, l'enregistrement de leurs droits à retraite au fur et à mesure de leur carrière ;

- la mise en place de **centres d'appel téléphoniques et en ligne** par lesquels les fonctionnaires retraités et actifs peuvent obtenir des renseignements à caractère général ou sur leur dossier personnel de pension ;

- le passage, à l'horizon 2012, à un **« processus industrialisé »<sup>1</sup> de liquidation des pensions reposant sur le CIR**.

Cette réforme devait impliquer **tous les acteurs de la chaîne de gestion** des pensions de l'Etat :

- les ministères employeurs chargés de reconstituer les états de service des futurs pensionnés ;

- l'ancien service des pensions de l'Etat chargé de la liquidation des pensions ;

- les centres payeurs métropolitains.

La réforme devait être **source de gains de productivité importants** sur l'ensemble de la chaîne, la logique de la réforme impliquant notamment que **les fonctions assumées par les services de retraites au sein de chaque ministère soient transférées au nouveau service des pensions de l'Etat**, rebaptisé « Service des retraites de l'Etat » (*cf. infra*).

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

*b) Une réforme jugée sévèrement par la Cour des comptes*

(1) Bilan de la réforme en 2012

• **La mise en place du SRE**

La première étape importante dans la conduite de cette réforme a été la mise en place du **service des retraites de l'Etat (SRE)**, dont les missions ont été décrites précédemment.

Créé par un décret du 26 août 2009, ce service prend la forme d'un **service à compétence nationale rattaché** au pôle « gestion publique » de la **direction générale des finances publiques (DGFIP)**.

Il exerce les missions de l'ancien service des pensions auxquelles s'ajoutent la conduite du projet de réforme de la gestion des retraites, l'animation des centres payeurs de pensions et la maîtrise d'ouvrage des systèmes de gestion et de paiement des pensions.

Par ailleurs, en 2009, un **comité de coordination stratégique (CCS)**, placé auprès du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique, a été mis en place afin d'assurer la mise en œuvre des orientations du projet de modernisation de la gestion des retraites de l'Etat (calendrier et modalités de réforme, avis relatifs au fonctionnement du régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat, développement et coordination des partenariats entre le SRE et les administrations « employeuses », notamment pour le déploiement du compte individuel de retraite).

• **La mise en place du compte individuel retraite (CIR)**

Un autre élément essentiel de la réforme repose sur le déploiement des CIR. Selon le directeur du SRE auditionné par votre rapporteur spécial, il se met **progressivement en place** avec chaque administration concernée. Mais il s'agit là d'un **travail de longue haleine**.

Dès 2007, les informations présentes sous forme électronique dans les **systèmes d'information des ressources humaines des différentes administrations** ont été recueillies. Cependant, il est vite apparu que ceux-ci ne comportaient pas l'ensemble de l'historique des états de service des futurs pensionnés. Dès lors, des actions spécifiques de fiabilisation (pour les données présentes), de « migration » (pour les données présentes dans divers systèmes) et de « reprise » (pour les données disponibles seulement sous forme de dossier papier) ont été menées.

Parallèlement, chaque **campagne de « droit à l'information retraite »** a été, selon le SRE, l'occasion de fiabiliser les comptes des générations concernées, à la fois grâce à la préparation de ces comptes avant la campagne, et ensuite grâce aux retours et demandes de rectification opérées par les fonctionnaires eux-mêmes.

Compte tenu du caractère peu satisfaisant d'une telle démarche et des retards pris, chaque ministère employeur a mis en place un « **plan de reprise accéléré** » à partir de 2010. Mais l'exécution de ces plans a été ralentie dès 2011 en raison des travaux nécessaires à la mise en œuvre de la réforme des retraites de novembre 2010.

Le SRE a, par ailleurs, mis en place des **dispositifs d'appui** aux services concernés (appui méthodologique notamment, sous forme d'accompagnement, de partage des bonnes pratiques).

Quant au **nouveau système informatique** qui sous-tend cette réforme et qui vise à remplacer l'application utilisée par une grande partie des ministères employeurs pour la saisie des dossiers de départ à la retraite, il est en **voie de déploiement**.

• **La réforme du réseau métropolitain des centres régionaux de pension et la création du centre de service des retraites**

La réforme conduit également à faire évoluer le réseau métropolitain des centres régionaux de pension (CRP) dans sa composition et la répartition de ses missions.

Selon les données transmises par le SRE, vingt-quatre centres régionaux situés en métropole assuraient, en 2010, le règlement mensuel des pensions et la relation avec les retraités de l'Etat. Ils représentaient environ 460 emplois.

Il a été décidé de **diminuer, de moitié, le nombre de centres et de concentrer l'activité dans des sites de taille importante**, situés dans des départements attractifs pour les personnels de la DGFIP, la combinaison de ces deux critères étant de nature à faciliter la continuité de la mission en préservant la compétence acquise.

Entre février et novembre 2011, douze centres ont été fermés, et leur activité transférée aux douze centres de gestion des retraites restants. **Parmi ces douze centres de gestion des retraites (CGR) maintenus, deux - Rennes et Bordeaux - , sont chargés d'assurer la gestion des appels téléphoniques et des courriels de l'ensemble de la population des pensionnés.**

(2) Les observations de la Cour des comptes

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des comptes dresse un bilan relativement sévère de la réforme de la gestion des retraites de l'Etat.

Outre des retards dans le déploiement des comptes individuels de retraite et une adaptation encore incomplète des systèmes d'information, elle évoque « **une réorganisation menacée d'être vidée de sa substance** », compte tenu d'objectifs de gains de productivité revus à la baisse – comme le montre le tableau ci-dessous – et du maintien des services de retraites dans les ministères employeurs.

### Réductions d'emplois prévues

(en ETP)

	Estimation 2007 des effectifs	Réduction d'effectifs prévue initialement	Cible de suppression des effectifs		Estimation 2010 des effectifs	Réduction revue actuellement (horizon 2016)	Cible de suppression des effectifs
<b>Ministères employeurs</b>	1 800	-900	50 %		1 373	- 567	41 %
<b>DGFIP</b>	1 000	-300	33 %		979	-190	19 %
<b>Total</b>	2 800	-1 200	43 %		2 352	-757	32 %

Source : SRE, cité par la Cour des comptes

**Si votre rapporteur spécial a pris note des efforts déjà réalisés en termes de réduction d'emploi (cinquante emplois au sein des centres de gestion des retraites selon le SRE à la fin 2011), il rejoint néanmoins la Cour des comptes dans ses conclusions :**

*« Une majorité [des ministères employeurs] souhaitent [...] demeurer impliqués dans l'information, l'aide à la décision pour le départ à la retraite et le traitement de la demande de départ, alors que le service des retraites de l'Etat, grâce au CIR, sera le mieux à même de fournir aux agents une information complète et fiable. Le maintien de structures redondantes entre les ministères et ce service serait contraire à la logique de la réforme. C'est au service des retraites de l'Etat qu'il revient désormais, à l'instar de ce qui se passe dans les autres régimes de retraite, de jouer le rôle pivot dans la gestion et l'information en matière de retraite. Il s'agit là d'un point clé pour la réussite de la réorganisation d'ensemble qui a été engagée ».*

(3) Une réforme de la gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire

Lors de l'audition pour « suites à donner » qu'elle a organisée à l'occasion de la remise en 2007 d'une enquête de la Cour des comptes sur « le service des pensions de l'Etat »<sup>1</sup>, votre commission des finances s'était également interrogée sur le **coût de gestion que consacre le Trésor public aux versements des traitements annuels aux membres de l'ordre de la Légion d'honneur et aux médailles militaires.**

Sans en méconnaître l'enjeu hautement symbolique, elle constatait toutefois que ces milliers de « petites pensions » alourdissaient le traitement de la chaîne de pensions alors même que leur montant unitaire n'excédait pas six euros pour la plupart.

<sup>1</sup> Cour des comptes, enquête annexée au rapport d'information n° 27 (2007-2008) de nos collègues Thierry Foucaud et Bertrand Auban, alors rapporteurs spéciaux du CAS « Pensions ».

- **Des coûts de gestion élevés**

Les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire résultent de la mise en œuvre de l'article R. 77 du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire qui prévoit que les décorations de l'ordre de la Légion d'honneur attribuées aux militaires et assimilés, au titre de militaire actif, ainsi qu'aux personnes décorées pour faits de guerre, en considération de blessure de guerre ou de citation, donnent droit à un traitement.

Les traitements annuels s'élèvent à 36,59 euros pour un Grand croix, 24,39 euros pour un Grand officier, 12,20 euros pour un Commandeur, 9,15 euros pour un Officier et 6,10 euros pour un Chevalier.

De même, l'article R. 150 du code précité prévoit que la concession de la médaille militaire donne droit à un traitement. Le montant annuel du traitement d'un médaillé militaire est de 4,57 euros.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 31 463 légionnaires susceptibles de percevoir un traitement étaient recensés ; le nombre de médaillés militaires pouvant bénéficier d'un traitement était, quant à lui, de 125 868.

Les traitements des membres de la légion d'honneur et de la médaille militaire sont pris en charge et payés annuellement par les services de la DGFIP. Ces dépenses sont retracées au sein de l'action 1 du programme 743 du CAS « Pensions ». Pour 2012, il est prévu les dépenses suivantes :

- 229 100 euros au titre des traitements attachés à la Légion d'honneur ;

- 534 400 euros au titre des traitements attachés à la médaille militaire.

Le traitement peut être abandonné, à titre définitif ou temporaire, au profit soit de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) soit, selon la décoration, de la Société d'entraide des membres de la Légion d'honneur ou de la Société nationale d'entraide de la médaille militaire. Actuellement, si l'abandon du traitement bénéficie de manière marginale à l'ONAC, 17,5 % des traitements sont abandonnés au profit des sociétés d'entraide.

**Au regard des montants individuellement payés, le coût de la gestion de ces émoluments est élevé.** Selon les données du SRE, le coût de traitement de ces dossiers (1 million d'euros environ) est supérieur aux sommes versées (820 000 euros).

- **Les pistes de réforme envisageables**

**Le SRE a exposé à votre rapporteur spécial trois pistes de réformes possibles.**

**Parmi celles-ci, la suppression pure et simple des traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire ne retient pas l'approbation de votre rapporteur spécial.** Certes, compte tenu de leur montant unitaire très faible, la suppression des traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire ne léserait pas significativement leurs titulaires sur le plan matériel. Cependant, il ne faut pas mésestimer l'effet que pourrait produire une telle mesure sur les 160 000 personnes concernées.

**Une autre solution pourrait consister en un paiement du traitement sous forme de capital au lieu d'un versement annuel,** selon des modalités de calcul à définir. Cette mesure permettrait de réaliser des économies en gestion, mais elle risquerait d'introduire un élément de complexité. En effet, le montant du traitement de la Légion d'honneur variant selon le grade ou la dignité, se poserait la question de l'évolution de ce capital à chaque avancement. Ce dispositif aurait, par ailleurs, pour effet de majorer la dépense annuelle lors de la mise en place des sorties en capital.

En réalité, une des principales difficultés de gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire réside dans l'absence de transmission systématique par les pensionnés du relevé d'identité bancaire du compte sur lequel ils désirent voir leur traitement versé. Le comptable doit alors effectuer de nombreuses relances et recherches pour apurer ses comptes.

Dès lors, une piste de réflexion pourrait consister à **affecter la totalité des traitements aux deux sociétés d'entraide.** Dans cette hypothèse, les centres payeurs continueraient certes à réaliser certaines opérations (suppression en cas de décès ou d'exclusion du titulaire, suspension...), mais la réduction à deux du nombre des créanciers simplifierait, selon le SRE, leur tâche.

A défaut d'une affectation de la totalité des traitements aux sociétés d'entraide qui pourrait paraître trop « directive », il pourrait être envisagé d'introduire dans le code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire une disposition prévoyant qu'**en l'absence de réponse de l'intéressé au terme d'un certain délai (un an, par exemple), son traitement serait versé à la société d'entraide concernée. Cette disposition permettrait, selon le SRE, de substantielles économies de gestion,** non chiffrées à ce stade.

**L'ensemble de ces éléments, et notamment les évaluations d'économies, pourraient être approfondis à l'occasion des prochains débats budgétaires.**

### ***C. UNE DIFFICILE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE***

Comme toutes les missions budgétaires, le CAS « Pensions » est assorti d'un dispositif d'évaluation de la performance. Bien qu'ayant le mérite d'exister, ce dispositif n'en présente pas moins un certain nombre de limites, auxquelles le SRE, notamment, s'efforce de remédier.

## **1. Le dispositif actuel d'évaluation de la performance : trois objectifs et cinq indicateurs**

Trois objectifs et cinq indicateurs de performance sont associés au programme 741 :

- **l'objectif n° 1 « Maîtriser le coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite »** est mesuré par **l'indicateur 1.1** relatif au **coût unitaire d'une primo-liquidation** ;

- **l'objectif n° 2 « Maîtriser le besoin de financement du programme »** est assorti de trois indicateurs, (2.1) « Age moyen à la date de radiation des cadres »<sup>1</sup>, (2.2) « Durée moyenne de cotisation »<sup>2</sup> et (2.3) « Part des agents concernés par la décote et par la surcote »<sup>3</sup> ;

- **l'objectif n° 3 « Optimiser la prévision de dépenses et recettes des pensions »** donne lieu à un indicateur (3.1) qui mesure les différences entre les prévisions et les exécutions de dépenses, en dissociant les écarts dus à l'inflation constatée, et se décline en trois sous-indicateurs : (3.1.1) « écart entre la prévision et l'exécution », (3.1.2) « écart hors effet de revalorisation » et (3.1.3) « écarts hors effet de revalorisation et des changements de comportements de départ » en retraite.

Trois de ces indicateurs, associés à l'objectif n° 2, sont des indicateurs de contexte, offrant certes des informations utiles, notamment pour les hypothèses démographiques de construction du PLF, mais pour lesquels le gestionnaire du programme ne dispose pas de leviers d'action.

Les deux indicateurs de performance les plus importants portent sur la qualité de la prévision des dépenses de pensions (3.1) et le coût lié à une primo-liquidation (1.1).

---

<sup>1</sup> Cet indicateur distingue les personnels civils et militaires. En réalisation 2011, selon les données figurant au RAP, l'âge moyen à la date de radiation des cadres s'établissait à 60,19 ans pour les personnels civils, soit un niveau très proche de la cible figurant dans le PAP 2011 (60,23 ans), en nette hausse par rapport à l'exécution 2010 (59,79 ans). En revanche, pour les personnels militaires, l'âge moyen en 2011 (soit 46,56 ans) était quasi-identique au résultat de 2010 (46,55 ans) et nettement en-deçà de la cible figurant dans le PAP 2011 (47,26 ans).

<sup>2</sup> Cet indicateur distingue aussi les personnels civils (143,34 trimestres en réalisation 2011) et militaires (134,25 ans). Ces résultats sont en légère régression par rapport à 2010 (143,59 trimestres pour les personnels civils et 134,48 trimestres pour les personnels militaires), ce qui s'explique notamment par l'évolution des bonifications (comme les bonifications pour enfants).

<sup>3</sup> Cet indicateur ne concerne que les personnels civils. En 2011, 16 % des agents ont été concernés par la décote (en baisse par rapport à 2010, où ce taux s'établissait à 17 %) et 28 % des agents ont été concernés par la surcote (soit une proportion identique à celle de l'année 2010).

L'indicateur 3.1 a été analysé dans la première partie du présent rapport. Depuis la LFI 2012, il a été complété par le troisième sous-indicateur (3.1.3), ce qui permet de mieux identifier les différents facteurs d'évolution du principal sous-indicateur (3.1.1) qui mesure l'écart entre la prévision et l'exécution.

S'agissant de l'indicateur 1.1, il mesure les frais de gestion supportés à la fois par le SRE (chargé de l'enregistrement des droits, de leur contrôle, de leur liquidation et de la concession) et les centres de paiement, selon les précisions méthodologiques suivantes figurant au RAP 2011.

**Construction et résultats de l'indicateur de performance 1.1 du programme 741  
(coût unitaire d'une primo-liquidation)**

*(en euros)*

2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision RAP 2011	2011 Prévision mi 2011	2011 Réalisation	2011 Cible PAP 2011
793	707	809	716	668	809

*Source des données : DGFIP – Service des retraites de l'Etat*

**Commentaires techniques**

Les données relatives au nombre de liquidation portent sur les seules pensions de droit direct (admission à la retraite) et de droit dérivé (réversion, orphelins). Il n'est pas tenu compte des révisions de pensions, étant donné la variabilité des dossiers de cette nature, en termes de volume annuel et de charge de travail unitaire.

Les données sont établies à coûts complets. Le coût pour le Service des retraites de l'Etat inclut la contribution employeur au CAS « Pensions » et le déversement proportionnel des coûts de certaines fonctions support du ministère. Les coûts des centres de gestion des retraites sont retraités pour ne prendre en compte que les paiements relatifs au code des pensions civiles et militaires de retraite, par application des unités d'œuvre des différents types de dossiers traités.

**Analyse des résultats**

La différence entre le coût unitaire de primo-liquidation définitif de l'année 2010 (707 euros) et la réalisation de l'année 2011 (668 euros) s'explique principalement par l'augmentation du nombre de premières liquidations de pensions civiles et militaires de retraite (110 280 en 2010 et 115 564 en 2011).

Cet effet est accentué par une baisse de 2,5 % des coûts complets de paiement des pensions par le réseau des centres de gestion des retraites (CGR), liée à la fois à la diminution des effectifs dans ces structures et à la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Les coûts complets de gestion propres au Service des retraites de l'Etat sont quant à eux inférieurs de 0,75 % à ceux de l'année précédente, la progression des dépenses de personnel étant compensée par une diminution plus importante des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

*Source : RAP du CAS « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2011*

La diminution importante entre les données en exécution 2010 et 2011 (**le coût unitaire est en baisse de 39 euros, soit 5,5 %, entre 2010 et 2011, pour s'établir à 668 euros en 2011**) tient en partie à des facteurs conjoncturels, comme le nombre accru (de 5 %) des pensions liquidées. Mais cette évolution provient également d'une baisse des dépenses de fonctionnement et d'une diminution des effectifs dans les centres de gestion de retraite, ce qui traduit **des gains de productivité** : les économies sur les coûts complets de paiement des pensions par les centres de gestion de retraite s'élèvent à 2,5 %.

Mais **deux limites** plus fondamentales affectent cet indicateur. D'une part, il est **incomplet**, car ne prenant pas en compte les coûts de la fonction pensions pour les ministères employeurs qui interviennent, encore aujourd'hui, en amont pour préparer la primo-liquidation. D'autre part, sa **portée est limitée**, en l'absence de données comparables pour les autres régimes de retraite qui apporteraient des éléments de comparaison.

## **2. Une tentative d'enrichissement de l'indicateur de coût d'une primo-liquidation**

Compte tenu notamment des limites de l'indicateur 1.1, des travaux ont été menés dans deux directions : d'une part, **intégrer l'ensemble des coûts** (y compris ceux incombant aux ministères employeurs) afin de s'approcher d'un **ratio de productivité** ; d'autre part, dans le cadre de **travaux menés sous l'égide de la direction de la sécurité sociale**, disposer de **données permettant des comparaisons entre tous les régimes**.

La conduite de ces travaux en 2011 a ainsi été décrite par la direction du budget et le service des retraites de l'Etat dans les réponses aux questionnaires de votre rapporteur spécial :

*« Au cours de l'année 2011, des travaux de mesure commune des coûts de gestion des régimes par processus, supervisés par la direction de la sécurité sociale, ont été réalisés dans le cadre des sous-groupes retraite, maladie, famille et recouvrement du groupe « benchmarking ». L'objectif fixé était la construction d'un modèle de mesure de la performance basé sur les processus. Une méthodologie visant à identifier progressivement la totalité des activités et à construire des coûts par processus comparables entre régimes a été déterminée au cours d'une phase de test, réunissant au premier semestre 2011 un nombre restreint de régimes pilotes.*

*« La poursuite des travaux et leur extension aux autres régimes membres du groupe s'est déroulée sur le second semestre de l'année. Le SRE a participé aux travaux de la branche retraite, qui ont concerné le processus « gérer les pensions et les prestations » borné lors de la phase pilote de l'étude »<sup>1</sup>.*

La direction du budget et le service des retraites de l'Etat ont indiqué que ces travaux se poursuivaient :

*« Lors du comité de direction du groupe « benchmarking », qui s'est tenu le 15 décembre 2011, la continuation des travaux des groupes projets consacrés à la mesure des coûts (...) a été actée. Le groupe se consacrera prioritairement à l'approfondissement des travaux menés en 2011, notamment en progressant sur les méthodes d'affectation des coûts informatiques, et à la construction des unités d'œuvre pertinentes<sup>2</sup>.*

*« Parallèlement, le SRE travaille à affiner la mesure de ses coûts et à approcher un ratio de productivité, soit sur la totalité de son périmètre (tous régimes gérés confondus), soit pour le seul régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) »<sup>3</sup>.*

Sur un plan méthodologique, le SRE évoque la nécessaire définition, préalablement, du processus d'établissement du coût des pensions. Il faut en effet retenir un même processus pour l'ensemble des régimes.

A chacune des étapes de ce processus sont identifiés des coûts, qui doivent donner lieu à une harmonisation comptable. A cet égard, la phase expérimentale conduite en 2011 a fait surgir des difficultés *a priori* inattendues ou sous-estimées initialement, comme l'affectation des coûts informatiques.

Il convient d'observer que **le SRE n'a pas encore arbitré entre une mesure de productivité pour l'ensemble des régimes, ou seulement celui des pensions civiles et militaires de retraite**, ce qui témoigne de la difficulté de pouvoir établir des données comparatives inter-régimes.

Manifestement, **une estimation fiable du coût des pensions représente un processus long, et les perspectives de comparaisons avec d'autres régimes relèvent davantage du moyen terme que du court terme.** En effet, il n'a pas été indiqué à votre rapporteur spécial le délai au terme duquel ces travaux, engagés en 2011 et toujours en cours en 2012, seront menés à bien.

---

<sup>1</sup> Source : réponses aux questionnaires de votre rapporteur spécial. Les éléments soulignés le sont par votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Les unités d'œuvre désignent, en comptabilité analytique, les unités de répartition des charges indirectes en fonction de critères tels que le volume d'heures utilisé, le volume de chiffres d'affaires ou encore le nombre de salariés. Elles servent à calculer le coût de revient d'un bien ou d'un service.

<sup>3</sup>Ibid.



### III. LES ÉQUILIBRES À COURT ET LONG TERMES DU CAS « PENSIONS »

#### *A. UN ÉQUILIBRE DU CAS À ASSURER PRINCIPALEMENT PAR L'AJUSTEMENT DES TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEURS*

L'équilibre du CAS « Pensions » s'inscrit à la fois dans une perspective pluriannuelle, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) retenant des prévisions sur l'évolution de la contribution du budget général de l'Etat au CAS « Pensions » et donc des taux de contributions employeurs, et dans une perspective annuelle. A cet égard, les prélèvements opérés sur le fonds la trésorerie du CAS « Pensions » en 2011 et 2012, pour assurer l'équilibre du compte, soulèvent des interrogations.

#### **1. Les perspectives pluriannuelles d'évolution de dépenses du CAS ont un fort impact sur les comptes publics**

*a) Les dépenses du CAS ne figurent pas dans la budgétisation triennale, mais des hypothèses d'évolution pluriannuelle sont retenues dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP)*

Ne constituant pas une mission du budget général de l'Etat, **le CAS « Pensions » n'est pas directement concerné par la budgétisation triennale.**

**Cette situation est regrettable, au regard des masses budgétaires concernées et de leur impact sur les dépenses de l'Etat.** En effet, comme il a été rappelé en première partie du présent rapport, les dépenses de pensions ont été multipliées par 2,5 en vingt ans, sur la période 1990-2010, et les dépenses de pensions ont progressé chaque année depuis 2006 en moyenne de 4,7 % (soit 284 millions d'euros).

Il serait ainsi utile qu'une information sur les perspectives pluriannuelles figure explicitement dans les PAP et les RAP, qui ne comportent aujourd'hui qu'un rappel de l'évolution récente des taux de contribution employeurs et de la dynamique des dépenses de pensions.

Toutefois, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) comportent des prévisions relatives à la contribution du budget général de l'Etat au CAS « Pensions », portant par conséquent sur les taux de contribution employeurs. C'est au regard de ces prévisions que l'on peut resituer l'évolution des dépenses de pensions dans une perspective pluriannuelle.

*b) Un taux de contribution pour les employeurs civils en 2012 supérieur aux hypothèses de la LPFP*

**Au cours de la budgétisation triennale 2009-2011, les dépenses effectives ont été chaque année inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale.** En effet, sur la période, les hypothèses d'inflation ont été inférieures à celles de la loi de programmation des finances publiques.

En 2009 et 2010, la sous-réalisation s'explique aussi par des départs en retraite moins importants que prévu, générant des dépenses moindres. Les recettes ont pu être ajustées en conséquence, en procédant à un abaissement de 20 points (de 60,14 % à 40,14 %), en décembre 2009, du taux de contribution employeurs pour les fonctionnaires civils.

En 2010 et 2011, l'érosion de l'assiette, pour les raisons détaillées plus haut, a été un facteur explicatif de l'écart entre les prévisions et l'exécution.

Pour la **budgétisation triennale 2011-2013**, la diminution du nombre de fonctionnaires – ainsi que des effectifs de la Poste et de France Télécom – a réduit mécaniquement la masse salariale comme assiette des cotisations. L'année 2011 a aussi été marquée par la dernière contribution exceptionnelle de France Télécom. L'impact de la réforme des retraites sur le CAS « Pensions » est détaillé ci-après.

Contrairement aux années précédentes, **la LFI 2012 a ainsi dû retenir des hypothèses de taux de contribution employeurs supérieures à celle de la loi de programmation des finances publiques (LPFP).** Alors que la LPFP pour les années 2011 à 2014 prévoyait des taux de contribution employeurs pour les personnels civils de 65,39 % en 2011, 67,59 % en 2012 puis 71,41 % en 2013, le taux retenu en 2012 (68,59 %) a été supérieur d'un point à celui de la LPFP.

## **2. L'équilibre annuel du CAS : les recommandations de la Cour des comptes pour une reconstitution du fonds de roulement**

*a) Des prélèvements sur la trésorerie du CAS pour assurer l'équilibre du compte*

S'agissant plus précisément de l'année 2011, la loi de finances initiale avait prévu une exécution du CAS « Pensions » en déficit de 200 millions d'euros, les recettes propres ne s'élevant qu'à 52,404 milliards d'euros, alors que les dépenses prévisionnelles atteignaient 52,604 milliards d'euros. Pour compenser ce différentiel de 200 millions d'euros, la loi de finances initiale pour 2011 avait prévu un prélèvement à due concurrence sur le fonds de roulement du CAS « Pensions ».

Malgré cette mobilisation du CAS « Pensions », comme il a été montré dans la deuxième partie du présent rapport, les recettes exécutées en 2011 ont été inférieures aux prévisions, sous l'effet notamment d'une sous-évaluation de la masse salariale.

Les recettes constatées (soit 52,569 milliards d'euros) ont finalement été inférieures de 241,2 millions d'euros aux crédits consommés (soit 52,811 milliards d'euros). **Le prélèvement sur le fonds de roulement en 2011 s'est ainsi élevé à 241,2 millions d'euros**, dépassant les 200 millions d'euros prévus lors de l'élaboration de la LFI.

*b) Des abondements exceptionnels de crédits du budget général de l'Etat*

(1) Une contribution exceptionnelle en 2011 au CAS « Pensions » opérée par des prélèvements sur le budget général

Aux 241,2 millions d'euros prélevés sur le fonds de roulement en 2011 se sont ajoutées, lors de la gestion 2011, des **contributions exceptionnelles opérées sur les missions du budget général à hauteur de 237 millions d'euros**.

Ces contributions exceptionnelles se sont réparties entre :

- des imputations au CAS de crédits de titre 2 ne relevant pas des pensions, afin de compenser une érosion de l'assiette des cotisations ayant entraîné des recettes du CAS inférieures aux prévisions de la LFI, comme détaillé dans le schéma ci-dessous.

**Exemple de compensation au CAS « Pensions » de l'érosion des assiettes de cotisations**

	Prévisions LFI	Exécution prévisionnelle <b>avant</b> imputation de crédits au CAS	Exécution prévisionnelle <b>après</b> imputation de crédits au CAS
<b>Dépenses de titre 2</b>	400	390	390
<b>CAS « Pensions »</b>	100	90	100
<b>Hors CAS « Pensions »</b>	300	300	290

+ 10

Source : commission des finances

Avant d'être affectés au CAS, ces crédits ont été ouverts sur le programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers » de la **mission « Régimes sociaux et de retraite »**, à hauteur de **226 millions d'euros**. Ces dépenses supplémentaires ont été financées par décret de transfert (à hauteur de 155,744 millions d'euros) et par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 2011 (pour 70 millions d'euros) ;

- le versement direct au CAS « Pensions » de crédits excédentaires de titre 2, destinés aux pensions, en provenance de programmes du ministère du budget relevant de la **mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**, à hauteur de **11 millions d'euros**. Contrairement aux autres crédits ayant abondé la mission « Régimes sociaux et de retraite », un décret de transfert n'était en effet pas possible par un mouvement au sein d'un même ministère (en l'occurrence, le ministère du budget), et un décret de virement ne pouvait pas non plus être pris, car son montant aurait dépassé le plafond de 2 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Ainsi opérées, les contributions exceptionnelles du budget général de l'Etat ont abondé les ressources des programmes 741 et 742, à hauteur respectivement de 214 millions et 23 millions d'euros.

**La procédure mérite d'autant plus d'être examinée qu'une opération** d'ouverture de crédits du budget général de l'Etat pour abonder le CAS « Pensions » a, de nouveau, été prévue dans le cadre de la loi de finances **pour 2012**, dès la programmation initiale, ce qui tend à **pérenniser une telle mesure**.

(2) Une opération que la LFI prévoit de renouveler en 2012

En 2011, il a été procédé à un **abondement du CAS « Pensions » pour faire face à un manque avéré de recettes de cotisations du CAS**.

Bien que décrite comme exceptionnelle dans la LFI 2011, **cette procédure a été renouvelée dans la LFI 2012**, comme n'avait pas manqué de s'en interroger votre rapporteur spécial, lors de la discussion budgétaire de l'automne dernier<sup>1</sup>.

Cette dépense inscrite en LFI 2012 est présentée comme une provision pour pallier un éventuel manque de recettes de cotisations du CAS. Comme l'indique le projet annuel de performances annexé au PLF 2012, il s'agit de « *constituer une dotation centralisée de crédits destinés à alimenter la CAS Pensions, facilement mobilisable afin de se prémunir contre une moindre recette au titre de la contribution employeur et qu'il n'est pas possible de répartir finement dans les contributions des ministères employeurs au stade du PLF* »<sup>2</sup>, à hauteur de 250 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 107 (2011-2012) – Annexe 22.

<sup>2</sup> PAP annexé au projet de loi de finances initiale pour 2012.

(3) Selon la Cour des comptes, « *une commodité technique* » méconnaissant les règles de transfert des crédits

Outre qu'il **perturbe la lecture de l'exécution de la mission** (la contribution au « CAS Pensions » explique 70 % de la surexécution observée sur la mission en 2011), l'abondement du CAS « Pensions » par des crédits du budget général soulève plusieurs interrogations, soulignées également par la Cour des comptes<sup>1</sup>, en particulier la question de la « ***nature fondamentalement différente de cette dépense*** » par rapport aux crédits de la mission.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace, en effet, des subventions d'équilibre versées à des régimes de retraite en déséquilibre démographique. « *Dans le cas des contributions au CAS « Pensions », il s'agit d'une **commodité technique** d'alimentation des recettes du CAS visant à compenser en gestion un écart entre la prévision et l'évolution effective de l'assiette des contributions employeurs à la charge des différents ministères* »<sup>2</sup>.

Enfin, toujours dans son analyse de l'exécution 2011, la Cour des comptes a observé que **le décret de transfert de crédits a méconnu les dispositions de l'alinéa II de l'article 12** de la LOLF, selon lesquelles « *des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés* ». En effet, selon la Cour des comptes, le versement de ces contributions exceptionnelles au CAS « Pensions » ne correspondait pas aux actions des programmes d'origine de ces transferts.

Interrogée sur ce point, **la direction du budget a contesté cette interprétation**, en estimant que « *les actions porteuses des crédits destinés aux pensions transférés par le décret susmentionné ont bien pour objet, comme l'indique la nature et la destination de leurs crédits (« titre 2 CAS »), de financer la politique publique des pensions* »<sup>3</sup>.

Les explications, lacunaires, de la direction du budget portent sur le degré de détail de répartition des crédits par action.

**Mais des questions plus fondamentales restent posées :**

- **l'insuffisance du montant des cotisations devant alimenter le CAS « Pensions »** : si l'assiette des pensions n'est pas assez dynamique, il devrait être procédé à un ajustement par une modification des taux de contribution employeurs (*cf. infra*) ;

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Compte d'affectation spéciale « Pensions ».

<sup>2</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite ».

<sup>3</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

- une fongibilité opérée de fait entre des dépenses de personnel ayant en réalité des finalités différentes, selon qu'elles financent les rémunérations d'activité ou les pensions.

*c) Un besoin de reconstitution du fonds de roulement*

Le solde d'exécution cumulé du compte spécial s'établit pour 2011 à **1 012 millions d'euros**, en baisse de 241 millions d'euros par rapport à 2010, et devrait diminuer à 586 millions d'euros **en 2012**, dans la mesure où **la loi de finances initiale a retenu comme hypothèse un déficit de 426 millions d'euros du CAS, à nouveau financé par un prélèvement sur le fonds de roulement** (ou solde cumulé) du CAS, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Des prélèvements avaient déjà été opérés avant 2010, notamment en 2007 où le montant du fonds de roulement avait diminué à 347 millions d'euros en fin d'exercice.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par le SRE, d'après les données actuellement disponibles, le solde d'exécution du CAS « Pensions » au 31 décembre 2012 devrait être très proche de l'estimation effectuée en loi de finances initiale.

**Evolution du solde cumulé du compte spécial « Pensions »**

*(en millions d'euros)*

	<b>Solde cumulé fin 2009</b>	<b>Solde cumulé fin 2010</b>	<b>Solde cumulé fin 2011</b>	<b>Solde cumulé estimé fin 2012</b>
Programme 741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	1 075	1 185	945	519
Programme 742 - Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	38	16	7	7
Programme 743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	33	52	60	60
<b>Total</b>	<b>1 146</b>	<b>1 253</b>	<b>1 012</b>	<b>586</b>

*Source: rapports annuels de performances de la mission « Pensions » annexés aux projets de loi de règlement et Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Compte d'affectation spéciale «Pensions »*

**Ces prélèvements fragilisent le fonds de roulement du CAS** qui a pour objet **de faire face à des besoins de trésorerie en gestion**. Au regard de cette fonction, le SRE préfère ainsi parler de « *solde cumulé* » plutôt que de « *fonds de roulement* ».

En effet, le niveau prévisionnel fin 2012 – soit 586 millions d’euros – semble être insuffisant pour répondre aux besoins de gestion, alors qu’on a vu, en deuxième partie du présent rapport, que les déséquilibres infra-annuels peuvent atteindre 700 millions d’euros en exécution. **Un milliard d’euros semble ainsi constituer un niveau minimum, ne correspondant qu’à une semaine de dépenses, pour faire face aux délais d’encaissement et aux éventuels retards de versement des ministères.**

Dans son analyse de l’exécution 2011, la Cour des comptes a recommandé de **reconstituer le solde cumulé du CAS « Pensions » en 2013**. Le SRE a indiqué que « *les travaux de budgétisation pour [l’] exercice [2013] ont intégré cette recommandation* ».

Indépendamment de son montant, **le fonds de roulement a été utilisé**, dès l’élaboration du PLF 2011 et du PLF 2012 et contrairement à sa fonction d’outil de trésorerie, **comme une variable d’ajustement pour assurer l’équilibre du compte**. L’insuffisance à venir du fonds de roulement résulte ainsi de **choix délibérément opérés dès l’élaboration du projet de loi de finances initiale, en prévoyant en construction des comptes du CAS en déséquilibre**.

Par ailleurs, les prélèvements sur le fonds de roulement posent un problème de sincérité quant au **respect de la norme de dépenses**.

Pour la maîtrise des comptes publics, le Gouvernement retient en effet une norme d’évolution des dépenses de l’Etat hors charges d’intérêts de la dette et pensions. Cette norme d’évolution inclut donc les dépenses de personnel du titre 2 (hors pensions).

Les prélèvements sur le fonds de roulement du CAS « Pensions » tendent ainsi à minorer les dépenses de titre 2 des ministères, inclus dans le périmètre d’évolution de la norme de dépenses, et à modifier les conditions de respect de cette norme.

*d) Des ajustements à opérer par les taux des contributions employeurs*

Pour la Cour des comptes, c’est le **calibrage initial et l’ajustement éventuel en exécution du taux de contribution de l’Etat employeur** qui doit assurer l’équilibre du CAS en dépenses et en recettes, et non les contributions exceptionnelles des missions du budget général de l’Etat ou des prélèvements sur son fonds de roulement.

**En exécution 2011, le différentiel entre les dépenses du CAS et ses ressources « classiques »** (c'est-à-dire hors prélèvement sur fonds de roulement, soit 241 millions d'euros, et contributions exceptionnelles, à hauteur de 237 millions d'euros) a atteint 478 millions d'euros, soit **1,14 % des ressources provenant des contributions employeurs**.

Pour compenser ce différentiel, l'ajustement des taux des contributions employeurs en 2011 aurait pu être majoré de 1,14 %. Dans la LFI 2011, il aurait ainsi fallu procéder à une hausse du taux applicable aux pensions civiles de 6,4 %, et non de 5,2 % (ce qui aurait porté ce taux à 66,13 %, au lieu de 65,39 % dans la LFI 2011), et une hausse du taux applicable aux pensions militaires de 6,3 %, et non de 5,1 % (ce qui aurait porté ce taux à 115,44 %, au lieu de 114,14 % dans la LFI 2011).

Comme on peut le voir, **l'arbitrage entre une hausse des taux de contribution employeurs**, d'une part, et le recours à des contributions exceptionnelles ou à un prélèvement sur le fonds de roulement, d'autre part, **ne modifie pas fondamentalement la tendance à la hausse des taux de contribution employeurs** qui, entre 2006 et 2012, ont augmenté de 37,5 % pour les pensions de retraite des civils (de 49,90 % à 68,59 %), et de 21,55 % (de 100,00 % à 121,55 %) pour les pensions de retraite des militaires, comme le montre le tableau ci-après.

**Evolution des taux de contribution employeurs au CAS « Pensions »**

(en %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensions de retraite – personnels civils	49,90 %	50,74 %	55,71 %	58,47 %	62,14 %	65,39 %	68,59 %
Pensions militaires	100,00 %	101,05 %	103,50 %	108,39 %	108,63 %	114,14 %	121,55 %
Allocations temporaires d'invalidité - civils	0,30 %	0,31 %	0,31 %	0,32 %	0,33 %	0,33 %	0,33 %

Source : PAP 2012 relatif au CAS « Pensions »

Aujourd'hui, il est rare de procéder en cours de gestion à une hausse des taux pour faire face à des déséquilibres, malgré le précédent de décembre 2009 (*cf. supra*). Toutefois, pour l'exercice 2011, les écarts entre les dépenses et les recettes « classiques » étaient déjà en partie anticipés – à hauteur de 200 millions d'euros – aux phases d'élaboration et de discussion du projet de loi de finances.

## **B. LES FLUX FINANCIERS ENTRE LE CAS « PENSIONS » ET LA CNRACL**

L'examen des équilibres à court et long termes du CAS « Pensions » implique également quelques développements sur les flux financiers entre le compte et la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Les transferts de personnels entre l'Etat et les collectivités territoriales se traduisent en effet par des flux croisés entre l'Etat et la CNRACL.

Ces flux, explicités ci-après, se traduisent dans l'immédiat par des recettes supplémentaires pour le CAS « Pensions », mais à plus long terme par des pertes nettes pour l'Etat.

### **1. La révision des relations entre le CAS et la CNRACL se traduit dans l'immédiat par des recettes supplémentaires pour le CAS**

La décentralisation opérée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales<sup>1</sup> a permis à **130 000 fonctionnaires d'Etat d'intégrer la fonction publique territoriale ou de choisir de maintenir leur statut de fonctionnaire d'Etat.**

Le choix d'intégrer la fonction publique territoriale entraîne l'affiliation au régime spécial de la CNRACL. La pension couvre alors l'ensemble des services accomplis, y compris pour l'Etat, antérieurement à l'intégration à la CNRACL.

**Sans mesures correctrices, des déséquilibres** naîtraient des conséquences suivantes de l'affiliation à la CNRACL :

- l'Etat serait privé des cotisations d'agents actifs finançant les pensions d'agents déjà retraités, mais serait dispensé du versement des futures pensions des agents intégrés dans la fonction publique territoriale ;

- la CNRACL percevrait les cotisations des nouveaux agents intégrés, mais aussi des charges de pensions afférentes qui croîtraient progressivement.

**L'article 59 de la loi de finances pour 2010<sup>2</sup>** a introduit une disposition relative à ces agents transférés :

- **la CNRACL reverse à l'Etat les cotisations** perçues suite au transfert de personnels ;

- **l'Etat rembourse à la CNRACL les pensions versées** aux agents en retraite qui ont été intégrés, y compris les charges supplémentaires

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

afférentes au titre de la compensation démographique inter-régimes visée à l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale<sup>1</sup>.

Un arrêté conjoint annuel des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale précise les modalités d'application de ces dispositions.

Une **convention** a été **signée le 3 janvier 2012** entre la direction du budget et la direction de la sécurité sociale, d'une part, et la CNRACL, d'autre part, afin de préciser :

- les méthodes de détermination du montant des cotisations et des prestations légales de toute nature par la CNRACL ;
- les modalités de calcul du différentiel de compensation démographique visé à l'article L. 134-1 de la sécurité sociale précité ;
- les modalités de reversement par la CNRACL des cotisations et contributions perçues et du différentiel de compensation ;
- les modalités de remboursement par l'Etat des prestations légales de toute nature et du différentiel de compensation.

**Dans l'immédiat, le solde des flux financiers a été très favorable au CAS « Pensions ».**

**En 2011**, l'Etat a perçu 641 millions d'euros de recettes et payé 258 millions d'euros de dépenses, soit un solde de **+ 383 millions d'euros**. **Dans la loi de finances initiale pour 2012**, 639 millions d'euros ont été inscrits en recettes et 165 millions d'euros en dépenses, soit un solde net prévisionnel de **+ 474 millions d'euros**.

## **2. Une situation uniquement transitoire**

Cette situation favorable au budget de l'Etat tient à la structure démographique des agents concernés : comme le montre le graphique ci-après, **jusqu'en 2022, le montant des pensions remboursées par l'Etat à la CNRACL sera inférieur à celui des cotisations reversées par la CNRACL. Dès 2022, la courbe des flux devrait s'inverser.**

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale, « il est institué une compensation entre les régimes obligatoires de sécurité sociale comportant un effectif minimum, autres que les régimes complémentaires (...).

« La compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes. Toutefois, tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques.

« La compensation prévue au présent article est calculée sur la base d'une prestation de référence et d'une cotisation moyenne ; elle est opérée après application des compensations existantes.

« Les soldes qui en résultent entre les divers régimes sont fixés par arrêtés interministériels, après consultation de la commission de compensation prévue à l'article L. 114-3 ».

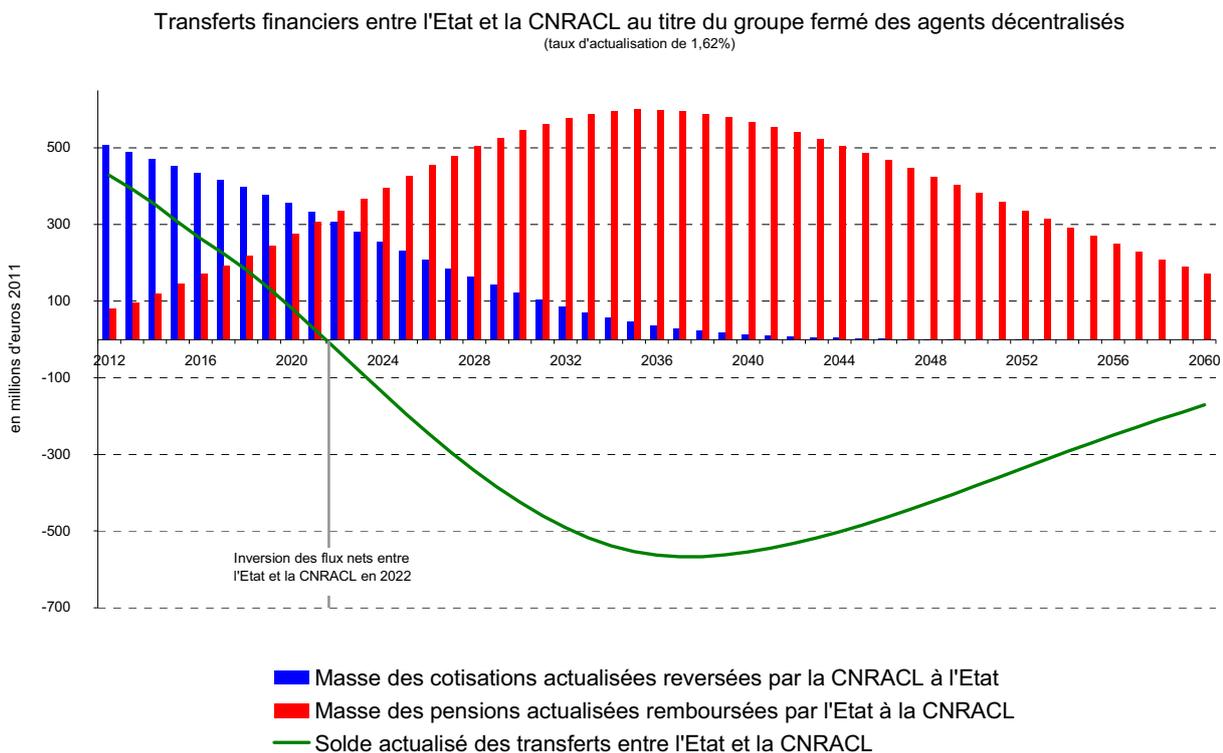
**La direction du budget a mesuré le besoin de financement actualisé de ces engagements de retraite<sup>1</sup>, au regard de ces engagements évalués au 31 décembre 2011** (hors compensation démographique entre régimes, dont les hypothèses ne peuvent pas donner lieu à une projection à long terme).

Dans le graphique ci-après, la direction du budget a utilisé des méthodes comparables à celles retenues pour le régime de retraite de la fonction publique d'Etat, suivant un taux d'actualisation (permettant de neutraliser l'inflation) de 1,62 %.

Les engagements de retraite au titre de l'ensemble des agents concernés s'élèvent à 9,5 milliards d'euros.

L'indicateur du **besoin de financement actualisé**, obtenu par le solde de l'actualisation des masses de cotisation et de prestations projetées à l'horizon 2060, s'élève à **12,3 milliards d'euros**.

**A long terme, les flux financiers entre l'Etat et la CNRACL sont donc nettement défavorables pour l'Etat.**



Source : direction du budget

<sup>1</sup> Le « besoin de financement actualisé » mesure les réserves qui seraient en théorie nécessaires aujourd'hui, en étant placées au taux d'intérêt du marché, pour faire face à l'ensemble des décaissements nécessaires pour combler les déficits anticipés. Les hypothèses de calcul se fondent sur la masse des prestations et des cotisations anticipées à législation constante, sur la base de taux de cotisations inchangés.

### **C. QUEL IMPACT DE LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2010 ?**

S'agissant de l'équilibre à plus long terme du CAS « Pensions », il convient de revenir sur l'impact de la réforme des retraites de 2010 qui a vocation à s'appliquer aussi bien aux salariés du secteur privé, qu'à **l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires**. Comme l'indiquait la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution 2011 du CAS, « *l'impact véritable de la réforme constitue en tout état de cause un élément essentiel dans la détermination de la trajectoire budgétaire du CAS* ».

La réforme de 2010 dans la fonction publique pouvait être justifiée à double titre :

- d'une part, par **mesure d'équité** car si la réforme de 2003 avait permis une amorce de la convergence entre les secteurs public et privé (comme l'indique le tableau ci-après), **des spécificités demeuraient encore dans la fonction publique** ;

#### **Rappel des mesures de convergence public-privé dans le cadre de la réforme de 2003**

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dite loi « Fillon », a procédé à un rapprochement partiel et graduel du régime de retraite de la fonction publique avec celui du secteur privé.

En effet, alors que la réforme de 1993 avait procédé à l'augmentation du nombre d'années de cotisation nécessaires à l'obtention d'une retraite à taux plein pour les salariés du secteur privé (passage de 150 trimestres cotisés, soit 37,5 annuités, à 160 trimestres cotisés, soit 40 annuités), tel n'avait pas été le cas pour la fonction publique et les régimes spéciaux de retraite.

La réforme de 2003 a ainsi, à titre principal, **aligné la durée de cotisation des régimes de retraite de la fonction publique sur celle du régime général de façon progressive dès 2003** (à raison de deux trimestres supplémentaires par an) **pour atteindre, comme dans le secteur privé, 40 annuités en 2008**.

A partir de 2009, la convergence étant réalisée, la durée d'assurance augmente progressivement de façon identique dans les deux secteurs, pour atteindre 41 annuités en 2012. A compter de cette date, elle progressera jusqu'à 2020 de telle manière que tout allongement de la durée de retraite induite par une augmentation de l'espérance de vie soit financé par une augmentation de la durée de cotisation, le ratio durée d'assurance / durée de retraite, fixé en 2003, devant demeurer constant jusqu'en 2020. Il est à noter que le « rattrapage » des régimes spéciaux de retraite n'a, quant à lui, commencé qu'en 2008 (*cf. infra*).

Dans la même logique d'une harmonisation progressive des règles applicables aux systèmes de retraite de la fonction publique et du secteur privé, la loi précitée du 21 août 2003 a, par ailleurs, prévu :

- **l'instauration progressive d'une décote** pour les régimes de la fonction publique et l'atténuation progressive de celle préexistant dans le régime général, de telle sorte que leurs mécanismes convergent à l'horizon 2020 (*cf. encadré suivant*) ;

- **la création parallèle d'une surcote** destinée à permettre aux fonctionnaires souhaitant obtenir une meilleure retraite, de travailler plus longtemps. Cette surcote est définie en des termes équivalents dans les deux secteurs depuis 2009 (*cf.* encadré suivant) ;

- **l'indexation de la revalorisation des pensions sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac constatée chaque année**, comme dans le secteur privé ;

- enfin, la création d'un **régime public de retraite additionnelle pour les fonctionnaires**, dont les ressources sont constituées de cotisations versées à égalité par les « salariés » et les « employeurs », et dans lequel les droits s'acquerraient sous forme de points en fonction de l'assiette cotisée, composée des primes et indemnités non prises en compte dans l'assiette de calcul de la retraite.

- d'autre part, pour des **raisons de soutenabilité financière** : les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) faisait en effet apparaître, avant réforme, **un besoin de financement pour le régime de retraite de la fonction publique d'Etat de près de 20 milliards d'euros en 2015, soit environ la moitié du besoin de financement total des systèmes de retraites** (régime général, fonction publique et régime des indépendants). L'augmentation continue de la part financée par l'Etat ne pouvait, à elle seule, constituer une réponse soutenable pour les finances publiques.

#### Ventilation des besoins de financement des systèmes de retraite avant réforme

Besoin annuel de financement		2008	2015		2020		2050
		En milliards d'euros	En milliards d'euros	En % du besoin du système (1)	En milliards d'euros	En % du besoin du système	En milliards d'euros
CNAV	A*	- 1,7	- 12,4	32,4	- 16,6	40,8	- 51,8
	B*	- 1,7	- 13,0	33,0	- 18,8	41,8	- 64,4
	C*	- 1,7	- 13,1	32,5	- 19,0	39,0	- 65,0
Fonction publique d'Etat	A*	- 11,2	- 19,6	51,2	-20,5	49,0	- 24,9
	B*	- 11,2	- 19,8	50,2	- 21,0	46,6	- 25,2
	C*	- 11,2	-19,8	49,1	- 21,0	43,0	- 25,2
CNRACL	A*	2,5	0,3	-	- 1,1	2,7	- 13,1
	B*	2,5	0,3	-	- 1,3	2,9	- 13,6
	C*	2,5	0,3	-	- 1,6	3,3	- 13,8

(1) les valeurs sont approximatives car les données comparées ne sont pas issues des mêmes sources. Exercice impossible à faire en 2050, les projections du COR et des différents régimes diffèrent trop.

\* A, B, C = scenarii

Source : COR – projections 2010 avant réforme

## 1. Rappel des mesures prises dans le cadre de la réforme de 2010

**La réforme des retraites de 2010 a reposé sur deux principaux volets de mesures** : d'une part, le **relèvement des « bornes d'âge »**, comme pour les salariés du secteur privé, et, d'autre part, de nouvelles **mesures de convergence « public-privé »**.

*a) L'application du principe général du relèvement des « bornes d'âge »*

Comme pour les salariés du secteur privé, les « mesures d'âge » s'appliquent également aux agents de la fonction publique.

Ont ainsi été décidés :

- **d'une part, le relèvement de l'âge légal de départ (ou d'ouverture du droit) à la retraite** : l'âge légal de départ à la retraite est désormais fixé à **62 ans** pour les fonctionnaires « sédentaires » nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1956 et à 57 ans (respectivement 52 ans) pour les fonctionnaires de « catégorie active » nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1961 (respectivement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1966) ;

- **d'autre part, le relèvement de l'âge d'annulation de la décote** : l'âge limite de départ à la retraite correspondant à l'âge d'annulation de la décote pour ceux qui n'auraient pas cotisé pendant un nombre suffisant de trimestres, est également décalé de deux ans et fixé à **67 ans** pour les agents sédentaires (l'âge d'annulation de la décote est relevé à 62 ans pour les catégories actives).

Il est à rappeler que l'article 88 de **la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a accéléré la montée en charge des mesures d'âge introduites en 2010**. Afin de réduire plus rapidement le déficit des systèmes de retraite, la phase transitoire a été raccourcie d'un an, la cible de 62 ans (respectivement de 67 ans pour l'âge d'annulation de la décote) devant être atteinte dès 2017.

*b) Les mesures de convergence*

Dans la continuité des mesures prises en 2003, **la réforme de 2010 a également mis en place plusieurs dispositifs tendant à rapprocher les règles applicables dans le secteur privé et le secteur public**. Parmi les mesures de convergence, peuvent ainsi être citées :

- **la réforme du dispositif du minimum garanti** : dans certains cas, en effet, la pension de retraite d'un fonctionnaire ne peut pas être inférieure à un montant minimum appelé « minimum garanti ». Depuis la réforme de 2010, le versement du minimum garanti devient subordonné, comme dans le secteur privé, à la condition d'assurance nécessaire pour obtenir le « taux plein » ou l'atteinte de l'âge d'annulation de la décote ;

- l'extinction progressive du départ anticipé en retraite pour les fonctionnaires parents de trois enfants après 15 ans de carrière ;

- l'alignement sur 10 ans du taux de la cotisation salariale des fonctionnaires sur celui en vigueur dans le secteur privé (passage de 7,85 % à 10,55 %).

### Alignement progressif du taux de cotisation dans la fonction publique (2010-2020)

(en %)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7,85	8,12	8,39	8,66	8,93	9,20	9,47	9,74	10,01	10,28	10,55

Source : d'après les données de l'étude d'impact annexée au projet de loi portant réforme des retraites

#### c) Les économies attendues

Les prévisions d'économies associées à ces mesures décrivaient une montée en charge du dispositif s'accroissant à compter de 2014 et devant se traduire par un impact de **4,6 milliards d'euros sur le CAS en 2020 par rapport à 2010**, réparti comme suit : 1,6 milliard d'euros en recettes supplémentaires (alignement du taux de cotisation) et 3 milliards d'euros en moindres dépenses (mesures d'âge).

### Impact des mesures introduites par la réforme de 2010 sur les dépenses de pensions de l'Etat

(en milliards d'euros constant 2008 (sauf 2011 et 2012))

Impact réforme de 2010	Projections actualisées				Rapport Sénat	
	2011	2012	2013	2014	2018	2020
<b>FPE</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>3,4</b>	<b>4,6</b>
<i>Impact en dépenses</i>	0,0	-0,2	-0,4	-0,6	-2,2	-3,0
Mesures d'âge	-0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-1,9	-2,6
Mesures de convergence public-privé	0,1	0,2	0,1	0,1	-0,3	-0,4
<i>Impact en recettes</i>						
Alignement taux de cotisation	0,2	0,3	0,5	0,6	1,2	1,6
<b>CNRACL</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>1,0</b>	<b>2,6</b>	<b>3,5</b>
<i>Impact en dépenses</i>	0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-1,5	-2,0
Mesures d'âge	0,0	-0,2	-0,3	-0,5	-1,2	-1,6
Mesures de convergence public-privé	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,3	-0,4
<i>Impact en recettes</i>						
Alignement taux de cotisation	0,1	0,3	0,4	0,5	1,1	1,5
<b>Total 3 Fonctions publiques</b>	<b>0,2</b>	<b>0,8</b>	<b>1,5</b>	<b>2,2</b>	<b>6,0</b>	<b>8,1</b>

Source : annexe au PLF pour 2012 « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique »

Il est **difficile d'évaluer aujourd'hui l'impact de cette réforme entrée en vigueur seulement le 1<sup>er</sup> juillet 2011.**

Cependant, trois éléments risquent d'ores et déjà de « perturber » ces prévisions :

- comme indiqué précédemment, le **calendrier de la montée en charge des mesures d'âge a été modifié par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 ;**

- par ailleurs, la montée en puissance de la réforme est moins rapide que prévue en 2010 du fait notamment de **l'impact transitoire de l'aménagement de l'extinction du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants qui s'est traduite par des dépenses supplémentaires sur le CAS ;**

- enfin, ces projections ne tiennent pas compte de la décision récente de **rétablir l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans pour les « carrières longues »** qui pourrait concerner 15 000 fonctionnaires (décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse).

## **2. D'autres réformes à envisager ?**

### *a) Dans l'attente des nouvelles projections du COR, ...*

Il convient de rappeler que **la réforme de 2010 ne reposait que sur l'objectif d'un retour à l'équilibre ponctuel, en 2018.** A partir de 2020, la question du financement de notre système de retraite devait à nouveau se poser, les besoins de financement devant sensiblement augmenter.

Si l'on reprend les hypothèses du COR avant réforme, les besoins de financement annuels devaient en effet s'élever en 2030 à 70,3 milliards d'euros, soit une progression de 56,2 % par rapport à 2020, contre 39,3 % entre 2010 et 2020.

Le COR procède actuellement à la réactualisation des projections des besoins de financement des différents régimes de retraite, afin de tenir compte des effets de la réforme de 2010, mais également de la dégradation de la conjoncture économique intervenue depuis ses dernières évaluations. **Ces nouveaux travaux permettront de mieux apprécier les éventuels efforts supplémentaires qui seront nécessaires.**

On notera que la Cour des Comptes, dans son rapport de juillet dernier<sup>1</sup>, laissait déjà présager une atteinte difficile des objectifs de la réforme de 2010. Elle indiquait ainsi s'agissant du régime général et du fonds de solidarité vieillesse :

---

<sup>1</sup> Cour des comptes – La situation et les perspectives des finances publiques – juillet 2012.

« Sur la base de cette même hypothèse, une **croissance de la masse salariale nettement plus modérée que celle prévue lors de la préparation de la réforme des retraites de 2010**, le déficit additionné de la CNAV et du FSV resterait chaque année supérieur à 10 milliards d'euros. Le cumul des déficits sur 2012-2020 atteindrait alors plus de 90 milliards d'euros.

« Plus généralement, sur les régimes de retraite, la Cour avait recensé, dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques, **les risques pesant sur le respect de l'objectif d'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite à l'horizon 2020 et estimé à 10 milliards d'euros de déficit supplémentaire les conséquences d'un niveau de chômage plus élevé qu'attendu.** »

b) ... d'autres pistes de convergence sont envisageables mais délicates à mettre en œuvre

Face à la situation dégradée des différents systèmes de retraite, certains interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont exposé quelques **pistes de réflexion pouvant permettre d'approfondir la convergence public-privé.**

**Votre rapporteur spécial ne minimise pas le caractère délicat de certaines d'entre elles et, dans le cadre du présent rapport, ne porte pas d'appréciation sur ces différentes pistes. Il ajoute qu'en tout état de cause, ces mesures doivent, toutes, être appréhendées avec précaution, tant les comparaisons entre les différents régimes de retraites sont complexes.**

Parmi ces pistes de réforme, les principales citées sont les suivantes :

**1) Une nouvelle réforme du minimum garanti** : malgré la réforme de 2010, celui-ci demeure en effet plus élevé que le minimum contributif en vigueur dans le secteur privé : 1 067 euros contre 650,87 euros en 2010 ;

**2) Une remise à plat des modalités de calcul des droits à la retraite** : si les taux de cotisations salariales convergent depuis la réforme de 2010, l'assiette de cotisation, ainsi que les modalités de calcul du montant de la retraite, demeurent très différentes d'un régime à l'autre (*cf.* encadré suivant).

#### **Les principales différences entre le secteur privé et le secteur public en matière de calcul des droits à la retraite**

- S'agissant de l'assiette de cotisation, elle correspond dans le secteur privé au salaire brut du salarié, tandis qu'elle correspond **au seul traitement brut, hors prime, dans la fonction publique.**
- Quant au salaire de référence, il correspond à la moyenne des salaires des 25 meilleures années dans le secteur privé et à **la moyenne des traitements des six derniers mois dans la fonction publique.**
- En ce qui concerne le taux de remplacement, il est de 50 % dans le secteur privé et de 75 % dans la fonction publique.

Il convient néanmoins de noter qu'un alignement pur et simple de certaines règles sur le système en vigueur dans le secteur privé (par exemple l'intégration des primes dans l'assiette de cotisation) ne serait pas forcément source d'économies pour l'Etat, au contraire.

**3) Une réforme des droits familiaux et conjugaux :** de fortes disparités demeurent également s'agissant des droits familiaux et conjugaux, et plus particulièrement en matière de pensions de réversion qu'il s'agisse des taux de réversion ou des modalités d'attribution de ces pensions : il n'existe pas, par exemple, de condition de ressources et d'âge dans la fonction publique.

Dans son rapport de mai 2007 sur la réversion<sup>1</sup>, la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale du Sénat dénonçait à cet égard à la fois « *le caractère extraordinairement touffu et complexe du cadre juridique de la réversion* » et son « *caractère profondément incohérent et inéquitable* ». Elle préconisait alors une harmonisation, voire une unification progressive des règles en vigueur en la matière. Depuis lors, aucune réforme d'ampleur n'a été menée.

**4) Enfin, la question des « catégories actives », souvent soulevée, mérite quelques développements.**

Certaines professions de la fonction publique sont en effet classées en « catégorie active ». Il s'agit des emplois présentant « *un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* »<sup>2</sup>. Les modalités de classement en catégorie active sont fixées par décret en Conseil d'Etat pour les fonctionnaires de l'Etat en application de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite et par arrêté interministériel pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou hospitalière.

**Pour ces professions, l'âge d'ouverture des droits à la retraite pouvait être, avant la réforme de 2010, porté à 50 ou 55 ans. Les « catégories actives » ont certes été concernées par les mesures d'âge prévues par la réforme de 2010.** Néanmoins, il en résulte toujours, après réforme, un décalage de cinq à dix ans entre les âges d'ouverture des droits des catégories « actives » et les autres catégories de fonctionnaires.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 314 (2006-2007) de Claude Domeizel et Dominique Leclerc, « *Transparence, équité, solidarité : les trois objectifs d'une réforme de la réversion* ».

<sup>2</sup> Article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

**Âges d'ouverture des droits et limites d'âges de personnels classés en catégorie active dans la fonction publique d'Etat**

	<b>Age d'ouverture des droits</b>	<b>Limite d'âge</b>
Personnels actifs de la Police nationale	52 ans si 27 ans de services	57 ans
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	52 ans si 27 ans de services	57 ans
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	52 ans si 17 ans de services	59 ans
Personnels de la surveillance des douanes	57 ans	62 ans
Instituteurs	57 ans	62 ans
Agents d'exploitation des travaux publics de l'Etat	57 ans	62 ans
Educateurs de la protection judiciaire de la jeunesse	57 ans	62 ans
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires	57 ans	62 ans
Contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de la mer (certains emplois)	57 ans	64 ans

Source : annexe au PLF pour 2012 « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique »

Ces avantages peuvent résulter de situations historiques. **Les conditions de travail de ces professions ont cependant, pour certaines, fortement évolué depuis** grâce aux progrès des normes de protection, à l'amélioration des équipements individuels et collectifs ou encore aux modifications de l'organisation du travail. A cet égard, selon les données du ministère chargé du travail, l'espérance de vie des « catégories actives » est identique à celle des autres fonctionnaires.

Pour chacune d'elle, il conviendrait sans doute aujourd'hui d'évaluer précisément l'impact sur l'espérance de vie de certains facteurs d'exposition auxquels ces agents peuvent être confrontés pendant leur période d'activité.

Le débat sur la pénibilité qui, depuis la réforme de 2010, est, sous certaines conditions, prise en compte dans le calcul des droits à la retraite des salariés du secteur privé, pourrait être l'occasion, du côté de la fonction publique, de procéder à un réexamen complet des actuelles « catégories actives ».

Néanmoins, cette question ne pourra être étudiée indépendamment de celle de **l'emploi des « seniors » dans la fonction publique** et de la possibilité d'adaptation de certains postes pour ces agents.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 10 juillet 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de M. Francis Delattre, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ».**

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – La création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) dédié aux pensions est une innovation de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Beaucoup était attendu de ce nouveau dispositif, tant en termes de transparence que de bonne gestion. J'ai souhaité, par cette mission de contrôle, dresser un bilan de la mise en œuvre de ce nouvel outil. L'enjeu est important puisque les dépenses retracées dans le compte s'élèvent pour 2011 à plus de 52 milliards d'euros.

A ma première question, le CAS « Pensions » a-t-il permis d'améliorer la transparence budgétaire, la réponse est assez clairement oui. En revanche, a-t-il permis une responsabilisation accrue des gestionnaires ? La réponse est plus mitigée.

A titre liminaire, je rappellerai qu'un compte d'affectation spéciale a pour objet d'isoler certaines recettes et dépenses du budget de l'Etat qui, en raison de leur nature, doivent faire l'objet d'une comptabilisation particulière. Un compte spécial constitue donc une exception au principe de non affectation, c'est-à-dire à l'interdiction d'affecter une recette à une dépense.

Le CAS « Pensions », plus spécifiquement, permet de retracer au sein d'un même document l'ensemble des dépenses de pensions dont l'Etat est redevable et les recettes concourant à leur financement.

Autre caractéristique essentielle d'un CAS, il doit être à l'équilibre. Par construction, chaque année, cet équilibre est assuré par le calcul de la « contribution employeurs » à la charge de l'Etat, qui est calculée de manière à ajuster les recettes du compte aux besoins de financement. Trois taux distincts sont retenus chaque année : un taux « civil », un taux « militaire » et un taux « allocations temporaires d'invalidité ».

En constante augmentation, ces taux ont été fixés pour 2012 à 68,59 % pour les personnels civils, 121,55 % pour les personnels militaires et 0,33 % au titre des allocations temporaires d'invalidité.

Ces contributions employeurs sont ensuite appliquées à une partie de la masse salariale de chaque ministère et imputées directement sur les programmes des ministères employeurs en tant que dépenses du titre 2.

Ces dépenses, inscrites dans les programmes des missions budgétaires concernées, viennent ensuite, en cours d'année, abonder les recettes du CAS. Il s'agit de la principale ressource du compte.

Le CAS « Pensions » a incontestablement accru la transparence budgétaire sur ces dépenses, leur financement et leur dynamique. Le CAS offre en effet désormais une connaissance exhaustive et une lecture quasi immédiate des dépenses de pensions de l'Etat et de leur financement, tous ces flux étant désormais retracés au sein d'un instrument budgétaire unique, alors qu'auparavant, l'ensemble de ces dépenses étaient dispersées dans le budget général.

Par ailleurs, le CAS « Pensions » permet d'appréhender les conditions d'équilibre du régime au travers, en particulier, du calcul de la contribution de l'Etat employeur. Compte tenu du fonctionnement du compte à l'équilibre, l'évolution du taux de contribution employeurs traduit en effet en quelque sorte l'augmentation du besoin de financement au titre des pensions.

Support d'une meilleure transparence, le CAS a-t-il aussi permis de responsabiliser les gestionnaires ? Ma réponse est beaucoup plus prudente.

Le CAS « Pensions » avait en effet également vocation, au sein des ministères employeurs, à permettre une meilleure prise de conscience des coûts complets engendrés par le recrutement d'un fonctionnaire, y compris après sa période d'activité, en incluant en quelque sorte l'équivalent de cotisations vieillesse au calcul de la masse salariale.

Il devait permettre de responsabiliser les gestionnaires par un meilleur suivi de leur masse salariale : en cas de dérapage de celle-ci, il leur revient de financer le surcroît de contribution au CAS, représentatif de la surcharge à terme sur les pensions.

Dans la pratique, l'identification des crédits destinés au CAS permet sans doute d'informer le gestionnaire sur le coût complet du recrutement d'un fonctionnaire, notamment comparativement à celui d'un contractuel.

Il est, en revanche, plus difficile d'établir que cette information influence concrètement les choix de recrutement. Ces derniers dépendent en effet de beaucoup d'autres facteurs. En tous les cas, les représentants des ministères employeurs que j'ai pu auditionner ne m'ont pas totalement convaincu sur ce point.

La création du CAS marque donc une étape importante vers une meilleure transparence budgétaire. Les améliorations nécessaires portent aujourd'hui davantage – c'est l'objet de mon second point – sur son pilotage : la qualité des prévisions tant en dépenses qu'en recettes ; le recouvrement des recettes ; l'amélioration de la performance.

L'exercice de prévision, tout d'abord, est essentiel pour le CAS « Pensions ». Il est vrai que les résultats de l'indicateur de qualité de la prévision de dépenses de pensions sont encourageants en 2011 et peuvent, sans doute, s'expliquer par les efforts de modélisation menés par le service des retraites de l'Etat (SRE) ces dernières années, ainsi que par une amélioration de la prévision des départs en retraite qui, lors des exercices précédents, avait été perturbée par la réforme de 2010.

Mais, comme le souligne la Cour des comptes, « il s'agit là d'un progrès, qui reste à confirmer ». Il convient, en effet, de rappeler que, compte tenu de la masse des dépenses que représentent les pensions, une erreur de 1 % peut se traduire par près de 500 millions d'euros de dépenses en plus ou en moins sur le CAS.

J'encourage donc la poursuite de ces efforts de prévisions en dépenses, comme en recettes, sans pour autant minimiser les aléas auxquels se confronte un tel exercice.

En matière de pilotage global du compte, je souhaite insister sur un élément auquel le ministère du budget a été confronté : les retards dans l'encaissement des recettes du CAS.

Le compte doit être approvisionné en temps et en heure par ses recettes, afin d'assurer le financement des dépenses de pension. Certes, il existe des délais comptables d'enregistrement des recettes, difficilement compressibles. Mais l'équilibre du compte souffre de retards dans les versements de certains ministères. Par exemple, 313 millions d'euros de subvention du ministère de la défense, pour assurer le paiement de la retraite du combattant et des pensions militaires d'invalidité, n'ont été encaissés qu'en février 2011, et non en janvier. Fin janvier 2011, les comptes du CAS étaient ainsi en déséquilibre de 700 millions d'euros.

Pour remédier à ces retards de versement, deux décrets sont en préparation. Le premier décret obligerait tout employeur public à verser ses contributions au CAS « Pensions » le dernier jour de chaque mois. Le second décret prévoit des pénalités financières si ces délais ne sont pas respectés. Les pénalités pèseraient sur les ministères, et seraient reversées au budget de l'Etat. Du point de vue des comptes publics, l'opération serait donc neutre. Mais cet instrument aurait pour intérêt de sensibiliser les gestionnaires à mieux respecter les délais de paiement de leurs cotisations.

Je profite également de cette partie pour m'arrêter sur un élément un peu « annexe » de ma mission de contrôle, mais qui a fait l'objet d'une attention particulière de notre commission, la réforme de la gestion des pensions de l'Etat.

Cette réforme devait être source de gains de productivité importants sur l'ensemble de la chaîne de gestion des pensions, sa logique impliquant que les fonctions assumées par les services de retraite au sein de chaque ministère soient transférées au nouveau service des pensions de l'Etat, rebaptisé « Service des retraites de l'Etat » (SRE).

En 2012, la Cour des comptes dresse un bilan sévère de cette réforme. Outre des retards dans le déploiement des comptes individuels de retraite et une adaptation encore incomplète des systèmes d'information, elle évoque « une réorganisation menacée d'être vidée de sa substance », compte tenu d'objectifs de gains de productivité revus à la baisse et du maintien des

services de retraite dans les ministères employeurs. Je pense que c'est un point qu'il faudra suivre attentivement.

Autre élément que je souhaite approfondir à l'occasion des prochaines discussions budgétaires : la gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire. Sans en méconnaître l'enjeu hautement symbolique, ces milliers de « petites pensions » alourdissent le traitement de la chaîne de pensions alors même que leur montant unitaire n'excède pas six euros en moyenne. Selon le SRE, le coût de traitement de ces dossiers est supérieur aux sommes versées. Une piste possible de réforme pourrait être d'affecter les traitements aux sociétés d'entraide, en l'absence de réponse contraire de l'intéressé au terme d'un certain délai. Selon le SRE, cette piste permettrait des gains importants, mais difficiles à chiffrer.

Je terminerai cette deuxième partie, consacrée à la mise en œuvre opérationnelle du CAS, par quelques développements sur le dispositif de performance.

Certains objectifs et indicateurs de performance sont des données de contexte, comme l'âge de départ en retraite et la durée moyenne de cotisation. Ce sont des éléments très utiles, mais pas des indicateurs de performance. En revanche, deux indicateurs reflètent la performance de l'action publique : le premier mesure la différence entre les dépenses prévues en loi de finances et celles effectivement réalisées ; le second évalue le coût moyen de liquidation d'une retraite lors de la cessation d'activité. Des travaux sont en cours pour améliorer cet indicateur, afin d'intégrer tous les coûts de gestion de pension (y compris les coûts pour les ministères) et d'en faire un vrai indicateur de productivité, permettant des comparaisons avec les autres régimes de retraite. Ce sont des travaux au long cours, mais d'ores et déjà engagés et qui doivent être menés à leur terme pour mieux connaître le coût réel de gestion des pensions des fonctionnaires.

Comme je le disais, la création du CAS « Pensions » marque une étape vers une meilleure transparence et les améliorations portent aujourd'hui davantage sur la qualité des prévisions, le recouvrement des recettes, l'amélioration de la performance...

Mais, plus largement, les progrès sont peut-être également à réaliser dans l'utilisation du CAS « Pensions » comme outil pour mieux gérer les pensions de l'Etat : autrement dit, quelles leçons tire-t-on finalement de l'augmentation du taux de contribution employeurs ou des besoins de financement mis en évidence par le CAS ? Cette dernière question renvoie à celle de l'équilibre du CAS à court et moyen termes et des nouvelles réformes qui devront, sans doute, être nécessaires.

S'agissant du court terme, je souhaite attirer votre attention sur l'évolution du compte et la pratique peu « lolfienne » qui consiste à mettre à contribution le budget général par le biais de contributions exceptionnelles.

Par nature, le compte devrait être à l'équilibre entre ses recettes et ses dépenses. Pour absorber les décalages de trésorerie infra-annuels, un fonds de roulement a été constitué, dès la création du CAS. Il a été doté de 1 milliard d'euros, correspondant à une semaine de dépenses. Son niveau devait être maintenu à 1 milliard d'euros.

Or, en pratique, le fonds de roulement a aussi été utilisé comme une variable d'ajustement, pour assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses. En 2011, et à nouveau en 2012, le compte d'affectation spéciale a ainsi été voté en déséquilibre lors de l'adoption du projet de loi de finances initiale. Pour compenser un montant de recettes inférieur aux dépenses, un prélèvement sur le fonds du roulement du CAS a été opéré en 2011, et un autre prélèvement est prévu en 2012, pour assurer l'équilibre du compte en exécution. Compte tenu de ces prélèvements, le fonds de roulement devrait être inférieur à 600 millions d'euros fin 2012. Il conviendra de suivre attentivement ce niveau qui pourrait exposer le CAS à des tensions en trésorerie, notamment en cas de retards de versements des ministères.

Pour compenser des recettes inférieures aux dépenses, des contributions exceptionnelles du budget général de l'Etat au compte ont également été opérées, en gestion 2011, à hauteur de 237 millions d'euros. La majeure partie de ces crédits ont transité par la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Ces opérations « peu lolfiennes » ont été critiquées par la Cour des comptes. En effet, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » sont d'une nature fondamentalement différente de ceux du CAS « Pensions ».

Au regard de la nature du CAS dont l'objet est de retracer l'ensemble des dépenses de pensions de l'Etat, les recettes et les dépenses devraient être mieux calibrées dès l'élaboration du projet de loi de finances et les écarts entre celles-ci compensés par un ajustement des taux de contribution employeurs, et non par des prélèvements sur le fonds de roulement ou des contributions exceptionnelles.

S'agissant des équilibres à plus long terme, je reviens quelques instants sur la réforme des retraites de 2010. Comme vous le savez, cette réforme a reposé sur deux volets : l'application des mesures de relèvement d'âge aux fonctionnaires comme aux salariés du secteur privé et l'introduction de mesures de convergence entre le régime général et la fonction publique, notamment s'agissant des taux de cotisation salariale.

Les prévisions d'économies associées à ces mesures décrivaient une montée en charge du dispositif s'accéléralant après 2014 et devant se traduire par un impact de 4,6 milliards d'euros sur le CAS en 2020 par rapport à 2010, réparti comme suit : 1,6 milliard d'euros en recettes supplémentaires et 3 milliards d'euros en moindres dépenses.

Il est difficile d'évaluer aujourd'hui l'impact de cette réforme entrée en vigueur seulement le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

Le conseil d'orientation des retraites procède actuellement à la réactualisation des projections des besoins de financement des différents régimes de retraites, afin de tenir compte des effets de la réforme de 2010, mais également de la dégradation de la conjoncture économique intervenue depuis lors. Ces nouveaux travaux permettront sans aucun doute de mieux apprécier les éventuels efforts supplémentaires qui seront nécessaires.

**M. Philippe Marini, président.** – Pouvez-vous revenir sur le niveau du fonds de roulement du CAS et l'impact sur celui-ci des retards dans le versement de certaines subventions au compte ?

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Pour absorber les décalages de trésorerie au cours de l'année, un fonds de roulement a été constitué dès la création du CAS à hauteur de 1 milliard d'euros. Mais son niveau a ensuite fluctué, notamment parce qu'il a été utilisé comme variable d'ajustement en loi de finances initiale pour assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses du compte. Le fonds de roulement devrait ainsi être inférieur à 600 millions d'euros fin 2012, ce qui peut poser problème s'il y a des retards dans les versements de contributions au CAS. Par exemple, l'année dernière, 313 millions d'euros de subvention du ministère de la défense, pour assurer le paiement de la retraite du combattant et des pensions militaires d'invalidité, n'ont été encaissés qu'en février 2011, et non en janvier. Fin janvier 2011, les comptes du CAS étaient ainsi en déséquilibre de 700 millions d'euros, soit un niveau que ne pourrait absorber le fonds de roulement de 2012.

**Mme Marie-France Beauvils.** – L'exercice de prévision est en matière de pensions extrêmement délicat. Certains effets sont difficiles à prévoir, notamment l'impact d'une réforme sur les comportements de départs à la retraite. C'est un peu ce que nous constatons dans nos collectivités territoriales. Certains agents, compte tenu des nouveaux paramètres, peuvent anticiper ou reculer leur départ.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – C'est ce qui s'est produit avec la disparition progressive du départ anticipé pour les parents de trois enfants.

**Mme Fabienne Keller.** – C'est un sujet assez « aride », mais aux enjeux financiers essentiels. Vous l'avez rappelé : plus de 52 milliards d'euros. Je pense que les gestionnaires devraient avoir une approche globale : le « coût » d'un agent en activité et son « coût » une fois en retraite. Plus généralement, je pense qu'il faudrait revoir les perspectives de carrière des fonctionnaires.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Un autre chiffre est impressionnant : le montant des engagements hors bilan de l'Etat au titre des pensions, soit environ 1 200 milliards d'euros.

**Mme Marie-France Beauvils.** – Il y a aussi un sujet sur les relations financières entre le CAS « Pensions » et la Caisse nationale de retraite des

agents des collectivités locales (CNRACL) en raison d'un transfert de personnels dans le cadre de la décentralisation.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Deux mouvements financiers résultent de ces dispositions :

- l'Etat rembourse les pensions versées par la CNRACL pour les agents ayant effectué une partie de leur carrière pour l'Etat ;

- la CNRACL reverse à l'Etat les cotisations et contributions assises sur les traitements de ces agents et qui seraient revenues à l'Etat si les agents n'avaient pas été transférés aux collectivités territoriales.

Le solde des transferts avec la CNRACL est positif pour le CAS. Mais, à partir de 2022, les pensions versées seront plus importantes que les cotisations reçues.

**A l'issue de ce débat, la commission a donné acte de sa communication au rapporteur spécial et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**



## ANNEXES

### ANNEXE 1 - DÉTAIL DES DÉPENSES ET DES RECETTES DES TROIS PROGRAMMES DU CAS « PENSIONS »

#### I. LE PROGRAMME 741 « PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D'INVALIDITÉ »

Le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », retrace les opérations relatives au régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'Etat.

Il représente, de loin, le programme le plus important du CAS, soit 91 % des dépenses du compte en 2010.

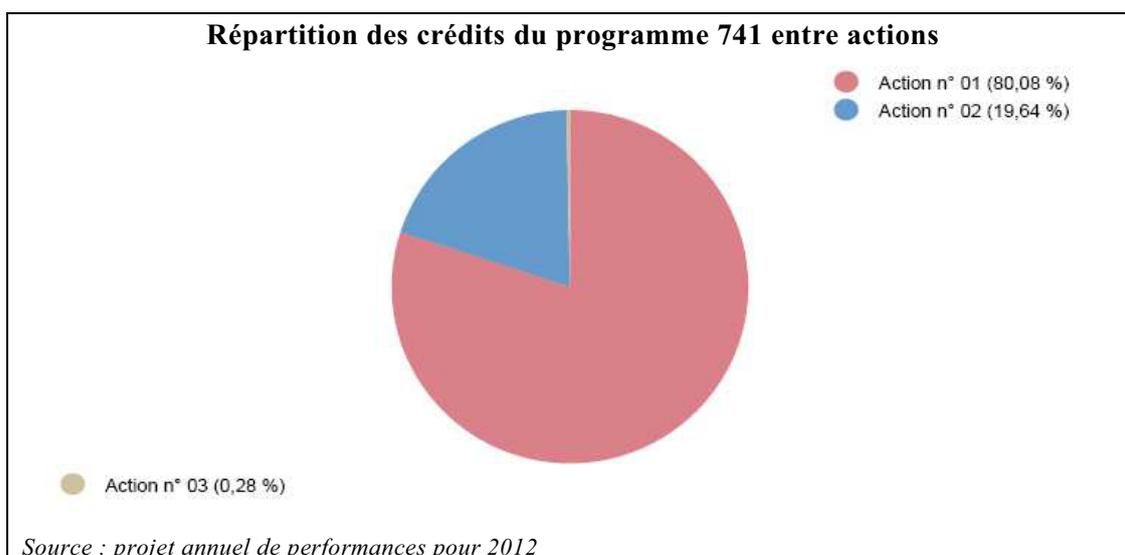
##### 1. Volet « Dépenses »

Trois actions sont associées à ce programme :

- l'action 1 a pour but le pilotage et la gestion des pensions des personnels civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite – cette action englobe à elle seule près de 80 % des crédits de ce programme ;

- l'action 2 obéit à la même logique, soit le pilotage des pensions des personnels militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite ;

- l'action 3 retrace, quant à elle, le financement de l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) des personnels civils.

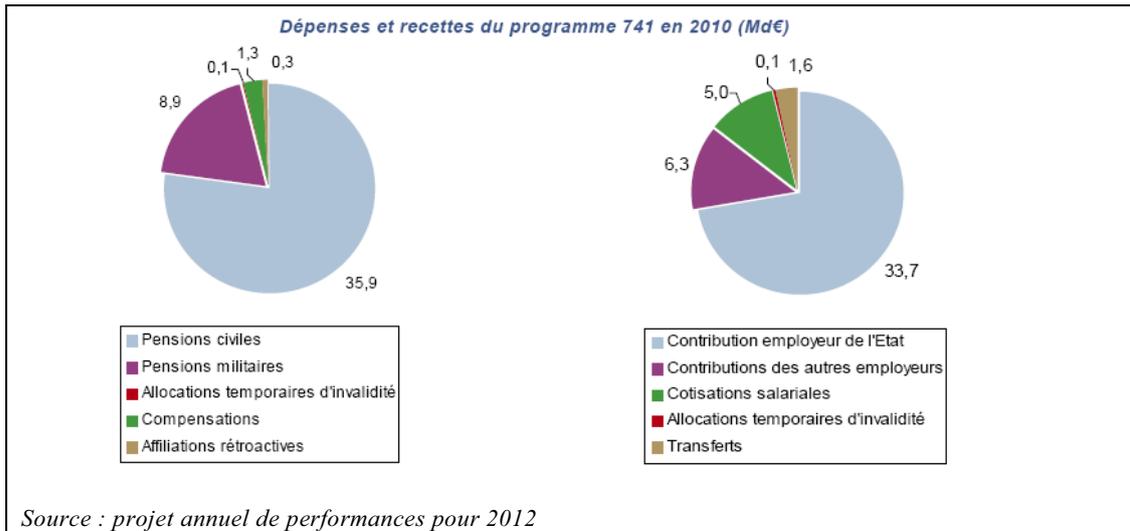


Il est à noter qu'en application de l'article 20-I de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **les coûts de gestion du régime des retraites de l'Etat ne sont pas inscrits au compte d'affectation spéciale mais en dépenses du budget général**, au sein du programme 156 : « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », et identifiés dans l'action 6 : « Pensions ».

## 2. Volet « Recettes »

**Les dépenses de ce programme sont quasiment intégralement financées par les contributions des employeurs de fonctionnaires.**

Le programme 741 reçoit également divers transferts : recettes de validations de services, rachats d'années d'étude, soultes, reversement des cotisations des agents transférés aux collectivités locales, compensations démographiques.



## II. LE PROGRAMME 742 « OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT »

**Le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »** regroupe, quant à lui, les dépenses et recettes du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'Etat (FSPOEIE) et du fonds RATOCEM (rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires), soit **4 %** de la dépense totale du CAS « Pensions ».

**Le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'Etat et le Fonds RATOCEM (rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires)**

• « Le FSPOEIE a été institué par l'article 3 de la loi du 21 mars 1928, afin d'assurer, selon le principe de la répartition, la couverture des risques vieillesse et invalidité des ouvriers de l'État. La gestion de ce fonds, qui n'a pas de personnalité morale, ainsi que la liquidation et le paiement des prestations, sont confiés depuis cette date à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Cette modalité de gestion a été réaffirmée par le décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État. »

• « Le fonds RATOCEM assure, pour le compte du ministère de la défense, le rôle de payeur des rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires, attribuées par le service des pensions des armées »

*Source : projet annuel de performances pour 2012*

## **1. Volet « Dépenses »**

Ce programme est subdivisé en 4 actions :

- l'action 1 identifie les pensions attribuées aux ouvriers de l'Etat (prestations vieillesse et invalidité) ;

- l'action 3 retrace les autres dépenses, notamment les transferts financiers au régime général d'assurance vieillesse (CNAV) et à l'IRCANTEC, au titre des titulaires qui, ne respectant pas la clause de stage du régime, sont affiliés rétroactivement à ces deux régimes ;

- l'action 4 retrace les dépenses de gestion administrative du régime, engagées par la Caisse des dépôts et consignations ;

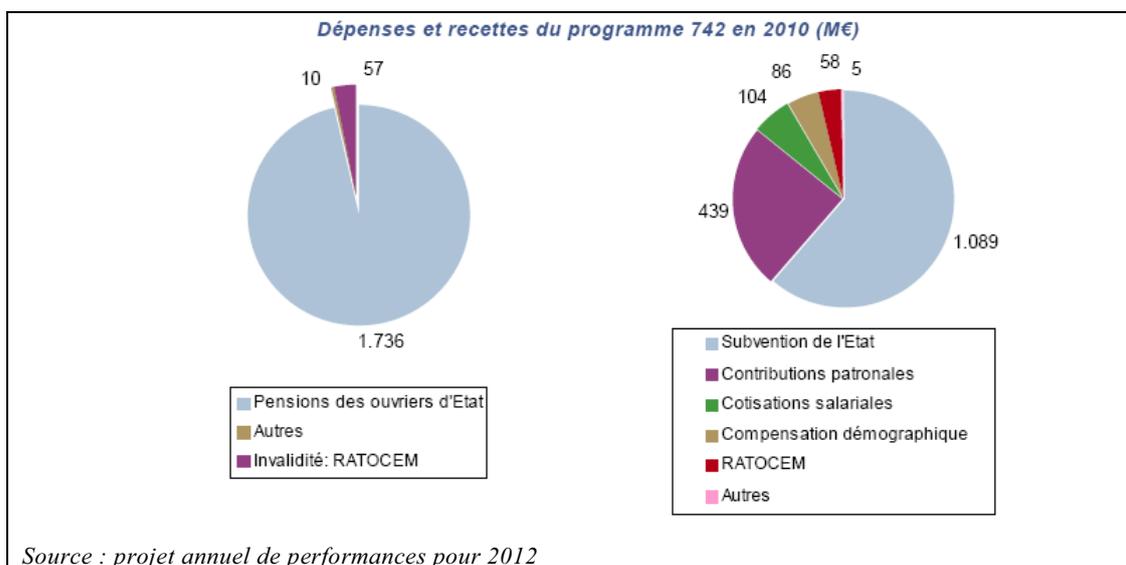
- l'action 5 regroupe les dépenses relatives aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM).



## 2. Volet « Recettes »

Les recettes du fonds SPOEIE sont assurées, à titre principal (60 %), par une **subvention du budget général** et des budgets annexes réparties entre les ministères employeurs d'ouvriers d'Etat.

Les recettes de cotisations salariales et de contributions des employeurs couvrent quant à elles 30 % du besoin de financement, auxquelles s'ajoutent une contribution du ministère de la défense pour le financement des rentes RATOCEM, des recettes de compensation démographique ainsi que des produits financiers, techniques et exceptionnels.



### **III. LE PROGRAMME 743 « PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS »**

Enfin, le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions », enfin, correspond aux dépenses et recettes consacrées aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et à d'autres allocations viagères, soit 5 % de la dépense totale du CAS « Pensions ».

#### **1. Volet « Dépenses »**

Ce programme compte, lui, 7 actions :

- l'action 1 retrace les dépenses afférentes à la retraite du combattant et aux traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire ;

- l'action 2 regroupe retrace les pensions dues au titre décode des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre ainsi que les allocations rattachées ;

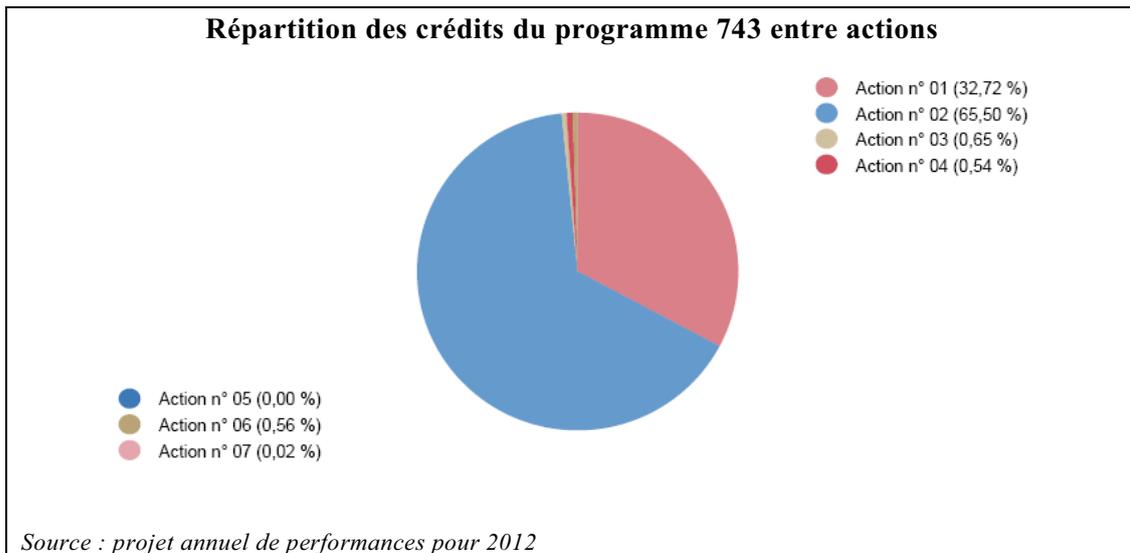
- l'action 3 renvoie à un héritage de la législation allemande de 1909, toujours en vigueur : les ministres des cultes catholique, protestant luthérien, protestant réformé et israélite, dans le cadre du régime concordataire, sont rémunérés par l'État, lequel assure également leur régime de retraite ;

- l'action 4 regroupe les dépenses relatives aux allocations de reconnaissance en faveur des anciens harkis et membres des formations supplétives en Algérie ;

- l'action 5 retrace la subvention versée à la CDC, cette dernière acceptant de procéder, au nom de l'Etat, aux opérations de paiement de pensions aux retraités justifiant de la nationalité française de la compagnie du chemin de fer franco-éthiopien ;

- l'action 6 retrace les dépenses de pensions d'invalidité et de réversion, les allocations et rentes d'invalidité, les rentes de réversion et de pensions temporaires d'orphelins, dues au titre du régime d'indemnisation spécifique des sapeurs-pompiers volontaires, institué par la loi n° 75-1258 du 27 décembre 1975 ;

- l'action 7 retrace enfin les pensions d'anciens agents de l'ORTF.



## 2. Volet « Recettes »

Le financement de ces pensions et allocations provient de **versements des programmes du budget général concernés par ces dépenses** : « coordination des moyens de secours », « coordination du travail gouvernemental », « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers », « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

## **ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

- **Ministère chargé du budget et des comptes publics :**

- Mme Myriam Bernard, sous-directrice des carrières et des rémunérations, à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ;

- MM. Rodolph Gintz, sous-directeur, et Sébastien Colliat, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux, à la direction du budget ;

- Mme Mélanie Joder, directrice de la première sous-direction, et M. Renaud Duplay, chef du bureau des lois de finances, à la direction du budget.

- **Ministère chargé de l'économie et des finances :**

- M. Jean-Yves Raude, directeur du service des retraites de l'Etat (SRE), et Mme Emmanuelle Walraet, responsable statistiques et suivi financier au SRE.

- **« Ministères employeurs » :**

- M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration au ministère de la défense ;

- M. Frédéric Guin, directeur des affaires financières, et Mme Véronique Gronner, chargée de la sous-direction de l'expertise statutaire, de la masse salariale et du plafond d'emplois à la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale ;

- M. Mathieu Herondart, secrétaire général adjoint, au ministère de la justice.