

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 24 RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PENSIONS

Rapporteuse spéciale : Mme Sylvie VERMEILLET

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	
I. UNE QUASI STABILISATION DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE AUX RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE DANS UN CONTEXTE POURTANT PROPICE À LA MAÎTRISE DES DÉSÉQUILIBRES DES CAISSES	15
A. UNE CHARGE BUDGÉTAIRE STABILISÉE ?	16
1. <i>Un changement de périmètre se traduit par une économie de 55 millions d'euros, équivalente à la réduction des charges de la mission</i>	<i>16</i>
2. <i>Une stabilité des subventions programmées à périmètre constant correspondant à des évolutions divergentes des besoins d'équilibre des régimes spéciaux</i>	<i>17</i>
3. <i>Une évolution des dotations dont la significativité, en soi toute relative, est régulièrement remise en cause par les évolutions apparues en cours de gestion</i>	<i>20</i>
4. <i>Une incertitude sur les besoins de financement de la caisse des retraites de la SNCF</i>	<i>22</i>
5. <i>Une stabilité des besoins de subventionnement alors que le contexte est globalement favorable à un rééquilibrage des caisses</i>	<i>24</i>
6. <i>Une augmentation spontanée de la valeur de la pension moyenne en stock.....</i>	<i>31</i>
B. UNE BUDGÉTISATION DE LA MISSION DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES À L'HORIZON 2020 QUI REPOSE SUR DES HYPOTHÈSES VOLONTARISTES.....	34
C. LA PARTICIPATION DES CAISSES DES RÉGIMES SPÉCIAUX AUX EFFORTS DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE	37
1. <i>Des objectifs de diminution des frais de fonctionnement et des effectifs</i>	<i>37</i>
2. <i>Quel avenir pour les caisses après l'adoption d'un régime universel ?</i>	<i>39</i>
D. UNE CONTRIBUTION DE 6,227 MILLIARDS D'EUROS POUR FINANCER LES DEUX TIERS DES PRESTATIONS DE RETRAITE PRÉVUES EN 2020.....	40
1. <i>Une subvention de l'État qui assure en moyenne plus de 67 % des ressources des régimes spéciaux.....</i>	<i>40</i>
2. <i>Une justification par l'état des équilibres démographiques des régimes spéciaux mais qui est loin d'épuiser les raisons des soutiens nécessaires à leur financement.....</i>	<i>42</i>
3. <i>Une évaluation par la Cour des comptes.....</i>	<i>46</i>
II. DES RÉGIMES SPÉCIAUX « OUVERTS » EN VOIE DE « BANALISATION », DES PERSPECTIVES DE RÉDUCTION DES DÉFICITS À MOYEN ET À LONG TERME BOULEVERSÉES PAR LE PASSAGE DU RÉGIME DE LA SNCF AU STATUT DE RÉGIME FERMÉ	47
A. UN RAPPROCHEMENT AVEC LES RÈGLES DE DROIT COMMUN QUI LAISSE DES DIFFÉRENCES SIGNIFICATIVES AUXQUELLES IL FAUT NÉANMOINS APPORTER DES NUANCES.....	48
1. <i>Même si elle n'a pas modifié les conditions d'âge pour liquider une retraite spécifiques aux régimes spéciaux, la réforme de 2008 a poursuivi un objectif principal de prolongation de la durée d'activité en introduisant de nouveaux paramètres de liquidation.....</i>	<i>49</i>

2. Les réformes de 2010 et 2014 ont à nouveau modifié les paramètres des régimes spéciaux concernés.....	50
3. Des réformes qui laissent des différences significatives	52
4. Des différences qui colorent fortement les comportements de départ avec des effets importants sur les durées de service des pensions... ..	53
5. ...sans pour autant induire des carrières plus courtes	56
6. Des différences atténuées en pratique par l'alignement des conditions de durée d'assurance pour obtenir une pension sans décote	59
B. LA BAISSÉ GRADUELLE DU BESOIN DE FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX REMISE EN CAUSE PAR L'ADOPTION DU « PACTE FERROVIAIRE »	62
1. Une réduction tendancielle du besoin de financement des régimes de retraite spéciaux une fois pris en compte tous les effets des réformes des régimes, mais un besoin de financement complémentaire par l'État	63
2. Un contexte totalement différent du fait de l'adoption du « pacte ferroviaire »	67
3. L'impact des réformes sur le régime de la RATP	71
4. Une confirmation par les évolutions du compte général de l'État	72
 DEUXIÈME PARTIE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »	
I. DES CHARGES DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES EN FAIBLE AUGMENTATION	78
A. UN RALENTISSEMENT DU RYTHME D'AUGMENTATION DES DÉPENSES CONFIRMÉ EN 2020	78
1. À long terme, une augmentation des dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État.....	78
2. Une décélération confirmée par le projet de loi de finances pour 2020	80
3. Des dépenses inférieures à celles prévues par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022	81
B. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PENSIONS N'ÉQUIVAUT PAS NÉCESSAIREMENT À UNE HAUSSE DU POUVOIR D'ACHAT DES PENSIONNÉS	83
1. La progression du nombre des pensionnés a fortement ralenti ces dernières années	83
2. La hausse de la valeur moyenne des pensions est tributaire d'un effet de noria dont l'impact en valeur réelle est affaibli ces dernières années du fait du décrochage des bases de liquidation	87
II. UN CAS « PENSIONS » AU SOLDE À NOUVEAU POSITIF EN 2020.....	90
A. UN NOUVEL EXCÉDENT (1,4 MILLIARD D'EUROS) SANS MODIFICATION DES TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEURS.....	91
1. Des dépenses totales en progression de 1 %, une dynamique des dépenses de pensions civiles et militaires un peu plus forte (+1,26 %).....	91
2. Des recettes marquées par un contexte de modération salariale	103
3. L'État emploie de plus en plus de personnels non affiliés aux régimes de retraite couverts par le CAS « Pensions » ce qui contribue à réduire les recettes avec des économies à plus long terme	113
B. APERÇUS SUR QUELQUES ÉLÉMENTS RELATIFS À L'ÉQUITÉ DU RÉGIME	114
1. Les forts contrastes apparents entre les taux de contribution nécessaires au financement des différents régimes de retraite et ceux couverts par le CAS « Pensions » ne sont pas équivalents à des écarts de générosité entre les régimes	117

2. Le poids des dépenses de solidarité est comparable entre les régimes de fonctionnaire et ceux des salariés mais leur structure est très différente, les départs précoces jouant beaucoup plus dans la fonction publique	122
3. Un taux de remplacement proche de celui des salariés, une grande variabilité selon les fonctionnaires.....	127
C. QUELQUES ÉLÉMENTS SUR LES ÉQUILIBRES FINANCIERS DANS UNE PERSPECTIVE D'INSTAURATION D'UN RÉGIME EN POINTS.....	135
1. Les points acquis dans le régime universel ouvriraient moins de droits aux fonctionnaires, l'exemple des pensions civiles de l'Etat.....	136
2. Les recettes instantanées découvrent un déficit de financement	137
3. L'impact de l'intégration des primes des fonctionnaires.....	138
D. UN SOLDE CUMULÉ RECORD DE 9,4 MILLIARDS D'EUROS FIN 2020	142
III. DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE MOYEN ET LONG TERME PLUTÔT RASSURANTES MAIS QUI REPOSENT SUR DES HYPOTHÈSES DONT LA SOUTENABILITÉ EST DISCUTABLE	144
A. LE RÉGIME DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT : UNE CONTRIBUTION POSITIVE À L'ÉQUILIBRE DU RÉGIME VIEILLESSE	144
B. DES ENGAGEMENTS DE RETRAITE DE L'ÉTAT ESTIMÉS DANS UNE FOURCHETTE LARGE COMPRISE ENTRE 1 410 MILLIARDS D'EUROS ET 2 212 MILLIARDS D'EUROS.....	152
1. Une évaluation des engagements correspondant aux droits acquis des assurés réalisée sur la base d'une valorisation complète des droits que les préconisations du rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites conduirait à réduire.....	153
2. Une réduction des engagements de l'État au titre des retraites des fonctionnaires.....	157
C. UN BESOIN DE FINANCEMENT SUR LE LONG TERME QUI TRADUIT LA SOUTENABILITÉ DU RÉGIME ?	158
D. DES PERSPECTIVES QUI DEMEURENT LIÉES À L'ACCEPTATION SOCIALE DES SCENARIOS SUR LESQUELS ELLES REPOSENT	160
EXAMEN EN COMMISSION.....	167
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	173

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Régimes sociaux et de retraite

Observation n° 1 : La mission « Régime sociaux et de retraite » couvre tout ou partie des besoins de financement de régimes spéciaux de retraite qui diffèrent chacun par leurs spécificités. Certains régimes sont propres à une entreprise (SNCF, RATP), la plupart englobent un secteur économique (mines, marins). Certains régimes sont « fermés », leurs équilibres étant alors déterminés par le rythme d’extinction des droits, la plupart sont des régimes ouverts, mais, du fait de l’étroitesse de leur champ, ils subissent une dégradation de leurs conditions démographiques, le déséquilibre entre les cotisants et les prestataires tendant à s’accroître. Les règles des régimes ne suivent pas un modèle commun. Cependant, elles tendent à réserver des dispositions dérogatoires aux affiliés des régimes spéciaux par rapport à celles des autres régimes de retraite, même si une banalisation est intervenue ces dernières années. Toutefois, les charges supportées par les régimes spéciaux portent encore la trace des engagements pris sous l’empire du droit préexistant à l’alignement encore partiel des règles des régimes spéciaux sur le droit commun. Enfin, la diversité des régimes spéciaux concerne également leur généalogie. Certains d’entre eux ont répondu à des volontés identitaires fortes, reflétant une forme d’héritage culturel (SNCF, RATP, agriculteurs...), d’autres tout en n’étant pas exempts de ce substrat, ont été par ailleurs marqués par les crises économiques des secteurs concernés : marins, mines, routiers. Tous peuvent se réclamer de singularités accusées des conditions de travail d’une part plus ou moins importante des affiliés, qui justifient dans d’autres régimes l’application de dispositifs correcteurs, rompant avec un principe d’uniformité des rendements contributifs qui représenterait un bouleversement de l’économie du système de retraite et un défi pour les régimes spéciaux.

Observation n° 2 : Les crédits demandés sont en baisse minime (- 56 millions d’euros) une modification de périmètre (la suppression de la subvention versée au régime complémentaire des exploitants agricoles) conduisant à effacer 55 millions d’euros de dotations. Au total, les subventions versées aux différents régimes restant à la charge de la mission sont stables mais chacune d’entre elles suit une évolution singulière. Les subventions aux régimes fermés diminuent (-102 millions d’euros dont - 39 millions d’euros pour le régime minier) tandis que les subventions prévues pour les régimes de la SNCF et des marins sont stabilisées. Le régime de la RATP connaît une augmentation de sa subvention d’équilibre (+10 millions d’euros). Mais l’accroissement de charges le plus fort provient du régime de fin d’activité des conducteurs routiers (ceux employés par des entreprises de transport de marchandises). Les évolutions constatées peuvent être considérées comme assez décevantes, compte tenu du contexte d’amplification des impacts des réformes des régimes spéciaux et de la hausse des taux de contribution des affiliés. Mais, il faut tenir compte de la revalorisation des pensions.

Observation n° 3: La programmation budgétaire n'intègre pas certains éléments susceptibles de modifier la trajectoire des charges. Le projet de loi de finances rectificative pour 2019 propose l'annulation de 76 millions d'euros de crédits du fait de moindres dépenses des caisses et de cotisations supérieures aux prévisions, ce qui devrait conduire à rebaser les dotations pour 2020. La subvention au régime des marins ne provisionne pas les effets du Brexit qui pourrait se traduire par d'importantes pertes de recettes. Le niveau réel des besoins d'équilibre de la caisse de retraites de la SNCF est susceptible d'être influencé par les prolongements données par les régimes concernés à une disposition du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 invitant les régimes des salariés et la caisse de retraites de la SNCF à conclure un accord sur le reversement à celle-ci d'une part des suppléments de cotisations perçues par les régimes des salariés du fait de l'intégration à ces régimes des personnels de la SNCF recrutés hors statut à partir du 1^{er} janvier 2020.

Observation n° 4: Les prévisions à court terme sur lesquelles repose la programmation budgétaire des crédits de la mission sont soumises à des aléas. Les conditions économiques et sociales qui déterminent l'assiette de cotisations mais surtout les comportements de départ en retraite peuvent induire une certaine instabilité. La conjonction de l'entrée en vigueur du relèvement de l'âge de départ en retraite (2017), de l'augmentation de la durée d'affiliation conditionnant le taux plein (2019) et des perspectives d'instauration d'un régime universel de retraite crée une zone de flexibilité des comportements de départ en retraite, qui réduit la visibilité des gestionnaires. Dans ces conditions, l'hypothèse d'une réduction des flux de nouveaux pensionnés qui a des effets en dépenses doit être considérée comme fragile. Une accélération des nouvelles liquidations conduirait à une progression des charges d'autant plus marquée que les pensions nouvellement liquidées sont significativement supérieures aux pensions en stock.

Observation n° 5 : Ces incertitudes annuelles demeurent dans le contexte triennal de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Les plafonds de crédits qu'elle a fixés devaient initialement ne pas être tout à fait respectés. Finalement des révisions ultimes ont permis d'ajuster à la baisse la subvention du régime des mines. Cependant, l'essentiel est bien que, malgré des revalorisations de pension inférieures à celles envisagées dans la loi de programmation des finances publiques, cette dernière est tout juste mise en œuvre, cette tension étant le résultat d'une population de pensionnés un peu plus élevée que prévu et de recettes de cotisations et hors cotisations plus faibles qu'anticipé. Toute programmation des crédits de la mission repose sur des hypothèses dont la concrétisation échappe en partie au pilotage des gestionnaires. Les hypothèses de croissance économique et d'inflation associées à la nouvelle programmation pluriannuelle dessinent un contexte favorable à une baisse significative à court terme des besoins de financement des régimes spéciaux. Toute déconvenue sur ces points exerce, malgré les spécificités des entreprises concernées, des effets défavorables à l'équilibre des régimes. Ils seraient amplifiés si les flux de liquidation des pensions devaient, malgré l'application progressive des réformes des régimes, s'accélérer.

Observation n° 6 : Comme les autres organismes de sécurité sociale, les caisses de retraite des régimes spéciaux sont incitées à participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Dans le cadre de conventions d'objectifs et de gestion (COG), les caisses se sont vues prescrire des économies de gestion différenciées. La Caisse de la SNCF doit, en application de la COG 2018-2021, réduire de 15 % ses dépenses avec une diminution des effectifs de 2 % par an. Cette COG mériterait d'être révisée au vu de la prise en charge des nouveaux salariés par les régimes de droit commun. Elle n'est pas respectée en 2020, année au cours de laquelle les coûts de gestion augmenteraient de 1,5 million d'euros (25,9 millions d'euros au total). La superposition de centres de gestion est sous-optimale. Les préconisations du rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites (HCRR) ne permettent pas de dessiner avec précision l'avenir de l'architecture organisationnelle des caisses, la création d'une caisse nationale de retraite universelle appelant des articulations nouvelles peu documentées dans le rapport du HCRR.

Observation n° 7 : La revalorisation différenciée des pensions (0,3 % au-delà de 2 000 euros ; 1 % pour les autres pensions), qui, d'autant qu'elle se cumule avec l'introduction d'un taux médian de contribution sociale généralisée sur les revenus de remplacement, conduit à moduler le taux de rendement des contributions des retraités, dérogeant en cela aux préconisations du HCRR, se traduit par une hausse des dépenses des régimes (couverte par les subventions financées par la mission) de l'ordre de 77 millions d'euros. Par rapport à une indexation complète sur les prix, elle permet une économie de l'ordre de 32 millions d'euros.

Observation n° 8 : Les subventions versées par l'État représentent 67 % des ressources des régimes spéciaux financés par la présente mission, une part qui demeure stable depuis 2015. Même si le ratio démographique des régimes spéciaux est nettement plus faible que dans les autres régimes (0,65 à la SNCF, 0,85 à la RATP contre près de 1,3 dans le régime général et 1,7 tous régimes), les règles spécifiques aux régimes spéciaux, qui ont largement contribué à cette situation, jouent un rôle important dans les déséquilibres financiers que l'État est appelé à combler. Selon une estimation de la Cour des comptes, la subvention versée à la caisse de la SNCF serait due pour 570 millions d'euros à des avantages spécifiques, tandis que pour la RATP, où la surcotisation prévue pour financer ces derniers n'a pas été mise en œuvre jusqu'à présent, elle couvrirait 400 millions d'euros d'avantages particuliers liés au statut, notamment les départs précoces.

Observation n° 9 : L'âge de départ à la retraite dans les régimes spéciaux (57 ans et 9 mois à la SNCF et 55 ans et 9 mois à la RATP en moyenne en 2018) demeure significativement inférieur à celui observé dans le régime général (62,5 ans) et dans la fonction publique de l'État (62,2 ans), les mesures de convergence, en particulier l'application progressive à compter de juillet 2019 de la plupart des mesures d'âge des réformes des retraites, devraient aboutir à réduire un écart qui s'est déjà, plus ou moins, atténué ces dernières années, constituant à terme un puissant facteur de rééquilibrage financier des régimes spéciaux financés par la mission.

Observation n° 10 : Soutenant la perspective d'une diminution tendancielle du montant des subventions nécessaires pour équilibrer les régimes spéciaux, le besoin de financement des régimes financés par la mission est estimé à 176 milliards d'euros à l'horizon 2050 avec un taux d'actualisation négatif (- 0,33 %) mais descend à 133 milliards d'euros avec un taux d'actualisation de 1,5 %. Ces projections, qui reposent sur de nombreuses hypothèses, parmi lesquelles la capacité de la SNCF-Mobilités à relever le défi de la concurrence en passe d'être ouverte en Europe, intègrent les révisions nécessaires pour tenir compte de l'adoption du « pacte ferroviaire ». Celle-ci entraîne la création d'un nouveau régime fermé correspondant aux salariés de l'entreprise demeurant au statut dont l'équilibre financier connaît à terme une forte dégradation. Le besoin de financement actualisé du régime augmente de 24 milliards d'euros. Toutefois, cette projection pourrait être réduite en fonction du dénouement des négociations auxquelles sont conviés les régimes impliqués par la réforme des conditions d'emploi à la SNCF.

Compte d'affectation spéciale « Pensions »

Observation n° 1 : Après une augmentation entre 1990 et 2012 résultant d'une combinaison de facteurs, en particulier des gains salariaux des agents publics et de l'augmentation du volume des pensionnés, les dépenses de pensions de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État tendent à ralentir sous l'effet d'une diminution des flux de pensionnés et du freinage de l'augmentation de la valeur unitaire des nouvelles pensions. Celui-ci est tel que la base de liquidation moyenne des pensions subit un décrochage par rapport à l'inflation observée ces dernières années. En conséquence, entre 2017 et 2018, la valeur de liquidation des pensions a baissé en valeur absolue.

Observation n° 2 : En 2020, les dépenses de pensions progresseraient sur un rythme nettement ralenti par rapport à la tendance longue des pensions (1 % contre 4,1 % en moyenne au cours de la période 1990-2017), l'impact des dispositions prises par le Gouvernement en matière de revalorisation des pensions en 2020 se soldant par des économies substantielles par rapport à une situation de revalorisation au fil de l'eau. La revalorisation différenciée des pensions, qui, compte tenu de la structure des dépenses de pensions, revient à une revalorisation consolidée de 0,5 % entraînant toutefois un supplément de charges de 242 millions d'euros (et une économie identique par rapport à une indexation plus complète).

Observation n° 3 : L'introduction d'un taux médian de contribution sociale généralisée devrait restituer de l'ordre de 287 millions d'euros aux 658 000 pensionnés appelés à en bénéficier, la sélectivité de la mesure s'ajoutant à celle concernant la revalorisation des pensions, avec des impacts de distorsion des rendements contributifs peu en cohérence avec l'objectif d'égalisation poursuivi par la réforme des retraites.

Observation n° 4 : Le ralentissement de l'augmentation des dépenses du CAS est renforcé par la politique salariale de l'État. L'absence de revalorisation du point d'indice induit un décrochage entre la base de liquidation des pensions et l'inflation qui, sans être équivalente à une absence de revalorisation des bases liquidatives, concourt à en freiner l'ampleur. Celle-ci tend à être déterminée par la seule progression des carrières qui suscite un effet de noria déterminant une augmentation de la valeur de la pension en stock. Ces dynamiques, très freinées ces dernières années, varient selon les affiliés. Compte tenu des conditions de liquidation des pensions, il en résulte une ouverture de l'éventail des valeurs liquidatives nettement plus forte que ce qui serait constaté avec une politique salariale de l'État reposant davantage sur des revalorisations générales.

Observation n° 5 : Une dépense nette des prélèvements opérés par l'État sur les pensions versées et leur consommation devrait être calculée pour mieux rendre compte des transferts entre l'État et ses retraités. Par rapport aux estimations passées, les constats rendus possibles par le passage au prélèvement à la source laissent supposer un prélèvement plus élevé au titre de l'impôt sur le revenu acquitté à partir des pensions servies par le Service des retraites de l'État. Au total, le cumul des prélèvements au titre de l'impôt sur le revenu et de la CSG laisse supposer un total de « retour » fiscaux de 7,3 milliards d'euros, correspondant à 17 % des contributions employeurs versées pour financer les pensions civiles et militaires de l'État.

Observation n° 6 : Les contributions totales de l'État et de ses opérateurs au programme 741 du CAS « Pensions » s'élèvent à 49,6 milliards d'euros en 2020 (+ 0,5 % par rapport à 2019). Les contributions employeurs freinées par la réduction des cotisations en provenance des anciens monopoles (France Télécom et La Poste) sont prélevées à taux inchangés. En l'absence de revalorisation du point d'indice, seul joue l'effet GVT et, plus modérément, la poursuite du déroulement du PPCR. Une légère réduction des emplois joue moins que la déformation de la structure d'emplois mobilisée par l'État qui recourt de plus en plus à des contractuels. Le poids des contractuels hors champ des régimes de retraite des fonctionnaires s'est renforcé de plus de 4,7 points en quelques années, passant à plus de 17 % en 2017. L'augmentation des recettes tirées des cotisations salariales est plus forte (+4,3 %) du fait d'une nouvelle hausse du taux de ces cotisations (11,1 % au lieu de 10,83 %). Le différentiel de dynamique entre cotisations salariales et contributions employeurs prolonge une tendance au lent renforcement des cotisations salariales dans la structure de financement du CAS.

Observation n° 7 : Le CAS dégagerait un excédent de 1,4 milliard d'euros en 2020. Le solde cumulé du CAS « Pensions » s'élèverait fin 2020 à 9,4 milliards d'euros, contre 3,2 milliards d'euros fin 2016. Les produits des cotisations retenues sur les salaires des fonctionnaires ont permis au cours des dernières années de couvrir les suppléments de charges du compte si bien que l'augmentation des contributions employeurs au demeurant contenue par la politique d'emploi de l'État n'a pas dégradé le solde du budget de l'État. La gestion financière du CAS reflète le choix du Gouvernement de privilégier la stabilisation des taux des contributions

employeurs à moyen terme et de constituer un fonds de réserve utile dans une perspective très longue, qui est celle de tout régime de retraites, mais qui se traduit par l'application d'un mécanisme d'épargne forcée au terme duquel la logique du financement par répartition se mitige d'une logique de fonds de réserve. Cette orientation n'est pas nécessairement à condamner dans la mesure où elle peut permettre un pilotage plus souple du système si les hypothèses sur lesquelles repose la projection de ses équilibres devaient se trouver déjouées par les évolutions réelles. Par ailleurs, il faut tenir compte de la préoccupation d'accompagner les suppléments de cotisations perçus auprès des agents, d'assurer le financement des avantages non contributifs qui est l'un des objets de la contribution de l'État et de ne pas desserrer excessivement la contrainte que cette contribution exerce sur les recrutements.

Observation n° 8 : Les engagements financiers portés par l'État au titre des retraites de ses agents, sont estimés dans une fourchette large comprise entre 1 413 milliards d'euros (taux d'actualisation de 1,50 %) et 2 077 milliards d'euros (taux d'actualisation négatif, de - 0,33 %). Sous ce dernier taux, les conditions monétaires et financières exceptionnelles du moment conduisent à extérioriser une dette hors bilan d'un poids qui tendrait à se réduire considérablement en cas de retour à des conditions plus usuelles. Dans ces conditions, il serait aventureux de considérer que ces estimations puissent rendre compte des actifs patrimoniaux actualisés détenus par les affiliés du régime de retraite. En toute hypothèse, elles ne recouvrent pas les conditions prévisibles d'équilibre du système de retraite qui ressortent, en revanche, de la projection des besoins de financement (voir *infra*).

Observation n° 9 : L'équilibre du régime de pensions des fonctionnaires civils et militaires n'est pas inatteignable à terme malgré la forte révision à la baisse de son excédent cumulé et un profil temporel évolutif. Dans trois des quatre scénarios de croissance proposés par le comité d'orientation des retraites en 2017, le poids des dépenses totales de retraite dans le PIB, baisse conduisant dans deux de ces scénarios à un excédent du système de retraite à l'horizon de 2070. Pour le CAS « Pensions », le poids de ses dépenses dans le PIB baisserait dans tous les cas. Le résultat cumulé serait plus ou moins bénéficiaire. Ces estimations sont réalisées à législation constante. Celle-ci implique notamment un maintien du taux de contribution de l'État à son niveau de départ et un recul de l'âge effectif de liquidation des droits des fonctionnaires sous l'effet du durcissement des conditions posées pour l'acquisition d'une pension à taux plein. À court terme, l'âge de liquidation des droits devrait être de 64 ans avec toutefois de fortes disparités selon l'appartenance à la catégorie active (des départs plus précoces) ou sédentaire. La durée de vie en retraite dépendra des évolutions de l'espérance de vie, le scénario central de mortalité du COR impliquant un gain d'espérance de vie de 4 ans entre les générations 1960 (proche du départ à la retraite) et la génération née en 2000. Si l'espérance de vie a progressé sur un rythme ralenti ces dernières années, l'espérance de vie sans incapacité a plutôt stagné et se trouve à un niveau très inférieur à l'espérance de vie totale (entre 63 ans et 65 ans selon le sexe).

Observation n° 10 : Les équilibres du système des retraites passent par une réduction de la valeur de la pension moyenne relativement aux revenus d'activité, qui, de 67 % se replierait vers un niveau compris entre 40 % et 50 % du revenu moyen d'activité, conduisant à une baisse prononcée des taux de remplacement assurés par les pensions. Pour le régime de la fonction publique, le taux de remplacement déjà comparativement faible perdrait entre 5 et 8 points pour n'être plus que de l'ordre de 55 % en moyenne. La décroissance du taux de remplacement est moins forte que dans le régime général où celui-ci est aujourd'hui plus élevé de près de 15 points. Ces différences sont largement dues à l'exclusion des primes des fonctionnaires de leur régime de retraite et aux différences dans les conditions de calcul des pensions. L'effet équilibrant de la règle d'une liquidation sur les 25 meilleures années de la carrière revalorisées à l'inflation qui entraîne une réduction forte du taux de remplacement en projection joue en théorie beaucoup moins pour les fonctionnaires, dont la base liquidative (les six derniers mois de salaires) bénéficie des revalorisations liées à la croissance économique sur une période plus longue. C'est du moins le cas quand les indices sont revalorisés. La situation s'inverse en période de gel indiciaire. Malgré une configuration déprimant les taux de remplacement offerts par les régimes de retraite, la valeur réelle des retraites serait croissante, du fait d'un effet de base de liquidation, les pensions n'étant revalorisées que comme l'inflation. Cependant, la baisse de la valeur moyenne de la pension liquidée en 2018 appelle l'attention sur un scénario moins favorable. Le niveau de vie relatif des retraités qui comprend aujourd'hui plus de 30 % de revenus autres que les retraites en moyenne chuterait par rapport à celui du reste de la population. Les retraités perdraient entre 10 et 20 points de niveau de vie relatif.

Observation n° 11 : Ni les niveaux très disparates des taux prélèvements nécessaires à la couverture des dépenses des différents régimes, ni l'hétérogénéité des avantages non contributifs au sein d'un même régime, ni les durées relatives de cotisations et de service de la pension - ces deux derniers éléments pouvant aboutir à des rendements contributifs très différents - ne peuvent à eux seuls établir le constat d'une rupture d'équité par les régimes de retraite, sauf à retenir une conception étroitement financière de ce critère, qui n'est pas celle des principes fondamentaux de la sécurité sociale. Au demeurant, la réforme en cours d'élaboration semble quelque peu en retrait de l'application d'un principe d'uniformité des rendements contributifs et d'universalisation du régime des retraites. Sur le premier point, si demain un euro de cotisation pourrait avoir la même valeur pour tous, le maintien d'un étage de solidarité devrait aboutir à un système de retraite présentant une certaine hétérogénéité des droits, comme c'est aujourd'hui le cas. Néanmoins, la détermination de l'empreinte de l'étage de solidarité devra être réenvisagée, perspective de nature à diviser les opinions et, en théorie, le financement des avantages correspondants ne pourra plus recourir à des péréquations internes aux régimes, si bien, notamment que des modifications devront être apportées à la structure de financement de la solidarité, au sein de laquelle l'appel à l'impôt devrait être renforcé, la totalité des revenus du travail

devrait être intégrée au régime. Sur le second point, si l'annonce d'un régime prenant en compte ces revenus jusqu'à trois plafonds de la sécurité sociale paraît exclure, pour l'essentiel, la constitution d'un étage fourni de capitalisation, la possibilité offerte à certains régimes de rester à l'écart de la réforme mais également l'hypothèse de constitution de régimes supplémentaires d'entreprises tendent à réduire le degré d'universalisation du système des retraites, qui pourrait souffrir également du maintien de conditions spécifiques, non sans justifications, mais déjà à l'œuvre dans le système actuel .

Observation n° 12: A contrainte financière inchangée, l'intégration des primes des fonctionnaires dans la base de liquidation des pensions suppose une modification de la répartition des droits à retraite pénalisante pour les fonctionnaires disposant d'un taux de primes comparativement bas. Compte tenu de la hausse des cotisations qu'ils devraient supporter, le taux de rendement offert à ces fonctionnaires par le régime universel de retraite se réduira. Il en ira de même de leur pouvoir d'achat en tant qu'actifs.

Au 10 octobre 2019, date limite fixée par la LOLF, 97 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE

MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

Dotée de **6,228 milliards d'euros en 2020** (contre 6,284 milliards d'euros en 2019), la mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace **les subventions d'équilibre versées par l'État à dix régimes spéciaux de retraite** (le programme 195 cessant à partir de 2020 de subventionner le régime de retraite complémentaire obligatoire des exploitants agricoles qu'il avait pris en charge depuis l'exercice 2017).

La mission est composée de trois programmes :

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

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

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

I. UNE QUASI STABILISATION DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE AUX RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE DANS UN CONTEXTE POURTANT PROPICE À LA MAÎTRISE DES DÉSÉQUILIBRES DES CAISSES

La programmation de la mission prévoit une baisse (- 0,9 %) presque imperceptible des crédits nécessaires à l'équilibre des régimes spéciaux qu'elle finance (56 millions d'euros) compte tenu de la masse des dotations concernées (plus de six milliards d'euros).

La modestie du recul de la charge budgétaire de la mission peut s'apprécier au regard d'un contexte volontariste qui, venant s'ajouter aux effets des réformes des régimes spéciaux de ces dernières années, freine les dépenses des caisses.

A. UNE CHARGE BUDGÉTAIRE STABILISÉE ?

Le projet de loi de finances demande des crédits en légère diminution par rapport à ceux ouverts en 2019.

Ces économies sont attribuables à des évolutions diverses de sens contraire qui dégagent un solde favorable à la baisse des charges budgétées au titre de la mission.

Une modification de périmètre joue à la baisse qui est, par ailleurs, entretenue par des baisses de charge liées à l'évolution spontanée des régimes fermés subventionnés par la mission.

A l'inverse, les crédits programmés pour équilibrer les trois régimes aux enjeux budgétaires les plus élevés, les régimes de la SNCF et de la RATP et le régime des marins, connaissent, de leur côté, une augmentation.

Au regard d'un objectif d'amélioration structurelle de l'équilibre des régimes spéciaux poursuivi depuis plusieurs années et de la politique volontariste mise en œuvre en 2020, ces évolutions ressortent comme en-deçà des attentes.

1. Un changement de périmètre se traduit par une économie de 55 millions d'euros, équivalente à la réduction des charges de la mission

Jusqu'à cette année, le programme 195 prenait en charge une subvention d'équilibre au profit du régime complémentaire de retraite des exploitants agricoles pour un montant de 55 millions d'euros.

La loi de finances pour 2019 a supprimé deux taxes affectées à la couverture du besoin de financement de ce régime : la taxe sur les farines dont le produit était estimé à 64 millions d'euros pour 2019 et la taxe sur les huiles avec un produit estimé à 130 millions d'euros a minima.

Ce régime s'est ainsi vu privé de 194 millions d'euros de recettes affectées en 2019. Le projet de budget pour 2020 annule au surplus la subvention de 55 millions d'euros portée par la mission RSR.

C'est par l'affectation d'une fraction des droits perçus sur les alcools que le Gouvernement entend compenser cette perte de recettes.

L'incidence ultime de ces réorganisations successives mérite d'être clarifiée.

Il convient de relever que ces droits financent déjà un assez grand nombre de prestations sociales à la charge d'autres régimes sociaux.

2. Une stabilité des subventions programmées à périmètre constant correspondant à des évolutions divergentes des besoins d'équilibre des régimes spéciaux

À périmètre constant, les dotations sont stabilisées (- 1,6 million d'euros) moyennant des évolutions de sens contraire des besoins de financement des régimes spéciaux couverts par la mission.

Comme le montre le tableau ci-après, la répartition des crédits de la mission accorde une **place primordiale** aux contributions à l'équilibre des régimes constitués dans les **entreprises de transport terrestre, qui mobilisent l'essentiel des crédits du programme 198.**

Ils représentent **les deux tiers des crédits de la mission**, la caisse de retraite du personnel de la SNCF absorbant à elle seule **plus de la moitié des dotations.**

Le **régime social des marins (programme 197)** pèse un peu plus de **13 % du total** des crédits tandis que divers régimes regroupés dans le **programme 195**, où prédomine largement la caisse autonome de sécurité sociale des **mines**, concentrent un peu moins de **20 % des dotations** de la mission.

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

Sur ce dernier plan, il faut distinguer les **régimes ouverts** des **régimes fermés** qui n'accueillent plus de cotisants (ils forment la majeure partie du programme 195).

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

Évolution des crédits par programme et action

(en millions d'euros)

Intitulé du programme et de l'action	Crédits de paiement			Variation	
	Exécution 2018	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	PLF 2020 / Exécution 2018	PLF 2020 / LFI 2019
Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	4 246	4 163	4 201	-0,1%	0,9%
03 - Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 408	3 303	3 302	3,1%	0%
04 - Régime de retraite du personnel de la RATP	712	736	746,4	4,8%	1,4%
05 - Autres régimes ⁽²⁾	126,5	124	152,2	20,6%	22,5%
Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	824,3	816	823	0 %	1%
01 - Pensions de retraite des marins	824,3	816	823	0 %	1 %
Programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »	1 376,8	1 305	1 203	-12,6%	-7,8%
01 - Versements au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 167,9	1 101	1 062	-9 %	-3,5%
02 - Régime de retraite de la SEITA	152	147	139	-8,5%	-5,2%
04 - Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	1,7	1,6	1,3	-18,7%	-17,1%
07 - Versements liés à la liquidation de l'ORTF	NS	NS	NS	NS	NS
Retraite complémentaire des exploitants agricoles	55	55	0	0,0%	0,0%
TOTAL	6 448	6 284,3	6 227,7	-3,4%	-0,9%

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

(2) Congés de fin d'activité et compléments de retraite dans le secteur du transport routier et pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer.

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Les subventions aux régimes fermés du programme 195 baissent de 47 millions d'euros, une fois neutralisée la restructuration du périmètre de la mission.

Pour les autres régimes, les charges augmentent de 45 millions d'euros.

L'équilibre du régime des marins suppose 7 millions d'euros de crédits supplémentaires (+ 1 %).

De leur côté, les régimes spéciaux des transports terrestres (SNCF et RATP) regroupés dans le programme 198 amplifient légèrement leur pression budgétaire sur la mission (+ 9,6 millions d'euros) et viennent réduire les économies tendanciellees produites par les autres programmes de la mission.

La majeure partie de l'augmentation des crédits (30,7 millions d'euros) est attribuable au régime de fin d'activité des conducteurs routiers qui ne « pèse » que 3,6 % des crédits du programme 198 et 2,5 % des crédits de la mission.

Le régime de fin d'activité des conducteurs routiers, une préretraite qui coûterait près de 31 millions d'euros de plus en 2020 (126,1 millions d'euros au total)

Le congé de fin d'activité des conducteurs routiers est géré par deux organismes paritaires différents le FONGECFA pour le transport routier de marchandises, l'AGECFA pour le transport routier de voyageurs.

Il permet d'assurer une transition entre la fin d'activité et la liquidation des pensions. La condition d'âge d'entrée dans le dispositif a été reculée pour être portée à 57 ans (contre 55 ans auparavant) mais le bénéfice du régime couvre désormais toute la période intercalaire jusqu'à la liquidation de la retraite.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a augmenté le nombre d'années d'activité requis pour bénéficier du régime (de 25 à 26 ans), plafonné l'allocation à 1 fois le plafond annuel de la sécurité sociale (contre 1,5 fois auparavant) et introduit une condition d'embauches correspondant aux entrées en congé de fin d'activité.

Les conditions de financement sont fixées par un accord entre l'Etat et les partenaires sociaux, le taux de cotisation supporté par ces derniers étant de 2,8 % depuis 2014.

On a pu constater une hausse régulière du nombre de bénéficiaires des congés de fin d'activité marchandises et voyageurs de la création des deux dispositifs jusqu'en 2006 environ. Ensuite, le nombre de bénéficiaires d'un CFA marchandises a fluctué au-dessus de 7 000 dossiers avec un pic en 2014 (plus de 8 000 dossiers). Le nombre de bénéficiaires d'un CFA voyageurs, après une baisse en 2009 (environ 700 dossiers), s'est établi ensuite à plus de 900 pour se réduire par la suite. De 1997 à 2014, le montant unitaire moyen de l'allocation attribuée par le FONGECFA-Transport a progressé de près de 55 %. À titre de comparaison, de 1998 à 2014, le montant unitaire moyen de l'allocation attribuée par l'AGECFA-Voyageurs a progressé de 45,1 %.

Le ratio des conducteurs embauchés rapportés aux conducteurs entrant en CFA est inférieur à l'unité, ce qui traduit une difficulté à respecter les engagements de la profession.

Le ressaut des besoins dotés en 2020 correspond à une augmentation assez sensible des bénéficiaires du CFA au titre du transport routier de marchandises, le nombre des bénéficiaires de l'allocation au titre du transport de voyageurs (769) devant être stabilisé.

On relève une légère réduction du poids prévisionnel de la subvention **destinée à la caisse de la SNCF** (-0,6 million d'euros) qui extériorise une baisse de 100 millions d'euros par rapport à l'année 2018.

Quant au régime de **la RATP**, le creusement du besoin de financement se poursuivrait. D'un niveau de 636,6 millions d'euros en 2016, il avait atteint 712 millions d'euros en 2018 et serait de 746,4 millions d'euros en 2020. L'alourdissement du besoin de financement du régime s'élève ainsi à près de 110 millions d'euros depuis 2016.

3. Une évolution des dotations dont la significativité, en soi toute relative, est régulièrement remise en cause par les évolutions apparues en cours de gestion

a) Attendue en hausse par rapport aux prévisions pour 2019, l'exécution du programme 198 devrait finalement autoriser une baisse des crédits en loi de finances rectificative de 76 millions d'euros

La programmation de la mission est régulièrement révisée dans le cadre des projets de loi de finances rectificative de sorte que les évolutions ici exposées, du fait de leur modeste ampleur, ne sauraient être considérées autrement que comme indicatives.

Ainsi le projet de loi de finances rectificative pour 2019 propose une annulation de crédits à hauteur de 76 millions d'euros au titre du programme 198 motivée par un nombre de départs en retraite plus faible qu'anticipé et par une progression des cotisations des régimes plus forte que prévu.

Cette modification était apparemment peu anticipée, des besoins complémentaires pouvant être attendus consécutivement aux impacts des grèves de 2018 et de 2019 sur les comptes de la SNCF.

b) Le dénouement financier du contentieux perdu par l'État relativement au taux de cotisation T1 de la SNCF a alourdi les dépenses en 2018

L'analyse de la programmation budgétaire de la mission pour 2020 et des évolutions qu'elle marque par rapport à la dernière année totalement exécutée (2018) doit prendre en compte l'impact sur les charges alors constatées d'un événement exceptionnel résultant du dénouement d'un contentieux entre l'État et le groupe ferroviaire au terme duquel la mission a dû apurer une créance détenue par le groupe ferroviaire sur l'État.

Les contentieux sur les taux des cotisations employeurs de la SNCF

Le taux de cotisation des établissements constituant le Groupe public ferroviaire (GPF) est égal à la somme d'un taux T1 représentant les cotisations qui seraient versées si les salariés relevaient des dispositions de droit commun et d'un taux T2 destiné à financer les droits spécifiques du régime spécial.

À plusieurs reprises, la SNCF a demandé l'annulation de l'arrêté de la direction du budget fixant le taux T1, remettant en cause l'assiette de calcul de ce taux au motif que la répartition des effectifs (entre cadres et non cadres) n'était pas conforme à la convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres.

Le Conseil d'État a annulé, par décisions du 20 mai 2016 et du 11 juillet 2016, les arrêtés ministériels du 16 juillet 2014 et du 27 juillet 2015 fixant les composantes T1 définitives pour 2013, 2014 et provisoire pour 2015.

À la suite des annulations prononcées par le Conseil d'État, le taux T1 des années 2013 à 2015 a été revu à la baisse comme le précise l'arrêté du 2 mai 2017 :

T1	2013	2014	2015
Taux initial	23,19%	23,60%	23,86% (prévisionnel)
Taux corrigé	22,49%	22,89%	23,42%
Variation	-0,70	-0,71	-0,44

En conséquence, une régularisation de cotisations de la CPRPSNCF en faveur du GPF a été effectuée en juin 2017 pour 99,3 millions d'euros au titre de la période 2013 à 2016. La CPRPSNCF a compensé cette baisse de ressources par une nouvelle provision de 99,3 millions d'euros sur l'exercice 2017.

Par ailleurs, le taux T2 a été revu à la hausse à compter du 1^{er} mai 2017 de 11,81% à 13,85% (décret n° 2017-691 du 2 mai 2017), ce qui procurera un surcroît de recettes pour la caisse d'environ 90 millions d'euros en année pleine.

La SNCF ayant été déboutée de sa demande en annulation de ce décret par le Conseil d'État en juillet 2018, le taux de 13,85% est donc effectif.

Au total, du fait de ces contentieux perdus par lui, l'État se sera trouvé débiteur envers la caisse de la SNCF d'une **centaine de millions d'euros**.

Non prévue en loi de finances initiale pour 2018, cette dette a été apurée avec une certaine lenteur si bien que des intérêts correspondant à un retard d'apurement en ont alourdi les effets.

Une créance résiduelle demeure pour 3,3 millions d'euros qui devraient être réglées en 2020.

c) Une incertitude entoure la programmation de la subvention au régime des marins

Les cotisations et contributions sociales revenant au régime social des marins, qui sont basées sur un salaire forfaitaire, ne représentent qu'une faible partie des charges sociales correspondantes (11,1 %). Néanmoins, elles apporteraient 114 millions d'euros au régime soit un niveau à peu près stabilisé par rapport à celui de l'exercice précédent.

Or, les perspectives liées au Brexit ne laissent d'être inquiétantes par leurs impacts sur le secteur de la pêche et pour le transport transmanche.

Une forte chute de l'activité peut être redoutée. Elle se traduirait inéluctablement par un creusement du besoin de financement du régime, perspective que la programmation budgétaire, peut-être imprudente sur ce point, et qui, en toute hypothèse contraste avec l'impact élevé associé à la perspective du Brexit dans d'autres programmes budgétaires¹, n'a pas pris en compte.

4. Une incertitude sur les besoins de financement de la caisse des retraites de la SNCF

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale comporte une mesure instaurant le principe d'une obligation de compensation partielle par les régimes de salariés, de base et complémentaires, de la perte de cotisations constatée par le régime de la SNCF du fait de la réforme ferroviaire qui a prévu l'arrêt des embauches au statut à partir du 1^{er} janvier 2020.

Lors de la discussion de la loi la neutralité des transferts de salariés au statut vers des entreprises tierces a été consacrée. Pour le reste, une négociation collective a été engagée, le sort des nouveaux salariés au regard du régime de retraite semblant avoir été un temps discuté.

Quoi qu'il en soit, en l'état, les salariés nouvellement embauchés sont affiliés aux régimes de droit commun auxquels ils cotisent avec leur employeur.

¹ Voir en particulier le programme 206 de la mission AAFAR.

La disposition envisagée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit que l'État assumera le besoin de financement supplémentaire engendré du fait de l'écart entre les cotisations que supporteraient les emplois versés aux régimes de droit commun perçues aux taux particuliers du régime spécial et les cotisations des régimes de salariés.

Quant à ces dernières, au terme du dispositif, une partie devrait être allouée au régime spécial, sur les bases d'une convention que les régimes de droit commun et ce régime sont appelés à conclure avant le 1^{er} juillet 2020.

Faute d'accord, le pouvoir réglementaire interviendrait.

Il est indiqué que les transferts financiers en cause seront évalués en fonction des ressources et des charges respectives des régimes, prenant notamment en compte les impacts de la compensation démographique entre les régimes d'assurance vieillesse.

La perte brute de cotisation correspondant à la fermeture du régime spécial est estimée pour ce dernier à 27 millions d'euros en 2020. Elle passerait à 141 millions d'euros dès 2023.

Impact de la réforme ferroviaire sur le régime de la SNCF et les régimes de droit commun

Organismes impactés (régime, branche, fonds)	Surcoût net pour le régime SNCF de la fermeture du statut SNCF (en M€)				
	Economie ou recette supplémentaire (signe +)				
	Coût ou moindre recette (signe -)				
	2019 (rectificatif)	2020 P	2021 P	2022 P	2023 P
Perte de cotisations pour le régime spécial SNCF	Néant	- 27	- 61	- 100	- 141
Compensation de la perte de cotisations par un transfert des régimes de droit commun	Néant	14	31	51	73
Compensation au titre de compensation inter-régimes	Néant	5	12	19	25
Surcoût net pour le régime SNCF	Néant	-8	-18	-30	-43

Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, étude d'impact

La compensation inter-régime en réduit les enjeux dans la mesure où la dégradation du rapport démographique du régime de la SNCF donnerait lieu à une élévation des créances de ce régime au titre de la compensation démographique.

Cet épisode n'en illustre pas moins un problème général rencontré lors des réformes structurelles des régimes de retraite et appelé à prendre une consistance considérable dans l'hypothèse de l'instauration d'un régime universel de retraites, celui de la transition entre deux « états du monde ».

5. Une stabilité des besoins de subventionnement alors que le contexte est globalement favorable à un rééquilibrage des caisses

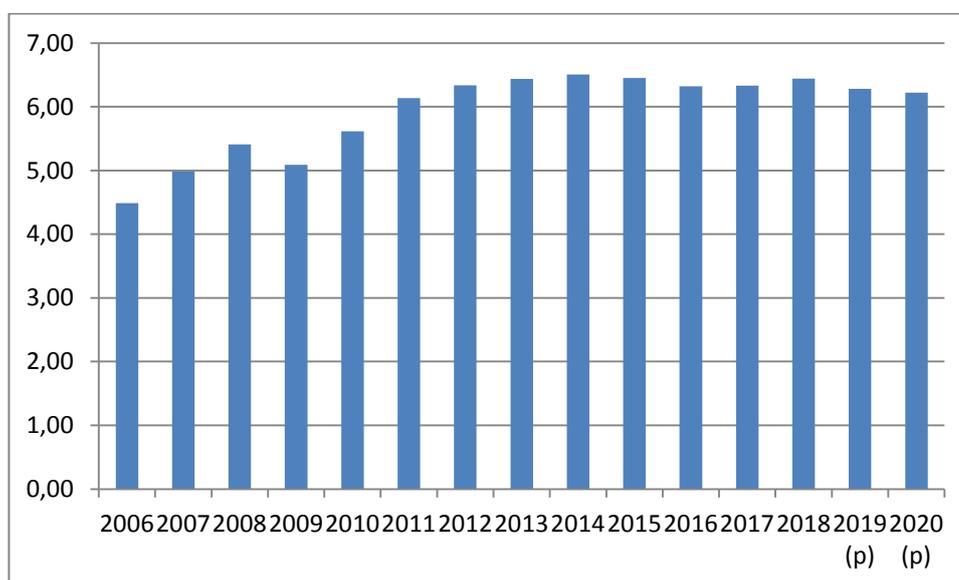
Les évolutions retracées plus haut peuvent apparaître décevantes au vu des choix volontaristes effectués depuis 2018 relativement à la gestion des charges de retraite et des réformes des régimes spéciaux adoptées dans le passé.

On rappelle que les dépenses de la mission, qui avaient fortement augmenté entre 2006 et 2012 (41 %), avaient ensuite, sous l'effet d'économies ayant atteint **198,6 millions d'euros en 2015 et 2016**, connu une nette inflexion.

Ces dernières années sont plutôt marquées par un ralentissement des économies assimilable à une forme de statu quo de sorte que l'appel à la solidarité nationale des régimes en cause demeure très élevé malgré une légère réduction de son expression en point de PIB.

Évolution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports et projets annuels de performances pour 2006 à 2020)

Les crédits demandés pour 2020 s'expliquent par trois facteurs principaux.

a) La « *modération des pensions* » freine l'augmentation des dépenses de la mission (+ 77 millions d'euros)

L'année 2018 aura été une « **année blanche** » pour la revalorisation des pensions.

Après que, conformément aux dispositions combinées des articles L. 161-23-1 et L. 161-25 du code de la sécurité sociale, une revalorisation des pensions de + 0,8 % avait été appliquée au 1^{er} octobre 2017, **la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a prévu qu'aucune revalorisation n'intervienne avant le 1^{er} janvier 2019.**

Le gel des pensions alors mis en œuvre a constitué une décision exceptionnelle.

Au cours des années antérieures, **le jeu des indexations prévues par la loi avait pu se traduire par l'absence de revalorisation des pensions, ou par des revalorisations modérées** du fait du ralentissement de l'inflation dans les années récentes. Celui-ci avait contenu les dépenses des régimes dans la mesure où les pensions de base n'ont fait l'objet de 2013 à 2017 que d'une revalorisation de 0,9 %, la revalorisation de 2017 comptant pour 0,8 % à elle seule.

Ce n'est pas l'application des règles d'indexation qui a guidé l'évolution de la valeur des pensions après 2017 mais bien le choix du Gouvernement de changer les règles.

L'indexation des pensions, un changement permanent des règles du jeu mais une décision inédite en 2018

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

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

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

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

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

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

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

Les **articles 33 du projet de loi de finances et 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale** pour 2016 ont apporté de nouvelles évolutions. Ils prévoient d'harmoniser et de simplifier les règles de revalorisation de l'ensemble des prestations sociales, y compris des pensions de retraite. Ainsi, les pensions de retraite demeurent revalorisées au **1^{er} octobre de chaque année** mais **cette revalorisation se fonde désormais sur l'évolution des prix hors tabac constatée en moyenne annuelle sur les douze derniers mois disponibles**.

En cas d'évolution négative des prix, une **règle de « bouclier »** garantit le maintien des prestations à leur niveau antérieur. Compte tenu de ces nouvelles règles et de l'hypothèse d'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour 2016, les pensions de retraite devaient être revalorisées de **0,6 % au 1^{er} octobre 2016**. Or, les évolutions réelles de l'indice des prix ont conduit à l'absence de toute revalorisation des pensions à cette échéance.

L'article 41 de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a, à nouveau entrepris de décaler le calendrier de la revalorisation des pensions prévu par l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale du 1^{er} octobre 2018 au 1^{er} janvier 2019.

Les règles d'indexation auraient justifié une revalorisation en 2018 (en octobre) de 1,3 %, dont le gel a dispensé la mission de la charge supplémentaire à laquelle elle aurait été confrontée si elle avait été mise en œuvre.

L'économie pour 2018 a été estimée à 23 millions d'euros pour la mission. En année pleine cette économie s'élève à 92 millions d'euros.

Le gel de l'indexation de 2018 prolonge ainsi ses effets en 2019 mais sur des bases légèrement modifiées par l'application d'une indexation de 0,3 % au 1^{er} janvier, qui implique un changement du calendrier d'indexation.

La revalorisation « maîtrisée » de 0,3 % des pensions de retraite au 1^{er} janvier 2019 a engendré une économie d'environ 81 millions d'euros en 2019 sur la mission RSR, estimation fondée sur une application au 1^{er} janvier d'une revalorisation en fonction de l'inflation inscrite au code de la sécurité sociale (1,2 %).

Au total, une fois corrigés les effets de calendrier, une indexation sur la base des règles *ex ante* aurait coûté à la mission RSR de l'ordre de 90 millions d'euros de plus en 2019.

La programmation et l'exécution budgétaire pour 2019 a ainsi profité des décisions du Gouvernement de s'affranchir de la préoccupation d'assurer une compensation à l'inflation, et d'« assumer » une réduction du pouvoir d'achat des retraites servies aux pensionnés.

Pour 2020, l'annonce par le président de la République d'une revalorisation au niveau de l'inflation des pensions de retraite réservée aux pensions égales ou inférieures à 2 000 euros, les pensions supérieures à ce seuil n'étant revalorisées que de 0,3 % devrait engendrer une économie d'environ 32 millions d'euros sur le périmètre de la mission.

Cette économie correspond au différentiel d'indexation de 0,7 % entre les pensions supérieures à 2 000 euros et les autres, de sorte que l'on peut estimer la part de la dépense de pension correspondant aux pensions supérieures à 2 000 euros à moins de la moitié.

Compte tenu de la structure des pensions d'un régime à l'autre, l'économie se concentre sur les régimes qui ont une proportion importante de pensionnés bénéficiant d'une pension supérieure à 2 000 euros, principalement les régimes de la SNCF et de la RATP.

b) La diminution du volume des pensionnés des régimes et des effets de composition jouent à la baisse sur les dépenses des régimes

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

Par ailleurs, la structure des pensions servies se déforme dans le sens d'une réduction de la part des pensions de droit direct au profit d'un renforcement de celle des pensions de droit dérivé, dont la valeur est moindre.

Cet « effet de composition » freine la progression de la valeur unitaire des pensions servies, d'autant plus fortement que les pensions nouvellement liquidées sont peu nombreuses.

En 2020, si la baisse du nombre des prestataires **toucherait principalement les régimes dits « fermés »**¹ – tels que les régimes des mines, de la SEITA et des régies ferroviaires d'outre-mer – sous l'effet de la décroissance de leurs effectifs de pensionnés, elle concernerait également les autres régimes subventionnés par la mission.

Le régime des mines, principal régime rattaché au programme 195, devrait notamment perdre environ 9 240 pensionnés entre 2019 et 2020 (soit une baisse de 4 %), pour compter un peu plus de 231 000 pensionnés. Le

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

nombre des pensions de droit direct ne serait plus que d'un peu moins de 118 000.

Quant à la SEITA, elle comptait 7 960 pensionnés en 2019, dont 1 594 de droit dérivé et devrait perdre 5 % de ses effectifs pour atteindre environ 7 560 pensionnés.

Le total des subventions prévues en 2020 au titre du **programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »** qui porte le financement de ce régime enregistrerait l'effet de ces évolutions. Il baisserait ainsi de l'ordre de 102 millions d'euros (- 7,8 %) par rapport à la prévision pour 2019.

Si les économies offertes par l'évolution démographique de ces régimes sont un élément modérateur structurel des dotations consacrées au financement des régimes spéciaux, pour 2020, **les autres régimes spéciaux verraient leurs bénéficiaires diminuer**, connaissant également, pour certains d'entre eux, une recomposition de la population des prestataires.

Pour le **régime des marins**, le nombre des pensions servies baisserait de 995 (- 0,9%), la baisse étant relativement plus accusée pour les pensions de droit dérivé (- 1,1%) que pour les pensions de droit direct (- 0,7 %).

La population des pensionnés par le régime des marins présente de fortes singularités.

Les pensions relèvent de deux catégories. Aux pensions pour ancienneté, il faut ajouter les « pensions spéciales ». Ces dernières correspondent aux allocations versées aux anciens marins qui ne réunissaient pas une condition de 15 ans de service au moment où est offerte par le régime la possibilité de liquider sa pension à un âge favorable.

Les nouvelles liquidations (droit direct et dérivé) atteignent un contingent de 4 317 en 2020.

Les pensions spéciales comptent pour la moitié des nouvelles liquidations de pensions de droit direct (1 015 sur 2 089 en 2020).

Cette situation n'est pas négligeable dans une autre particularité du régime. Il s'agit sans doute du seul régime qui voit les pensions nouvellement liquidées atteindre une valeur inférieure aux pensions en stock¹. Pour ces dernières, la pension moyenne s'élève à 9 395 euros ; elle est seulement de 7 956 euros pour les nouvelles pensions.

Cet écart reflète l'impact du durcissement des règles de liquidation des pensions mis en œuvre ces dernières années sur des trajectoires professionnelles heurtées, qui sont fréquentes dans le secteur de la marine.

¹ Soit un « effet de noria » négatif.

Le régime de la SNCF perdrait 6 033 pensionnés (- 2,4 %) après la perte de 4 669 pensionnés de 2019 (- 1,9 %) portant la baisse à 6,3 % depuis 2015 (- 16 791 pensions).

Quant aux bénéficiaires du **régime de la RATP**, ils accuseraient une hausse modérée (+ 371) prolongeant la hausse observée depuis 2015 (+ 4 704 pensions en 2020, dont 2 892 pour la seule année 2019).

Les évolutions décrites jouent à la baisse sur les dépenses du régime de la SNCF et, inversement, à la hausse pour la RATP, où la population des pensionnés aura augmenté de 6,5 % entre 2018 et 2020.

Cependant, d'autres facteurs d'évolution des dépenses doivent être considérés ainsi, que du côté des recettes, les dynamiques enregistrées par les cotisations sociales.

c) L'impact des relèvements des taux de cotisation

La hausse des taux de cotisation découlant de la **réforme de 2014** transposée aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP **se poursuit**¹.

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

Pour 2020, ces dynamiques demeurent.

Dans le régime de la **SNCF**, une hausse des taux de **cotisations salariales** intervient. Le taux passe à 9,33 %, soit une augmentation assez forte (+ 3%).

Évolution du taux des cotisations au régime vieillesse de la SNCF

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taux de cotisations salariales	8,05%	8,15%	8,20%	8,52%	8,79%	9,06%
Taux de cotisations patronales	35,18%	35,58%	35,67%	36,62%	37,11%	37,43%
<i>dont taux T1 en vigueur (*)</i>	23,60%	23,86%	23,86%	23,39%	23,26%	23,44%
<i>dont taux T2 (***)</i>	11,58%	11,72%	11,81%	13,23%	13,85%	13,99%
<i>Taux T1 rectifié (**)</i>	22,89%	23,42%	23,73%	23,53%		

Source : commission des comptes de la sécurité sociale, rapport 2018

De leur côté, **les taux de cotisations des employeurs** extériorisent une réduction pour le T1, qui passe à 23,15 %, le T2 étant stable à 13,99 %.

¹ Décrets n° 2014-668 du 23 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite de la RATP et n° 2014-772 du 27 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF.

Dans le régime de la RATP, le taux des cotisations salariales est majoré de 0,35 point et progresse de 2,8 %, le taux des cotisations patronales étant légèrement réduit (-0,14 point).

Évolution du taux des cotisations au régime vieillesse de la RATP

	2016	2017	2018	2019
Taux de cotisations salariales	12,35%	12,50%	12,55%	12,60%
<i>dont hausse loi retraite de janvier 2014</i>	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
<i>dont hausse décret du 2 juillet 2012</i>		0,10%		
Taux de cotisations patronales	19,00%	19,06%	19,06%	19,35%

(*) Taux estimatifs prévisionnels pour 2018 et 2019.

Source : commission des comptes de la sécurité sociale, rapport 2018

Dans un contexte marqué par une réduction du nombre des cotisants, les produits des cotisations sociales évoluent peu excepté pour les cotisations patronales versées à la caisse de la SNCF, qui se réduisent de 86 millions d'euros.

Évolution des recettes de la caisse de retraite de la SNCF

CPRP SNCF	Exé	Exé	Exé	Exé	Prév	Prév
<i>en millions d'euros</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subvention État	3 276	3 266	3 246	3 283	3 303	3 302
Cotisations	2 042	2 059	1 949	2 009	2 095	2 009
Salariales	381	378	385	385	396	397
Patronales	1 661	1 639	1 564	1 623	1 699	1 612
Compensation démographique	-6	-7	4	15	16	16
Autres recettes	1	1	100	1	1	1

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Évolution des recettes de la caisse de retraite de la RATP

CRP RATP	Exé	Exé	Exé	Exé	Prév	Prév
<i>en millions d'euros</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subvention État	618	636	681	710	736	746
Cotisations	469	478	480	487	496	501
Salariales	187	188	189	192	200	202
Patronales	283	290	291	295	296	299
Compensation démographique	29	29	34	31	32	32
Autres recettes	-	-	-	-	-	-

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

6. Une augmentation spontanée de la valeur de la pension moyenne en stock

Si les pensions liquidées suivent les règles générales d'indexation, les pensions nouvellement liquidées tendent à augmenter, exerçant un effet à la hausse sur la valeur de la pension moyenne en stock.

L'amélioration des salaires à partir desquels les pensions des régimes sont déterminées exerce un effet autonome sur la valeur des pensions liquidées par ces régimes.

Cette évolution reflète les gains de revenus acquis dans un contexte de croissance économique générale qui exerce un impact sur les revenus d'activité des salariés, la question de la justification des gains salariaux de nature plus microéconomique étant ici réservée.

Cependant, la valeur des pensions nouvellement liquidées est susceptible d'être **également influencée par l'application des règles de détermination des taux de liquidation.**

Pour les régimes spéciaux, le durcissement des conditions de durée d'affiliation nécessaires pour obtenir une liquidation à taux plein sont récentes et ne semblent pas avoir encore complètement « mordues » sur la valeur des pensions nouvellement liquidées, tout en commençant à exercer des effets non négligeables.

En ce qui concerne **la SNCF, les nouvelles pensions de droit direct** ont été liquidées sur des bases supérieures de **12,5 % en 2018 par rapport à 2010**. La progression est quasiment identique pour les pensions de réversion.

Toutefois, le **rythme de progression s'est ralenti en cours de période.**

Il a été de 8 % entre 2010 et 2014, puis, entre 2014 et 2018, de seulement 4,2 %.

En 2018, une réduction de la valeur liquidative des pensions nouvelles est même intervenue.

Valeur en euros des pensions nouvellement liquidées par année (SNCF) (2010-2018)

en euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensions directes	---	---	24 740	25 270	26 100	26 360	26 710	26 740	27 139	27 921	27 825
Pensions de réversion	---	---	9 800	10 140	10 490	10 720	10 810	10 934	10 942	11 015	11 019

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Pour la RATP, la valeur liquidative des nouvelles pensions de droit direct a davantage progressé qu'à la SNCF, de **16 % depuis 2010** et de 14,4 % pour les pensions de réversion.

On note également un **ralentissement de la progression** (11 % entre 2010 et 2014 puis 4,4 % au-delà) ainsi qu'une **réduction de la valeur liquidative des pensions en 2018**.

Valeur en euros des pensions nouvellement liquidées par année (RATP) (2010-2018)

en euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensions directes	---	29 225	29 384	29 622	31 498	31 929	32 614	33 766	33 312	34 176	34 080,50
Pensions de réversion	---	10 796	9 852	11 166	12 101	11 938	12 006	12 385	11 805	12 417	12 349,80

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

L'influence de l'augmentation de la valeur liquidative des pensions nouvelles sur la valeur unitaire de la pension en stock dépend du renouvellement démographique de la population des pensionnés, qui modifie plus ou moins en fonction de son ampleur, la part des pensions anciennement liquidées, moins onéreuses et celle des nouvelles pensions plus coûteuses.

Pour la SNCF, pour les pensions de droit direct, la valeur moyenne de la pension en stock aura progressé de 18,2 % entre 2008 et 2018. En 2018 malgré l'absence d'indexation, la pension moyenne de droit direct en stock a augmenté de 1,4 %. Ces évolutions se retrouvent, légèrement atténuées, pour les pensions de réversion.

Évolution de la valeur moyenne de la pension annuelle liquidée (SNCF)

(en euros)

en euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensions directes	21 450	21 970	22 320	22 920	23 600	24 140	24 470	24 649	24 759	24 995	25 349
Pensions de réversion	8 900	9 180	9 380	9 650	9 920	10 140	10 270	10 329	10 334	10 373	10 495

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

En ce qui concerne la RATP, la valeur moyenne de la pension en stock a progressé de 14,4 % depuis 2009 (pensions de droit direct) et de 1 %

par rapport à 2017. Pour les pensions de réversion, l'augmentation a été négligeable en 2018 mais elle a atteint 12,3 % entre 2010 et 2018.

Évolution de la valeur moyenne de la pension en stock (RATP)

(en euros)

en euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensions directes	---	24 987	25 685	26 278	27 200	27 789	27 758	28 106	27 689	28 315	28 602,50
Pensions de réversion	---	---	9 745	10 034	10 292	10 495	10 958	11 034	10 700	10 920	10 942,80

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Ces données peuvent être mises au regard des évolutions suivantes constatées dans la fonction publique au cours de la même période.

Valeur mensuelle des pensions nouvellement liquidées dans les différents volets de la fonction publique

Année	Fonctionnaires civils de l'État	Militaires	Fonctionnaires territoriaux	Fonctionnaires hospitaliers	CNRACL	Ouvriers d'État
2000	1 765	1 464	1 049	1 105	1 076	1 425
2000 (en € 2018)	2 236	1 854	1 330	1 400	1 363	1 805
2010	2 035	1 555	1 250	1 404	1 322	1 715
2018	2 143	1 544	1 272	1 549	1 376	1 956

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2020

De 2010 à 2018, la pension moyenne nouvellement liquidée dans la fonction publique d'État n'a progressé que de 5,3 %. La progression a été encore plus modeste pour les fonctionnaires territoriaux (1,8 %). Seuls les fonctionnaires hospitaliers (+ 10,3 %) et les ouvriers de l'État (+ 14 %) ont connu une augmentation d'un ordre comparable à celle des salariés de la SNCF et de la RATP.

Ces discordances traduisent pour l'essentiel des différentiels d'évolutions salariales entre les fonctionnaires et les salariés des entreprises sous régime spécial et des impacts plus forts des réformes de retraite dans la fonction publique. Du point de vue de la gestion publique on peut relever qu'au contraire des régimes pris en charge par le compte d'affectation spéciale « Pensions », le pilotage des salaires n'est pas assuré par la caisse versante, les caisses de retraites des régimes spéciaux sont essentiellement autonomes. Une partie des augmentations relevées peut être attribuée aux arrangements salariaux conclus dans le cadre des réformes visant à reporter les âges de départ en retraite (voir *infra*) des salariés des régimes spéciaux.

Les écarts observés entre ces régimes et ceux de la fonction publique se traduisent par des évolutions très différentes de la valeur de la pension moyenne en stock.

Entre 2010 et 2018, elle a progressé mais moins (de 8,3 %) dans la fonction publique d'État civile.

On relève incidemment que les niveaux des pensions moyennes liquidées par les deux régimes ressortent comme très différents.

La pension moyenne liquidée par la caisse de retraites de la RATP est supérieure de plus de 22% à celle de la caisse de la SNCF.

En outre, les valeurs liquidatives des pensions des deux régimes spéciaux sont très largement supérieures à celles des régimes de la fonction publique.

Par rapport à la fonction publique civile d'Etat qui occupe de ce point de vue le premier rang, l'écart est de 8 % en plus à la SNCF et va jusqu'à 32,5 % à la RATP.

Il en résulte des taux de remplacement comparativement plus élevés, que dans le secteur privé et pour la fonction publique, même s'ils sont relativement dispersés.

Distribution des taux de remplacement dans les régimes spéciaux SNCF et RATP et le régime général

	Moyenne	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
SNCF et RATP	78,4 %	73,2 %	77,4 %	82,5 %
Secteur privé	77,7 %	65,5 %	75,8 %	85,7 %

NB. Moyenne, médiane et quartiles du taux de remplacement du salaire moyen des cinq avant-dernières années à temps complet.

Source : DREES.

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

Pour 2020, le plafond de la loi de programmation pluriannuelle a été fixé à 6,311 milliards d'euros.

Alors que dans une version préparatoire, le projet de loi de finances annonçait un dépassement de ce plafond, des recalibrages ultimes conduisent à programmer des dépenses finalement inférieures au plafond de la loi de programmation (84 millions d'euros).

Les prévisions initiales, inchangées pour les régimes du programme 198 et des marins (programme 197), prévoyaient d'inscrire davantage de crédits au titre du programme 195.

La prévision affinée a réduit la programmation de 138,7 millions d'euros. Cette révision, considérable, a porté sur le régime des mines (- 139,2 millions d'euros).

Ce régime n'en reste pas moins nettement plus dépensier que prévu dans la loi de programmation pluriannuelle (+ 115,1 millions d'euros de crédits).

Les difficultés de prévision rencontrées pour le régime des mines proviennent d'une erreur initiale ayant conduit à surestimer la mortalité des pensionnés, principalement des veuves. Joue également l'impact difficile à anticiper des règles de compensation démographique.

Quant aux autres régimes, leurs dotations sont légèrement en-deçà des prévisions de moyen terme.

Comparaison entre les plafonds de crédits de la loi de programmation des finances publiques et les crédits du projet de loi de finances pour 2020

Mission RSR - Tableau de synthèse en AE=CP	LPFP 2020	PLF 2020	Variation
195 - Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 287 101 494	1 342 610 990	4,31%
<i>Mines</i>	1 086 772 340	1 201 909 629	10,59%
<i>SEITA</i>	143 389 460	139 238 024	-2,90%
<i>ORTF</i>	115 000	120 000	4,35%
<i>CRRFOM</i>	1 824 694	1 343 337	-26,38%
<i>RCO</i>	55 000 000	-	-100,00%
197 - Régimes de retraites et de sécurité sociale des marins	814 829 718	823 409 938	1,05%
198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 209 105 618	4 200 966 603	-0,19%
<i>Régime de retraite agents SNCF</i>	3 282 101 501	3 302 435 475	0,62%
<i>Régime de retraite agents RATP</i>	773 981 068	746 370 000	-3,57%
<i>Autres régimes</i>	153 023 049	152 161 128	-0,56%
Total mission RSR	6 311 036 830	6 366 987 531	0,89%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Il ne faut pas attribuer à ce résultat plus de signification qu'il n'en a.

Établie à législation constante, la programmation à moyen terme des subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux de retraite était fondée sur une indexation des pensions dans les termes usuels que le Gouvernement a choisi de ne pas mettre en œuvre. On a exposé les effets des sous-indexations systématiques des pensions sur les charges de la mission, qui, en 2020 auraient été supérieures de 122 millions d'euros si elles n'avaient pas été mises en œuvre.

Dans ces conditions, le projet de loi de finances pour 2020 aurait extériorisé un dépassement du plafond de la loi de programmation des finances publiques pour environ 38 millions d'euros.

Ce dépassement ne doit pas être surinterprété.

La programmation à court et moyen terme est nécessairement fondée sur des hypothèses de comportement ou d'état, qui peuvent être déjouées.

Pour 2020, on relèvera, en particulier, les impacts suivants relatifs aux régimes de la SNCF et de la RATP, exposés à votre rapporteure spéciale :

Concernant le régime des agents de la SNCF, les actualisations de prévisions de besoin de financement régulièrement réalisées en lien avec les services de la CPRP SNCF ont conduit à constater des écarts avec les hypothèses retenues lors de la LPFP, notamment sur le nombre de départs en retraite (départs en plus grand nombre) et sur l'évolution de la mortalité (plus faible qu'anticipé). Ainsi les pics de départ en retraite constatés en 2016 et 2017 ont conduit à une évolution soudaine du besoin de financement. Même si le nombre de départs en retraite retrouve depuis 2019 un étiage conforme aux années antérieures hors pics exceptionnels, il en a été tenu compte pour la construction du PLF 2020. La grande liberté des cheminots quant à leur date de départ en retraite, à partir de 57 ans (52 ans pour les agents de conduite), entraîne un aléa assez important sur les comportements de départ en retraite et donc sur la dépense finale. Il faut également noter que le régime est passé en 2017 de contributeur net à la compensation démographique à bénéficiaire net. Enfin, il convient également de rappeler qu'un nouveau pic de départs en lien avec la perception de la réforme systémique des retraites pourrait être de nature à faire dériver la dépense en cours d'année dans des proportions qu'il est difficile d'anticiper.

Concernant le régime des agents de la RATP, comme pour le régime SNCF, les aléas comportementaux et démographiques expliquent les écarts à la LPFP.

Concernant le dispositif de financement par l'État de 4/10e du coût du dispositif CFA (congé de fin d'activité) des conducteurs routiers (camions et autocars), les données transmises par Klésia ont permis d'actualiser la prévision de besoin de financement par l'État. Cette prévision est donc très sensible aux perspectives d'embauche dans le secteur routier. Ainsi, la hausse sensible de la dépense constatée en 2020 était attendue et est liée à la traduction sur la partie du dispositif financée par l'État (80 % du coût des pensions versées aux assurés ayant entre 59,5 ans et 60 ans) du nombre plus important d'entrées dans le dispositif en 2017, soit un décalage de 2,5 ans.

Les explications fournies traduisent l'influence des changements dans les comportements de départ en retraite, qui, à court terme, peuvent modifier significativement, les dépenses des régimes.

À cet égard, les périodes de réforme des retraites suscitent une certaine instabilité des comportements de départ, dont l'ampleur et le sens sont difficilement prévisibles.

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

Le dispositif de performances de la mission intègre des objectifs de maîtrise des coûts de gestion des deux principales caisses financées, la caisse de la SNCF et celle de la RATP, reflets des objectifs contractualisés dans le cadre des « conventions d'objectifs et de gestion » conclues entre l'État et les caisses.

Les résultats obtenus sont en-deçà des attentes correspondantes ce qui ne manque pas de susciter quelques interrogations. Mais c'est au-delà que celles-ci doivent désormais porter.

La perspective de construction d'un régime universel intégrant les régimes spéciaux, si elle est de nature à permettre d'anticiper des économies d'échelle à terme sur les coûts de gestion des prestations, n'en ouvre pas moins une période de grande incertitude sur les conditions d'organisation de caisses avec lesquelles l'État a poursuivi son dialogue de contractualisation en 2018 au point de conclure enfin avec la caisse de la SNCF une nouvelle COG valant pour la période 2018-2021.

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

En contrepartie du financement par la solidarité nationale des déficits structurels des régimes spéciaux, le Gouvernement a renforcé l'encadrement des frais de gestion des différentes caisses dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG).

Il a été ainsi demandé à l'ensemble des organismes de sécurité sociale, dont les caisses gestionnaires de régimes spéciaux, de **réduire de 15 % leurs frais de fonctionnement sur quatre ans et de 2 % à 2,5 % leurs effectifs par an.**

S'agissant de la caisse de retraite du personnel de la SNCF, la COG 2014-2017 prévoyait une baisse d'environ 2 millions d'euros des dépenses de fonctionnement (hors personnel) sur la période. Ces objectifs n'ont pas été tenus. Les dépenses de gestion ont augmenté de 2,1 millions d'euros entre 2016 et 2017.

La nouvelle COG pour la période de 2018 à 2021 prescrit à la caisse un effort d'économie sur les dépenses de fonctionnement de 15 % accompagné par une réduction des effectifs de 2 % par an. Une rénovation du siège marseillais de la caisse est également prévue.

Le projet annuel de performances pour 2019 ne traduit pas moins une perspective d'augmentation des coûts de gestion, qui passeraient de 24,4 millions d'euros en 2018 à 25,9 millions d'euros en 2020.

Après l'augmentation des coûts de gestion de la caisse de retraite du personnel de la **RATP** intervenue sous le régime de la précédente COG (2013-2016), du fait des investissements (informatiques, plateforme téléphonique...) l'année 2017 a matérialisé des économies, mais qui, étant essentiellement attribuables à des inscriptions comptables, n'ont pas été durables.

Coûts de gestion de la caisse de retraite de la RATP

(en millions d'euros)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Coût de gestion (a)	M€	4,64	4,88 (provisoire)	5,84	4,90	5,75	5,75
Volume des prestations servies (b)	M€	1 124	1 169	1 211	1 210	1 247	1 228
Ratio a/b	%	0,41	0,42	0,482	0,4	0,46	0,461

Source : projet annuel de performances pour 2020

En tant qu'opérateur de l'État, l'**ENIM** est également soumis à un **encadrement de ses dépenses de fonctionnement, matérialisé notamment par un plafond d'emplois**. Ces dernières années, ses **effectifs ont nettement diminué**. Ils sont passés de 399 ETP en 2011 à 350 en 2016 (- 12,3 %) et devraient connaître une nouvelle baisse en 2017 (335 ETP, soit - 2,6 %) et en 2018 (319 ETP, soit - 4,8 %). Une nouvelle convention d'objectifs et de gestion a été conclue, qui couvre les années 2016 à 2020.

Elle implique une **diminution des dépenses de personnel de 11 % et des dépenses de logistique de 15 %**.

Le projet annuel de performances fait état d'une réduction des emplois de 16 ETPT pour 2020.

Or, malgré les importants ajustements subis par les emplois, les coûts de gestion ont été plus élevés en 2019 qu'en 2017 (9,4 millions d'euros contre 8,57 millions d'euros).

Encore convient-il d'observer que la subvention est loin de couvrir les charges de gestion de l'ENIM si bien que le fonds de roulement de l'établissement est amplement sollicité. Il était encore de 205,5 millions d'euros en 2010.

Le fonds de roulement de l'établissement se situait au 31 décembre 2018 à 88,9 millions d'euros.

Malgré une légère augmentation sur l'exercice 2018, la tendance à la baisse observée sur les dix dernières années n'est pas démentie au regard du niveau actuel du fonds de roulement par rapport à celui de 2009 et aux prévisions de l'Enim pour 2019.

Fonds de roulement 2009 à 2018										
en euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
fonds de roulement net global (1-2) au 1er janvier	157 284 720	232 105 048	228 567 961	234 519 692	205 518 563	182 929 011	132 152 908	123 446 741	88 649 953	83 318 899
ressources stables (1)	272 540 569	271 833 604	280 002 486	250 003 106	227 372 073	180 626 659	176 117 557	145 528 903	142 237 734	151 019 203
capitaux propres	100 258 254	100 549 457	99 964 987	76 935 449	45 488 210	3 528 667	72 000 145	48 008 100	45 529 050	42 514 857
amortissements et provisions	96 398 097	95 401 511	104 094 424	97 040 845	105 805 707	101 001 880	103 485 578	96 887 457	96 064 786	107 831 011
ressources propres	196 656 351	195 950 968	204 059 411	173 976 294	151 293 918	104 530 547	175 485 723	144 895 557	141 593 836	150 345 869
dettes financières	75 884 218	75 882 636	75 943 075	76 026 812	76 078 156	76 096 112	631 835	633 346	643 898	673 335
actif immobilisé brut (2)	40 435 521	43 265 643	45 482 794	44 484 543	44 443 062	48 473 751	52 670 817	56 878 949	58 918 835	62 125 329
immobilisations incorporelles	6 505 282	7 982 158	9 623 515	11 158 277	13 282 993	16 735 873	20 304 654	23 176 863	24 980 266	26 836 101
immobilisations corporelles	33 795 613	35 148 699	35 718 637	33 186 209	31 055 102	31 721 343	32 358 421	33 694 314	33 936 133	35 284 530
immobilisations financières	134 626	134 786	140 642	140 057	104 967	16 535	7 742	7 772	2 436	4 697
fonds de roulement net global (1-2) au 31 décembre	232 105 048	228 567 961	234 519 692	205 518 563	182 929 011	132 152 908	123 446 741	88 649 953	83 318 899	88 893 874

Compte tenu des éléments chiffrés disponibles à ce stade de l'année et notamment en termes de subvention, au 31 décembre 2019, le montant du fonds de roulement pourrait être de l'ordre de 83,9 millions d'euros (- 5 millions d'euros) correspondant à l'autofinancement d'investissements.

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

Les difficultés économiques du secteur peuvent contribuer à cette situation. Mais il convient de rester attentif à ce qu'une gestion active des ressources soit entreprise.

2. Quel avenir pour les caisses après l'adoption d'un régime universel ?

L'adoption d'une réforme du régime de retraite passant par la constitution d'un régime unique conduit naturellement à s'interroger sur la pérennité des organes de gestion des régimes spéciaux, qui, par définition, sont appelés à se trouver fondus dans le nouveau régime unique.

Cette question est en réalité double. Elle porte sur les infrastructures techniques qui permettent de gérer les pensions. Elle est aussi celle des organes de gouvernance des régimes.

Sur le premier point, les préconisations du rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites (HCRR) envisagent la création d'une caisse nationale de retraite universelle, établissement public appelé à coiffer une « *recomposition de l'architecture organisationnelle de la retraite* ».

Il est prévu que « *la caisse créée dès 2020 (après le vote de la loi quand même...)* absorbe dès sa création les équipes des structures existantes nécessaires à sa mission de piloter tous les chantiers ouverts par la réforme.

Pour le reste, les caisses des régimes spéciaux subsisteraient.

Les prolongements concrets de ces annonces mériteraient d'être explicités, s'agissant de la première d'entre elles, et justifiés s'agissant de la seconde.

En outre, le calibrage des moyens nécessaires au fonctionnement d'un tel organisme appellent quelques estimations au vu des coûts sans doute très élevés qu'il supposera et des obsolescences que le projet programme en ce qui concerne les équipements des caisses actuelles.

D. UNE CONTRIBUTION DE 6,227 MILLIARDS D'EUROS POUR FINANCER LES DEUX TIERS DES PRESTATIONS DE RETRAITE PRÉVUES EN 2020

1. Une subvention de l'État qui assure en moyenne plus de 67 % des ressources des régimes spéciaux

La **participation de l'État** continue d'assurer **une part prépondérante de leurs ressources aux régimes spéciaux** de la présente mission.

Pour les quatre régimes les plus significatifs dont les **dépenses** devraient totaliser **8,793 milliards d'euros** en 2020, les **subventions** de l'État atteindront **5,934 milliards d'euros**, soit **67,5 % des charges**.

Le poids de la subvention de l'État diffère d'un régime à l'autre : en ce qui concerne les régimes fermés la subvention couvre quasiment la totalité des pensions, pour les régimes ouverts elle assure 80 % des dépenses de l'établissement national de la marine et environ 62 % des dépenses des caisses de retraite de la SNCF et de la RATP.

En ce qui concerne le régime minier, qui est fermé depuis le 30 août 2010, les cotisations sociales ne représentent plus que 8 millions d'euros (moins de 1 % des charges¹).

La subvention versée par la mission ne représente qu'une partie de l'impasse de financement. Pour être élevée (85 % en prévision pour 2020), elle se trouve allégée par la contribution reçue par le régime au titre de la compensation démographique (215 millions d'euros).

¹ Un certain nombre de charges liées aux retraites des mineurs sont comptabilisées dans d'autres régimes ou sont financées à partir de l'agence nationale pour la garantie du droit des mineurs financée à partir du programme 174 (pour 18 millions d'euros).

**Caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines
(2016-2020)**

(en millions d'euros)

en millions d'euros	2016	2017	2018	2019 (prev)	2020 (prev)
Montant de la subvention État	1 264	1 213	1 168	1 101	1 063
Montant des pensions de vieillesse	1 498	1 430	1 367	1 307	1 256
Ratio	84%	85%	85%	84%	85%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Le régime spécial des marins devrait bénéficier en 2020 d'une subvention d'équilibre de 823 millions d'euros, en augmentation de 7 millions d'euros par rapport à 2019 mais stable par rapport aux années antérieures. La subvention couvre près de 80 % des dépenses de pension (1 027 millions d'euros) à la charge de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM).

Les cotisations et contributions perçues auprès des armateurs se limitent à 114 millions d'euros.

Pour ce régime, des ressources additionnelles viennent limiter la subvention de l'État : compensations d'exonération sociales pour 27,5 millions d'euros ; compensation démographique pour 75 millions d'euros.

**Établissement national de la marine
(2016-2020)**

(en millions d'euros)

en millions d'euros	2016	2017	2018	2019 (prev)	2020 (prev)
Montant de la subvention État	825	828	824	816	823
Montant des pensions de vieillesse	1 054	1 043	1 035	1 026	1 027
Ratio	78%	79%	80%	80%	80%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Les deux régimes des transports terrestres couverts par la mission bénéficient d'un taux de subvention identique, qui leur apporte 61 à 62 % de leurs ressources.

Régime de la SNCF (2016-2020)

(en millions d'euros)

	Exe	Exe	Exe	Exe	Prev	Prev
en millions d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant de la subvention État	3 276	3 266	3 246	3 283	3 303	3 302
Montant des pensions de vieillesse	5 289	5 266	5 308	5 327	5 311	5 294
Ratio	62%	62%	61%	62%	62%	62%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Régime de la RATP (2016-2020)

(en millions d'euros)

	Exe	Exe	Exe	Exe	Prev	Prev
en millions d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant de la subvention État	618	636	681	710	736	746
Montant des pensions de vieillesse	1 058	1 087	1 124	1 153	1 211	1 216
Ratio	58%	59%	61%	62%	61%	61%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

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

Le taux élevé de la contribution de l'État aux dépenses des régimes spéciaux peut se justifier par la situation démographique de ces régimes.

Cependant, une partie des subventions couvre des avantages particuliers en plus de ces déséquilibres démographiques auxquels les règles dérogatoires appliquées dans les régimes spéciaux ne sont du reste pas étrangères.

a) Un rapport démographique dégradé

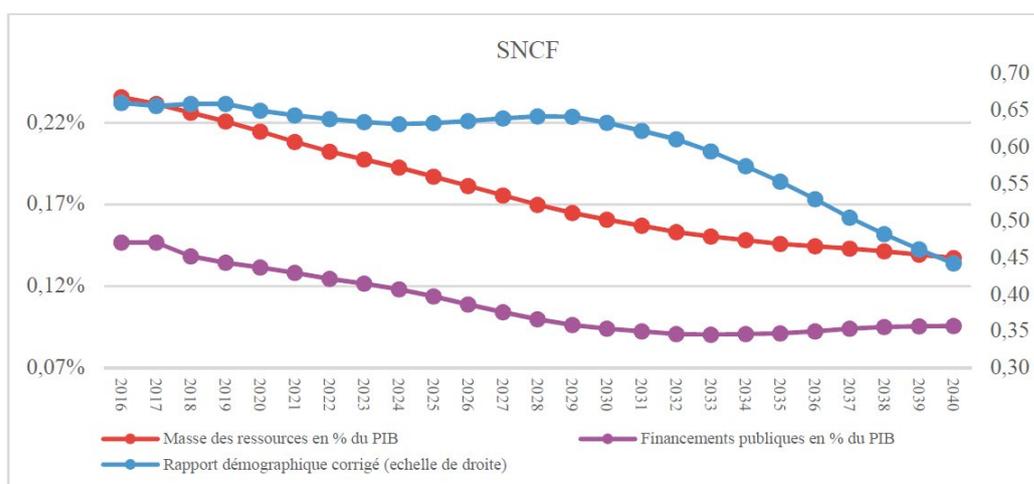
Les régimes spéciaux financés par la présente mission connaissent **une situation démographique incontestablement dégradée**, qui se manifeste par un ratio entre cotisants et retraités plus faible que dans le régime général d'assurance vieillesse et dans celui de la fonction publique d'État et par une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

Parmi les régimes encore ouverts, le régime des marins compte seulement 0,28 cotisant pour un retraité, le régime de la SNCF 0,50 cotisant pour un pensionné et le régime de la RATP 0,80 cotisant pour un pensionné tandis que le rapport démographique est de l'ordre de 1,33 dans le régime général.

Une fois corrigés pour tenir compte de la pondération des pensions de réversion, qui sont prises pour la moitié d'une pension de droit direct, les rapports démographiques des régimes spéciaux sont un peu moins dégradés mais ils accusent toutefois un fort déficit par rapport au régime général.

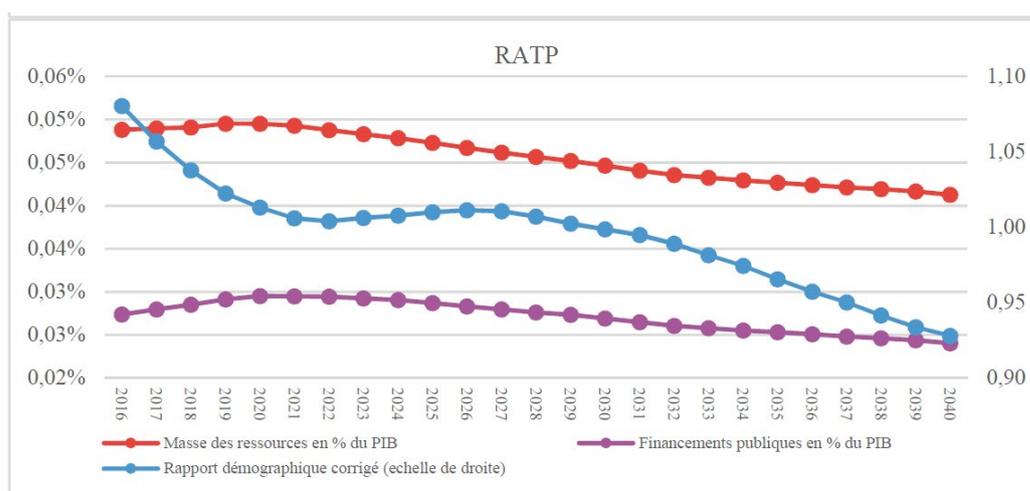
Les projections à 2040 mettent en évidence la perspective d'une nouvelle baisse des rapports démographiques.

Projection du rapport démographique corrigé de la SNCF (2016-2040)



Source : « Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières » ; Cour des comptes ; 2019

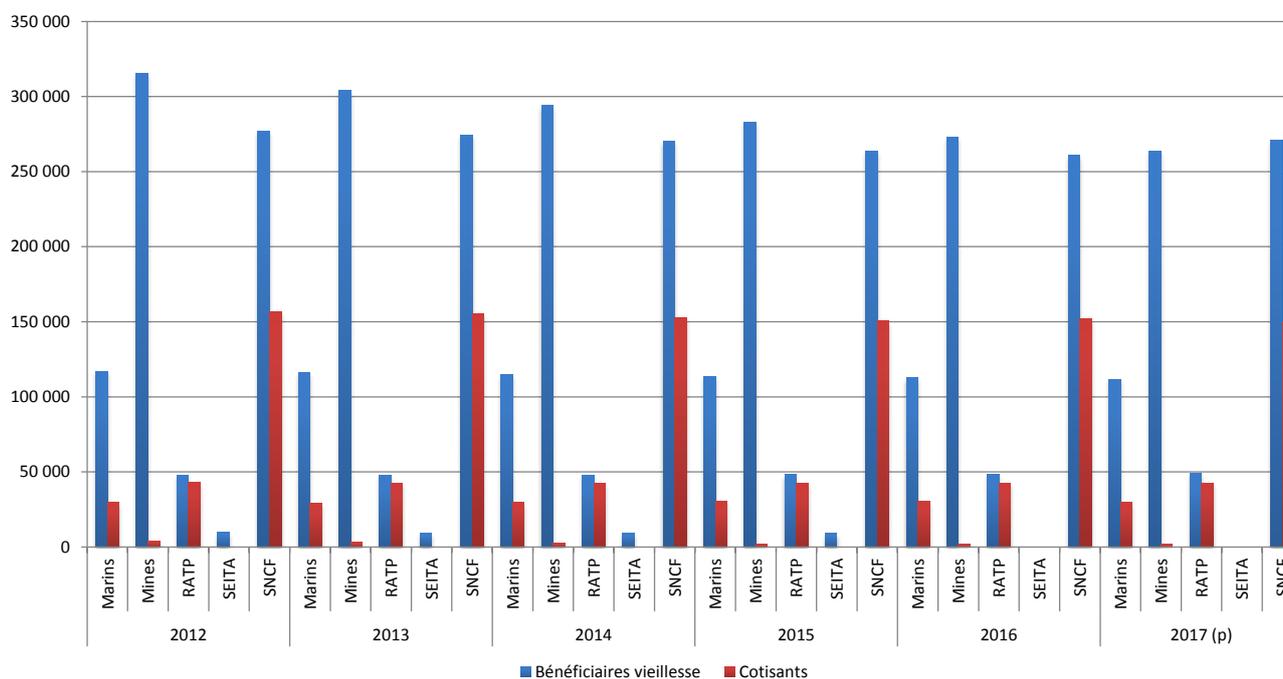
Projection du rapport démographique corrigé de la RATP (2016-2040)



Source : « Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières » ; Cour des comptes ; 2019

Ces évolutions prolongent une tendance plus ancienne.

Évolution du rapport démographique* dans les principaux régimes de retraite



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

Le rapport démographique de la RATP, qui s'est beaucoup dégradé ces dernières années, passant sous l'unité en 2019, subirait une nouvelle période de baisse à partir de 2030 après un plateau au cours des 2020. En 2040, il n'y aurait plus que 0,92 cotisant pour un pensionné.

Quant au régime de la SNCF, le rapport démographique resterait à son bas niveau actuel jusqu'en 2030, année après laquelle il déclinerait à nouveau pour atteindre 0,45 cotisant pour un retraité.

b) Le poids des singularités des régimes spéciaux

En toute hypothèse, **le besoin de financement de ces régimes ne s'explique pas uniquement par leur situation démographique.**

Des facteurs institutionnels jouent encore un grand rôle dans les déséquilibres financiers que la solidarité nationale est appelée à combler.

Ce n'est qu'au terme de la montée en charge des réformes du système de retraite intervenues à partir de 2008 que la pression des particularités de ces régimes sur le budget de l'État s'atténuera (voir ci-dessous).

Le taux de couverture des avantages spécifiques du régime de la SNCF par le taux T2 n'est pas connu des services chargés de la programmation de la mission RSR. C'est du moins ce qu'indique la réponse

au questionnaire de votre rapporteure spéciale concernant les avantages spécifiques de la SNCF.

« Les charges supportées par la caisse de retraite au titre des droits spécifiques des affiliés du régime ne sont pas disponibles. C'est pourquoi il n'est pas possible de les comparer aux produits de la cotisation au taux T2 ».

Ce déficit d'information est d'autant plus regrettable que le régime de la SNCF repose sur une surcotisation, le taux T2, théoriquement prélevée pour financer lesdits avantages spécifiques¹.

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

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

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

Ce dernier taux avait été fixé à 11,26 % en 2011. Devant évoluer comme le taux global des régimes de droit commun pour un salarié non cadre, il a été porté à 11,81 % pour 2016 puis à 13,85 % depuis le 1^{er} mai 2017. Il serait de 13,99 % en 2020 comme en 2019.

Si les réformes intervenues depuis 2003 ont tendu à faire converger les règles applicables à ces régimes avec celles du régime général et celui de la fonction publique (voir ci-après), des différences subsistent du fait des situations de départ, de l'exclusion des régimes fermés et du régime des marins du mouvement d'harmonisation entrepris, et du calendrier d'application des réformes aux régimes spéciaux.

Elle a été différée de quatre ans par rapport au rythme imprimé à la convergence entre les règles de la fonction publique et celles du régime général ce qui explique que ses effets sont encore largement à venir (voir ci-après).

¹ Un mécanisme analogue est prévu pour la RATP, mais sous la condition que les effectifs de l'entreprise dépassent un seuil qui n'a jamais été atteint. En conséquence, le mécanisme de surcotisation n'est pas mis en œuvre ce qui conduit à reporter sur le contribuable national le déficit de recettes constaté pour couvrir ces avantages.

Les principales règles dérogatoires applicables aux régimes spéciaux de retraite

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

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

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

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

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

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

3. Une évaluation par la Cour des comptes

Sur la base d'une méthode consistant à décomposer les charges des régimes de la SNCF et de la RATP en trois composantes (les dépenses qui seraient supportées si les régimes étaient conduits dans les termes juridiques et démographiques du régime général, les charges spécifiquement attribuables à la situation démographique dégradée de ces régimes, le coût des départs précoces et les suppléments de pensions accessibles dans ces régimes), la Cour des comptes est conduite à chiffrer à 900 millions d'euros le coût des départs précoces (300 millions d'euros pour la RATP, 600 millions d'euros pour la SNCF) et à 2,3 milliards d'euros l'impact du rapport démographique (principalement pour la SNCF).

Les suppléments de pensions représenteraient une somme plus modeste.

(En Md€)	RATP	SNCF	IEG
Dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé	0,8 ⁽¹⁾	2,2	2,3
Coût démographique	0,1 ⁽¹⁾	2,2	0,8
Coût des départs précoces	0,3	0,6	1
Coût des surcroîts de pension	<i>Non estimé</i>	0,4	0,8
Pensions totales	1,2	5,3	4,9

*(1) Pour le régime de la RATP, le surcroît de pension n'a pas pu être estimé. Son montant est réparti entre les dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé et le coût démographique.
Les pensions totales ne diffèrent de la somme des différentes catégories de dépenses que du fait des règles d'arrondi.*

A la RATP, l'absence de surcotisation conduit à laisser l'État prendre en charge les coûts démographiques du régime mais surtout les départs précoces.

Pour la SNCF, si les cotisations T2 prennent en charge une part des spécificités du régime dues aux départs précoces (260 millions d'euros), l'État en financerait la majeure partie (340 millions d'euros). En outre, il financerait l'impasse de financement par le T2 des surcroîts de pension à hauteur de 230 millions d'euros, soit un total de 570 millions d'euros représentant 18 % de la subvention prévue en 2020.

II. DES RÉGIMES SPÉCIAUX « OUVERTS » EN VOIE DE « BANALISATION », DES PERSPECTIVES DE RÉDUCTION DES DÉFICITS À MOYEN ET À LONG TERME BOULEVERSÉES PAR LE PASSAGE DU RÉGIME DE LA SNCF AU STATUT DE RÉGIME FERMÉ

Les régimes spéciaux ont fait l'objet de réformes successives depuis 2008 tendant à atténuer leurs spécificités dans un environnement législatif marqué par la succession de plusieurs réformes des retraites.

Si l'impact des modifications intervenues en 2008 a suscité des estimations qui en soulignent le poids tout en faisant valoir l'incidence des mesures d'accompagnement alors décidées, pour les réformes ultérieures, leurs effets, hors ceux liés à la hausse des cotisations, ne sont encore que partiellement saisis.

Les projections disponibles laissent présager un impact favorable des modifications paramétriques apportées aux régimes spéciaux concernés par les réformes qui devrait réduire nettement les besoins de financement et, ainsi soulager fortement la mission, dans les exercices budgétaires à venir.

Toutefois, à législation courante, un besoin de financement, même réduit, subsisterait, obligeant la solidarité nationale à continuer de s'exprimer en faveur des régimes spéciaux.

Sur ce point, une évolution majeure est intervenue en cours d'année avec l'adoption de la réforme ferroviaire. Elle devrait se traduire par un alourdissement transitoire des besoins de financement du nouveau régime fermé qu'elle a institué.

A. UN RAPPROCHEMENT AVEC LES RÈGLES DE DROIT COMMUN QUI LAISSE DES DIFFÉRENCES SIGNIFICATIVES AUXQUELLES IL FAUT NÉANMOINS APPORTER DES NUANCES

Les réformes des régimes spéciaux¹ ont tendu à les faire converger vers les règles de droit commun mais moyennant des nuances marquées.

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

En outre, l'entrée en vigueur des réformes les plus récentes a été décalée et devait être progressive si bien que les réformes n'étaient appelées à exercer leurs effets que dans le temps.

Ce n'est qu'à partir de 2017 que s'est appliquée **la réforme de 2010 marquée par le relèvement progressif de 2 ans de l'âge de départ** en retraite (selon un rythme de quatre mois par génération).

Ses effets sont difficilement perceptibles dans le présent projet de loi mais ils monteront en puissance à moyen terme à mesure que les relèvements annuels des bornes d'âge se cumuleront.

À l'horizon 2024, l'âge de départ à la retraite aura été relevé de deux ans dans tous les régimes spéciaux.

Quant à la **réforme de 2014**, si ses dispositions financières ont été appliquées immédiatement, l'autre volet important, concernant **la durée de cotisations nécessaires pour disposer d'une retraite à taux plein**, n'est entrée en application qu'à partir de juillet 2019.

En bref, pour les deux réformes de 2010 et de 2014, les mesures entrées en vigueur à ce jour portent essentiellement sur les variables financières des régimes – que ce soit du côté des recettes avec le relèvement des taux de cotisation ou, du côté des dépenses, avec des modifications apportées au mécanisme d'indexation – tandis que leur dimension paramétrique (âge de la retraite, durée de cotisation) ne se sont appliquées, pour l'une, qu'à partir de 2017 et, pour l'autre, à compter de juillet 2019 et selon un calendrier progressif.

¹ Voir l'annexe n° 1 pour une présentation détaillée des mesures concernant la RATP et la SNCF

En toute hypothèse les modifications des bornes d'âge se sont plaquées sur des conditions parfois préférentielles généralement liées à l'âge de départ à la retraite précoce dont bénéficient certaines catégories de salariés.

1. Même si elle n'a pas modifié les conditions d'âge pour liquider une retraite spécifiques aux régimes spéciaux, la réforme de 2008 a poursuivi un objectif principal de prolongation de la durée d'activité en introduisant de nouveaux paramètres de liquidation

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

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

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

Principales composantes de la réforme des régimes spéciaux de 2008

La durée de cotisation

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

- **Avant réforme** : 37 ans et demi

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

Le choix de l'âge de départ en retraite

- **Avant réforme** : à l'initiative de l'agent ou de l'entreprise.

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

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

- **Avant réforme** : ni décote ni surcote.

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

L'indexation des pensions

- **Avant réforme** : les pensions évoluent comme les salaires.

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

2. Les réformes de 2010 et 2014 ont à nouveau modifié les paramètres des régimes spéciaux concernés

Marquées par une progressivité de leur mise en œuvre, les réformes de 2010 et de 2014 supposent un report de l'âge légal de la retraite et un alignement des conditions de durée d'affiliation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein sans décote.

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

Les régimes de retraite des mines, de la SEITA ainsi que les autres régimes de retraite « fermés » ont été exclus des récentes réformes des retraites dans la mesure où la réforme des droits des affiliés cotisants aurait eu un impact très faible voire nul.

Le régime de retraite des marins est également resté, globalement, à l'écart de cette réforme, compte tenu de la forte pénibilité d'une large part des professions affiliées et des difficultés économiques touchant particulièrement le secteur de la pêche.

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, transposée par voie réglementaire aux régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP¹, a mis en œuvre un processus de convergence avec le régime de la fonction publique.

À partir de 2017, l'âge légal de départ à la retraite est progressivement relevé de quatre mois par an.

Pour la **RATP**, il sera de 52 ans pour le personnel roulant de catégorie B et de 57 ans (catégorie A active) ou de 62 ans pour les autres catégories de personnel à l'horizon 2024. En 2020, l'âge de départ à la retraite est majoré de un an et quatre mois par rapport à la situation *ex ante* (51 ans et quatre mois pour le personnel roulant, 56 ans et quatre mois pour la catégorie A active, 61 ans et quatre mois pour les autres salariés).

Pour la **SNCF**, le relèvement des bornes d'âge laissera subsister un écart significatif avec le droit commun (52 ans pour les personnels roulants et 57 ans pour les sédentaires).

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

Les principales mesures de la **loi du 20 janvier 2014** garantissant l'avenir et la justice du système des retraites ont également été transposées par décret aux régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP². Outre les mesures déjà mises en œuvre, en particulier le relèvement des taux de cotisation et le décalage de la date de revalorisation des retraites, restent ainsi à entrer en application :

- une nouvelle augmentation progressive de la durée d'affiliation requise pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein (après celle résultant de la réforme de 2008) qui ne rentre en vigueur qu'à compter du 1^{er} juillet 2019.

¹ Décrets n° 2011-292 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la RATP et n° 2011-291 du 18 mars 2011 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF.

² Décret n° 2014-712 du 27 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF et décret n° 2014-668 du 23 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la RATP.

Elle passera de **167 trimestres** (soit 41 ans et trois trimestres) pour les agents de la SNCF nés entre 1964 et 1965 et pour ceux de la RATP nés entre 1959 et 1960, à **172 trimestres** (43 ans) pour les assurés nés à partir du 1^{er} janvier 1978 à la SNCF et à partir du 1^{er} janvier 1973 à la RATP. La durée d'assurance sera ainsi identique à celle en vigueur dans le régime général, même si son application sera plus tardive dans le régime de la SNCF ;

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

3. Des réformes qui laissent des différences significatives

Les réformes des régimes de retraite spéciaux, une fois complètement mises en œuvre, laisseront subsister des écarts institutionnels significatifs.

C'est tout particulièrement le cas pour les agents de la SNCF, qui bénéficient d'un **âge de départ nettement plus précoce** que pour les autres régimes.

Contrairement aux conditions prévalant dans les régimes de retraite des salariés ou des fonctionnaires et à celles posées à la RATP, **les personnels sédentaires continuent à bénéficier d'une possibilité de départ en retraite dès 57 ans.**

Ils peuvent même partir plus tôt (52 ans) à condition d'avoir exercé des métiers d'agents de conduite durant une certaine durée. Pour les agents de conduite, l'âge d'ouverture des droits y est uniformément de 52 ans.

Âges d'ouverture des droits à la SNCF et à la RATP et comparaisons avec les fonctionnaires selon les différentes catégories

Catégorie d'agent	Âge d'ouverture des droits
Agents de conduite de la SNCF et personnels du tableau B de la RATP ⁽¹⁾	50 ans et 8 mois
Autres agents de la SNCF, agents du tableau A de la RATP ⁽²⁾ , personnels en services actif ou insalubre des IEG	55 ans et 8 mois
Personnels de la RATP et des IEG ne bénéficiant pas d'un abaissement d'âge d'ouverture des droits	60 ans et 8 mois
Fonctionnaires « super-actifs » ⁽³⁾	52 ans
Fonctionnaires « actifs » ⁽³⁾	57 ans
Fonctionnaires « sédentaires » ⁽³⁾ , et salariés et non-salariés du secteur privé	62 ans

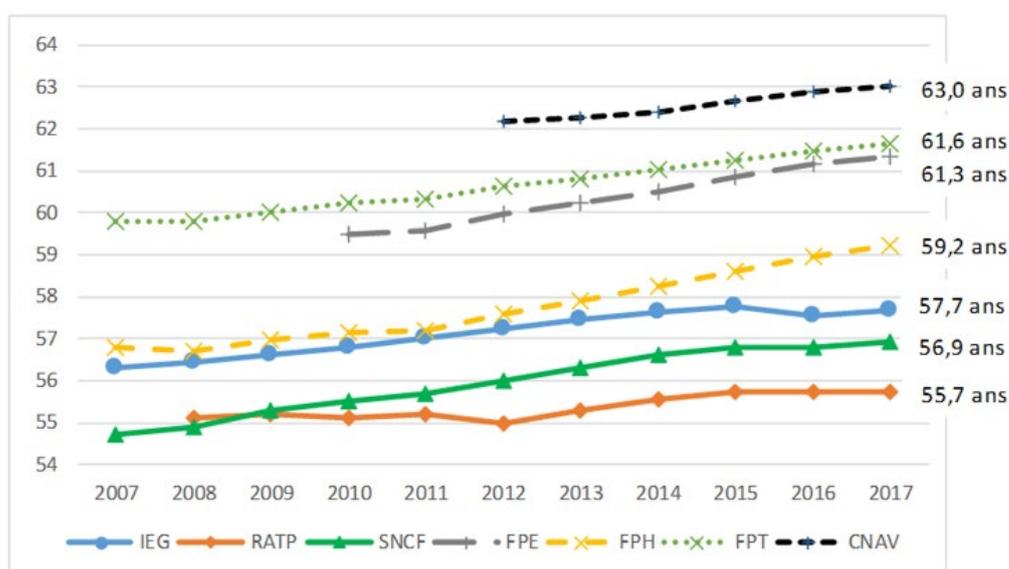
(1) Agents de la filière « Exploitation du réseau ferré » et de la sous-filière « Machinistes », et certains agents de la filière « Entretien et ateliers ». (2) Agents de la sous-filière « Travaux » et de la filière « Magasins des dépôts du réseau routier », certains agents de la filière « Entretien et ateliers », etc. (3) Les emplois de la fonction publique sont classés en deux catégories : les catégories actives correspondant à des emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles justifiant un départ anticipé à la retraite (personnels de la surveillance des douanes, aides-soignants, agents de police municipale, etc.), voire super-active (policiers, agents des réseaux souterrains des égouts, personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, etc.), et les catégories sédentaires pour les emplois qui ne sont pas classés en catégorie active.
Source : Cour des comptes.

Source : « Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières » ; Cour des comptes ; 2019

4. Des différences qui colorent fortement les comportements de départ avec des effets importants sur les durées de service des pensions...

Jusqu'à présent, le relèvement de l'âge effectif de départ en retraite est resté limité de sorte que l'âge de départ à la retraite observé dans les régimes spéciaux demeure significativement inférieur à celui observé dans le régime général et dans la fonction publique de l'État.

Évolution des âges conjoncturels de départ à la retraite entre 2007 et 2017 dans différents régimes



Source : « Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières » ; Cour des comptes ; 2019

Un grand nombre des nouveaux pensionnés des régimes spéciaux ayant liquidé leurs pensions en 2017 avaient moins de 56 ans (53 % pour la RATP, 14 % pour la SNCF où 63 % des liquidations interviennent entre 57 et 59 ans).

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

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

Répartition des nouveaux retraités selon leur âge au 31 décembre 2017

	En %									Ensemble
	Moins de 56 ans	56 ans	57 à 59 ans	60 ans	61 ans	62 ans	63 à 64 ans	65 ans	Plus de 65 ans	
CNAV	ns	ns	ns	18	9	40	13	6	13	100
MSA salariés	ns	ns	ns	19	12	38	11	8	12	100
MSA non-salariés	ns	ns	ns	19	12	36	14	5	13	100
SSI base ²	ns	ns	ns	13	9	35	14	8	20	100
Fonction publique civile de l'État ¹	2	1	14	13	10	26	19	7	7	100
Fonction publique militaire de l'État ¹	77	4	18	ns	ns	1	ns	ns	ns	100
CNRACL ¹	ns	ns	16	21	13	24	15	6	5	100
CRPCEN	ns	ns	ns	ns	11	32	15	5	14	100
Cavimac	ns	ns	ns	ns	1	16	15	16	50	100
SNCF	14	12	63	5	2	1	1	ns	ns	100
CNIEG	16	14	35	12	8	7	6	2	1	100
RATP	53	10	21	7	4	3	2	1	ns	100
CNAVPL	ns	ns	ns	4	10	17	20	28	22	100
Liquidants d'un droit direct dans un régime de base dans l'année, tous régimes¹	2	1	4	18	9	36	13	6	13	100
Primo-liquidants d'un droit direct dans un régime de base dans l'année, tous régimes¹	2	1	4	19	9	38	10	6	11	100

ns : non significatif.

1. Les fonctionnaires ayant liquidé une pension d'invalidité et atteignant l'âge minimum de départ à la retraite en 2017 sont inclus (voir fiche 21).

2. Les régimes de base RSI artisans et RSI commerçants ont fusionné pour créer la SSI base au 1^{er} janvier 2018.

Note > Ces données excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique.

Champ > Retraités, résidant en France ou à l'étranger, ayant acquis un premier droit direct dans un régime de base en 2017, nés en France ou à l'étranger et vivants au 31 décembre.

Sources > DREES, EACR 2017, EIR, modèle ANCETRE.

Source : DREES, *Panorama des pensions 2019*

Au total, le taux de retraités à 60 ans est particulièrement élevé dans les deux régimes de transport routier, qui contrastent nettement avec la fonction publique d'État civile malgré l'existence dans cette dernière de catégories jouissant de possibilités de départ précoce. Il en va de même du taux de retraités à 55 ans.

Taux de retraités par âge dans différents régimes

	IEG	RATP	SNCF	État (civil)	Hôpitaux	Collectivités territoriales
50 ans	2,8 %	9,1 %	1,6 %	1,1 %	5,6 %	2,2 %
55 ans	19,5 %	56,3 %	19,7 %	5,5 %	11,3 %	4,8 %
60 ans	80,6 %	89,9 %	94,8 %	33,4 %	61,7 %	29,5 %

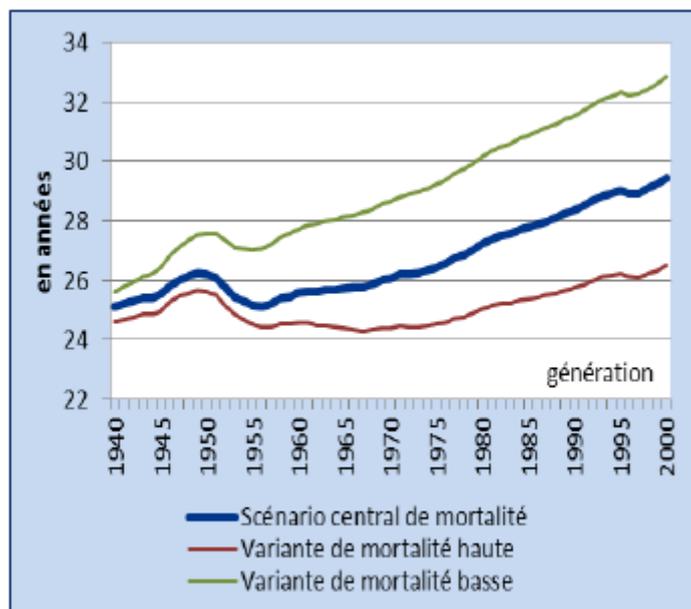
Source : « Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières » ; *Cour des comptes* ; 2019

Ces écarts déterminent de fortes différences dans le nombre d'années de service des pensions.

Le nombre d'années de service moyen d'une pension est appelé à évoluer en fonction des gains d'espérance de vie et des modulations des comportements de liquidation.

À ce jour, il est en moyenne d'un peu plus de 25 ans, les générations futures devant profiter d'un allongement de leur durée de vie en pension (sous l'hypothèse d'un maintien d'une condition de durée d'affiliation de 43 ans pour obtenir un taux plein).

Durée moyenne de service de la pension par génération



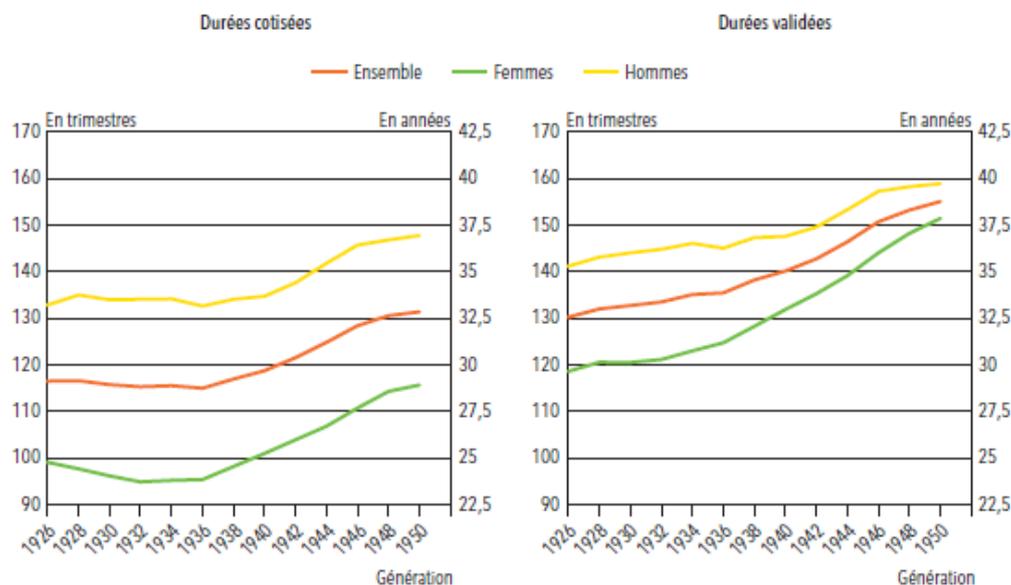
Source : rapport du Cor, 2019

Par comparaison avec la situation actuelle, les régimes spéciaux présentent un avantage avec une durée moyenne de service de la pension de 29 ans à la SNCF et de 27,7 années à la RATP.

5. ...sans pour autant induire des carrières plus courtes

Cet écart n'empêche pas que les durées moyennes de carrière soient proches, voire supérieures (36,5 ans à la SNCF), dans ces deux régimes par rapport à ce qu'elles sont en moyenne, de sorte que **le nombre des années cotisées est analogue ou supérieur dans les régimes spéciaux.**

Si, pour la génération 1950, la durée cotisée est de l'ordre de 32,5 ans en moyenne pour l'ensemble des salariés, elle est de 32,7 ans à la SNCF et même de 35,3 ans à la RATP.



Note > La durée cotisée correspond au nombre de trimestres validés au seul titre de l'emploi. La durée validée inclut en outre les trimestres assimilés de retraite (chômage, maladie, etc.), les trimestres d'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et les majorations de durée d'assurance.

Champ > Retraités résidant en France ou à l'étranger, bénéficiaires d'au moins un droit direct, vivants au 31 décembre 2016, pondérés pour être représentatifs des retraités de la génération en vie à l'âge de 66 ans.

Source > DREES, EIR 2016.

Durée moyenne d'activité et durée moyenne de service de la pension SNCF

année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Durée moyenne d'activité (a)	32,52	32,53	32,63	32,58	32,7	32,69	32,67
Durée moyenne de service de la pension (b)	28,17	28,23	28,37	28,7	28,76	28,95	29,04
ratio a/b	1,15	1,15	1,15	1,14	1,14	1,13	1,125

Source : CPRP-SNCF

Source : projet annuel de performances de la mission pour 2020

Durée moyenne d'activité et durée moyenne de service de la pension RATP

année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Durée moyenne d'activité (a)	34,41	33,93	34,19	34,48	34,82	35,36	35,32
Durée moyenne de service de la pension (b)	24,91	25,85	25,84	26,24	26,14	27,42	27,71
ratio a/b	1,38	1,31	1,32	1,31	1,33	1,29	1,27

Source : projet annuel de performances de la mission pour 2020

La situation de la RATP où l'âge de liquidation est très précoce, la durée de service de la pension plus longue qu'en moyenne mais avec une durée de carrière également plus longue mérite d'être ressortie comme illustrative de typicités fortes des régimes pouvant combiner des aspects plus favorables et d'autres moins favorables que la moyenne.

En bref, l'identité d'un régime de retraite ne saurait être déduite de la variance d'une de ses composantes sans considération des autres, le tout faisant une dynamique éventuellement singulière.

Des écarts importants existent toutefois entre les catégories.

Les durées cotisées sont systématiquement plus courtes pour les personnels roulants.

La durée cotisée est de 126,7 trimestre pour les conducteurs de la SNCF mais de 147,3 trimestres pour les autres agents.

Durées d'activité et durées cotisées pour les différentes catégories de salariés de la SNCF

<i>Durées exprimées en trimestres</i>	Agents de conduite	Autres agents	Total	Commentaires
Durée d'activité	126,6	147,9	146,2	Durées mesurées sur les pensions d'ancienneté mises en paiement en 2018 (calculé à partir de la différence entre la date de cessation et la date d'embauche)
Durée cotisée	126,7	149,1	147,3	Durées mesurées sur les pensions d'ancienneté mises en paiement en 2018

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Pour la RATP, les opérateurs ne cotisent que 117,3 trimestres selon les informations fournies à votre rapporteure spéciale¹.

Des observations analogues peuvent être faites s'agissant des durées validées. Dans tous les cas, la durée de cotisation validée est, en moyenne, supérieure à la durée cotisée du fait des avantages non contributifs prévus au bénéfice de certaines catégories, l'écart étant de l'ordre de 5 ans (9 ans pour les femmes, 2,5 ans pour les hommes).

L'excédent entre les durées cotisées et les durées validées est plus élevé à la RATP qu'à la SNCF.

¹ Ces informations soulèvent un problème de cohérence avec celles portées au projet annuel de performances pour 2020.

Écarts entre les années cotisées et les années validées à la RATP

année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Années validées (a)	39,42	39,7	39,74	40,08	40,63	40,9	41,25
Années cotisées (b)	29,83	30,28	30,18	30,55	30,31	30,72	30,94
ratio a/b	1,32	1,31	1,32	1,31	1,34	1,33	1,33

Source : projet annuel de performances de la mission pour 2020

Écarts entre les années cotisées et les années validées à la SNCF

année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Années validées (a)	35,25	35,5	35,95	36,15	36,45	37,25	37,5
Années cotisées (b)	34,7	34,95	35,5	35,7	35,95	36,45	36,8
ratio a/b	1,02	1,02	1,01	1,01	1,01	1,02	1,019

Source : CPRP-SNCF

Source : projet annuel de performances de la mission pour 2020

6. Des différences atténuées en pratique par l'alignement des conditions de durée d'assurance pour obtenir une pension sans décote

L'existence de possibilités de départ plus précoces que l'âge de droit commun n'est pas propre aux personnels des régimes spéciaux.

De telles dispositions sont prévues pour certaines catégories de personnel de la fonction publique, les catégories actives et superactives ou des salariés, en lien avec les mesures liées à la prise en compte de la pénibilité.

Mais, surtout, doit être tenu compte de ce que les limites d'âge relatives à l'ouverture des droits vont devenir assez théoriques du fait des autres modifications apportées aux régimes et tout particulièrement de l'allongement progressif et très significatif des conditions tenant à la durée d'affiliation requise pour bénéficier d'un taux sans décote.

Au demeurant, d'ores et déjà, la montée en charge des réformes a conduit à une augmentation progressive de l'âge moyen de départ à la retraite.

L'âge moyen de départ qui était de 55 ans et 8 mois en 2012 à la SNCF est passé en 2018 à 57 ans et 9 mois, soit un décalage de 2 ans et 1 mois.

Pour les agents sédentaires, l'âge de départ était en 2012 de 56 ans et 2 mois contre 58 ans et 2 mois en 2018, soit 2 ans et 4 mois de plus que les conditions légales.

Quant aux **agents de conduite**, ils partaient à 51 ans et 4 mois en 2012 et liquident leur retraite à **53 ans et 7 mois en 2018** soit 2 ans et 9 mois de plus que les conditions légales.

Pour **la RATP**, alors que les conditions générales sont plus rigoureuses, l'âge de départ moyen est plus précoce qu'à la SNCF : 55 ans et un peu moins de 9 mois, mais il a augmenté depuis 2012 où il était de 54 ans et 5 mois.

Cette situation paraît attribuable à un effet de composition, les personnels roulants de la RATP étant proportionnellement plus nombreux qu'à la SNCF.

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

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

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

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Le niveau plus élevé des pensions liquidées peuvent également jouer en donnant plus de latitude aux salariés de la RATP pour choisir leur date de liquidation.

Il n'en reste pas moins qu'un écart considérable se constate encore entre les durées d'assurance au moment de la liquidation dans ces régimes et les durées d'assurance devant à l'avenir être requises pour éviter le jeu combiné de la proratisations des pensions et de la décote.

Ce dernier est déjà particulièrement fort pour les régimes sous revue tandis que les assurés bénéficiant de la surcote sont en proportion limitée.

Proportion des pensions décotées dans différents régimes

	IEG	RATP	SNCF	État (civil)	Hôpitaux	Collectivités territoriales	Régime général
Durée d'assurance	172	165	158	171	175	174	162
Décote	10,9 %	19,7 %	31,8 %	15,2 %	7,5 %	7,6 %	10,0 %
Surcote	17,0 %	7,7 %	4,9 %	28,7 %	12,1 %	22,8 %	13,0 %

Source : « Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières » ; Cour des comptes ; 2019

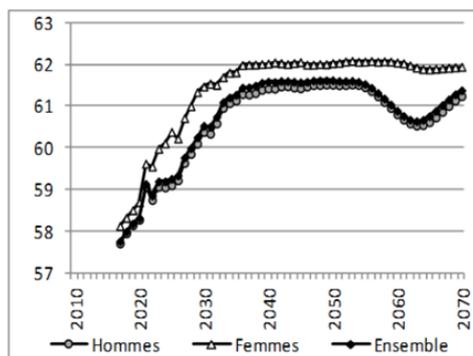
Les perspectives de comportement d'âge publiées par le COR prévoient ainsi une « normalisation » dans l'avenir.

Projections des âges de liquidation SNCF

SNCF

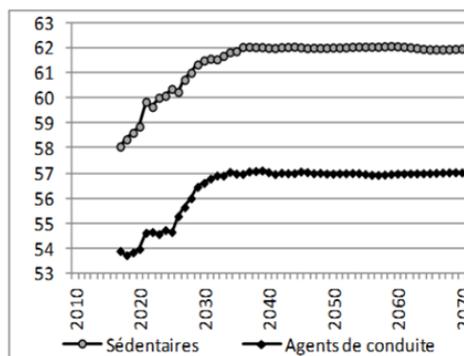
Projection de l'âge moyen de départ à la retraite dans le cadre des projections du COR

Figure 3.13.5a. - Âge moyen de départ à la retraite (tous scénarios)



Sources : CPRPSNCF, projections COR.

Figure 3.13.5b. - Âge moyen de départ à la retraite selon la catégorie (tous scénarios)



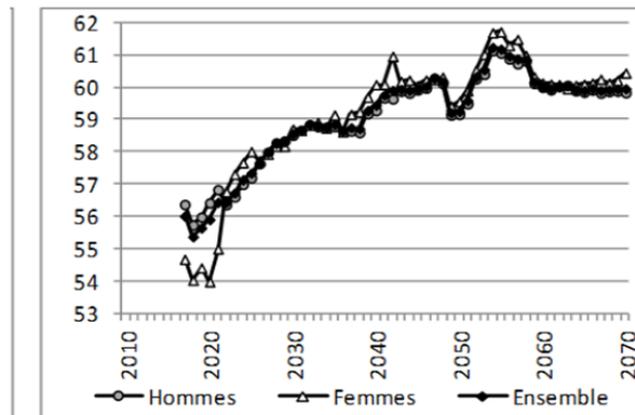
Sources : CPRPSNCF, projections COR.

Projections des âges de liquidation RATP

RATP

Projection de l'âge moyen de départ à la retraite dans le cadre des projections du COR

Figure 3.14.5. - Âge moyen de départ à la retraite (tous scénarios)



Sources : CRP RATP, projections COR.

Si les projections ouvrent à la perspective d'un recul de l'âge de liquidation des pensions, elles s'accompagnent de différences entre les catégories, l'âge d'annulation de la décote étant atteint plus tôt pour les personnels roulants mais aussi du maintien d'un écart avec le régime général et celui appliqué aux fonctionnaires sédentaires.

B. LA BAISSÉ GRADUELLE DU BESOIN DE FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX REMISE EN CAUSE PAR L'ADOPTION DU « PACTE FERROVIAIRE »

Les différentes réformes touchant les régimes spéciaux ont fait l'objet d'évaluations.

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

Les perspectives d'amélioration des soldes financiers des régimes à l'horizon 2050 ressortent totalement bouleversées par l'effet de l'adoption du « pacte ferroviaire ».

La « fermeture » du régime de retraite de la SNCF a pour effet d'installer celui-ci sur une trajectoire d'aggravation de son déficit.

Il est vrai que celle-ci illustre davantage l'impact de la fermeture d'un régime que des équilibres fondamentaux.

La dégradation du solde devrait se retourner à terme, mais au-delà de la période de projection.

Pour la commodité de l'exposé, on retrace les effets des réformes passées tels qu'ils pouvaient être estimés avant l'adoption du « pacte ferroviaire » puis les estimations consécutives à cette réforme.

1. Une réduction tendancielle du besoin de financement des régimes de retraite spéciaux une fois pris en compte tous les effets des réformes des régimes, mais un besoin de financement complémentaire par l'État

Les réformes du régime spécial de la SNCF ont jeté les bases d'une amélioration de ses équilibres financiers appelée à se prolonger en projection, une fois que ces réformes auront déployé tous leurs effets.

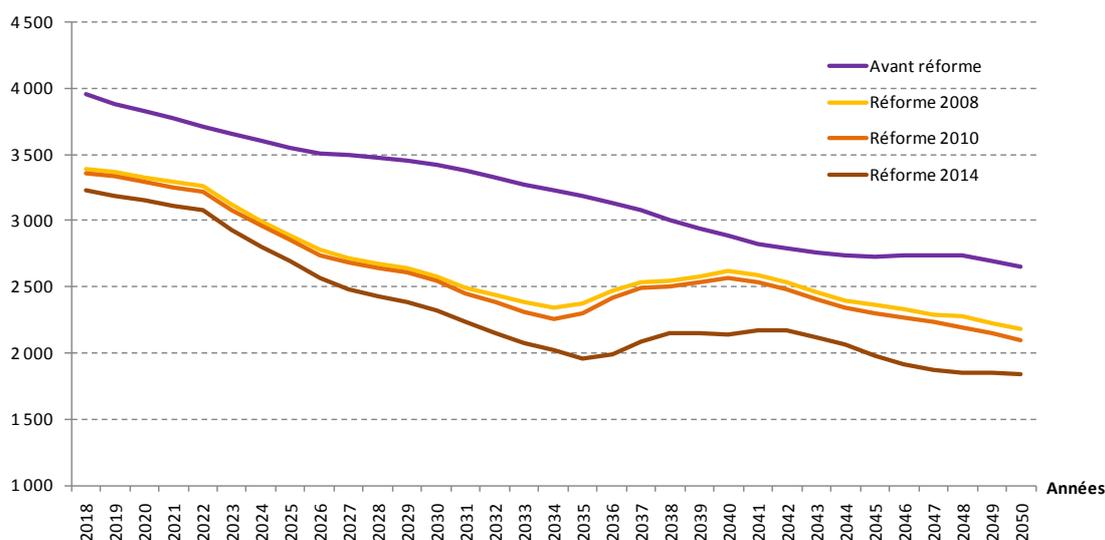
Pour la SNCF, le graphique ci-dessous permet de visualiser les effets des réformes sur la situation actuelle du régime et leur impact en projection, jusqu'en 2050, sur les soldes du régime avant et après les différentes réformes (obtenus par la différence entre la masse des pensions et celle des cotisations hors frais de gestion administrative et de compensations démographiques).

L'impact de début de période des réformes a permis d'améliorer l'équilibre du régime de l'ordre de 700 millions d'euros.

Cet effet de rééquilibrage devrait perdurer.

Projections antérieures à 2018 des soldes du régime dans différentes situations

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

La réforme de 2008 s'est traduite jusqu'à présent par une amélioration du solde proche de **600 millions d'euros**. Ses effets devraient **s'amplifier** jusqu'au milieu des années 2020 pour se réduire dans les années 2034-2045 et reprendre un peu de volume au-delà.

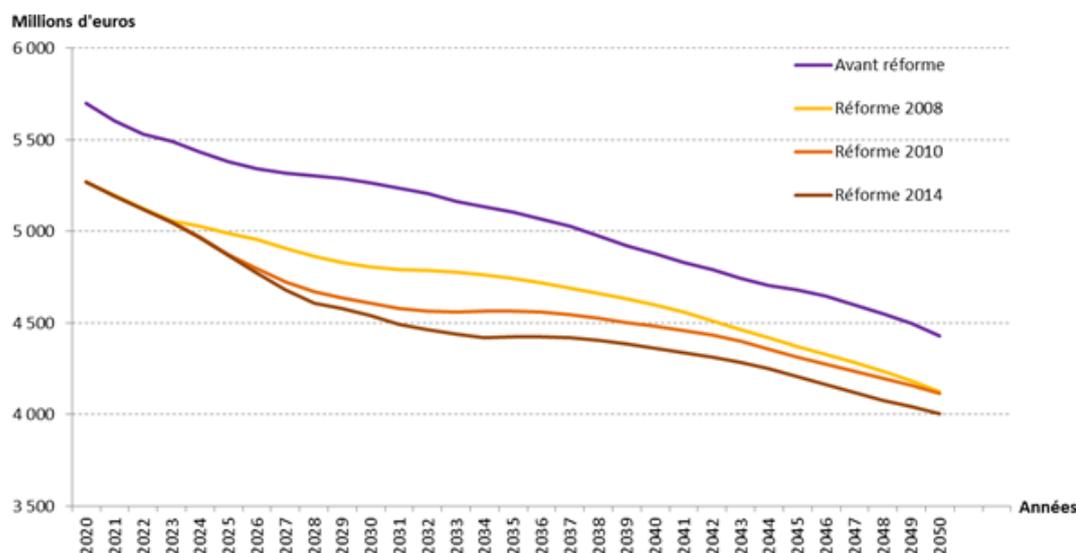
La réforme de 2010 exerce des effets plus modérés à l'inverse de la dernière réforme en date, celle de 2014 qui, peu économe en début de période, fait gagner au régime de 200 millions à 350 millions d'euros à partir des années 2030.

Dans la situation antérieure à l'adoption du « pacte ferroviaire », l'impact des réformes résultait de la combinaison d'une hausse des prélèvements obligatoires, et, ainsi, de l'effort contributif des affiliés au régime, et d'une réduction du taux de remplacement et de la durée en pensions qui infléchissait la tendance des dépenses.

Au total, il était plus fort en dépenses qu'en recettes.

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

(en millions d'euros)



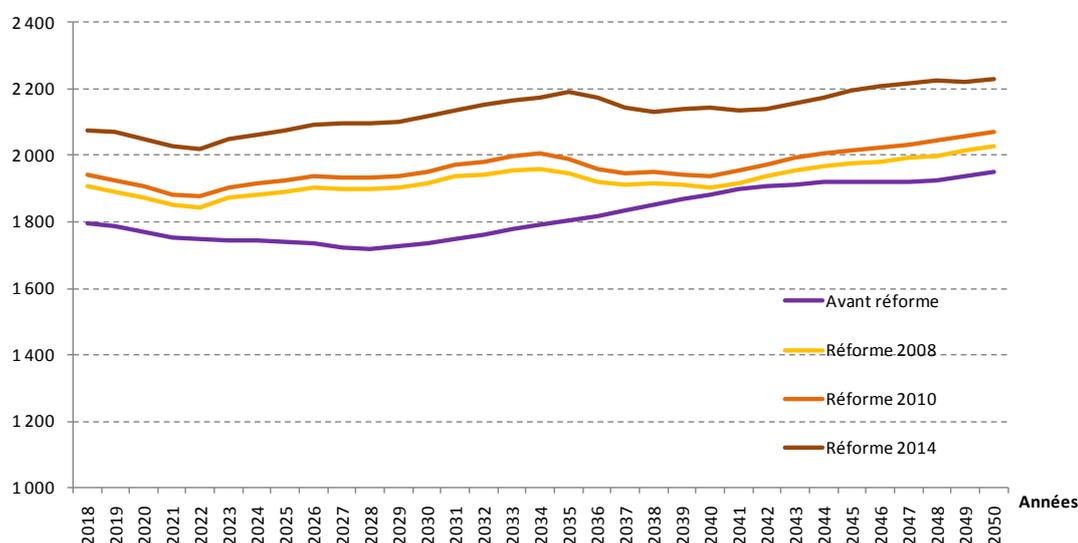
Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

La réduction des dépenses provient d'un report de l'âge de liquidation des pensions qui se traduit par une baisse du volume des pensionnés (et par une durée réduite du service des pensions).

Les réformes ont également amélioré les perspectives de recettes du régime, en particulier la réforme de 2014.

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

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Les gains de recettes sont toutefois un peu moins forts que les économies de charges.

Ils résultent d'une élévation de l'effort contributif du fait de l'augmentation de la pression des prélèvements obligatoires mais aussi d'une hypothèse d'extension de la base de cotisations du fait d'un maintien plus long en activité et de concessions salariales.

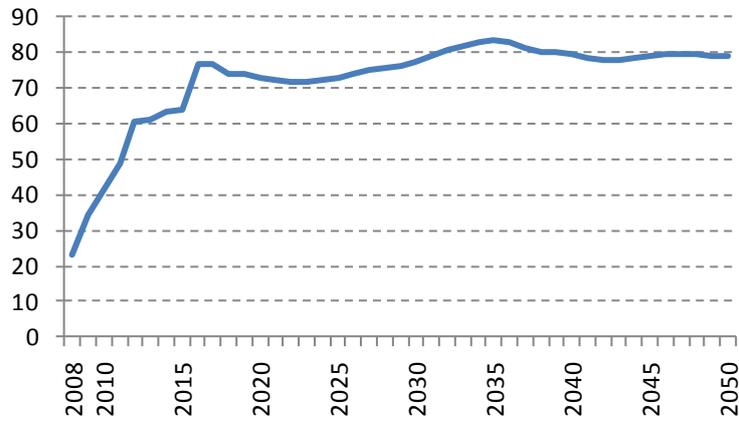
Au total, l'effet des réformes avant adoption du « pacte ferroviaire » sur le besoin de financement du régime de la SNCF, et par conséquent de subventionnement du régime par la mission, pouvait se résumer dans un allègement du besoin de financement de l'ordre de 600 millions d'euros à un horizon de 8 ans (2025), de 1,2 milliard d'euros en 2035, de 1 milliard d'euro en 2040 et de 1,5 milliard d'euros en 2050.

Il est intéressant d'observer que l'amélioration du solde du régime résultant des réformes, un temps essentiellement dûe aux mesures accompagnant la réforme de 2008 qui, ainsi qu'indiqué par le COR, ont exercé un effet prépondérant dans les années immédiatement postérieures à la réforme sur le maintien en activité des agents, se prolongerait en dépit d'un renversement de l'impact de ces mesures sur la caisse des retraites.

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

Gains en cotisations

(en millions d'euros)

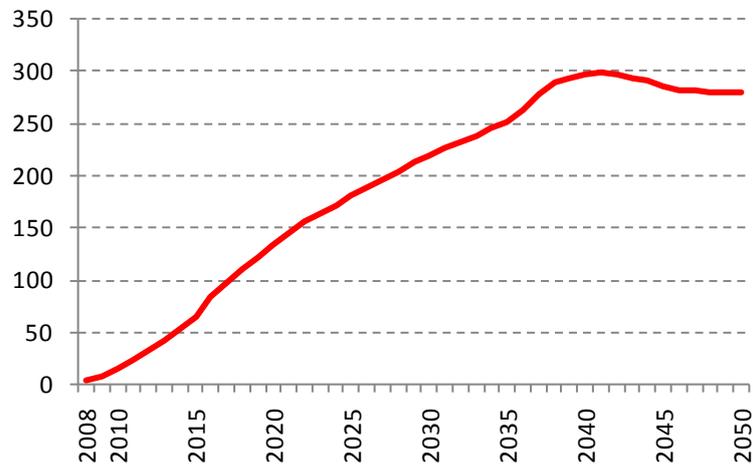


Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

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

Coût sur les pensions

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

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

Coût net

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

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

2. Un contexte totalement différent du fait de l'adoption du « pacte ferroviaire »

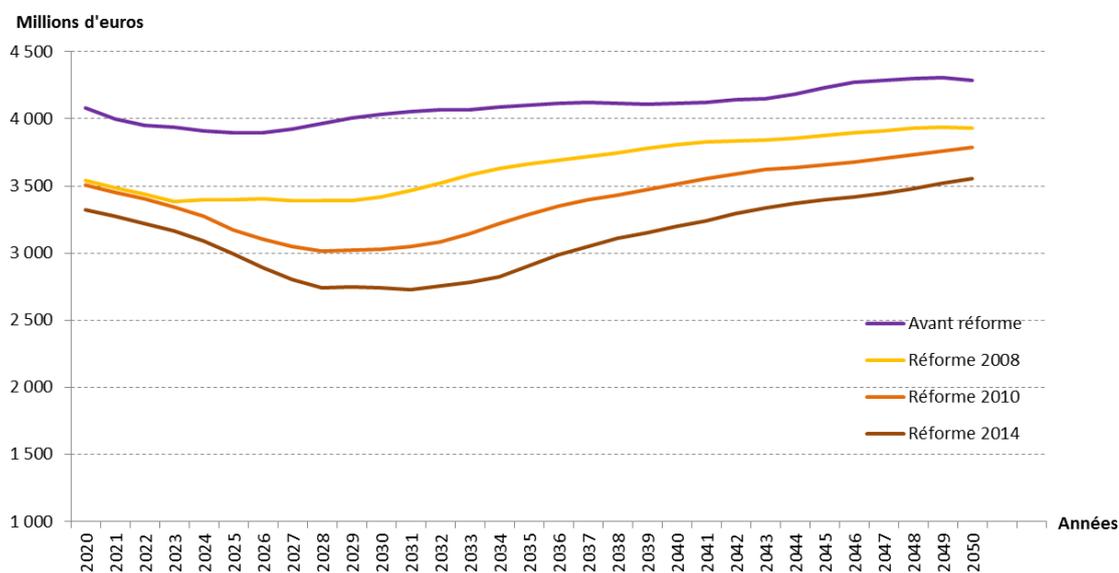
a) Le « pacte ferroviaire » réinstalle le régime sur une trajectoire de progression du déficit

L'adoption du « pacte ferroviaire » modifie radicalement les perspectives des équilibres du régime de la SNCF, qui est appelé à se trouver « fermé » à brève échéance.

Cette évolution ne modifie qu'à la marge les estimations de l'impact des réformes passées, mais celles-ci, plutôt que de contribuer à amplifier la réduction du déficit, se traduisent par une limitation de son aggravation.

Projections actualisées en 2018 des soldes du régime dans différentes situations

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Dans les projections antérieures à l'actualisation réalisée en 2018, on observait que, tendanciellement, en dehors de toute réforme du régime, son déséquilibre se serait réduit, conduisant à une détente progressive du besoin d'ajustement financé par la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

De l'ordre de **3,2 milliards d'euros en 2020 (soit la prévision du projet de budget pour 2020)**, il serait passé à 2,5 milliards d'euros en 2026, pour se situer aux alentours de 1,9 milliard d'euros en 2050.

Les projections actualisées en cours d'année afin de prendre en compte l'adoption du pacte ferroviaire et la fermeture à brève échéance du régime spécial, qui en résulte, modifient très significativement ces perspectives.

Le déficit du régime se creuserait à l'horizon de la projection.

Les réformes passées continueraient à exercer leur impact en dépenses.

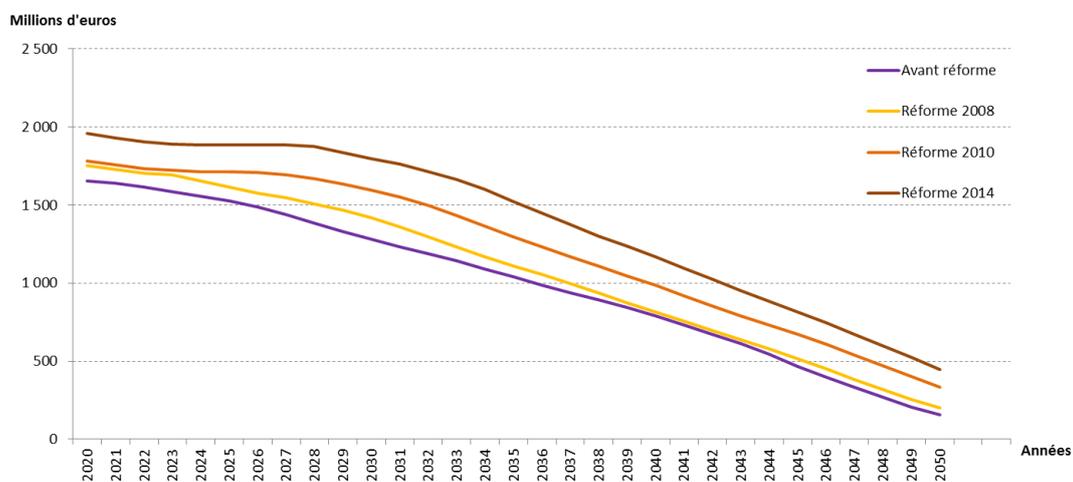
Leur impact en recettes serait toutefois moins important compte tenu de l'étiollement de la masse des cotisants.

Mais, l'essentiel est bien que les perspectives de solde du régime s'inversent totalement à l'horizon de la projection.

La réduction du nombre des affiliés entraîne une chute des recettes.

Évolution des recettes du régime à la suite de l'adoption du « pacte ferroviaire »

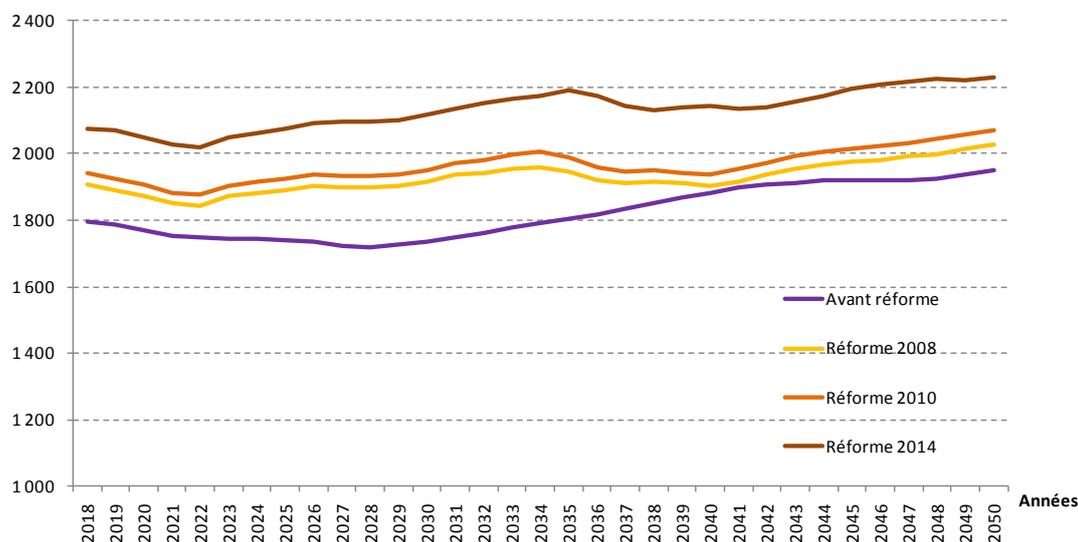
(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Évolution des recettes du régime avant l'adoption du « pacte ferroviaire »

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

La moins-value de recettes à l'horizon de la projection atteint 2 milliards d'euros.

b) Une projection tribulaire d'hypothèses lourdes

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

Les hypothèses suivantes ont été retenues.

Avant réforme

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

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

Réformes de 2008, 2010 et 2014

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

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

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

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

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

Interrogé sur les perspectives ouvertes par ces évolutions, le Gouvernement a reconnu que *« l'ouverture prochaine à la concurrence... modifiera profondément le contexte dans lequel SNCF Mobilités réalise ses activités de transport de voyageurs et a indiqué que, d'ores et déjà, face à l'exacerbation de la concurrence intermodale, SNCF Mobilités est incitée à améliorer son efficacité industrielle et, par conséquent, met en œuvre différents plans de performance visant à augmenter sa compétitivité et son efficacité : réduction des frais de structure, accroissement de la productivité, meilleure allocation de ses ressources... C'est également dans cette perspective de concurrence intermodale accrue que SNCF Mobilités développe de nouveaux services lowcost, tels qu'Ouigo, qui lui permettent de proposer à ses clients une offre plus attractive en matière de prix. L'ensemble de ces efforts devraient lui permettre, à terme, d'être préparée pour faire face à l'ouverture à la concurrence intra-modale ».*

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

3. L'impact des réformes sur le régime de la RATP

Quant à la **RATP**, le tableau ci-dessous¹ montre que les effets de la réforme de 2010 du régime de retraite spécial de la RATP applicable à partir du 1^{er} janvier 2017 ne commenceraient à se produire qu'à partir de 2019, date à laquelle le montant des prestations serait inférieur à son niveau sans réforme.

¹ Les données sont issues d'une évaluation réalisée en 2012, qui aurait mérité une actualisation.

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

(en millions d'euros constants 2011)

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

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

4. Une confirmation par les évolutions du compte général de l'État

L'an dernier, l'impact de la réforme du Groupe ferroviaire n'était pas encore mesuré dans les comptes de l'État, qui, dans le cadre de l'évaluation du « hors bilan » du compte général de l'État, exposent chaque année des simulations du besoin de financement actualisé des régimes spéciaux subventionnés (SNCF, RATP, mines, marins et SEITA).

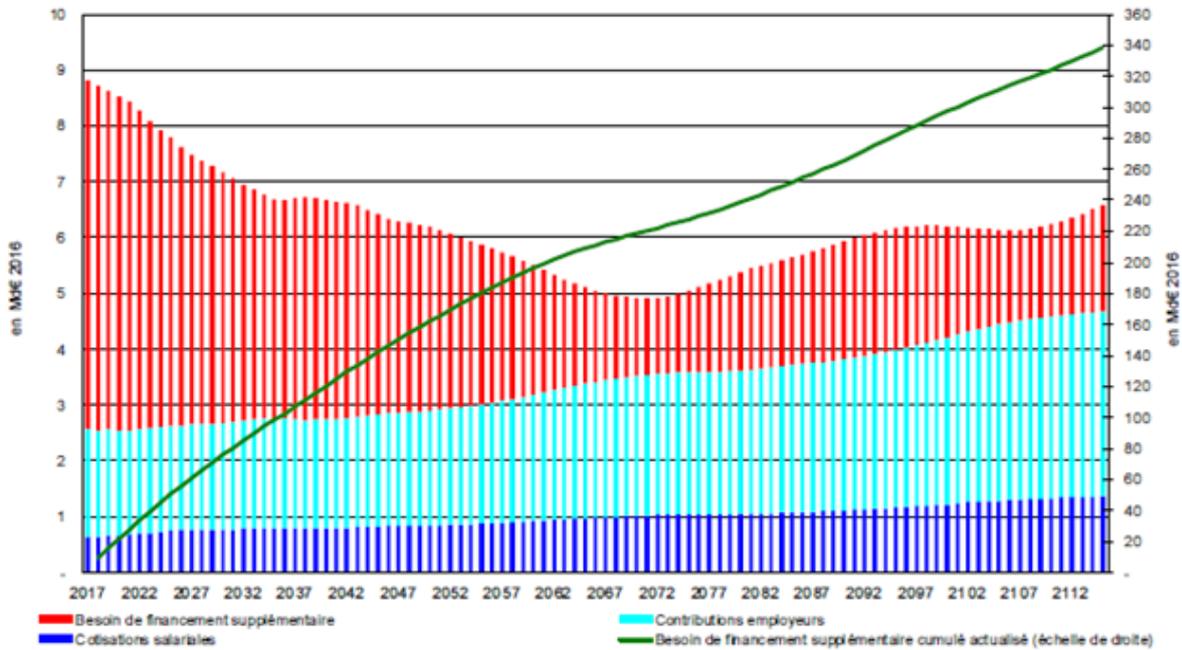
Le dernier compte publié la prend en compte.

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

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

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

Financement des retraites des régimes spéciaux subventionnés (hors SEITA) avant la réforme ferroviaire



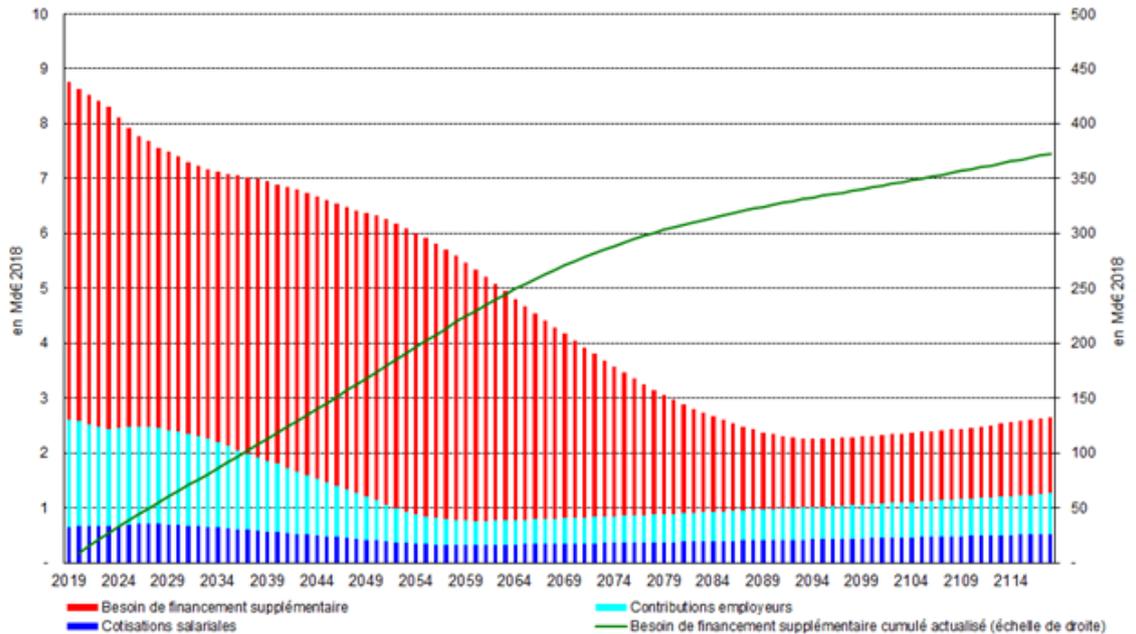
Source : compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2017

Le graphique suivant (ci-dessous) intègre l'impact de la réforme de la SNCF sur les engagements de l'État.

A législation inchangée, la fermeture du régime de la SNCF se traduit à l'horizon de la projection par une moins-value de recettes de 2 milliards d'euros pour la caisse de retraites de l'entreprise, augmentant d'autant les besoins financiers de couverture des régimes spéciaux par l'État.

On observe que la réforme du pacte ferroviaire se traduit non seulement par une reprise de dette au bilan de l'entreprise, mais également par une augmentation des engagements hors bilan de l'entreprise appelés à être couverts par des subventions de l'État.

Financement des retraites des régimes spéciaux subventionnés (hors SEITA) après la réforme ferroviaire



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Pour les régimes spéciaux subventionnés (SNCF, RATP, CANSSM, ENIM et SEITA), le besoin de financement global à horizon 2118 s'élève à **376,1 milliards d'euros** avec une hypothèse de taux d'actualisation de - 0,30 %, les durations de ces régimes spéciaux étant toutes supérieures à 10 ans.

Sur ce total, plus de la moitié concernait le régime de retraite de la SNCF. Le reliquat révèle l'importance respective du besoin de financement du régime de la RATP et des marins.

Les estimations du besoin de financement du régime de la SNCF augmentent considérablement (**197,4 milliards d'euros contre 173,4 milliards d'euros dans l'estimation de l'an dernier malgré un taux d'actualisation moins défavorable - -0,33 % contre -0,55 %, ou 104,9 milliards d'euros contre 85,2 milliards d'euros l'an dernier avec un taux d'actualisation identique à 1,5 %**).

Cette estimation n'est pas corrigée des éventuels effets de la mesure proposée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui devrait réduire le poids des engagements de l'État, transférés pour partie à la caisse nationale d'assurance vieillesse (voir *supra*).

Les prolongements de la fermeture du régime spécial de la SNCF méritent une certaine attention dans la perspective de la réforme des retraites en cours, qui pourrait amplifier les besoins d’ajustements pour opérer la transition vers un régime universel des retraites.

Cette réforme implique d’assurer une transition entre deux systèmes de droits.

Dans l’hypothèse où cette transition ménagerait le maintien des engagements correspondant à certaines générations, équivalent à la constitution de régimes fermés, l’impact de la cristallisation des engagements de retraite correspondant aux personnels sous statut de l’entreprise offre une illustration (qui ne sera peut-être pas le modèle emprunté pour régler le problème de la coexistence maintenu après l’adoption du régime universel) de différents systèmes de droits.

La valeur du « besoin de financement actualisé » de chaque régime est très sensible au taux d’actualisation retenu, comme le montre le tableau ci-après.

Engagements de l’État au titre du comblement du besoin de financement de cinq régimes spéciaux

Taux d’actualisation	Besoin de financement	En M€ (2018)					Total
		SNCF	RATP	CANSSM	ENIM	SEITA	
-0,30%	Actualisé à horizon 2118	197 402	87 246	22 584	66 633	2 278	376 142
	Actualisé à horizon 2050	104 941	26 406	20 967	24 380	n.d	176 695
0,00%	Actualisé à horizon 2118	180 187	74 648	21 668	57 975	2 201	336 678
	Actualisé à horizon 2050	99 697	25 084	20 230	23 271	n.d	168 282
1,00%	Actualisé à horizon 2118	135 775	47 103	19 026	38 593	1 971	242 468
	Actualisé à horizon 2050	84 616	21 275	18 049	20 057	n.d	143 998
1,50%	Actualisé à horizon 2118	119 248	38 644	17 905	32 455	1 871	210 122
	Actualisé à horizon 2050	78 260	19 666	17 098	18 689	n.d	133 713

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Le **besoin de financement actualisé** – qui correspond aux ressources qui seraient en théorie nécessaires aujourd’hui, en étant placées au taux d’intérêt du marché¹, pour faire face à la couverture des besoins de financement des régimes – **est estimé à 176,7 milliards d’euros à l’horizon 2050 (avec un taux d’actualisation négatif de 0,30 %) mais descend à 133,7 milliards d’euros avec un taux d’actualisation de 1,5 %.**

¹ Représenté par les différents taux d’actualisation sélectionnés pour les simulations.

DEUXIÈME PARTIE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » retrace **les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite et d'invalidité des agents de l'État.**

Doté de **59,6 milliards d'euros de crédits** contre **59 milliards d'euros en 2019**, soit **2,4 % du PIB** (contre 2,49 % du PIB en 2018) et 14,9 % des dépenses nettes du budget de l'État (15,1 % en 2019), il est structuré en trois programmes, représentant chacun une section du compte spécial :

- le **programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** (56 milliards d'euros contre 55,4 milliards d'euros en 2019) est consacré aux régimes de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État, gérés par le **service des retraites de l'État (SRE)**, créé en 2009. Il représente 94 % des crédits du CAS ;

- le **programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »** (1,93 milliard d'euros contre 1,92 milliard d'euros en 2018) retrace les opérations du fonds spécial des pensions des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fonds gérant les rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM), tous deux gérés par la Caisse des dépôts et consignations. Ils représentent 3,24 % des crédits du CAS ;

- le **programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »** (1,62 milliard d'euros contre 1,86 milliard d'euros en 2018) regroupe les pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) ainsi que les pensions financées par l'État au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation. Programme-miroir avec les crédits correspondant ouverts dans le programme 169 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », sa part dans les crédits du CAS « Pensions » tend à diminuer (2,7 % des crédits contre 3,2 % en 2018).

Les dépenses portées au compte, auquel ne devraient pas être imputées les dépenses prévues au titre de la retraite du combattant et les allocations de reconnaissance versées aux anciens supplétifs (soit au total, 679,6 millions d'euros de crédits), puisqu'il ne s'agit de dépenses de retraite stricto sensu mais des allocations de reconnaissance, représentent près de 18 % des dépenses de retraite totales.

La programmation des équilibres du compte pour 2020 prévoit un nouvel excédent de recettes, le solde positif du compte étant prévu à 1,4 milliard d'euros si bien que le solde cumulé du compte serait de 9,4 milliards d'euros en fin d'exercice. Cela représente 15,7 % des charges

prévues en 2020, soit presque deux mois de dépenses. Cependant, ce solde ne peut être considéré comme accroissant au solde public de l'État dans la mesure où il est tributaire de charges supportées par le budget général à travers les contributions employeurs versées par les ministères et les opérateurs.

Néanmoins, la progression des cotisations sociales retenues sur les salaires des affiliés apporte une forte contribution aux équilibres financiers des retraites versées par l'État.

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

A. UN RALENTISSEMENT DU RYTHME D'AUGMENTATION DES DÉPENSES CONFIRMÉ EN 2020

Les dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État et de ses opérateurs ont très fortement augmenté jusqu'en 2014, sous l'effet des départs à la retraite des générations issues du *baby-boom* mais aussi du fait de l'amélioration de la valeur de la pension moyenne.

Les réformes apportées au système de retraite ont sensiblement freiné cette progression à partir du début des années 2010.

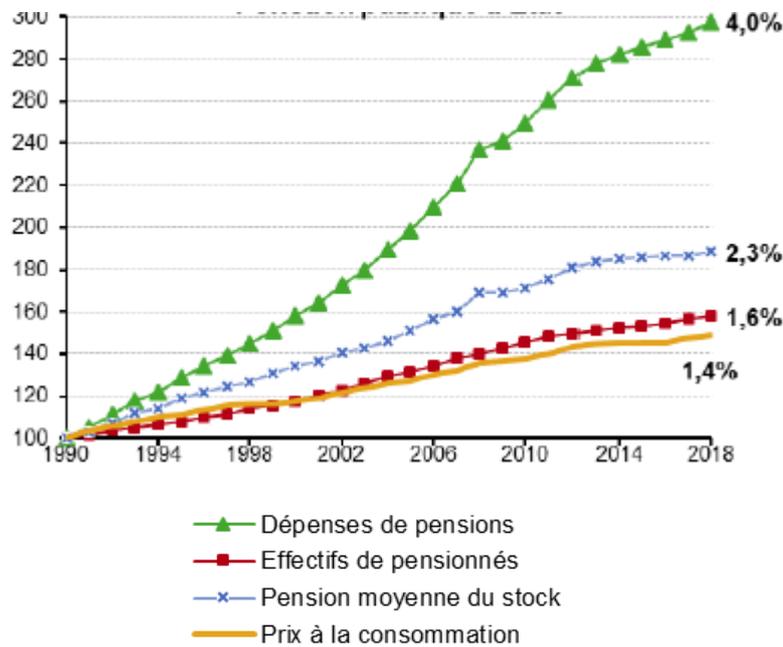
1. À long terme, une augmentation des dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État

Au total, en tenant compte des pensions de retraite des ouvriers d'État, les prestations versées sont passées de **19,1 milliards d'euros en 1990** à **54 milliards d'euros en 2014**. Elles ont été **multipliées par 2,8**.

Depuis 2014, les charges de pensions ont encore augmenté de 5,6 milliards d'euros, soit de 10,4 % en six ans, mais **sur un rythme annuel nettement inférieur** à la moyenne annuelle de longue période (environ 1,6 %, soit une progression proche de l'inflation).

S'agissant des seules **dépenses de pensions civiles et militaires** de l'État, leur taux de croissance annuel a été en moyenne de 4 % entre 1990 et 2018.

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



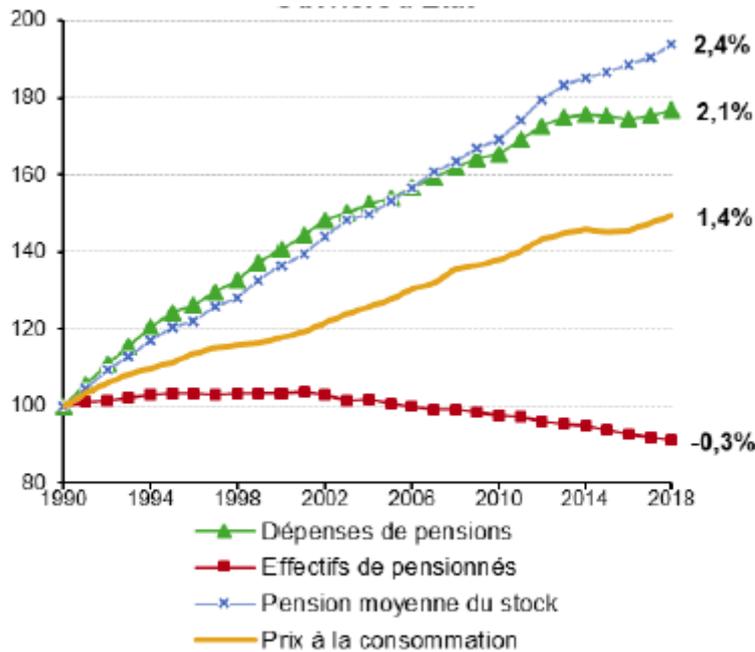
Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2020

Les effectifs de pensionnés ont augmenté de 1,6 % en moyenne annuelle tandis que la pension moyenne en stock a connu une revalorisation de 2,3 % par an. La contribution du volume des pensions à l'augmentation des dépenses a été de l'ordre d'un tiers, le renchérissement de la valeur de la pension en stock expliquant les deux tiers de l'augmentation des dépenses.

Quant aux dépenses liées aux **pensions servies aux ouvriers de l'État**, leur augmentation a été inférieure, avec + 2,1 % par an.

La pension moyenne du stock a également progressé, de 2,4 % soit un peu plus que pour les pensions civiles et militaires, mais il faut compter avec la réduction du nombre des bénéficiaires (- 0,3 % en moyenne annuelle).

Évolution des dépenses de pensions des ouvriers de l'État



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2020

Au total, sur la période, le différentiel entre la revalorisation de la pension moyenne du stock et l'évolution des prix a été de 0,7 % par an, soit une progression inférieure à celle des salaires réels.

2. Une décélération confirmée par le projet de loi de finances pour 2020

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

Les dépenses du compte d'affectation spéciale « Pensions » programmées dans le projet de loi de finances pour 2020 confirment cette dernière évolution.

Au total, **les crédits demandés progressent** de 1 % (autour de 597 millions d'euros).

Les **dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires (programme 741) augmenteraient de 1,3 %**, avec **+0,6 % pour les pensions des militaires et +1,4 % pour les pensions civiles**, soit un très léger ralentissement du rythme de croissance par rapport à 2019, mais un ralentissement beaucoup plus net par rapport aux évolutions de longue période décrite ci-dessus.

Les dépenses du **programme 742**, correspondant aux pensions des ouvriers de l'État rétrograderaient, diminuant de 0,06 % mais du fait des économies de gestion prévues. Pour les dépenses de pension elles-mêmes, elles seraient stables.

Quant aux dépenses du **programme 743**, elles reculeraient de 5,8 %, rejoignant une tendance naturelle à la décrue, qui n'est que suspendue à peu près tous les cinq ans, au gré de revalorisations ponctuelles.

On rappelle que l'article 61 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 fixe l'objectif de dépenses des régimes de base de la branche vieillesse à 247,3 milliards d'euros contre 241,2 milliards d'euros pour 2019, en progression de 2,5 %, dont 141,7 milliards d'euros contre 136,9 milliards d'euros en 2019 pour le seul régime général (+ 3,5 %).

La faible progression des charges du CAS explique la majeure partie du différentiel entre l'objectif de dépenses du régime général et celui de l'ensemble des régimes de base.

3. Des dépenses inférieures à celles prévues par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

En 2017, les dépenses du compte avaient été légèrement supérieures à celles programmées dans le cadre de la précédente loi de programmation des finances publiques (2014-2019).

Comparaison entre les dépenses du compte et les dépenses prévues par les lois de programmation des finances publiques 2014-2019 et 2018-2022

	Dépenses M€, périmètre courant	CAS Pensions	Pgm 741	Pgm 742	Pgm 743
2017	LPFP 2014-2019	59 137,2	55 253,4	1 981,4	1 906,5
	LFI 2017	57 656,2	53 826,9	1 888,5	1 940,9
	Exécution	57 707,3	53 880,4	1 903,2	1 923,8
	Écart Exec / LFI	51,1	53,5	14,7	-17,1
2018	LPFP 2018-2022	58 411,0	54 626,8	1 921,6	1 862,7
	LFI 2018	58 411,0	54 626,8	1 921,6	1 862,7
	Exécution	58 505,1	54 742,7	1 918,3	1 844,1
	Écart Exec / LFI	94,1	115,9	-3,3	-18,6
2019		59 572,1	55 902,7	1 935,6	1 733,8
	LFI 2019	59 015,0	55 360,3	1 934,9	1 719,8
	Écart PLF 2019 / LPFP 2018-2022	-557,1	-542,4	-0,7	-14,0
2020	LPFP 2018-2022	60 652,0	57 080,1	1 966,4	1 605,5
	PLF 2020	59 612,8	56 059,1	1 933,6	1 620,0
	Écart PLF 2019 / LPFP 2018-2022	-1 039,2	-1 021,0	-32,8	14,5

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

La nouvelle loi de programmation (2018-2022) avait été à son tour légèrement dépassée en 2018. Depuis, les crédits nécessaires à la couverture des dépenses de pension sont significativement inférieurs à ceux fixés par la loi de programmation. Cette dernière n'avait pas été construite sur l'hypothèse mise en pratique d'un gel de l'indexation des pensions qui a dégagé des économies, en particulier sur les charges de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat.

Du côté des recettes du compte, des moins-values doivent être constatées par rapport aux prévisions. Elles tendent à se creuser, atteignant 482,8 millions d'euros en 2020.

Comparaison entre les recettes du compte et les dépenses prévues par les lois de programmation des finances publiques 2014-2018 et 2018-2022

	en M€	T2+T3 CAS	T2+T3 CAS Pgm 741	T2 CAS Pgm 742	T2 CAS Pgm 743
2017	LPFP 2014-2019	48 405,1	46 946,3	1 442,1	16,8
	LFI 2017	47 985,5	46 660,0	1 309,5	16,0
	Exécution au format LFI 2017	47 757,5	46 432,2	1 309,5	15,8
	Exec / LFI	-228,0	-227,8	0,0	-0,2
2018	LPFP 2018-2022	48 543,5	47 109,8	1 418,0	16,0
	LFI 2018	48 543,5	47 109,8	1 418,0	16,0
	Exécution au format LFI 2018	48 199,0	46 765,2	1 418,0	15,8
	Exec / LFI	-344,5	-344,6	0,0	-0,2
2019	LPFP 2018-2022	49 639,3	48 181,8	1 441,5	16,0
	LFI 2019	49 254,1	47 791,1	1 447,0	16,0
	Ecart PLF/LPFP	-385,2	-390,7	5,5	0,0
2020	LPFP 2018-2022	50 364,2	48 839,9	1 508,3	16,0
	PLF 2020	49 881,4	48 396,7	1 468,7	16,0
	Ecart PLF/LPFP	-482,8	-443,2	-39,5	0,0

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Le ministère n'en détaille pas les ressorts mais il s'agit d'une révision de la masse cotisable plutôt que du taux des cotisations employeurs et salariés. Elle peut tenir à la combinaison d'une série de facteurs parmi lesquels une moindre progression de la masse indiciaire et une déformation de la structure des emplois assujettis à cotisation.

Au total, la conjonction des moindres dépenses et des moins-values de recettes constatées aboutit à une amélioration du solde par rapport aux prévisions (environ 600 millions d'euros de plus en 2020).

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

La hausse de long terme des dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État est **attribuée pour environ 60 %** à l'augmentation de la **valeur moyenne de la pension** (+ 2,3 % par an).

L'autre facteur d'augmentation des dépenses réside dans la **croissance des effectifs** de pensionnés. Ils ont **progressé de 1,6 % par an** si bien qu'en 2018 le nombre des pensionnés civils atteignait à peu près 1,9 fois le niveau de 1990.

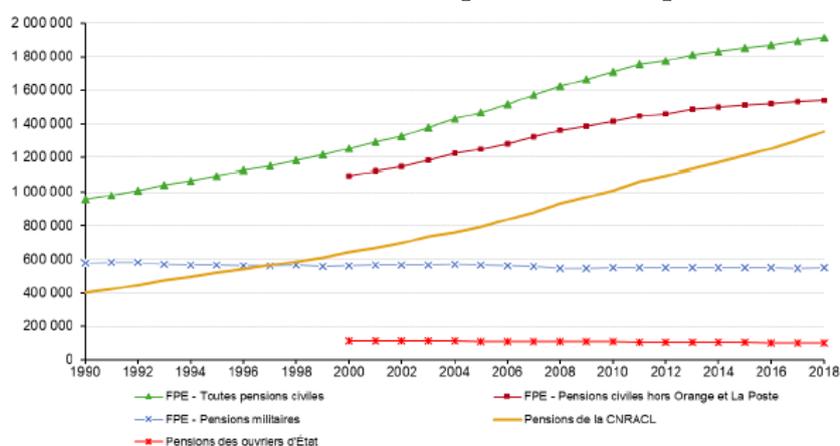
Ces données appellent des analyses complémentaires afin de cerner plus précisément les composantes de la dynamique des dépenses de pensions et d'en suggérer quelques conclusions sur la politique implicitement suivie en la matière.

1. La progression du nombre des pensionnés a fortement ralenti ces dernières années

Le nombre des bénéficiaires de pensions civiles (hors pensions d'Orange et de La Poste) a enregistré une augmentation de l'ordre de 300 000 depuis 2000 dans un contexte de baisse du nombre des pensions militaires.

La population des retraités de la CNRACL a, de son côté, fortement augmenté.

Évolution du nombre des pensionnés depuis 1990



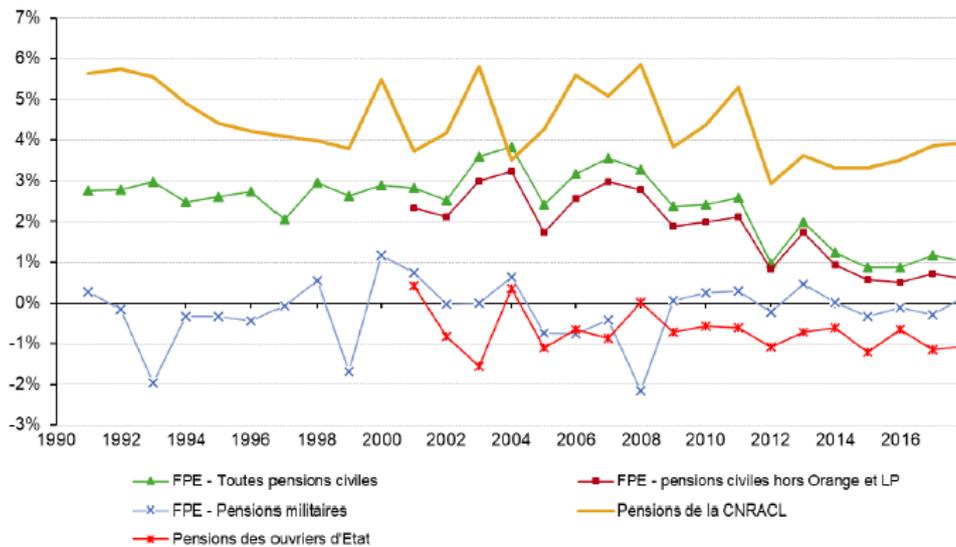
Sources : DGFIP (Service des retraites de l'État), CNRACL, FSPOEIE.

Champ : Ayants droit et ayants cause. Pour l'État : ensemble des pensionnés du régime, hors ATI, quel que soit leur ancien employeur (ministères, établissements publics, La Poste, Orange SA...). Pour la CNRACL : Ensemble des pensionnés du régime.

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2020

À part pour les pensions servies par la CNRACL, on constate **un net ralentissement de la croissance du nombre des pensionnés à partir de 2008**, notamment en raison d'évolutions réglementaires, qui joueraient encore sur la dynamique du volume des pensions l'an prochain et à l'avenir.

**Taux de variation du stock de pensionnés par an
(1990 – 2016)**



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2020

Depuis 2010, l'ensemble des **pensions civiles de droits directs et de droits dérivés** n'a progressé que de 12,5 %, contre une augmentation de 60 % lors de la décennie précédente, les pensions de droit direct augmentant d'un peu plus de 14 %

Évolution du nombre des pensionnés civils de la fonction publique d'État (2010-2019)

Années	Pensions civiles de la FPE										
	Nombre de pensions en paiement au 31 décembre de l'année										
	Droits directs			Droits dérivés				Droits directs et dérivés			
	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Orphelins	Ensemble	Femmes	Hommes	Orphelins	Ensemble
2010	779 487	630 792	1 410 279	250 807	40 730	19 736	311 273	1 030 294	671 522	19 736	1 721 552
2011	811 622	642 546	1 454 168	251 757	42 480	19 053	313 290	1 063 379	685 026	19 053	1 767 458
2012	823 249	647 461	1 470 710	251 906	44 181	18 350	314 437	1 075 155	691 642	18 350	1 785 147
2013	837 599	656 656	1 494 255	252 718	45 966	17 947	316 631	1 090 317	702 622	17 947	1 810 886
2014	850 872	664 721	1 515 593	253 353	47 754	17 447	318 554	1 104 225	712 475	17 447	1 834 147
2015	860 970	670 478	1 531 448	253 456	49 363	16 901	319 720	1 114 426	719 841	16 901	1 851 168
2016	871 248	676 963	1 548 211	253 525	50 827	16 355	320 707	1 124 773	727 790	16 355	1 868 918
2017	884 486	685 590	1 570 076	253 321	52 622	15 892	321 835	1 137 807	738 212	15 892	1 891 911
2018 (prévision)	-	-	1 590 700	-	-	-	322 700	-	-	-	1 913 400
2019 (prévision)	-	-	1 612 800	-	-	-	324 000	-	-	-	1 936 800

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Dans la **fonction publique militaire**, la progression a été encore plus limitée (+ 0,4 %).

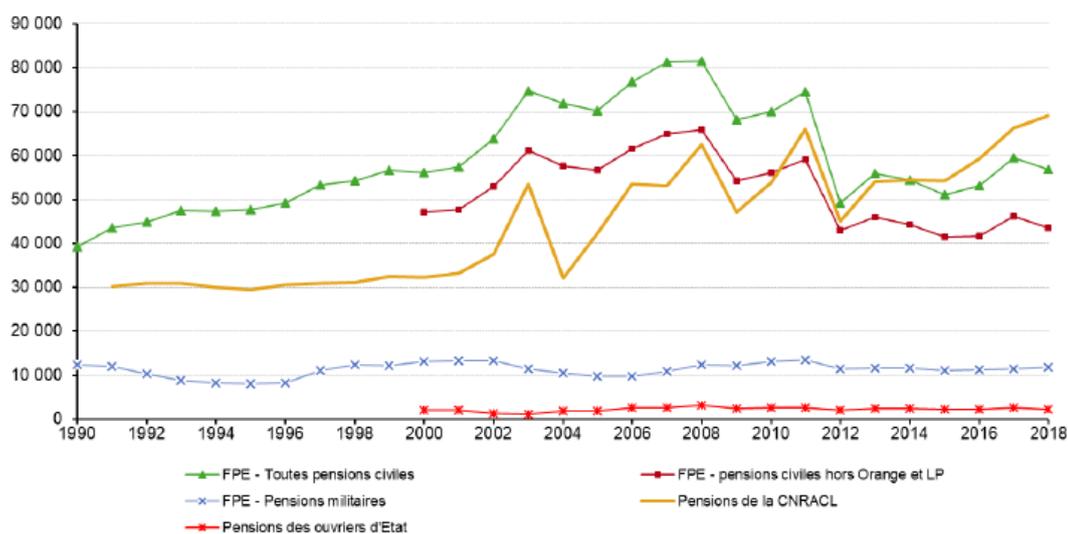
Évolution du nombre des pensionnés militaires de la fonction publique d'État (2010-2019)

Années	Pensions militaires de la FPE										
	Nombre de pensions en paiement au 31 décembre de l'année										
	Droits directs			Droits dérivés				Droits directs et dérivés			
	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Orphelins	Ensemble	Femmes	Hommes	Orphelins	Ensemble
2010	22 660	349 016	371 676	168 336	675	7 689	176 700	190 996	349 691	7 689	548 376
2011	23 578	356 282	379 860	166 452	702	7 510	174 664	190 030	356 984	7 510	554 524
2012	24 209	356 882	381 091	164 062	731	7 266	172 059	188 271	357 613	7 266	553 150
2013	24 995	357 395	382 390	162 021	775	7 058	169 854	187 016	358 170	7 058	552 244
2014	25 844	358 669	384 513	160 160	796	6 806	167 762	186 004	359 465	6 806	552 275
2015	26 621	358 921	385 542	157 485	834	6 598	164 917	184 106	359 755	6 598	550 459
2016	27 446	359 630	387 076	155 345	878	6 499	162 722	182 791	360 508	6 499	549 798
2017	28 315	360 405	388 720	152 307	897	6 342	159 546	180 622	361 302	6 342	548 266
2018 (prévision)	-	-	391 900	-	-	-	158 300	-	-	-	550 200
2019 (prévision)	-	-	393 700	-	-	-	157 200	-	-	-	550 900

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Dans un contexte où les sorties de pension sont en légère augmentation, ces évolutions sont largement le résultat d'une baisse du nombre des entrées en pension au cours de la période, qui ont chuté après 2010 pour se stabiliser au-delà sur un plateau inférieur de l'ordre de 15 000 unités par an pour les pensions civiles.

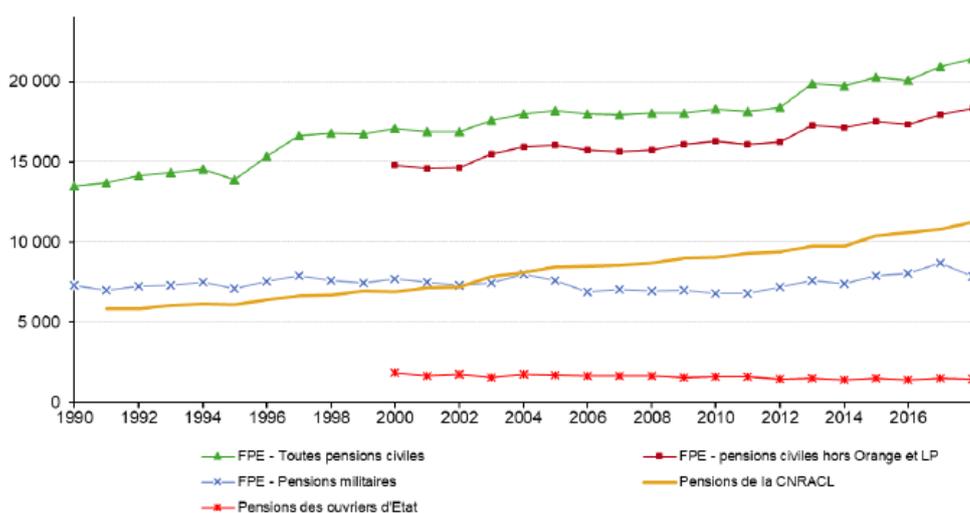
Évolution des entrées en pensions de droit direct (1990-2018)



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2020

Pour les pensions de droit dérivé, les entrées en pension progressent de l'ordre de 1,3 % par an.

Évolution des entrées en pensions de droit dérivé (1990-2018)



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2020

2. La hausse de la valeur moyenne des pensions est tributaire d'un effet de noria dont l'impact en valeur réelle est affaibli ces dernières années du fait du décrochage des bases de liquidation de l'inflation

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

Évolution de la pension mensuelle moyenne en stock dans les différents volets de la fonction publique et comparaison avec l'inflation

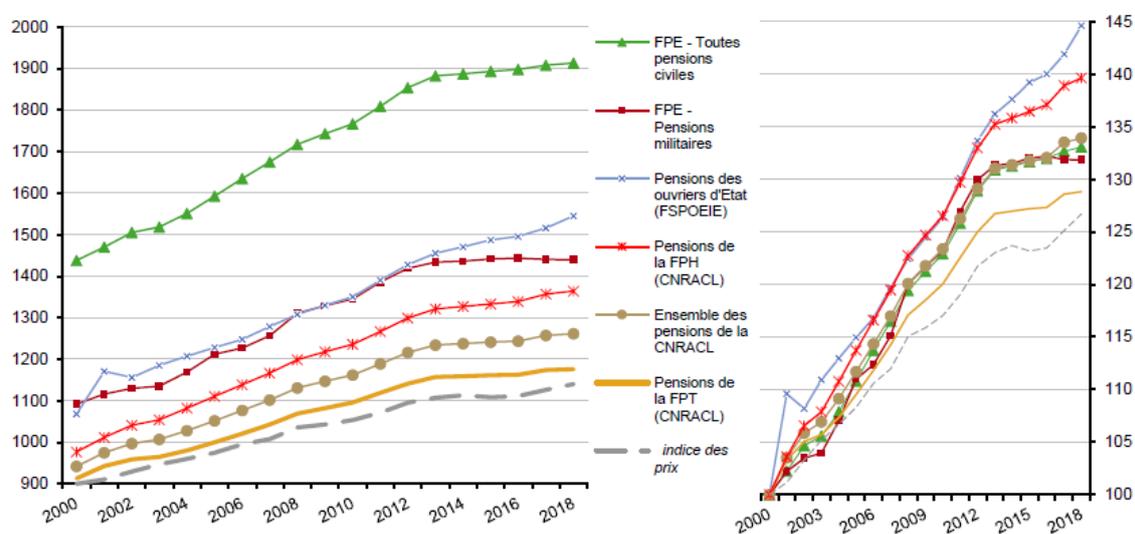
Année	Fonctionnaires civils de l'État	Militaires	Fonctionnaires territoriaux	Fonctionnaires hospitaliers	CNRACL	Ouvriers d'État
2000 (en € 2000)	1 438 €	1 092 €	913 €	977 €	942 €	1 069 €
2000 (en € 2018)	1 822 €	1 383 €	1 157 €	1 238 €	1 193 €	1 354 €
2018	1 913 €	1 439 €	1 176 €	1 364 €	1 261 €	1 545 €
Progression 2018/2000 (en € 2018)	+91 €	+56 €	+19 €	+126 €	+68 €	+191 €
Progression annuelle 2018/2000 en euros courants	+1,69%	+1,64%	+1,50%	+1,98%	+1,73%	+2,19%
Progression annuelle au-dessus de l'inflation	+0,27%	+0,22%	+0,09%	+0,54%	+0,31%	+0,74%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2020

Entre 2000 et 2018, la valeur réelle de la pension moyenne en stock a progressé modérément, de 0,27 % par an en moyenne pour les fonctionnaires civils de l'État et de 0,54 % pour les fonctionnaires hospitaliers. Cette variation s'est traduite par une augmentation de la valeur réelle de la pension moyenne de 91 euros en dix-huit ans pour les fonctionnaires civils de l'État et de 19 euros pour les fonctionnaires territoriaux (126 euros pour les fonctionnaires hospitaliers).

On relève un net ralentissement de la progression de la valeur de la pension moyenne en stock au long de la période si bien que ces dernières années, la valeur réelle de la pension moyenne du stock baisse.

Évolution de la valeur de la pension moyenne en stock par catégorie et de l'inflation (2000-2018)



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2020

Dans la mesure où les pensions en stock sont au mieux revalorisées sur l'inflation, ces évolutions sont tributaires de deux facteurs très différents, parmi lesquels il y a lieu de mentionner ici un **effet de noria**.

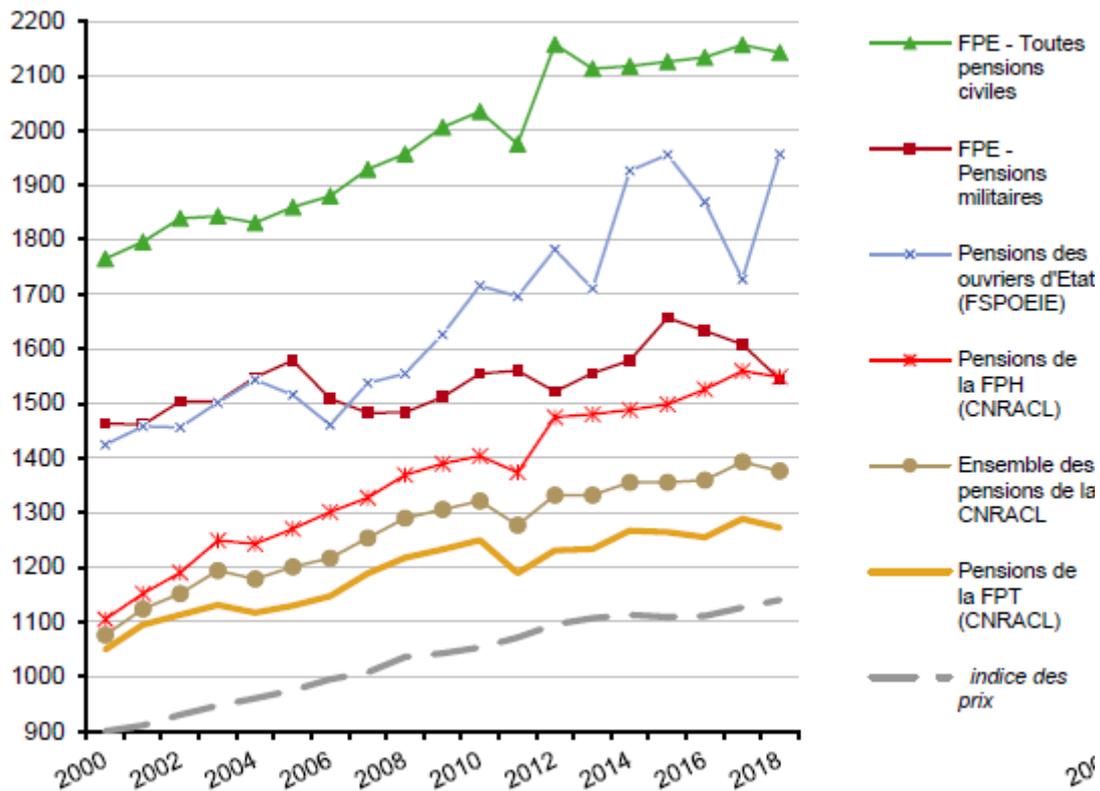
Les pensions nouvellement liquidées sont supérieures aux pensions du stock en raison, en particulier, de la hausse des rémunérations servant de bases liquidatives aux pensions au fil des générations qui conduisent à élever la valeur moyenne de la pension.

Cette hausse est elle-même, avant tout, le résultat d'une **recomposition de la population des pensionnés qui implique une élévation de l'indice de liquidation des pensions**.

Ainsi pour les fonctionnaires de l'État, l'indice moyen de liquidation est passé de 498 en 1992 à 612 en 2010. Il est de 653 en 2018. Pour les fonctionnaires territoriaux, l'indice moyen est passé de 352 en 1992 à 440 en 2010 et 466 en 2018.

Le graphique ci-après qui recense la valeur des pensions liquidées au cours de chacune des années de 2000 à 2018, et les évolutions au cours de la période concernée, montre par exemple qu'en 2018 la valeur moyenne d'une pension nouvellement liquidée au titre de la fonction publique civile de l'État était supérieure à la valeur moyenne des pensions de cette catégorie de 230 euros (soit un montant supérieur de plus de 12 %).

Évolution de la valeur de la pension moyenne des nouveaux pensionnés par catégorie et inflation (2000-2017)



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique 2020

Néanmoins, il montre également que la progression de la valeur des pensions nouvellement liquidées au cours de la période après avoir à peu près suivi l'inflation a décroché de celle-ci à partir de 2010.

Ce décrochage, qui est intervenu malgré l'élévation de la base indiciaire des liquidations relevée plus haut et en dépit de l'augmentation de l'âge de liquidation des droits, témoigne notamment de l'impact de la perte de valeur réelle du point d'indice de la fonction publique au cours de la période et d'une baisse des taux de liquidation qui se traduit par une baisse des taux de remplacement des pensions.

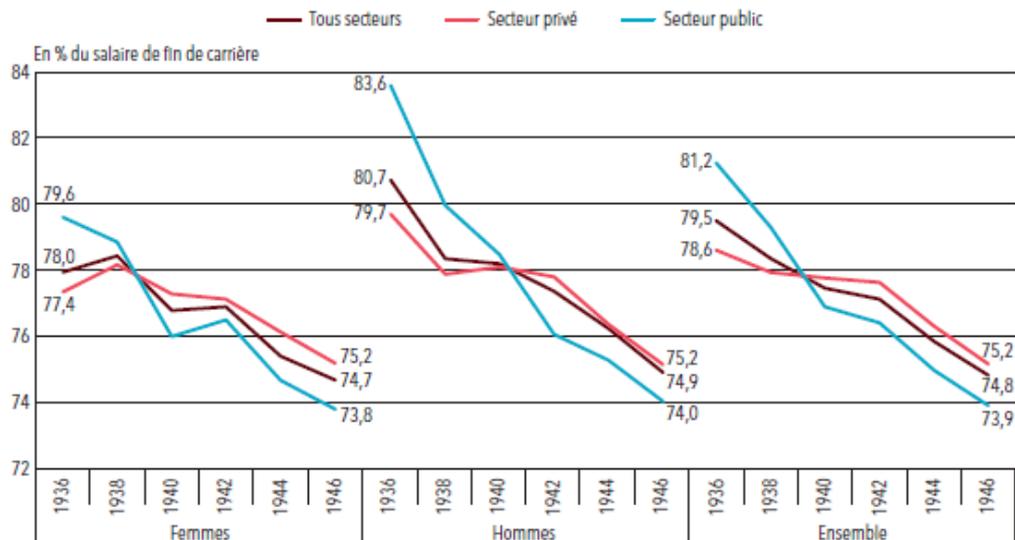
Le taux de liquidation des pensions nouvellement liquidées tend en effet à baisser.

Entre 2013 et 2018, il est passé de 70,1 % à 68,9 % pour les fonctionnaires civils de l'État et de 67,7 % à 66,3 % pour les militaires.

Au total, c'est même la valeur liquidative absolue des pensions qui diminue passant, par exemple, pour les pensions civiles de 2 092 euros (avantage principal) en 2017 à 2 075 euros en 2018.

Cette évolution implique une réduction des taux de remplacement qui devrait de prolonger.

Évolution des taux de remplacement par génération (1936-1946)



Note > Le taux de remplacement médian correspond à la valeur telle que la moitié des personnes en ont un inférieur à celle-ci. Ces données ne sont pas corrigées de la mortalité différentielle. Le secteur d'activité (privé/public) correspond au régime de fin de carrière. Les régimes spéciaux de salariés sont classés avec la fonction publique.

Lecture > Pour la moitié des hommes nés en 1936 et finissant leur carrière dans le secteur public, la pension de retraite perçue correspond à moins de 84 % du salaire moyen versé avant le départ à la retraite, contre moins de 74 % pour les hommes nés en 1946.

Champ > Retraités de droit direct à carrière complète, en emploi salarié après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile ou les régimes spéciaux, résidant en France.

Sources > DREES, EIR 2012 ; Insee, panel tous salariés.

Source : DREES, panorama des retraites 2019

II. UN CAS « PENSIONS » AU SOLDE À NOUVEAU POSITIF EN 2020

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

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

Le **projet de loi de finances pour 2020 respecte amplement ce principe d'équilibre.**

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

Le solde prévisionnel dégagerait un nouvel **excédent dans le cadre d'une progression des recettes parallèle à celle des charges.**

Cette perspective tranche avec la dégradation de l'équilibre financier de la branche vieillesse.

Par ailleurs, **les projections à long terme** du besoin de financement extériorisent dans la plupart des cas une situation relative favorable.

A. UN NOUVEL EXCÉDENT (1,4 MILLIARD D'EUROS) SANS MODIFICATION DES TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEURS

En 2020, l'excédent du compte atteindrait 1,4 milliard d'euros.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2019 récemment déposé prévoit une moins-value de recettes de 188 millions d'euros, de sorte que le solde du compte en 2020 devrait être identique à celui de l'année en cours.

La dernière exécution connue, celle de l'exercice 2018, avait dégagé un solde positif du même ordre (1,5 milliard d'euros).

Les perspectives pour 2018 et 2019 ne changent pas fondamentalement cette situation, mais les déterminants de ces résultats ont évolué.

Toute prévision de solde est évidemment entourée d'incertitudes. Sensible aux aléas sur les recettes et les dépenses, qu'il faut cumuler, il existe systématiquement un écart entre les prévisions et les réalisations, en plus ou en moins.

Cependant, la tendance à la réduction des dépenses est installée à long terme si bien que hors rupture avec la structuration actuelle des recettes du compte, le maintien d'un solde positif est structurellement inscrit dans les équilibres de long terme du compte.

1. Des dépenses totales en progression de 1 %, une dynamique des dépenses de pensions civiles et militaires un peu plus forte (+1,26 %)

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une **progression de 1 % des dépenses du CAS « Pensions » toutefois un peu plus forte (+ 1,26 %) pour les dépenses du programme 741 consacré aux retraites civiles et militaires de l'État, de droit direct et de droit dérivé.**

Parmi ces dernières dépenses, la progression des charges de pensions civiles (+ 1,4 %) serait plus dynamique que celles des pensions militaires (+ 0,5 %).

Les crédits demandés à ces deux titres s'élèvent ainsi à 56 milliards d'euros soit un peu moins de 2,25 % du produit intérieur brut (PIB) contre 55,4 milliards d'euros en 2019 (un peu plus de 2,3% du PIB).

Années après années, se cumulent des réductions, minimes, du poids des charges de retraite des fonctionnaires dans le PIB, mais aussi dans le total des dépenses publiques.

Même si la flexibilité de ces dépenses n'est pas considérable, ces évolutions témoignent cependant qu'elle n'est pas nulle, provenant à la fois des conditions d'indexation des pensions en stock, d'un ralentissement du rythme d'augmentation des pensionnés, d'une évolution ralentie de la progression des assiettes de liquidation des pensions et d'une baisse des taux de liquidation.

Retour sur 2019

En 2019, la prévision initiale des entrées en pension a été révisée à la baisse (- 2 200) principalement au titre des pensions de droit direct (-1 800). Les sorties de pension ont également été révisées mais à la hausse (+ 800), cette révision portant principalement sur les pensions de droit direct de la fonction publique civile. Au total, les entrées nettes en pensions seraient de 21 200 (98 200 nouvelles liquidations et 76 600 sorties de pension). Ces évolutions représentent une croissance de 0,9 % du volume total des pensions. Les pensions ont par ailleurs été revalorisées de 0,3 % au 1^{er} janvier, l'année 2018 ayant été une « année blanche » sur le plan de l'indexation des retraites.

La prévision pour 2020 repose sur les principales hypothèses résumées dans l'encadré ci-après.

**Principales hypothèses retenues pour la prévision
de la dépense du CAS « Pensions » dans le PLF 2020**

	2019	2020
Entrées de pensions de droit direct		
Civils	55 900	57 500
Militaires	12 800	11 500
Entrées de pensions de droit dérivé		
Civils	21 200	21 400
Militaires	7 900	7 800
Sorties de pensions de droit direct		
Civils	37 800	38 300
Militaires	9 100	9 000
Sorties de pensions de droit dérivé		
Civils	19 800	19 600
Militaires	9 900	9 700
Revalorisation des pensions (hors invalidité)		
1 ^{er} janvier	0,3%	0,3% ou 1 %*
Revalorisation des pensions invalidité		
1 ^{er} avril	0,3%	0,3% ou 1 %*
Point de la fonction publique	0,0%	0,0%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

a) Une revalorisation conduisant à une indexation tronquée des retraites, un effet de 0,5 % sur les dépenses du programme 741

Après l'année blanche de 2018, la revalorisation **des pensions de 0,3 % au 1^{er} janvier 2019 devrait produire une augmentation** de la dépense du programme 741 de **147 millions d'euros en 2019**, dont **120 millions d'euros pour les pensions civiles et 27 millions d'euros pour les pensions militaires.**

Cependant, cette évolution doit être appréciée à partir d'un contrefactuel basé sur une application des conditions de revalorisation des pensions « au fil de l'eau ». Si les pensions de retraites avaient fait l'objet d'une revalorisation au 1^{er} octobre 2018, celle-ci se serait alors élevée à 1,3 % selon les règles actuelles de calcul qui s'appuient sur l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC HT). En tenant compte d'une hypothèse de revalorisation des pensions de + 1,3 % au 1^{er} octobre 2018, la dépense du programme 741 aurait été supérieure de **629 millions d'euros** (513 millions d'euros pour les pensions civiles et 116 millions d'euros pour les pensions

militaires), correspondant au surcoût de dépense de 2018 (157 millions d'euros) et de l'extension de la revalorisation en année pleine (472 millions d'euros)¹. L'économie nette procurée par le réaménagement des conditions de revalorisation des pensions décidé par le Gouvernement s'élève ainsi en 2019 à un minimum de 482 millions d'euros, dont a minima 325 millions d'euros pour le seul exercice budgétaire 2019.

Compte tenu du nombre de pensionnés pris en charge par le programme 741, **l'écart moyen pour les pensionnés** entre les transferts effectués et ceux basés sur l'hypothèse d'un maintien des conditions de revalorisation s'élève à **250 euros par tête**.

Pour 2020, l'annonce d'un retour à une indexation des pensions doit s'apprécier au regard de différents éléments qui conduisent à conclure au maintien d'une sous-indexation des retraites.

Son mécanisme est fondé sur une différenciation entre les pensions selon leur niveau. La revalorisation serait de 1 % pour les pensions inférieures à 2 000 euros, contre + 0,3 % pour les pensions supérieures à 2 000 euros.

Cette revalorisation « à la carte » offre **un choix d'emblée alternatif par rapport aux préconisations du rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites (HCRR) d'une indexation des pensions sur les prix** sans considération du niveau des pensions. Elle ouvre la voie à une différenciation des rendements contributifs à l'issue de laquelle, si 1 euro cotisé vaudra bien les mêmes droits au moment de la liquidation, cette dernière équation cédera au-delà.

En termes budgétaires, la traduction de la revalorisation projetée conduit à **une progression modérée des charges de pensions et de la valeur des pensions individuelles**.

Seule une moitié des pensionnés de la fonction publique d'État seraient concernés par la revalorisation de +1 %. En outre, il faut tenir compte de ce que les pensions concernées ne représenteraient qu'un tiers du montant total des pensions.

Globalement, compte tenu de la revalorisation de + 0,3 % des pensions dont le montant tous régimes est supérieur à 2 000 euros, la revalorisation entreprise revient à appliquer un coefficient de revalorisation globale des pensions d'un peu plus de 0,5 %, pour un **coût annuel de 279 millions d'euros**.

Cette réalité peut être confrontée à une prévision d'inflation de 1 %. Elle conduit à une perte de la valeur réelle des pensions servies à la moitié des retraités de la fonction publique d'État, de 0,7 %.

¹ Ces estimations ne prennent pas en compte une éventuelle revalorisation appliquée en octobre 2019.

En outre, elle se traduit par une progression des dépenses inférieure à celle qui résulterait d'une indexation sur les prix pour une économie comprise entre 279 millions d'euros et, selon une estimation alternative, 242 millions d'euros¹

b) Un peu plus de départs en retraite du fait de l'épuisement du relèvement de l'âge légal, dont les effets ont été très significatifs et devraient être relayés par le durcissement des conditions d'obtention d'une pension sans décote

(1) Un effet volume de 1 % en 2020

L'effet de volume résultant des entrées nettes en pension serait un peu plus fort qu'en 2019, tout en restant modéré, **de l'ordre de 1 %**.

Après une diminution des **départs à la retraite** en 2019 **pour les civils** (55 900 départs estimés, contre 56 800 observés en 2018), notamment au sein de l'Éducation nationale, les départs augmenteraient en 2020 pour atteindre 57 500 personnes.

Les départs devraient ensuite décroître les années suivantes, principalement sous l'effet de la baisse des départs des fonctionnaires d'Orange et de la Poste qui sont des populations « fermées », sans nouveaux cotisants.

Pour **les militaires**, les départs à la retraite augmenteraient en 2019, avec 12 800 départs estimés contre 11 800 départs observés en 2018, mais en 2020 les départs seraient moins nombreux (11 500 départs).

Les **sorties de pensions** de droit direct continueraient d'augmenter en 2020 pour les civils : 38 300 sorties sont prévues contre 37 800 en 2019 suivant l'augmentation du stock de retraités. Les sorties de pensions militaires seraient quasiment stables, s'élevant à 9 100 pensions en 2019 et à 9 000 pensions en 2020.

Au total, pour **les fonctionnaires civils**, le stock des entrées nettes augmenterait de 21 000 unités dont 19 200 au titre des pensions de droit direct et 1 800 au titre des droits dérivés. Cela représente **une progression de l'ordre de 1,3 %** du nombre des pensionnés inférieure à l'évolution historique (1,6 % l'an depuis 1990 sur l'ensemble de la fonction publique d'Etat).

Quant aux **militaires**, le stock des pensions augmenterait de 2 500 pour les pensions de droit direct mais il diminuerait pour les pensions de droit dérivé (- 1 900). Au total, **le stock des pensions s'accroîtrait très modérément (+0,2 %)**.

¹ Une augmentation de 1 % des pensions au 1^{er} janvier augmente les dépenses de 484 millions d'euros, dont 396 millions d'euros pour les pensions civiles et 88 millions d'euros pour les pensions militaires.

- (2) Le relèvement de l'âge légal à 62 ans a produit des effets qui tendent à s'épuiser, ce seuil étant plus faible pour les actifs et dépassé par les sédentaires mais le durcissement des durées d'assurance prendra le relais

Ces prévisions sont tributaires de données démographiques mais aussi d'anticipations concernant les comportements de départ en retraite.

Ces derniers sont influencés par le cadre réglementaire des régimes mais également par des considérations économiques portant sur les retraites elles-mêmes, en particulier, sur les taux de remplacement et la confiance qu'inspirent les gouvernements, et sur la situation économique d'ensemble, ne serait-ce que parce que les personnes aux abords de l'âge de la retraite sont de plus en plus conscientes des charges qu'elles devront supporter. De nombreux proches retraités soutiennent leurs descendants et leurs ascendants, ce qui tend à modifier leur perception des ressources que leur ouvrent les régimes de retraite et est susceptible d'exercer en soi une torsion des comportements de départ, sans même que celle-ci appelle des modifications des règles d'âge.

Le volume des flux de départ, une prévision difficile

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

En ce qui concerne ces règles, pour les civils, le relèvement de l'âge légal à 62 ans est désormais acquis.

Cependant, les relèvements des autres bornes d'âge (âge d'annulation de la décote et limite d'âge) continuent à limiter le nombre de départs, mais dans de moindres proportions que le relèvement de l'âge légal.

Le relèvement des limites d'âge par la réforme de 2010

La loi du 9 novembre 2010 a augmenté progressivement **les trois bornes d'âge légal : l'âge légal d'ouverture des droits et la limite d'âge** à partir de la génération 1951, **l'âge d'annulation de la décote** à partir de la génération 1947.

L'âge légal d'ouverture des droits passe de 60 ans à 62 ans pour les agents de catégorie **sédentaire**, **de 55 ans à 57 ans pour les actifs**, et **de 50 ans à 52 ans pour les personnels actifs** de la police nationale et les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire. Ce processus est désormais achevé.

La **limite d'âge** est également reculée pour atteindre **67 ans pour les sédentaires et 62 ans pour les actifs (57 ans pour la police nationale et l'administration pénitentiaire)**. Ces limites d'âge ne sont pas sans poser de problèmes pour les affiliés qu'elles rendent insusceptibles de réunir les conditions de durée de cotisation pour obtenir une liquidation à taux plein. Par ailleurs, dans certains cas, elles sont incompatibles avec tout projet qui, comme la réforme des retraites en cours, entend appliquer un mécanisme de décote et de surcote autour d'un âge pivot supérieur à la limite d'âge de la catégorie.

De fait, **l'âge d'annulation de la décote converge vers la limite d'âge** et la rejoint à partir de la génération 1958 pour les sédentaires, 1963 pour les actifs et 1968 pour la police nationale et l'administration pénitentiaire.

Les bornes d'âge des actifs se déduisent de celles des sédentaires en effectuant un décalage générationnel de 5 ans. Par exemple, les bornes d'âge d'un actif de la génération 1960 sont celles d'un sédentaire de la génération 1955 desquelles on retranche 5 années. L'âge légal de départ d'un actif de la génération 1960 est donc de 57 ans, et sa limite d'âge de 62 ans, donnée qui n'est pas compatible avec l'instauration d'un âge pivot autour de 64 ans, comme préconisé dans le rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites.

Concernant les personnels actifs de la police nationale et les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, les bornes d'âge se déduisent de celles des sédentaires en effectuant un décalage générationnel de 10 ans. Pour la génération 1965, les bornes d'âge sont celles d'un sédentaire de la génération 1955 auxquelles on déduit 10 années. L'âge légal de départ de cette génération est donc de 52 ans, et sa limite d'âge de 57 ans.

- (a) Les sédentaires de la fonction publique partent en retraite au-delà de l'âge légal, les actifs en-deçà

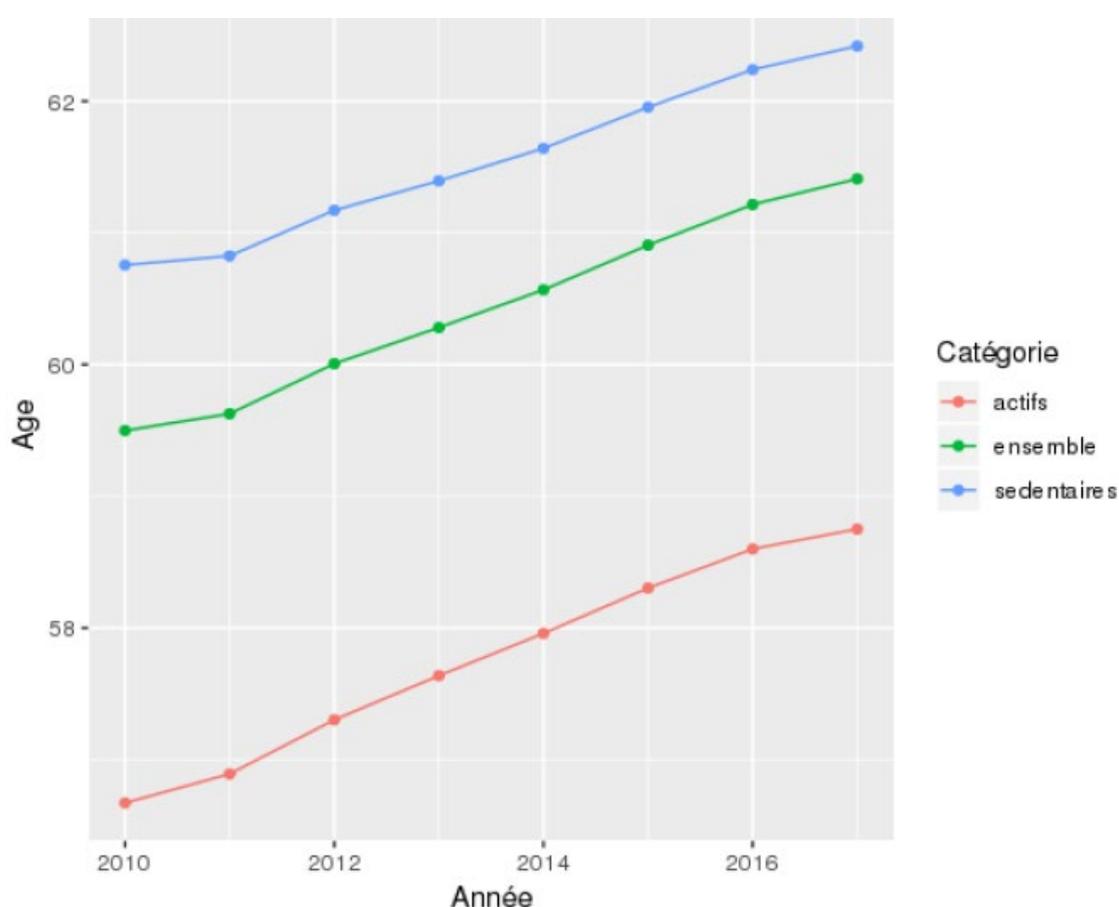
Depuis 2010, l'âge conjoncturel de départ à la retraite des fonctionnaires de l'État progresse tous les ans, en lien avec le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite mais également du fait d'une recomposition de la population concernée qui compte de moins en moins de personnels susceptibles de partir précocement en retraite et en raison du durcissement

des durées nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein sans application de la décote¹.

En 2017, il s'élève à 61 ans et 5 mois avec une augmentation annuelle moyenne de plus de 3 mois depuis 2010.

La hausse de l'âge conjoncturel entre 2010 et 2017 est plus importante chez les actifs que chez les sédentaires : pour les actifs elle est de 2 ans et 1 mois (pour atteindre 58 ans et 9 mois en 2017), contre 1 an et 8 mois chez les sédentaires (pour atteindre 62 ans et 5 mois en 2017).

Relèvement de l'âge de départ à la retraite depuis 2010



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite a eu pour effet de décaler les pics de départs constatés à la date d'ouverture des droits.

La génération 1950, dernière génération non impactée par la réforme de 2010, a connu un pic de départs à 60 ans, alors que la génération 1955, qui subit un décalage de 2 ans, a son pic de départs à 62 ans.

¹ D'autres évolutions des droits peuvent être en cause comme l'atténuation des avantages familiaux.

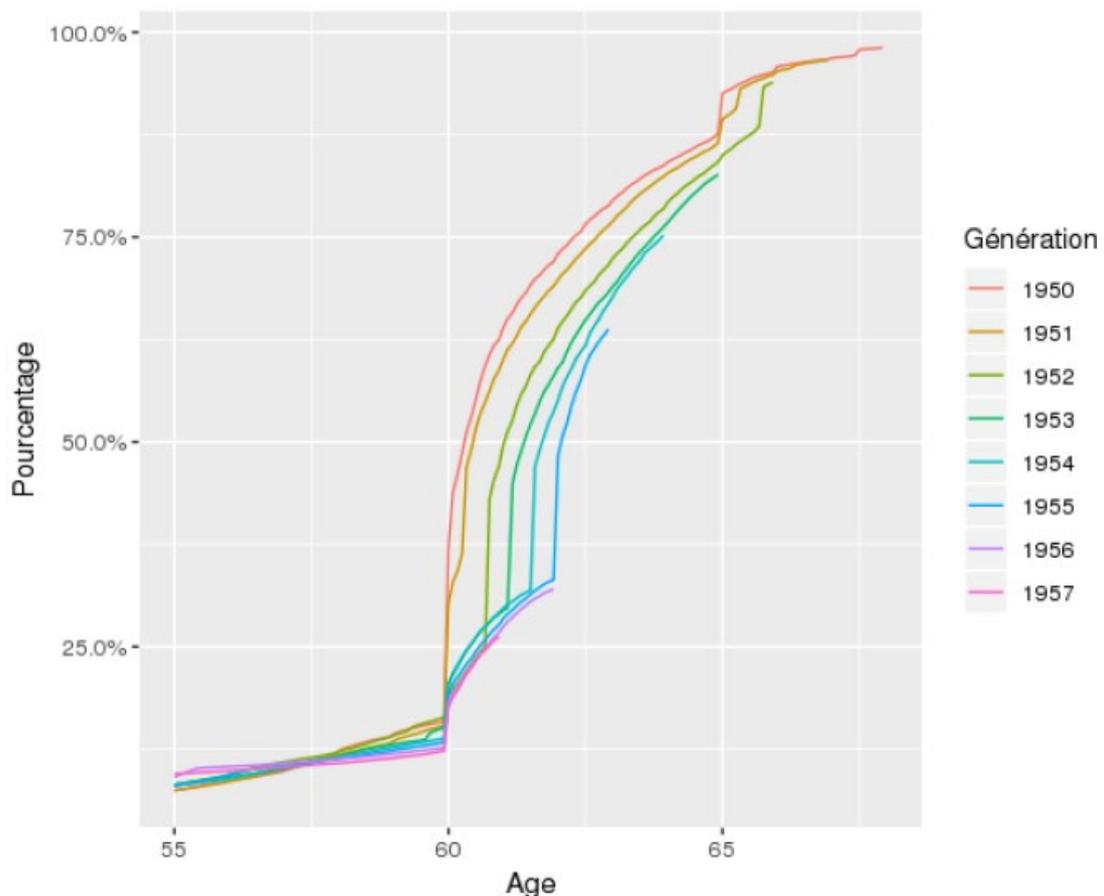
Désormais les sédentaires liquident leurs pensions au-delà de l'âge légal, les actifs continuant à partir avant 60 ans.

(b) Le durcissement des conditions de durée d'affiliation pour échapper à la proratisation des droits et à la décote prend le relais

L'importance des départs à la date d'ouverture des droits a tendance à baisser au fil des générations.

Parmi les fonctionnaires de catégorie sédentaire, la génération 1950 a eu 46 % de départs l'année d'ouverture des droits, tandis que la génération 1955 seulement 31 %.

Répartition par âge de départ des sédentaires de différentes générations



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Depuis 2011, le relèvement des bornes d'âge a contribué à freiner le nombre de départs à la retraite.

L'impact net maximal a été atteint en 2016 avec -16 800 départs.

À partir de 2017, année marquant la fin de la période de transition du décalage des âges d'ouverture des droits, l'impact net se réduit. Il devrait cependant être de - 1 200 départs en 2022.

Effet du relèvement de l'âge légal du départ en retraite à 62 ans

Années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Avec réforme	53 426	40 987	44 727	41 682	38 618	40 417	44 400	47 761	48 340	46 961	46 342	46 900
Sans réforme	58 921	50 154	51 403	50 993	54 028	57 176	55 635	55 397	52 106	50 732	49 305	48 053
Effet	-5 495	-9 167	-6 676	-9 311	-15 410	-16 759	-11 235	-7 636	-3 766	-3 771	-2 963	-1 153

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

L'impact sur les dépenses aurait été faible en 2012 mais il aurait progressé tous les ans pour atteindre 1,41 milliard d'euros en 2016. À partir de 2017, il continue d'augmenter mais de façon dégressive pour se stabiliser aux alentours de 2,5 milliards d'euros à horizon 2022.

Économies liées au recul de l'âge de départ en retraite résultant de la réforme de 2010

Années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gain en Md€	0,06	0,24	0,46	0,67	0,98	1,41	1,79	2,06	2,22	2,32	2,41	2,47

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

La durée moyenne de cotisation au sein du régime de retraite de la fonction publique aura, quant à elle, progressé d'un trimestre (à 147,89 trimestres de cotisations dans le régime).

Ces évolutions résultent de déterminants complexes qui tiennent au relèvement des conditions de durée d'assurance pour obtenir une retraite à taux plein sans décote ni sans effet excessif de la proratisation (un moyen d'obvier à ceux-ci étant de bénéficier d'une surcote).

On rappelle que pour les sédentaires de la fonction publique l'âge d'annulation de la décote est de 67 ans, cet âge étant inférieur de cinq ans pour les catégories actives. Il faut également rappeler qu'un grand nombre des bonifications qui permettent de valider des trimestres d'assurance ne sont pas prises en compte pour apprécier le régime de la décote, considération qui a une certaine importance pour apprécier le comportement futur des actifs de la fonction publique.

Quoi qu'il en soit, les évolutions passées laissent augurer une poursuite du recul de l'âge de départ en retraite afin d'éviter la forte baisse du taux de remplacement qui résulte de la proratisation et du mécanisme de la décote.

En ce qui concerne la décote, la part des pensions nouvellement liquidées auxquelles elle est appliquée est encore élevée (14, % au total) et particulièrement forte pour les actifs.

Or ces derniers disposent des pensions les plus basses et la décote qui retranche 10 % à la valeur de la pension liquidée est supérieure pour eux.

Part des pensions nouvelles avec décote

Tableau 1	Part en % des nouvelles pensions civiles avec décote				
	2014	2015	2016	2017	2018
Catégorie A	19,35	18,64	17,93	20,13	19,06
Actifs	32,83	32,61	31,89	33,81	30,83
Sédentaires	14,85	14,02	12,90	14,71	15,25
Catégorie B	10,64	9,33	8,08	8,64	8,34
Actifs	19,49	15,74	14,57	14,45	13,20
Sédentaires	7,79	7,06	5,89	6,86	6,97
Catégorie C	12,93	10,59	10,08	11,70	12,04
Actifs	26,07	20,01	17,41	20,33	22,64
Sédentaires	7,64	6,59	6,95	8,26	8,70
Ensemble	15,70	14,47	13,64	15,19	14,60
Actifs	27,85	25,12	24,18	26,22	24,46
Sédentaires	11,53	10,69	9,78	11,12	11,54

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Quant aux liquidations avec surcote, après une baisse de leur nombre relatif dans un contexte de renforcement des conditions de durée d'assurance leur proportion tend à réaugmenter pour se situer à un niveau élevé.

Part des pensions nouvelles avec surcote

Tableau 5	Part en % des nouvelles pensions civiles avec surcote				
	2014	2015	2016	2017	2018
Catégorie A	38,65	38,89	36,67	32,45	35,27
Actifs	12,79	12,93	11,50	10,03	12,48
Sédentaires	47,27	47,48	45,75	41,35	42,64
Catégorie B	28,15	28,31	25,76	25,90	29,48
Actifs	10,19	10,05	11,40	11,33	14,60
Sédentaires	33,93	34,77	30,60	30,35	33,68
Catégorie C	22,97	23,94	22,87	22,75	24,89
Actifs	5,28	6,11	7,47	6,44	6,90
Sédentaires	30,08	31,52	29,44	29,24	30,58
Ensemble	32,70	32,96	30,95	28,71	31,61
Actifs	10,46	10,56	10,62	9,65	11,98
Sédentaires	40,33	40,92	38,38	35,75	37,69

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

c) Ces dernières années, une dynamique de dépenses sensiblement plus faible que celle des prélèvements directs sur les retraités de la fonction publique du fait de la hausse de la contribution sociale généralisée, mais une évolution notable en 2019

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

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

Néanmoins l'introduction du prélèvement à la source a permis d'enrichir l'information sur ce point.

Le prélèvement mensuel effectué sur les retraites servies par le service des retraites de l'Etat (SRE) s'est élevé à 295 millions d'euros, ouvrant à la perspective d'un niveau de recettes annuelles de 3,5 milliards d'euros supérieures aux estimations jusqu'alors effectuées (2,8 milliards d'euros).

La hausse du taux de la CSG appliqué en 2018 (+1,7 point pour le taux normal, soit un alourdissement de près de 25 %) s'est traduite par un supplément de prélèvement de l'ordre de 818 millions d'euros en 2018.

Les recettes ainsi dégagées ont été légèrement supérieures à l'augmentation des dépenses du compte entre 2017 et 2018.

La création d'un taux médian de 6,6 % à compter du 1^{er} janvier 2019 dans le cadre d'une disposition rétroactive décidée à la suite du mouvement des « gilets jaunes » concerne 658 000 pensionnés sur un total de 2 445 000 pensions (droits directs et droits dérivés).

Pour les trois quarts des bénéficiaires, les pensions sont inférieures à 2 000 euros.

Répartition du taux de CSG selon seuil des pensions	Exonération		Taux réduit		Taux médian		Taux plein		Tous les taux	
	Nombre de pensions	En %								
Moins de 2 000 euros bruts	151 893	93%	239 173	85%	470 661	74%	591 303	43%	1 453 030	59%
Plus de 2 000 euros bruts	10 583	7%	41 710	15%	169 469	26%	771 099	57%	992 861	41%

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Alors que les recettes mensuelles au titre de la CSG prélevée sur les pensions servies par le service des retraites de l'État (SRE) se sont élevées à 327 millions d'euros (pour un total de 2 038 millions d'euros au premier semestre), l'introduction d'un taux médian a conduit au remboursement de 71,9 millions d'euros au titre de la période de janvier à avril 2019 (27 euros par mois pour les 658 000 pensionnés concernés).

Sur une base annuelle, une extrapolation conduit à chiffrer la moins-value de recettes due à la mesure à 287,6 millions d'euros. Dans ces conditions le produit de la CSG sur les pensions servies par le SRE s'élèverait à 3 790 millions d'euros en 2019 soit une perte de recettes de 243,6 millions d'euros par rapport à 2018.

En toute hypothèse le cumul des prélèvements au titre de l'impôt sur le revenu et de la CSG laisse supposer un total de « retour » fiscaux de 7,3 milliards d'euros, correspondant à 17 % des contributions employeurs versées pour financer les pensions civiles et militaires de l'Etat.

2. Des recettes marquées par un contexte de modération salariale

a) Une légère accélération des recettes (+ 0,7 % au total mais + 0,95 % pour le programme 741) freinée par la modération salariale

La croissance des recettes serait parallèle à celle des dépenses.

Au total, les recettes augmenteraient de 432,8 millions d'euros, la progression des cotisations salariales étant relativement plus forte que celle des cotisations employeurs (pour le programme 741, + 4,30 % pour les premières contre + 0,5 % pour les secondes).

Plus de cotisations mais moins de recettes en provenance de la CNRACL

La dynamique des cotisations serait légèrement compensée par une réduction des transferts entre régimes.

Ils apporteraient moins de recettes qu'en 2019 du fait des relations entre les régimes couverts par le compte d'affectation spéciale et la CNRACL. La loi de finances pour 2010 n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 a prévu la prise en charge par l'État des dépenses des pensions des agents transférés aux collectivités territoriales à charge pour ces dernières de transférer à l'État les cotisations sociales et contributions prélevées sur les salaires correspondants.

La réduction du nombre des cotisants du fait des départs en retraite des agents concernés entraîne une baisse des recettes transférées à l'État de 21 millions d'euros entre 2019 et 2020 (elles passent de 542 millions d'euros en 2019 à 521 millions d'euros en 2020).

Évolution des recettes du CAS entre 2019 et 2020

Programme	Type de recettes	LFI 2019	PAP 2020	Évolution entre la LFI 2019 et le PAP 2020
741 - PCMR et ATI		56 934,70	57 474,71	0,95 %
	Cotisations salariales	6 980,60	7 280,66	4,30 %
	Contributions employeurs	49 388,70	49 642,12	0,51 %
	Transferts inter-régimes	543,20	527,20	-2,95 %
	Autres recettes	22,20	24,73	11,39 %
742 - Ouvriers des établissements industriels de l'État		1 940,80	1 933,35	-0,38 %
	Cotisations salariales	86,50	79,42	-8,19 %
	Contributions employeurs	277,50	249,64	-10,04 %
	Subventions	1 502,70	1 522,22	1,30 %
	Transferts inter-régimes	73,90	82,06	11,04 %
	Autres recettes	0,20	0,01	-94,70 %
743 - PMIVG et autres pensions		1 719,84	1 620,04	-5,80 %
	Subventions du budget général	1 719,84	1 619,29	-5,85 %
	Autres recettes	0,00	0,75	-
Total CAS Pensions		60 595,34	61 028,10	0,71 %

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Les recettes du compte sont théoriquement corrélées à la masse salariale, du moins pour ce qui concerne leurs composantes principales, les cotisations salariales et la contribution de l'État au financement du compte d'affectation spéciale. Mais la masse salariale peut comporter des éléments de dynamique qui ne profitent pas aux recettes du CAS. Par ailleurs, il faut tenir compte de l'évolution des taux de prélèvements (contributions patronales et cotisations salariales- les retenues pour pensions) prévus pour financer les régimes.

L'année 2020 verrait, à nouveau, une décorrélation entre les progressions de la masse salariale et des recettes du compte.

Ce phénomène devient structurel dans un contexte de gel du point d'indice accompagné par une progression des rémunérations indemnitaires.

À titre d'exemple, en 2019, la masse salariale hors contribution au CAS « Pensions » devrait progresser de 2 % entre 2018 et 2019, soit beaucoup plus que les recettes du CAS provenant des cotisations sociales. Pour l'État, le différentiel atteint 1 %.

Les cotisations qui alimentent le CAS « Pensions » ne sont assises que sur la seule fraction des rémunérations correspondant à leur composante indiciaire, sauf quelques exceptions.

L'assiette des cotisations ne recouvre ainsi qu'environ 75 % de la masse salariale totale de l'État.

Évolution par ministère de la masse salariale entre 2018 et 2019

(en millions d'euros)

	Socle Exécution N1 retraîtée	Impact du schéma d'emplois	Autres	Total T2 HCAS PLF 2019	T2 CAS PLF 2019	Total T2 PLF 2019
TOTAL ETAT (BG + BA)	87 514,1	57,4	1 741,3	89 312,8	43 548,2	132 861,1
TOTAL BG	86 545,2	61,8	1 709,3	88 316,3	43 266,5	131 582,8
Europe et affaires étrangères	960,0	-13,0	14,7	961,7	164,9	1 126,7
Culture	502,0	-3,9	8,8	506,9	214,4	721,3
Agriculture et alimentation	1 482,3	-2,4	29,9	1 509,9	549,0	2 058,9
Éducation nationale	45 831,8	33,2	591,6	46 456,5	20 220,7	66 677,2
Action et comptes publics	5 899,2	-61,8	101,8	5 939,2	2 694,4	8 633,5
Intérieur	11 784,4	41,7	269,2	12 095,3	7 171,2	19 266,5
Justice	3 696,7	64,1	73,8	3 834,6	1 763,8	5 598,4
Services du Premier ministre	783,7	15,7	11,7	811,0	245,4	1 056,4
Économie et finances	749,9	-10,2	12,5	752,2	267,9	1 020,1
Transition écologique et solidaire	1 884,6	-29,6	47,5	1 902,5	910,0	2 812,5
Travail	433,2	-7,5	5,8	431,5	182,9	614,5
Enseignement supérieur, recherche et innovation	361,5	0,0	0,8	362,3	164,5	526,8
Outre-mer	104,8	1,4	2,1	108,3	51,4	159,7
Cohésion des territoires	31,9	-0,7	0,7	31,9	7,4	39,4
Solidarités et santé	516,6	-10,3	9,1	515,4	203,6	719,0
Armées	11 522,5	44,9	529,6	12 097,1	8 454,9	20 551,9
TOTAL BA	968,9	-4,4	32,0	996,5	281,8	1 278,3
Contrôle et exploitation aériens	909,8	-0,3	25,6	935,1	277,3	1 212,4
Publications officielles et information administrative	59,1	-4,0	6,4	61,4	4,5	65,9

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Le décrochage de la croissance des recettes par rapport à la progression de la masse salariale prévue en 2019 est d'autant plus remarquable que le taux des cotisations sociales salariales enregistrerait un nouvel alourdissement.

Il faut y voir, en particulier, l'effet de la modération salariale appliquée aux rémunérations prises en assiette de cotisations sociales.

Dans ces conditions, l'assiette est sensible aux choix de revalorisation indiciaire.

De ce point de vue, le gel du point d'indice conduit à geler la masse cotisée, toutes choses égales par ailleurs.

Une augmentation de 1 point de la valeur du point d'indice représente environ 544 millions d'euros de recettes pour le CAS. Compte tenu des perspectives d'inflation de 1 %, la non-indexation du point d'indice réduit les recettes du CAS de cet ordre de grandeur.

Néanmoins, il y a lieu de tenir compte de l'impact spontané du glissement-vieillesse-technicité (GVT solde) sur les recettes du CAS mais aussi de l'application du protocole « PPCR ».

Pour mémoire, en 2019, le GVT solde de l'État employeur (budget général et budgets annexes) avait été estimé à 358 millions d'euros dont 336 millions d'euros pour les fonctionnaires civils et 22 millions d'euros pour les militaires, l'impact du GVT solde sur les recettes du CAS étant estimé à 317 millions d'euros.

Impact du GVT solde sur les recettes du CAS en 2019

En M€	GVT solde	Taux de cotisation		Impact recettes CAS
		Part employeur	Part salariale	
Civils	336	74,60%	10,83%	287
Militaires	22	126,07%	10,83%	30
	358			317

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Pour 2020, il s'agit encore du principal facteur de dynamisme de la base des cotisations alimentant le compte, dans un contexte de gel du point d'indice et de réduction du nombre des cotisants.

Combiné avec la hausse du taux de cotisations salariales il explique la quasi-totalité du supplément de recettes du programme 741.

Il convient cependant d'ajouter les effets de la mise en œuvre du protocole sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR).

Suspendu en 2018, le PPCR reprendrait son rythme de mise en œuvre.

Des estimations des effets à court terme du PPCR avaient été réalisées.

N'isolant pas l'impact du protocole sur les recettes du régime de retraite de la fonction publique d'État, elles aboutissaient à un supplément de recettes de 1,5 milliard d'euros en 2019 pour l'ensemble des régimes de la

fonction publique, avec un ressaut de recettes de 30 millions d'euros en 2020¹.

La majeure partie serait attribuée au régime de la fonction publique d'État.

Impact du PPCR sur les éléments de l'équilibre des régimes de retraite de la fonction publique

(en millions d'euros)

Impact en recettes ensemble FP	2016	2017	2018	2019	2020
Hausse des cotisations salariales	13	122	156	216	221
Hausse des cotisations patronales	56	666	876	1 299	1 324

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

b) La poursuite d'un renforcement du taux de contribution directe des salariés à travers la hausse des retenues individuelles sur salaires explique la quasi-totalité de l'augmentation des recettes du compte

Le programme 743 mis à part, dans la mesure où ses ressources sont assurées quasi exclusivement par des crédits en provenance de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », les recettes du compte d'affectation spéciale sont principalement² constituées de contributions des employeurs (État et opérateurs) et des agents (retenues sur traitement, qui sont l'équivalent de cotisations salariales).

(1) Une augmentation des recettes du programme 741 de 1 %, résultat d'une dynamique des cotisations salariales plus fortes (+2,8 %) que celle des contributions employeurs (+0,5 %)

Les recettes du programme 741 s'élèveraient à 57 milliards d'euros en 2020 (+ 433 millions d'euros), dont **56,6 milliards d'euros de contributions sociales** (hors invalidité).

Pour le seul programme 741, ces dernières augmenteraient **par rapport à 2019** (+ 554 millions d'euros).

¹ Ce dernier est probablement surestimé du fait du gel du point d'indice.

² Des recettes peuvent également être comptabilisées à d'autres titres mais elles représentent un apport relativement mineur aux ressources du compte.

Évolution des recettes du CAS entre 2019 et 2020

Programme	Type de recettes	LFI 2019	PAP 2020	Évolution entre la LFI 2019 et le PAP 2020
741 - PCMR et ATI		56 934,70	57 474,71	0,95 %
	Cotisations salariales	6 980,60	7 280,66	4,30 %
	Contributions employeurs	49 388,70	49 642,12	0,51 %
	Transferts inter-régimes	543,20	527,20	-2,95 %
	Autres recettes	22,20	24,73	11,39 %
742 - Ouvriers des établissements industriels de l'État		1 940,80	1 933,35	-0,38 %
	Cotisations salariales	86,50	79,42	-8,19 %
	Contributions employeurs	277,50	249,64	-10,04 %
	Subventions	1 502,70	1 522,22	1,30 %
	Transferts inter-régimes	73,90	82,06	11,04 %
	Autres recettes	0,20	0,01	-94,70 %
743 - PMIVG et autres pensions		1 719,84	1 620,04	-5,80 %
	Subventions du budget général	1 719,84	1 619,29	-5,85 %
	Autres recettes	0,00	0,75	-
Total CAS Pensions		60 595,34	61 028,10	0,71 %

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Les **contributions patronales¹** s'élèveraient à **49,6 milliards d'euros** (42,6 milliards d'euros pour les contributions de l'État ; 7 milliards d'euros pour les autres contributions essentiellement issues des opérateurs ; 39,2 milliards d'euros pour les contributions au titre des personnels civils ; 10,4 milliards d'euros pour les contributions au titre des personnels militaires).

Les **cotisations salariales** apporteraient **7,3 milliards d'euros** (dont **6,9 milliards d'euros** pour les seuls employés de l'État).

Les dynamiques des recettes seraient **différenciées** avec un **rythme de progression des cotisations salariales plus fort** que pour les **contributions patronales**.

Les produits des cotisations patronales augmenteraient un peu moins en valeur absolue (de 254 millions d'euros contre 300 millions d'euros pour les cotisations salariales). En valeur relative ces évolutions correspondent à un alourdissement des cotisations patronales de 0,5 % et des cotisations salariales de 4,3 %.

En outre, les **contributions liées aux personnels transférés à Orange et à La Poste** seraient en baisse assez nette, en particulier pour les **contributions patronales**.

Dans ces conditions, les contributions assises sur les salaires des fonctionnaires de l'État (stricto sensu) s'accroîtraient de 855 millions d'euros, dont, hors opérateurs, 370 millions d'euros au titre des seules cotisations salariales et 485 millions d'euros de cotisations patronales².

¹ Contributions aux seules pensions.

² Les contributions patronales des opérateurs baissent de 80 millions d'euros.

**Les cotisations issues des personnels transférés à Orange et à La Poste,
une forte baisse en 2020**

Les recettes affectées au compte en provenance d'Orange et La Poste diminueraient fortement. En 2019, elles s'élevaient à 1 574,6 millions d'euros pour passer à 1 265,9 millions d'euros (- 309,1 millions d'euros). Les cotisations patronales reculeraient plus que les cotisations salariales à - 238,9 millions d'euros, dont 112,3 millions d'euros pour Orange et 171,6 millions d'euros pour La Poste.

Le différentiel entre les produits des contributions employeurs et des cotisations salariales prévu en 2020 prolonge une tendance au renforcement de la contribution des cotisations salariales aux équilibres du compte.

Pour le seul programme 741, les cotisations salariales représentaient 10,7 % des cotisations sociales en 2013 ; en 2019 elles en représentent 12,4 % (+ 1,7 point).

**Évolution de la structure de financement
du CAS « Pensions » (2013-2019)**

Programme	Type de recettes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019
741 - PCMR et ATI		51 539,68	52 784,72	53 301,18	53 908,16	55 875,69	56 139,05	56 934,70
	Cotisations salariales	5 478,31	5 699,38	5 963,36	6 241,16	6 637,49	6 808,05	6 980,60
	Contributions employeurs	45 493,27	46 476,22	46 713,20	47 064,33	48 620,45	48 713,12	49 388,70
	Transferts inter-régimes	549,98	583,63	603,04	581,61	595,04	591,57	543,20
	Autres recettes	18,13	25,49	21,58	21,06	22,71	26,31	22,20
742 - Ouvriers des établissements industriels de l'État		1 946,51	1 864,63	1 957,64	1 896,58	1 852,27	1 970,82	1 940,80
	Cotisations salariales	106,74	105,27	100,14	96,88	95,13	92,05	86,50
	Contributions employeurs	405,03	390,64	358,55	337,90	318,49	304,65	277,50
	Subventions	1 386,35	1 319,70	1 444,58	1 395,88	1 378,44	1 494,97	1 502,70
	Transferts inter-régimes	45,24	46,36	52,56	64,42	59,26	78,00	73,90
	Autres recettes	3,15	2,66	1,83	1,49	0,95	1,16	0,20
743 - PMIVG et autres pensions		2 326,27	2 263,37	2 054,49	1 984,50	1 918,51	1 853,09	1 719,84
	Subventions du budget général	2 324,43	2 260,22	2 052,77	1 982,97	1 917,48	1 851,93	1 719,84
	Autres recettes	1,84	3,15	1,72	1,53	1,04	1,15	0,00
Total CAS Pensions		55 812,45	56 912,72	57 313,31	57 789,23	59 646,48	59 646,48	60 595,34

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

(2) Un taux de contribution employeur inchangé

En 2020, les taux des contributions employeurs devraient rester inchangés ce qui se traduirait par une progression des cotisations employeurs du programme 741 de 0,5 % (dans un contexte de réduction marqué par la réduction des contributions en provenance des anciens monopoles, qui divise par deux la croissance des contributions employeurs).

Il existe **trois taux de contributions employeurs de l'État** : un taux pour les pensions civiles, un pour les pensions militaires et un autre pour les allocations temporaires d'invalidité (ATI).

En outre, **les taux des cotisations employeurs** à la charge des deux **anciens monopoles publics** (Orange et La poste) sont définis sur la base d'un taux d'équité concurrentiel. Ce dernier est en baisse, à 47,7 % pour Orange contre 52,4 % en 2018 et 29,6 % pour La Poste contre 32,5 % en 2018.

De 2006 à 2014, les besoins nés de la couverture des dépenses ont suscité une augmentation des taux de contribution employeur. Le taux a progressé de 48,9 % dans la fonction publique d'État civile et de 26,07 % dans la fonction publique militaire.

Mais, depuis 2014 la stabilité l'emporte, ce qui n'a pas empêché le CAS de dégager des excédents croissants au cours de cette période.

Évolution des taux des contributions employeurs de l'État

Année	Taux de cotisation employeur de l'État			Taux de cotisations des employeurs autres que l'État	
	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%
2012	68,59%	121,55%	0,33%	68,59%	0,33%
2013	71,78% **	126,07%	0,32%	74,28%	0,32%
2014	74,28%	126,07%	0,32%	74,28%	0,32%
2015	74,28%	126,07%	0,32%	74,28%	0,32%
2016	74,28%	126,07%	0,32%	74,28%	0,32%
2017	74,28%	126,07%	0,32%	74,28%	0,32%
2018	74,28%	126,07%	0,32%	74,28%	0,32%
2019 (prévision PAP)	74,28%	126,07%	0,32%	74,28%	0,32%

* à compter du 13 mars 2007

** en moyenne annuelle, en tenant compte de la réduction de taux au mois de décembre.

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

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

Le produit de la contribution employeur aura augmenté de 8,3 % entre 2013 et 2019 (+ 3,9 milliards d'euros).

On observera, à ce stade, que l'augmentation des contributions des employeurs enregistrée depuis 2014, si elle a contribué à augmenter les dépenses du budget général, ne peut être jugée comme équivalant à une dégradation du solde public (voir *infra*).

(3) Une nouvelle augmentation du taux de cotisation salariale facteur de progression des retenues sur salaires des fonctionnaires

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

Une baisse du nombre des cotisants et une dégradation du rapport démographique

Le nombre des cotisants au régime de la fonction publique civile de l'État a baissé de 11,8 % entre 2008 et 2018³ quand le nombre des pensionnés a augmenté de 17,5 %.

La dégradation du ratio démographique a été nette passant de 1,19 cotisant pour un pensionné en 2008 à 0,89 cotisant pour un pensionné en 2018, soit une détérioration de 25 %.

Le produit des cotisations salariales des fonctionnaires civils et militaires de l'État augmenterait de près de 370 millions d'euros en 2020 (300 millions d'euros en comptant les cotisations d'Orange et de La Poste.

Pour le seul programme 741, l'augmentation est de 4,3 %.

La hausse des taux de cotisations salariales, amorcée en 2010⁴ afin de converger vers les taux de droit commun des cotisants du régime général (CNAV et régime complémentaire de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés - Arrco), devait se poursuivre jusqu'en 2020.

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

² Le nombre des cotisants civils a baissé de 48 000 entre 2011 et 2017. Pour les ouvriers de l'État, la baisse est d'à peu près 16 000 au cours de la même période.

³ Le remplacement de fonctionnaires par des contractuels explique l'essentiel de la baisse du nombre des cotisants qui est également venue de la réduction tendancielle du nombre des fonctionnaires employés par Orange SA et La Poste.

⁴ Article 42 de la loi n° 210-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et décret d'application n° 2010-1749 du 30 décembre 2010.

La hausse appliquée en 2020 est de 0,27 point de taux, soit une augmentation du taux de cotisation salariale de 2,8 %.

La convergence des efforts contributifs entre le secteur privé et le secteur public a été très importante au point d'effacer presque toute différence. Le rattrapage prévu est désormais achevé mais, compte tenu de l'augmentation du taux d'appel des cotisations aux régimes complémentaires, un écart subsiste (0,21 point de taux).

Évolution du taux de cotisation salariale dans la fonction publique d'État et dans les régimes de droit commun

	2010	2011	≤ 10/2012	> 10/2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
régimes de droit commun	10,55%	10,55%	10,55%	10,65%	10,65%	10,90%	11,05%	11,15%	11,20%	11,20%	11,31%	11,31%
fonctionnaires & ouvriers d'État	7,85%	8,12%	8,39%	8,49%	8,76%	9,14%	9,54%	9,94%	10,29%	10,56%	10,83%	11,10%

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2020

En 2010, l'écart entre le taux de cotisation salariale dans les régimes de droit commun et dans le régime des fonctionnaires et ouvriers de l'État s'élevait à 2,70 points de cotisations. Le taux apparent de cotisation des régimes de droit commun était supérieur de plus de 30 % à celui du régime des fonctionnaires.

De son côté, le décret du 2 juillet 2012 élargissant les droits au départ anticipé pour carrière longue¹ qui a conduit à un relèvement supplémentaire de 0,25 point entre 2012 et 2016 a épuisé son calendrier.

Enfin, une hausse de 0,3 point entre 2014 et 2017 a été mise en œuvre dans le cadre de la réforme des retraites de 2014².

Pour avoir été constante depuis 2010, l'augmentation de la contribution individuelle directe des agents peut avoir été plus ou moins freinée dans ses effets au cours de la période par les évolutions démographiques et la modération salariale.

Néanmoins, la hausse du taux de retenue agent résultant de ces différentes augmentations dégagerait des recettes supplémentaires comme exposé dans le tableau ci-dessous.

¹ Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

² Décret n° 2013-1290 du 27 décembre 2013 modifiant les taux des cotisations d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale et des cotisations d'allocations familiales.

**Suppléments de recettes résultant des augmentations des prélèvements
des différents régimes des retraites (2016 à 2022)**

(en millions d'euros)

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Réforme de 2010	983	1178	1368	1550	1735	1733	1729
RALC 2012	149	156	158	159	161	160	160
Réforme 2014	108	187	190	191	193	193	192
Total	1240	1521	1716	1900	2089	2086	2081

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

3. L'État emploie de plus en plus de personnels non affiliés aux régimes de retraite couverts par le CAS « Pensions » ce qui contribue à réduire les recettes avec des économies à plus long terme

L'augmentation des recettes de cotisations est structurellement freinée du fait de la **politique d'emploi des ministères et des opérateurs, en particulier le recours à des agents non couverts par le régime, ainsi que leur politique salariale, peuvent jouer.**

La déformation de la structure d'emploi de la fonction publique d'État a été très significative depuis 2006, entraînant une forte réduction de l'empreinte des régimes de retraite de la fonction publique sur les agents employés par l'État.

Le CAS Pensions finance trois régimes de pensions distincts :

- le régime des **pensions civiles et militaires de retraite**, qui concerne :

1° les **fonctionnaires civils** auxquels s'appliquent les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, relatives aux titres I^{er} et II du statut général des fonctionnaires ;

2° les **magistrats de l'ordre judiciaire** ;

3° les **militaires** de tous grades possédant le statut de militaires de carrière ou servant au-delà de la durée légale en vertu d'un contrat et les militaires servant au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité ;

4° Leurs conjoints survivants et leurs orphelins.

- le régime de retraite des ouvriers d'État, composé de deux fonds, le fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et le fonds pour les rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) ;

- le régime des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG).

Les autres agents publics ne sont donc pas affiliés aux régimes de pension retracés dans le CAS Pensions.

Il s'agit essentiellement d'agents contractuels, qui sont affiliés au régime général, à l'Ircantec, pour les agents contractuels de droit public à l'Agirc-Arrco, pour les agents contractuels de droit privé.

Évolution des effectifs physiques par statut dans les trois versants de la fonction publique d'État

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁽²⁾	2017	Évolution annuelle moyenne 2017/2007 (en %)
FPE, Y compris EPA	Fonctionnaires	1 725 306	1 646 043	1 602 658	1 581 958	1 551 763	1 538 841	1 529 415	1 537 855	1 542 419	1 545 907	1 546 685	-1,1
	Contractuels	321 305	333 893	364 903	369 202	365 124	369 513	385 530	375 652	378 939	399 665	416 242	2,6
	Militaires ⁽³⁾	344 941	334 899	327 005	322 276	318 292	313 228	309 800	303 392	300 327	307 621	309 142	-1,1
	Autres catégories et statuts ⁽⁴⁾	196 403	194 411	189 156	184 634	180 697	178 281	175 857	175 680	176 346	178 334	178 180	-1,0
	dont ouvriers d'Etat	46 695	44 397	-	39 792	37 466	35 545	33 279	31 174	27 657	25 229	23 013	-6,8
	Total	2 587 956	2 509 247	2 483 722	2 458 070	2 415 876	2 399 863	2 400 602	2 392 579	2 398 031	2 431 527	2 450 249	-0,5
Part de non-titulaires (en %)		12,4	13,3	14,7	15,0	15,1	15,4	16,1	15,7	15,8	16,4	17,0	

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

De 2007 à 2017, le nombre des fonctionnaires civils a baissé de 1,1 % par an en moyenne, comme pour les militaires (- 6,8 % pour les ouvriers de l'État).

En sens inverse, les contractuels ne ressortissant pas des régimes de retraite de la fonction publique ont augmenté de 2,6 % par an.

Si, en 2006, la part des non titulaires était de 11,8 %, elle est de 17 % en 201.

Cette recomposition de la structure statutaire de l'emploi de l'État limite à court terme la dynamique des recettes des régimes, et donc du CAS « Pensions », constituant à plus long terme un facteur de freinage de la progression des charges de pensions de ces régimes.

B. APERÇUS SUR QUELQUES ÉLÉMENTS RELATIFS À L'ÉQUITÉ DU RÉGIME

La problématique de l'équité des régimes de retraite est au cœur de la réforme appelée à établir un régime de retraite universel fondé sur une

uniformité des rendements contributifs, le principe « *un euro cotisé donne les mêmes droits pour tous* ».

Les discussions ont tendu à se polariser sur les différences entre les régimes. Il convient d'y ajouter l'examen de différences internes à chaque régime, pouvant ne pas se trouver justifiées par des motifs d'équité.

D'emblée, il y a lieu de considérer que toute différence de situation n'équivaut pas à une rupture d'équité. Au demeurant, le principe de justice recommande, au contraire, d'introduire des différences de traitement proportionnées aux compensations qu'on souhaite mettre en œuvre pour rétablir une certaine justice.

C'est sans doute la raison pour laquelle le **principe « 1 euro cotisé vaut les mêmes droits pour tous »** n'est pas compris à cet instant du processus d'élaboration de la réforme comme pouvant être inversé. Il **ne devrait pas signifier « 1 euro de prestation égale les mêmes cotisations pour tous »**.

Au demeurant, alors qu'en application de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, **le comité de suivi des retraites (CSR)** est chargé chaque année d'émettre **des recommandations** au Gouvernement, au Parlement, et aux gestionnaires des régimes de retraite **afin d'assurer le respect d'un traitement équitable des assurés** « *au regard de la durée de leur retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent* », et **suit, de ce fait, des indicateurs diversifiés**, le comité a régulièrement insisté sur le fait que **la mesure de l'équité du système de retraite entre les différents régimes est sans doute la plus délicate à mener.**

En effet, **elle conduit à comparer des régimes qui présentent des différences importantes aussi bien au regard de leurs paramètres (les règles de cotisation et de liquidation diffèrent parfois sensiblement) qu'au regard des déroulements de carrière de leurs assurés.**

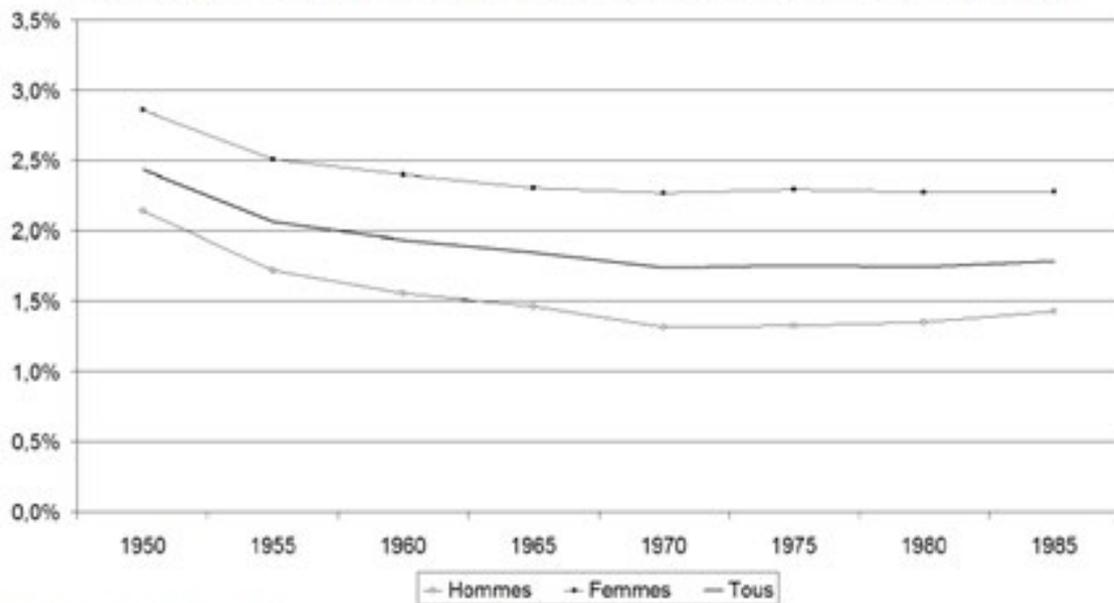
Sans surprise, il existe bien une interdépendance entre les conditions particulières de l'activité professionnelle et de sa rémunération et les conditions prévues pour régler les droits à retraite.

De façon générale, les rendements intra-générationnels sont dispersés.

Des écarts importants existent entre les assurés, le graphique ci-dessous en illustrant l'ampleur pour un critère particulier, à savoir le sexe.

On relève ainsi l'existence d'écarts par sexe considérables, qui, couplés avec le constat de la faiblesse des niveaux de pensions servies aux femmes sont certainement un obstacle à une égalisation complète des taux notionnels des régimes de retraite

Taux de rendement interne par génération quinquennale et par sexe



Champ : générations 1950 à 1985, salariés du secteur privé vivants à 60 ans. Législation 2014

Source : Destinie 2 (Insee)

Mais, ce qui est observé pour le critère du sexe l'est aussi pour d'autres critères, sans toutefois que l'hétérogénéité des rendements contributifs ne soit documentée avec toute la précision qu'il faudrait.

Cette situation de pénurie informationnelle déjà regrettable en régime de croisière est particulièrement anormale dans une période de réforme poursuivant un objectif d'égalisation des rendements contributifs.

Il ne devrait pas être hors de portée de construire une information statistique sur ce point et l'on n'imagine pas que les simulations qui ont été effectuées dans le cadre de la réforme n'y aient pas pourvu. Quoiqu'il en soit, elles n'ont pas été mises à la disposition de l'opinion publique, ni de votre rapporteure spéciale, ce qui tend à égaliser le traitement des différentes modalités de la démocratie, qu'elles soient participative ou représentative.

Incidentement, le graphique illustre également les écarts de rendement entre générations.

Les données passées étant plus robustes que celles correspondant à des prévisions, on observera qu'après une réduction significative des taux de rendement interne des contributions sociales de retraite, une stabilisation des taux implicites servis par le régime des salariés privés s'est installée pour les générations les plus récentes sur un niveau peu éloigné du taux de croissance économique potentiel, conduisant à réduire l'urgence d'une réforme radicale des régimes.

De fait, le taux de rendement interne est assez proche du taux de croissance potentiel de l'économie, critère non suffisant mais fondamental de l'appréciation de la soutenabilité d'un régime.

1. Les forts contrastes apparents entre les taux de contribution nécessaires au financement des différents régimes de retraite et ceux couverts par le CAS « Pensions » ne sont pas équivalents à des écarts de générosité entre les régimes

La comparaison entre les régimes couverts par le CAS « Pensions » et les autres régimes tend fréquemment à se fonder sur le constat d'écart entre les contributions permettant de financer les dépenses des régimes de la fonction publique d'État et ce qui est constaté dans les autres régimes.

On en infère trop hâtivement des différences de « générosité ».

Or, il convient pour rendre comparables les taux de contribution de procéder à différentes corrections.

La comparaison des contributions d'équilibre entre régimes révèle souvent l'impact de particularités concernant les régimes eux-mêmes (certains sont intégrés, prenant en charge la totalité des revenus de remplacement servis aux retraités, d'autres n'en assumant qu'une partie), leurs situations démographiques respectives marquées par des différences très significatives des rapports démographiques, ou encore des structures de financement très différenciées recourant plus ou moins à des transferts entre caisses ou à des affectations de taxes.

Ces facteurs de différenciation méritent attention particulièrement dans le cadre d'un processus de réforme des retraites qui repose sur l'annonce d'une uniformisation des contributions prélevées pour financer les dépenses de retraite et qui, constituerait, de surcroît, le cadre dans lequel les points de retraite, variables importantes d'un futur régime en points, seraient désormais acquis.

Il est regrettable que la publication d'un exposé systématique analysant les différences de situation entre les régimes n'ait pas accompagné le processus de réforme à ce stade.

En ce qui concerne la comparaison entre les régimes, il y a lieu de renvoyer ici au rapport de la Cour des comptes sur les pensions publiques.

À ce stade, il offre l'un des rares documents permettant d'apprécier les efforts contributifs comparés entre le régime des fonctionnaires et le régime général.

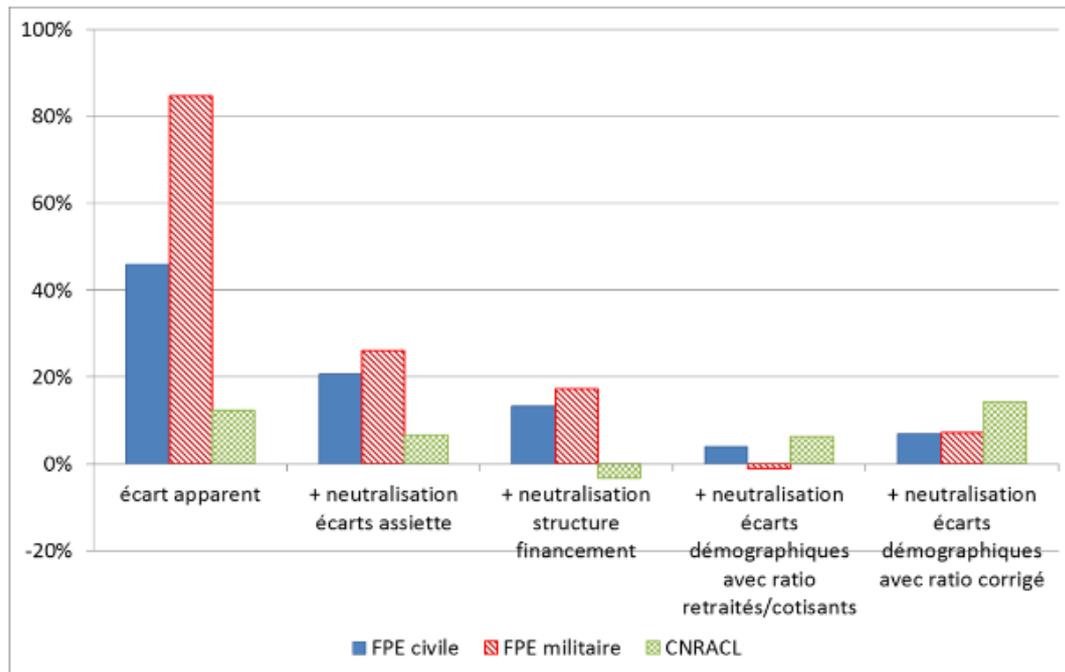
Le comité d'orientation des retraites dans son huitième rapport est toutefois revenu sur cette question.

À l'issue des corrections appliquées, les écarts apparents entre les taux de contribution nécessaires pour équilibrer les régimes, qui dessinent le

panorama de régimes très diversement « généreux », sont considérablement réduits.

D'un écart apparent de plus de 40 % pour la fonction publique civile, on passe à un écart compris entre 2,9 et 4 points selon les estimations.

Écarts des taux d'effort contributif des régimes de la fonction publique avec ceux du secteur privé selon l'indicateur considéré



Source : calculs SG-COR.

Source : COR, réunion du Conseil du 31 mai 2017

Le taux de cotisation permettant d'équilibrer les prestations versées par les régimes de retraite s'élevait à 23,1 % en 2016 selon les calculs du COR avec des écarts à cette moyenne par régime nettement plus modérés que les écarts, très marqués de leur côté, entre les taux apparents correspondants pour chaque régime, qui ne rendent pas compte de la pression financière exercée par les différents régimes de retraite.

**Taux de cotisation harmonisés et taux de prélèvement
d'équilibre des régimes en 2016**

Population	Taux de cotisation apparent	Masse de rémunération superbrute (milliards d'euros)	Taux de cotisation normalisé à assiette de cotisation comparable	Taux de prélèvement d'équilibre	Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique	Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du "ratio démographique corrigé"
	A	B	C	D	E	F
Salariés du secteur privé	22,7%	871	15,4%	21,7%	18,8%	21,9%
Fonctionnaires d'Etat civils	73,1%	116	38,3%	36,5%	23,0%	26,2%
Fonctionnaires d'Etat militaires	114,1%	25	43,1%	39,7%	18,1%	27,2%
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers	35,7%	92	22,4%	19,8%	26,0%	33,3%
Professionnels libéraux (hors avocats)	13,8%	50	12,2%	8,9%	15,6%	15,5%
Artisans et commerçants	21,1%	44	14,5%	20,8%	11,2%	10,9%
Non-salariés agricoles	22,5%	8	18,4%	104,1%	21,7%	19,0%
Tous régimes			18,2%	23,1%	23,1%	23,1%

Lecture : en 2016, le taux de prélèvement d'équilibre pour les régimes de salariés du secteur privé, avec prise en compte du ratio démographique corrigé, est estimé à 21,9 %.

Note : les rémunérations sont estimées à partir de sources statistiques diverses. Les cotisations et assiettes de cotisations sont relatives au risque vieillesse. Les cotisations « tous risques » sont incluses dans la masse des rémunérations super-brutes. Les salariés du secteur privé comprennent les non-titulaires de la fonction publique. Pour les professionnels libéraux, la population ne comprend pas les avocats.

Source : calculs SG-COR

Le détail des corrections nécessaires est récapitulé ci-dessous.

Détail des corrections nécessaires pour rendre les efforts contributifs des régimes de fonctionnaires et de salariés plus comparables

La première contribution à la réduction des écarts apparents est attribuable à la **neutralisation des différences d'assiette de cotisation**. Plus l'assiette est étroite, plus le taux de cotisation doit être élevé. La réduction de l'écart entre taux apparent des salariés privés et taux des fonctionnaires civils atteint alors 30 points. C'est ici principalement la question des primes exclues de l'assiette de cotisation dans la fonction publique qui est en cause.

Une deuxième opération conduit à **neutraliser les effets des financements nécessités par les avantages non contributifs** des régimes autres que ceux de la fonction publique, pour lesquels les taux de contribution sont fixés, dans les régimes de la fonction publique, à un niveau permettant de les financer. On aboutit à un taux de prélèvement d'équilibre qui rapporte les masses de dépenses des régimes à la masse des rémunérations des affiliés. Cette correction permet de réduire l'écart apparent des taux de contribution d'équilibre des salariés et des fonctionnaires civils pour le porter à 15 points. Les cotisations des salariés devraient être augmentées si elles étaient appelées à financer ces avantages tandis que les contributions nécessaires à l'équilibre du régime des fonctionnaires civils de l'État seraient légèrement réduites.

Enfin, les **différences de situation démographique des régimes** peuvent expliquer des écarts de taux de contribution. Des différences dans les ratios de cotisants sur les prestataires supposent qu'un régime où ce ratio est comparativement faible doit avoir un taux de contribution supérieur.

La correction démographique peut emprunter deux voies selon qu'on souhaite prendre en compte les écarts provenant de conditions d'ouverture des droits différentes (que ce soit pour des raisons institutionnelles ou du fait de choix personnels des pensionnés). Le niveau encore relativement élevé des départs précoces dans la fonction publique aboutit à estimer un taux d'équilibre corrigé du fait démographique plus important quand on impute à ces régimes les charges correspondantes.

Sans correction des conditions particulières d'ouverture des droits, la différence entre les taux d'équilibre des salariés et des fonctionnaires civils n'est plus que de 4,2 points. Le nombre plus élevé de fonctionnaires à la retraite précoce porte cet écart à 4,3 points. Le besoin de financement des pensions précoces aboutit dans les deux cas à relever le taux de contribution d'équilibre, de 3,1 points pour les salariés du privé et de 3,2 points pour les fonctionnaires civils.

Ces corrections ne sont pas parfaites, mais elles offrent une image plus fidèle que celle dessinée à partir des taux de contribution apparents des efforts contributifs comparés dans les régimes.

Selon l'actualisation proposée par le rapport du COR pour 2019, le taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique était de 21,9 % en 2017 (en baisse par rapport aux estimations antérieures), celui

nécessaire à l'équilibre du régime des fonctionnaires civils de 19,6 % assez proche de la situation du secteur privé salarié (16,7 %).

Taux de cotisation harmonisés et taux de prélèvement d'équilibre en 2017

Population	Taux de cotisation apparent (cotisations / assiette légale de cotisations) 1	Taux de cotisation normalisé à assiette comparable (cotisations / rémunérations) 2	Taux de prélèvement d'équilibre (pensions / rémunérations) 3	Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique 4
Salariés du secteur privé	24,0%	14,8%	21,4%	16,7%
Fonctionnaires de l'État	68,1%	39,0%	35,3%	19,6%
Militaires (régime de l'État)	110,3%	40,9%	36,2%	15,5%
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers	36,8%	23,2%	20,3%	21,6%
Professionnels libéraux (hors avocats)	12,8%	9,1%	7,2%	11,5%
Artisans et commerçants	18,1%	13,2%	18,5%	10,1%
Non-salariés agricoles	18,3%	18,3%	97,2%	18,3%
Tous régimes		17,9%	21,9%	21,9%

Lecture : en 2017, le taux de prélèvement d'équilibre pour les régimes de salariés du secteur privé, avec prise en compte du ratio démographique, est estimé à 16,7 %.

Note : les rémunérations sont estimées à partir de sources statistiques diverses. Les cotisations et assiettes de cotisations sont relatives au risque vieillesse. Les cotisations « tous risques » sont incluses dans la masse des rémunérations super-brutes. Les salariés du secteur privé comprennent les non-titulaires de la fonction publique.

Sources : législation, données des régimes et calculs SG-COR

Source : rapport du COR, 2019

Il demeure un écart de l'ordre de 2,9 points, qui pour n'être pas négligeable, correspond à un peu moins de 2 milliards d'euros de prélèvements supplémentaires.

Celui-ci suggère que si les prélèvements au profit des régimes de retraite des fonctionnaires devaient être calés sur ceux du régime général, les pensions des fonctionnaires civils de l'État devraient être réduites de l'ordre de 2 milliards d'euros.

Cependant, cette conclusion conserve quelques fragilités, dans la mesure où les différences structurelles entre les emplois des deux régimes peuvent contribuer à des écarts résiduels à l'ampleur aujourd'hui mal appréhendable.

2. Le poids des dépenses de solidarité est comparable entre les régimes de fonctionnaire et ceux des salariés mais leur structure est très différente, les départs précoces jouant beaucoup plus dans la fonction publique

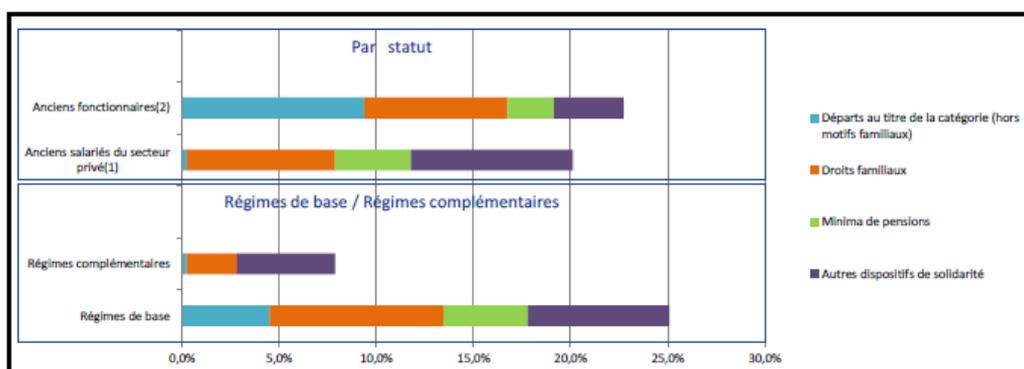
La part des dépenses de pension relevant de transferts de solidarité¹ est légèrement supérieure dans les régimes de la fonction publique.

Pour les pensions de droit direct, dans les régimes de salariés ces dépenses s'élevaient à 54,9 milliards d'euros, soit 20,4 % de l'ensemble.

Dans les régimes de la fonction publique (les trois volets de la fonction publique confondus), elles représentent 22,7 % des dépenses de pension de droit direct. Pour les seuls fonctionnaires civils de l'État, la part des dépenses de solidarité est inférieure.

La composition des avantages de solidarité diffère entre les deux catégories, les avantages au titre des départs anticipés représentant 9 % des pensions directes dans la fonction publique contre une part nettement plus modeste dans le secteur privé (3,8 %) pour lequel prédominent les validations de trimestre au titre de l'inactivité.

Part des dispositifs de solidarité dans les montants de pension de droit direct servies par les régimes de retraite de la fonction publique et des salariés (régimes de base et complémentaires)



⁽¹⁾ CNAV + MSA salariés + AGIRC-ARRCO + IRCANTEC

⁽²⁾ Régime de la fonction publique de l'État + CNRACL + RAFP

Lecture : en 2016, la part des dispositifs de solidarité a représenté 20,1 % des pensions de droit direct versées dans les régimes des anciens salariés du secteur privé et 22,7 % dans ceux des anciens fonctionnaires.

Champ : ensemble des retraités de droit direct ou de droit dérivé au 31 décembre 2016. Pensions hors minimum vieillesse et pensions de retraite anticipée pour invalidité versées aux moins de 62 ans dans les régimes spéciaux.

Source : rapport du COR, 2019

¹ Hors pensions de réversion qui pour représenter des avantages non contributifs ne sont généralement pas considérées comme relevant de droits de solidarité, cette exclusion étant contestable.

Il n’y a pas d’équivalence évidente entre ces avantages de solidarité, les uns permettant de compenser des trajectoires professionnelles « heurtées », les autres de compenser des conditions de travail considérées comme particulièrement difficiles.

Les régimes de la fonction publique réservent ainsi davantage de droits au titre de la pénibilité du travail à travers les statuts réservés aux personnels de la catégorie active que les régimes de salariés.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes avait exploré l’impact d’un alignement des statuts actif et sédentaire sur ce dernier

Ce scénario recouvre une partie des préconisations du rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites.

Au 31 décembre 2018, il y avait **462 372 pensions au titre de la catégorie active avec un motif de départ pour ancienneté, soit environ 29,1 % des pensions civiles de droit direct. Cette proportion décroît depuis 2003 (32,3 %)**. Au sein de la catégorie active, les instituteurs et professeurs des écoles représentent 51 % des pensions, le personnel d'Orange et la Poste 21 % et les policiers 17 %. Les femmes représentent 39 % des pensions au titre de la catégorie active, et plus de 9 femmes sur 10 de la catégorie active sont des institutrices ou des professeures des écoles. En 2018, la pension mensuelle moyenne (montant principal et accessoires) s’élève à 2 118 euros pour un actif parti au titre de l’ancienneté contre 2 262 euros pour un sédentaire parti au titre de l’ancienneté.

La part de la dépense relative aux actifs partis pour ancienneté s’élève à 29 % de la dépense totale au 31 décembre 2018.

La part des dépenses correspondant aux pensionnés ex-actifs en retraite avant 63 ans (âge moyen des liquidations des sédentaires et des salariés) n’est pas identifiable mais la majeure partie des 60 000 pensions versées à des titulaires de pensions civiles de droit direct de moins de 60 ans provient sans doute des catégories actives, contingent auquel il faut ajouter une partie de 227 578 pensions versées à des fonctionnaires civils entre 60 et 64 ans.

Ainsi sur la base de la valeur unitaire des nouvelles pensions liquidées à ce titre en 2018 et d’une estimation selon laquelle la moitié des pensionnés d’un âge compris entre 60 et 64 ans seraient d’anciens fonctionnaires de la catégorie active, le montant des pensions de droit direct correspondant aux fonctionnaires de ces catégories d’un âge inférieur à 62 ans seraient de l’ordre de 5,3 milliards d’euros.

Une estimation alternative avait pu être avancée, le service des retraites de l’État proposant un chiffrage à 2,3 milliards d’euros pour les gains en 2020 d’une suppression de la possibilité de départ anticipé en 2015, dont 1,4 milliard d’euros pour la fonction publique d’État et 900 millions d’euros pour la CNRACL.

**Caractéristiques comparées des pensions en stock pour les actifs
et pour les sédentaires**

Pension avec un motif de départ pour ancienneté	Actif	Sédentaire
Durée moyenne en trimestre des services retenus	137,5	134,9
Durée moyenne en trimestre des services acquis	138,4	137,8
Durée moyenne en trimestre des bonifications retenues	8,1	5,0
Durée moyenne en trimestre des bonifications acquises	9,4	5,9
Part en % des pensions avec décote	11,5	7,7
Part en % des pensions avec surcote	3,6	29,5

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Au cours de l'année 2018, il y a eu 11 820 pensions nouvelles au titre de la catégorie active avec un motif de départ pour ancienneté. La catégorie active représente ainsi 21 % des départs au titre de l'ancienneté. Les instituteurs et professeurs des écoles concentrent 44 % des départs des actifs en 2018, le personnel d'Orange et la Poste 26 % et les policiers 15 %. Les femmes représentent 37 % des départs du flux d'actifs en 2018.

Pour les **pensions nouvelles de 2018, le montant mensuel moyen (montant principal et accessoires) s'élève à 2 216 euros pour un actif parti au titre de l'ancienneté, montant moyen sensiblement identique à celui d'un sédentaire parti au titre de l'ancienneté (2 215 euros).**

L'importance relative des pensions d'actifs liquidées provient à la fois d'un taux de liquidation relatif élevé (du fait de diverses bonifications) et d'une durée de service supérieure en moyenne à celle des sédentaires.

Ainsi les actifs cumulent une durée de service de la pension et un niveau de pension supérieurs à ces derniers, qui ne semble pas pouvoir être expliqué uniquement par un effort contributif supérieur.

**Caractéristiques comparées des pensions nouvellement liquidées en 2018
pour les actifs et pour les sédentaires**

Pension avec un motif de départ pour ancienneté	Actif	Sédentaire
Durée moyenne en trimestre des services retenus	147,1	139,0
Durée moyenne en trimestre des services acquis	148,4	140,6
Durée moyenne en trimestre des bonifications retenues	7,7	4,4
Durée moyenne en trimestre des bonifications acquises	9,2	5,3
Part en % des pensions avec décote	24,5	14,7
Part en % des pensions avec surcote	12,0	47,9

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Les caractéristiques des populations concernées offrent davantage d'explications.

Au demeurant, la particulière difficulté des métiers exercés est appelée à renforcer son pouvoir explicatif.

Au 31 décembre 2018, il y avait près de 255 600 actifs non retraités représentant 14 % des affiliés non retraités. Cette proportion est nettement inférieure à celle constatée pour les retraités (29 %), traduisant le fait notamment que deux corps d'actifs, les instituteurs/professeurs des écoles d'une part et les actifs de la Poste et Orange d'autre part, sont en extinction.

Pour les instituteurs et professeurs des écoles, c'est à partir de la génération 1972 que ce corps va entrer en extinction. Les actifs d'Orange et la Poste vont fortement décroître à partir de la génération 1965 et vont entrer en extinction à partir de la génération 1971. La part des actifs parmi les affiliés non retraités civils, culmine avec la génération 1963 (20 %) avant de se situer autour de 11 % avec la génération 1970 et 15 % pour la génération 1975. Au 31 décembre 2018, les policiers représentent la première population des actifs (46 %), devant les instituteurs et professeurs des écoles (24 %) et les surveillants de la pénitenciaire (11 %).

Actuellement, les actifs avec une date d'ouverture des droits à 52 ans sont majoritaires parmi les actifs et ce phénomène va se renforcer au fil du temps.

À partir de la génération 1974, plus de 90 % des actifs seront des actifs avec une date d'ouverture des droits à 52 ans.

Dans ces conditions, il peut apparaître quelque peu réducteur de fonder une appréciation du caractère équitable du statut réservé aux effectifs de la catégorie active sur des critères exclusivement financiers.

Au demeurant, ces derniers mériteraient d'être identifiés.

Si la jouissance d'une pension précoce est un avantage qui tend à offrir aux personnels dont s'agit un taux de rendement de leurs contributions sur le cycle de vie¹ relativement élevé par rapport à d'autres situations, appréhender le supplément de pension retiré sur le cycle de vie du fait de l'âge plus précoce de liquidation pour un actif, imposerait de comparer la situation constatée avec une hypothèse alternative en considérant que la personne concernée parte à la retraite en tant que sédentaire.

Le ministère de l'action et des comptes publics ne dispose pas d'éléments tangibles sur ce point.

Il estime qu'il faudrait construire un scénario alternatif, avec une nouvelle date de départ à la retraite mais aussi avec un nouveau montant de pension à la liquidation.

Il est très regrettable que ce scénario ne soit pas disponible alors même que la réforme des retraites en cours d'élaboration repose dans ses équilibres sur une banalisation du statut reconnu aux catégories actives et superactives.

Ce nouveau montant de pension à la liquidation tiendrait compte d'une durée de services plus importante et, éventuellement, de la suppression de certaines bonifications liées à la catégorie active, bonification du cinquième notamment.

Les économies seraient moindres que celles estimées comptablement.

On peut cependant mentionner ici que, selon une étude de la DREES² publiée en 2014 comportant une **simulation de l'affiliation des fonctionnaires de différentes générations aux régimes du secteur privé, les impacts** de cette dernière **sur la pension des fonctionnaires, qui seraient globalement limités et non univoques**, affecteraient profondément les fonctionnaires des catégories actives comme le montre le tableau ci-dessous.

¹ Il convient de distinguer le taux de rendement instantané, appréhendé au moment de la liquidation de la pension et un taux de rendement sur le cycle de vie, qui, notamment, conduit à tenir compte de la durée de service des pensions.

² Note DREES n° 14-22, simulation des règles CNAV-AGIRC-ARRCO sur les carrières de fonctionnaires, COR séance plénière du 10 avril 2014 sur « les carrières salariales et retraites dans les secteurs privé et public ».

Écart de pension pour les fonctionnaires de trois générations après application des règles du secteur privé (par rapport à la pension moyenne)

	Génération 1954	Génération 1958	Génération 1962
<i>Ensemble</i>	- 3,6 %	+ 2,4 %	- 0,2 %
<i>Sédentaires</i>	- 0,9 %	+ 3,8 %	+ 0,7 %
<i>Actifs</i>	- 14,8 %	- 1,7 %	- 3,6 %
<i>Non-cadres</i>	- 5,9 %	+ 1 %	- 2,4 %
<i>Cadres</i>	+ 1 %	+ 4,9 %	+ 3,5 %

Champ : personnes ayant validé au moins un trimestre à la fonction publique (hors militaires et retraités avant 54 ans).

Sources : échantillon inter-régimes des cotisants 2009, Trajectoire, CALIPER, DREES

En outre, comme selon le ministère de l'action et des comptes publics, il n'est actuellement pas possible d'établir une ventilation des cotisations versées entre la catégorie active et la catégorie sédentaire, une difficulté sérieuse existe pour appréhender les équilibres finaux d'une réforme de ces catégories.

3. Un taux de remplacement proche de celui des salariés, une grande variabilité selon les fonctionnaires

a) Des différences de conditions de liquidation entre les régimes de la fonction publique et les régimes des salariés qui se compensent les unes les autres

Les conditions de liquidation des pensions dans la fonction publique diffèrent de celles du régime général des salariés, mais sans que cette différence souvent présentée comme favorable aux fonctionnaires ne leur offre, en réalité, des avantages en soi. Cette propriété du mécanisme de liquidation ne se vérifie que sous réserve de conditions qui ne sont globalement plus réunies ces dernières années, ce qui n'empêche pas certains affiliés pour lesquelles elles sont vérifiées de tirer un bénéfice du système de liquidation.

Au sein de la fonction publique, la base liquidative correspond à la valeur moyenne des six derniers mois de traitement indiciaire ; pour le régime de base des salariés, la CNAV applique le taux de liquidation aux 25 meilleures années de la carrière revalorisée comme l'inflation. Par ailleurs, les salariés du privé sont affiliés à des régimes complémentaires en points, qui englobent jusqu'à 8 fois le plafond annuel de la sécurité sociale les salaires assurables.

A priori la différence entre les régimes de liquidation des salariés au régime général et des fonctionnaires de l'État (les liquidations de pensions des régimes spéciaux suivant également ce dernier mécanisme) offre aux fonctionnaires une plus forte protection contre les effets du décrochage des

assiettes de liquidation par rapport à la croissance économique, appelé à jouer plus fortement dans le régime général où l'assiette de cotisation sur les 25 meilleures années de la carrière, revalorisée comme l'inflation et non comme la croissance économique, implique un décrochage plus fort de l'assiette de liquidation.

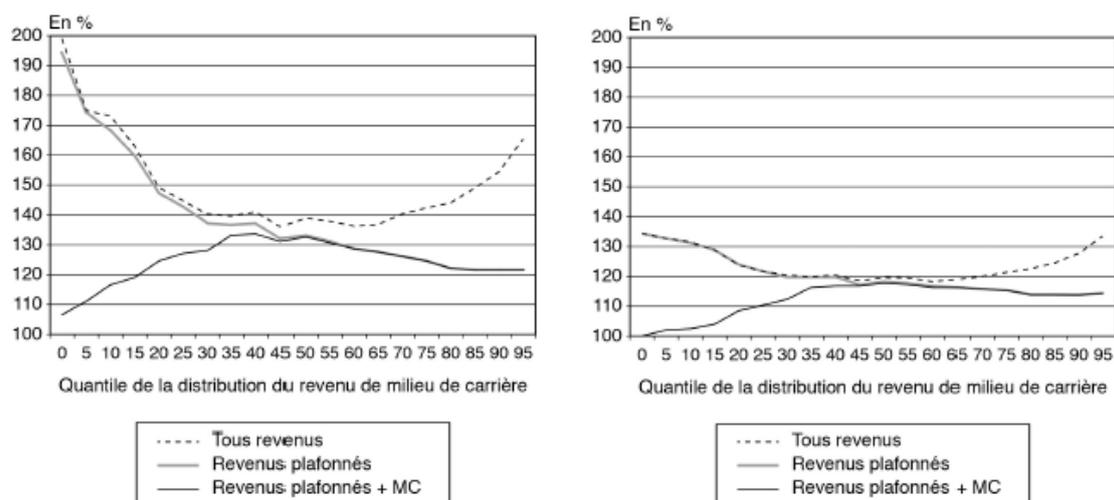
Au demeurant, des simulations réalisées sur des données anciennes montrent que plus la période de référence utilisée pour calculer les pensions est longue, moins la base liquidative de ces dernières est élevée.

Ainsi, le passage d'une référence à la moyenne salariale des 10 meilleures années à celle des 25 meilleures années dans le régime général s'est traduit par une réduction de la valeur relative de la base de liquidation des pensions qu'illustrent les deux graphiques ci-dessous.

Si dans tous les cas, un revenu estimé sur une partie seulement de la carrière considérée comme la plus favorable est supérieur à un revenu moyen de carrière, cette propriété est normalement d'autant plus vérifiée que la fraction de la carrière retenue est plus sélective.

Ainsi, entre un mécanisme de détermination du revenu moyen calculé sur les 10 meilleures années d'activité et un mécanisme basé sur les 25 meilleurs années d'activité, le rapport entre le revenu moyen et le revenu moyen d'activité estimé sur les 40 meilleures années, s'il demeure positif, se trouve considérablement réduit.

Ratios du revenu d'activité moyen calculé sur les 10 ou 25 meilleures années d'activité par rapport au revenu d'activité moyen des 40 meilleures années



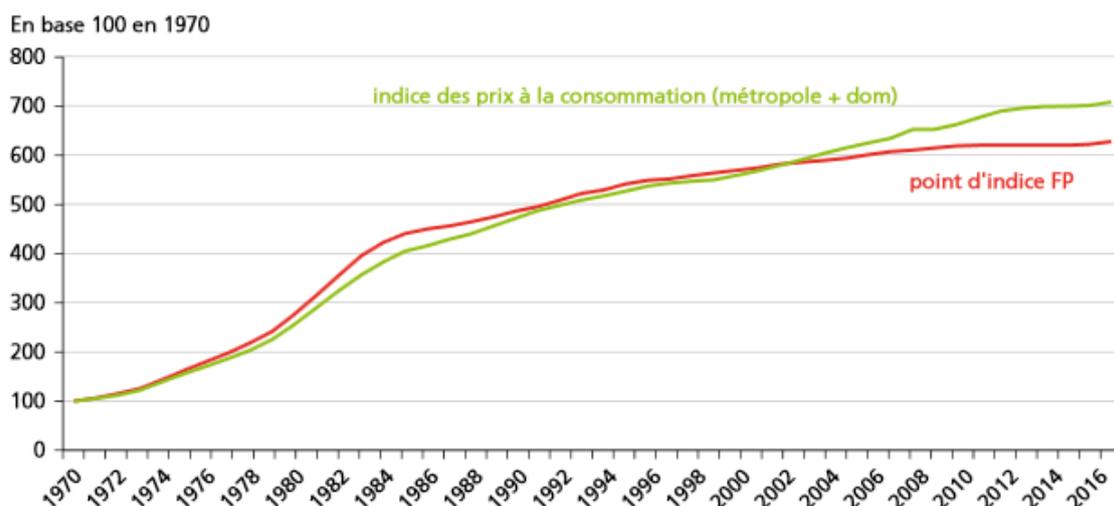
Source : « Les conséquences des profils individuels des revenus d'activité au long de la carrière sur les niveaux des pensions de retraite », Patrick Aubert, Cindy Duc, *Économie et statistique*, n°441-442-2011, INSEE

Cependant, le différentiel des dynamiques du salaire moyen servant à la base liquidative dans la fonction publique et dans les régimes de salariés

ne joue à la faveur des premiers que si les revenus indiciaires des fonctionnaires connaissent sur la dernière partie de leurs carrières (pour simplifier sur les 12,5 dernières années de celle-ci) une revalorisation supérieure à l'inflation, qui, dans le régime général fait l'objet d'une correction¹.

Or, le gel de la valeur du point d'indice tend à neutraliser les impacts de la meilleure prise en compte des progressions salariales des fonctionnaires, d'ailleurs ralenties en moyenne dans les fins de carrière, de sorte que les différences institutionnelles concernant la base liquidative des pensions exercent alors des effets mineurs, voire paradoxaux.

Évolution du point d'indice de la fonction publique et des prix à la consommation depuis 1970

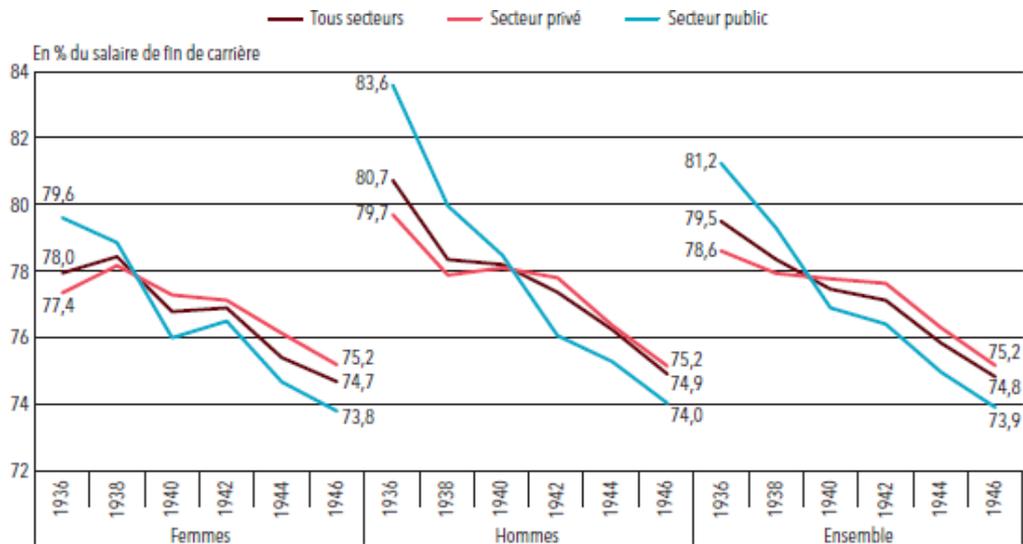


Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2018, DGAFF

Dans ces conditions, le taux de remplacement instantané (en pourcentage du salaire de fin de carrière) offert par les régimes des salariés tend à être supérieur à celui des régimes de la fonction publique.

¹ Elle se cumule avec les gains salariaux acquis au cours de la carrière, gains auxquels on peut assimiler les progressions sur les échelles indiciaires des fonctionnaires.

Taux de remplacement médian par génération pour les carrières complètes pour différents champs d'assurance vieillesse



Note > Le taux de remplacement médian correspond à la valeur telle que la moitié des personnes en ont un inférieur à celle-ci. Ces données ne sont pas corrigées de la mortalité différentielle. Le secteur d'activité (privé/public) correspond au régime de fin de carrière. Les régimes spéciaux de salariés sont classés avec la fonction publique.

Lecture > Pour la moitié des hommes nés en 1936 et finissant leur carrière dans le secteur public, la pension de retraite perçue correspond à moins de 84 % du salaire moyen versé avant le départ à la retraite, contre moins de 74 % pour les hommes nés en 1946.

Champ > Retraités de droit direct à carrière complète, en emploi salarié après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile ou les régimes spéciaux, résidant en France.

Sources > DREES, EIR 2012 ; Insee, panel tous salariés.

b) Dans la fonction publique, des taux de rendement des contributions plus élevés pour les carrières ascendantes

Au sein même de la fonction publique, la règle de calcul de la base liquidative sur les six derniers mois de traitement indiciaire est susceptible d'impliquer des effets asymétriques, dynamisant le taux de rendement des cotisants bénéficiant de rémunérations ascendantes, que cela provienne de « coups de pouce » ou du déroulement normal des carrières.

Or, les pentes des carrières sont fortement différenciées comme une étude distribuée lors de la séance plénière du COR du 12 avril 2018 le confirme globalement, qui permet, en outre d'observer, à partir de quatre cas-types de fonctionnaires (fonctionnaires de la génération 1950), que l'influence des primes sur les profils salariaux¹ est assez nettement contrastée selon les appartenances catégorielles et fonctionnelles des fonctionnaires.

¹ Les profils salariaux sont dessinés à partir des salaires relatifs des individus rapportés au salaire moyen par tête.

Les quatre cas-types de fonctionnaires

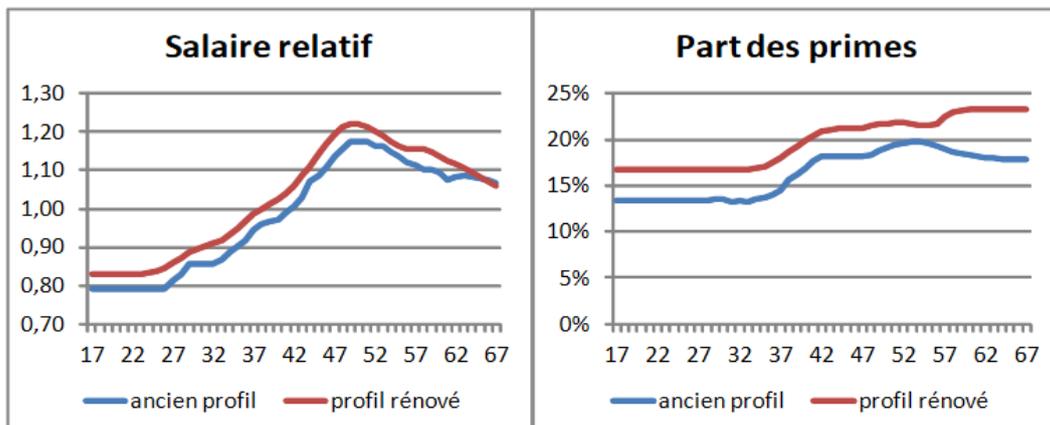
Les quatre cas-types envisagés par le COR se distinguent par l'appartenance catégorielle des fonctionnaires et par le taux de prime :

- le cas-type n° 5 est celui d'un fonctionnaire sédentaire de catégorie B avec un taux de prime moyen ;
- le cas-type n° 6 est celui d'un fonctionnaire de catégorie A (enseignant) avec une part de primes relativement faible ;
- le cas-type n° 7 est celui d'un fonctionnaire de catégorie A + pour lequel le taux de prime est comparativement élevé ;
- le cas-type n° 8 est celui d'un fonctionnaire de catégorie active (policier) avec un taux de prime relativement élevé.

Au total, la différenciation des taux de rendement des cotisations associée aux profils de carrière joue à l'avantage des catégories supérieures de la fonction publique excepté pour certains personnels de l'enseignement.

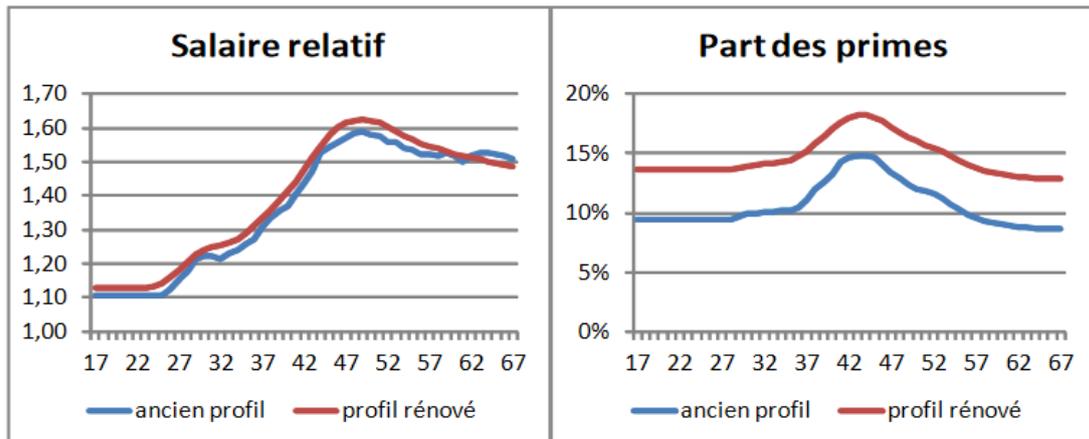
La règle de liquidation tend ainsi à exercer des effets contre redistributifs.

Cas-type n° 5 (catégorie B)



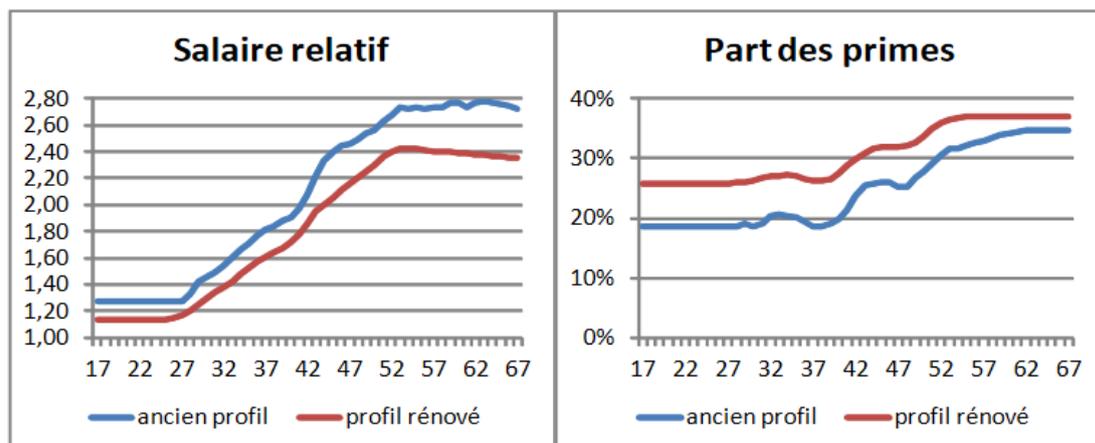
Source : COR

Cas-type n° 6 (catégorie A- professeur)



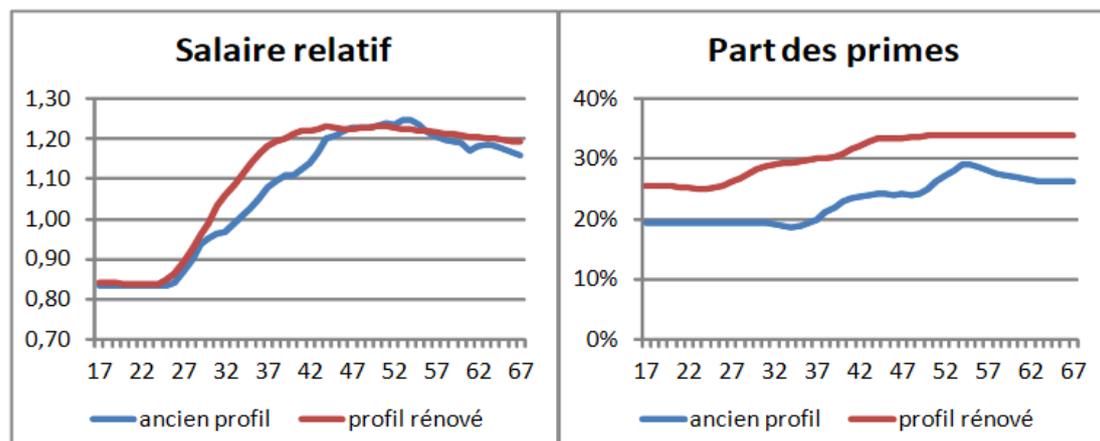
Source : COR

Cas-type n° 7 (catégorie A +)



Source : COR

Cas-type n° 8 (Catégorie active - policier)



Source : COR

Il existe ainsi une grande variété des pentes salariales entre les catégories étudiées. En outre, la part des primes dans la rémunération totale évolue assez sensiblement mais différemment selon les personnels.

Les fonctionnaires de catégorie A connaissent une progression de leur carrière beaucoup plus nette que ceux des autres catégories.

Toutefois, les cas-types confirment également tous que les carrières salariales relatives ne progressent pas en fin de carrière, s'aplatissant au mieux (cas -types 7 et 8) et allant même jusqu'à décliner pour les cas - types 5 et 6. Pour les cas-type 5 (B sédentaire) cette inflexion serait encore plus forte si les taux de prime suivaient les évolutions indiciaires.

Pour les professeurs, c'est, au contraire, la baisse du taux de prime après 45 ans (à partir d'un taux de prime déjà comparativement faible) qui induit une réduction du salaire relatif de fin de carrière.

A l'inverse, la forte élévation du taux de prime permet de consolider la progression du salaire relatif des personnels de catégorie A+, le salaire relatif des policiers suivant un profil plat assez précocement dans leur carrière, à l'image du profil de leur taux de prime, comparativement fort.

Les deux caractéristiques mises en évidence ci-dessus (part des primes et profil de versement des primes pendant la carrière) doivent être gardées à l'esprit à l'heure où la réforme des retraites en cours d'élaboration prévoit l'intégration des primes des fonctionnaires dans l'assiette des pensions.

Cette intégration produira des effets asymétriques dès lors que la réforme entend s'inscrire sous une contrainte budgétaire inchangée. Pour ce qui est de la différenciation des taux de primes ses propriétés asymétriques sont évidentes.

Mais il faut également tenir compte de la séquence temporelle, et de la pente coïncidente, suivies par les primes dans la rémunération des agents. En effet, compte tenu de l'indexation des points, servant de base au futur régime universel de retraites sur le salaire moyen par tête, le profil temporel des primes, variable selon les agents, conduira à différencier leur profil d'accumulation de droits.

Il serait souhaitable de disposer, comme sur de nombreuses autres dimensions de la réforme, d'éléments d'appréciation sur ce point.

c) L'exclusion des primes de la base liquidative des pensions modère le « sur rendement » associé aux carrières ascendantes et réduit le taux de remplacement offert par leurs régimes aux fonctionnaires par rapport aux salariés du secteur privé

Les évolutions contrastées exposées ci-dessus tendent à suggérer que dans de nombreux cas, c'est la progression des primes qui assure un certain dynamisme aux revenus de fin d'activité.

La non intégration des primes dans le traitement de liquidation conduit ainsi à réduire l'avantage tiré de la pente des carrières propre aux fonctionnaires des catégories supérieures.

De ce point de vue, la situation des enseignants pour lesquels la baisse de la part des primes, déjà faible, réduit les salaires relatifs en fin de carrière, apparaît atypique.

Quoi qu'il en soit, pour les fonctionnaires, l'empreinte du régime de retraite est plus ou moins forte selon la structure des rémunérations.

Sur la période récente, la part des primes dans les rémunérations perçues par les fonctionnaires n'a cessé de s'alourdir. Elle a gagné 1,6 point depuis 2009, l'année 2016 marquant une pause du fait de la revalorisation du point d'indice intervenue au 1^{er} juillet de l'année.

La situation des fonctionnaires au regard de la structure de leurs rémunérations est très hétérogène en fonction de quelques critères discriminants.

La part des primes varie assez nettement selon le sexe. Les hommes employés dans la fonction publique d'Etat occupent des fonctions qui ouvrent à des primes proportionnellement plus élevées que les femmes. L'écart est très net puisqu'il atteint 5,5 points.

Un autre facteur discriminant très accusé réside dans l'appartenance catégorielle. Les catégories supérieures de la fonction publique d'Etat disposent d'un taux de prime plus fort que les autres et particulièrement élevé en général. Les fonctionnaires de catégorie A+ ont un taux de prime de 42,3 %, soit 22,3 points de plus que la moyenne.

Parmi les fonctionnaires des catégories supérieures, **les enseignants représentent une exception. Leur taux de prime est plus faible que pour la moyenne de la fonction publique (de 7,4 points).**

Enfin, le tableau ci-dessous montre l'influence des fonctions opérationnelles.

Les catégories actives et superactives bénéficient généralement de plus de primes que les fonctionnaires sédentaires.

Part moyenne des primes dans la fonction publique de l'Etat de 2009 à 2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ensemble fonction publique d'État	18,4%	19,3%	20,3%	20,4%	20,4%	20,6%	20,6%	20,0%
<i>dont : femmes</i>	16,2%	16,9%	17,8%	17,8%	17,9%	18,1%	18,1%	17,6%
<i>dont : hommes</i>	20,9%	22,2%	23,1%	23,3%	23,4%	23,5%	23,6%	23,1%
Cadre A+	40,2%	41,8%	43,1%	42,8%	43,4%	43,1%	43,0%	42,3%
Enseignants catégorie A	12,3%	12,4%	13,1%	12,9%	12,7%	13,0%	13,1%	12,6%
Catégorie B sédentaire	24,3%	25,3%	25,9%	26,3%	26,4%	26,6%	26,7%	26,0%
Policier catégorie active (à 50-54 ans)	33,7%	34,1%	34,4%	34,0%	33,9%	34,0%	33,9%	33,9%

Lecture : en 2016, les primes et indemnités représentaient en moyenne 20 % de la rémunération totale des fonctionnaires de l'État.

Champ : France métropolitaine. Agents titulaires civils des ministères de l'État travaillant à temps complet.

Source : INSEE, SIASP (2009-2016) ; traitement DGAFP-DESSI.

Source : COR, rapport 2019

Ces différences jouent en soi sur les taux de remplacement des fonctionnaires, qui sont plus faibles que dans le privé et varient selon les fonctionnaires.

C. QUELQUES ÉLÉMENTS SUR LES ÉQUILIBRES FINANCIERS DANS UNE PERSPECTIVE D'INSTAURATION D'UN RÉGIME EN POINTS

Le rapport du HCRR ne propose que des bribes de cadrage financier des préconisations qu'il formule.

Aucune information spécifique n'est fournie quant aux régimes des fonctionnaires. C'est l'une des raisons des inquiétudes éprouvées par l'opinion publique et par les intéressés.

Dans l'attente de travaux ultérieurs quelques aperçus peuvent être proposés, sous toutes réserves.

Il s'agit ici de proposer des éléments prospectifs, principalement qualitatifs, permettant d'apprécier les arbitrages sur lesquels repose le système quant aux fonctionnaires plutôt que de proposer une stricte modélisation quantitative de la réforme, que votre rapporteure spéciale appelle de ses vœux.

Les préconisations du rapport du HCRR relatives à l'architecture financière du régime universel de retraite reposent sur un taux de prélèvement de 28,12 % partagé entre les cotisations employeurs (60 %) et les cotisations salariés (40 %). Une partie serait assise sur une assiette correspondant à 3 fois le plafond annuel de la sécurité sociale, fraction à partir de laquelle seraient calculés les points acquis, une autre (2,81 %) serait assise sur des rémunérations dé plafonnées.

Pour la fonction publique, le dispositif implique un changement important avec l'intégration des primes dans l'assiette cotisée avec pour conséquence une intégration au mécanisme de détermination de la pension.

Les cotisations sur les primes permettront d'acquérir des points et, après conversion, influenceront sur le niveau des pensions.

Le barème proposé distingue une partie correspondant à un taux d'appel (28,12 %) des cotisations en excès (2,81 point) par rapport au taux de perception des cotisations appelées à déterminer les droits à retraite (25,31 %).

L'on comprend que, moyennant ces recettes, et compte tenu de la valeur des autres paramètres proposée par le rapport, une croissance de 1,3 % par an doit permettre, une fois les comportements de départ en retraite ajustés dans le sens d'un âge de retraite proche de l'âge-pivot (64 ans) d'assurer la soutenabilité du régime, c'est-à-dire sa capacité à extérioriser un équilibre permanent.

1. Les points acquis dans le régime universel ouvriraient moins de droits aux fonctionnaires, l'exemple des pensions civiles de l'Etat

Le taux de cotisation envisagée qui détermine le pouvoir d'achat de points, de 25,31 %, conduit à s'interroger sur les perspectives qu'il offre aux fonctionnaires de se constituer des droits à retraite compte tenu de la masse salariale de la fonction publique et du coût d'achat du point (10 euros) par rapport à la situation existant actuellement.

Pour se limiter aux pensions civiles de la fonction publique d'Etat *stricto sensu*, les pensions actuellement versées s'élèvent à 45,8 milliards d'euros. Le rapport du HCRR retient une valeur de conversion des points telle que le prix d'achat d'1 point sera, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, de 10 euros, le coefficient de conversion d'1 point étant de 55 centimes d'euro.

Ainsi, 100 euros de cotisations permettront d'acquérir 5,5 euros, pour un rendement technique de 5,5 %.

Avec une masse salariale cotisable, de l'ordre de 80 milliards d'euros (primes incluses mais hors contractuels non assujettis au CAS), les produits des cotisations s'élèveraient à 22,5 milliards d'euros ($80 \times 28,12 \%$), le nombre des points acquis étant instantanément, sur la base d'un montant de cotisations donnant droit à points de $(80 \times 25,31 \%) \times 20,3$ milliards, de 2,03 milliards au cours d'une année donnée.

Une telle masse de points donne un droit à pension de $(2,03 \times 0,55 \text{ euro}) = 1,11$ milliard d'euros par an.

Moyennant une séquence de 43 années d'accumulation de points, correspondant à la durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein dans le régime actuel au terme du durcissement de la condition correspondante (à 64 ans, âge-pivot, il faudra avoir commencé à travailler à

21 ans pour atteindre cette durée de cotisation), le nombre des points d'une génération fictive donnée équivaut au moment de la liquidation à un montant de pensions de 47,4 milliards d'euros (hors revalorisation de la valeur d'achat du point¹), soit davantage que les dépenses prévues en 2020.

Cependant, pour rendre les données comparables, il convient de procéder à quelques ajustements.

Il faut d'abord tenir compte de ce que la base de comparaison (les dépenses de pensions civiles de 2020) intègre des pensions correspondant à plusieurs générations, dont les dernières ont des pensions plus élevées que la pension moyenne du stock. Par exemple, les pensions liquidées en 2017 étaient supérieures de 11 % aux pensions liquidées en 2007 dans la fonction publique civile. Cet effet inflationniste sur les droits d'une génération peut être compensé, il faut le noter, par une réduction du volume des pensions, la démographie des fonctionnaires allant plutôt dans ce sens. A défaut de disposer d'une projection démographique complète, la compensation entre ces deux mécanismes ne peut être réalisée. Aussi néglige-t-on ici cet effet.

Il faut encore neutraliser les effets de l'intégration des primes des fonctionnaires qui représentent 20 % des points acquis, soit 9,48 milliards d'euros de droits sur une séquence générationnelle entière.

Avec l'intégration des primes, le déficit de droits constituables par rapport au système actuel atteint 7,88 milliards d'euros (47,8 milliards d'euros - 37,92 milliards d'euros).

Il s'agit là de fournir un repère, même incomplet, à une appréciation essentiellement qualitative, qui conduit à faire valoir que, même en ne considérant que la composante contributive du futur régime de retraite, pour les fonctionnaires civils de l'Etat, celui-ci recèlera moins de potentiel de constitution de droits à retraite que le régime actuel, et ce, malgré l'intégration des primes².

2. Les recettes instantanées découvrent un déficit de financement

Quant au produit des cotisations, (22,5 milliards d'euros, soit 80 milliards multipliés par le taux de la cotisation appelé de 28,31 %) affectées au financement du régime dans le futur système universel, il extériorise un **déficit de financement de 27,4 milliards d'euros par rapport à la situation observée en 2020, malgré le léger relèvement du taux de cotisations salariales et l'extension de l'assiette de cotisations aux primes annoncés.**

¹ Dont la prise en compte n'est ici pas nécessaire.

² Par ailleurs, les fonctionnaires bénéficieront sans doute moins de la recapitalisation des cotisations des salariés à carrières salariales discontinues liée au mode d'indexation des points sur la croissance du salaire moyen par tête. En revanche, du fait de leur situation d'emploi, qui leur offre une sécurité plus grande notamment aux âges les plus élevés, ils pourront se constituer des droits plus longtemps que les salariés du secteur privé, dont une partie très importante n'est plus en emploi aux âges de liquidation des pensions.

Ce **déficit révèle la nature mixte de la contribution employeur** qui finance le régime des pensions civiles des fonctionnaires, à la fois cotisation employeur et contribution d'équilibre.

La question posée est de savoir quelles sortes de déséquilibres sont ainsi financées.

Au total, la surcotisation employeur s'élève à 56,2 point de taux par rapport à la cotisation préconisée par le rapport du HCRR. L'intégration des primes permet d'alléger le taux apparent de cotisation de 20 % de sorte que l'écart est réduit de 14,9 points. Il passe à 41,3 points de taux. Soit un impact du déséquilibre démographique de 15 points de taux, l'écart n'est plus que de 26,3 points de taux.

Il représente environ 16 milliards d'euros.

Cette estimation peut être mise en regard des avantages non contributifs du régime des fonctionnaires civils qu'on peut estimer autour de 20 % des dépenses de pension, soit de l'ordre de 9 milliards d'euros.

Reste un écart de 7 milliards d'euros. Cet écart est analogue, mais sous les réserves mentionnées, à la réduction du potentiel de création de droits dans le futur régime pour les fonctionnaires civils de l'Etat.

Mais tout ceci ne concerne que le cœur contributif du système et il conviendra de trouver les financements pour compenser la situation démographique des régimes de fonctionnaires et, dans l'hypothèse où certains avantages non contributifs seraient maintenus, les montants de pension correspondants.

3. L'impact de l'intégration des primes des fonctionnaires

Moyennant les contraintes financières envisagées ci-dessus, l'intégration des primes dans les assiettes de liquidation des pensions est l'une des contreparties d'un changement de système d'unité de compte qui se traduirait en théorie (sans gel indiciaire) par la perte d'un avantage supposé du régime des fonctionnaires.

En outre, elle conduit à atténuer la redistributivité du nouveau système marqué par moins d'avantages pour les fonctionnaires à carrières ascendantes.

En effet, ces derniers fonctionnaires ont généralement des taux de primes supérieurs et devraient avec l'intégration des primes obtenir un soutien au rendement de leurs contributions, sous la réserve toutefois que le profil d'évolution des primes au long de la carrière n'induisse pas, combiné avec la règle d'indexation des points sur le salaire moyen par tête, des évolutions trop heurtées.

Néanmoins, la masse indemnitaire dans la fonction publique est très inégalement partagée.

L'impact de l'intégration des primes sera donc concentré sur certaines catégories de fonctionnaires, dont sont exclus les effectifs de l'enseignement.

C'est ce que montre, à sa manière, la proximité du taux de contribution théorique et du taux de contribution effectif des enseignants, qui contraste avec d'autres situations

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

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

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

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

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

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

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

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

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

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

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Dans ces conditions, ces personnels supporteront le poids du financement des droits supérieurs ouverts aux titulaires de taux de primes élevés.

Ils partageront cette situation avec les fonctionnaires les moins rémunérés.

En effet, le taux moyen des contributions au régime de pensions décroît à mesure que le revenu d'activité augmente.

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

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

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

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

La réforme crée donc un risque financier si le critère d'équité affiché (unifier les rendements contributifs) devait être appliqué.

La solution consistant à abaisser les taux de cotisation sur les revenus indiciaires et à élever ceux perçus sur les primes afin de neutraliser les effets de péréquation associés au changement de système pourrait restituer une forme d'équité mais moyennant des difficultés majeures quant aux salaires relatifs des uns et des autres.

Du côté des rémunérations d'activité, l'intégration des primes se traduirait donc, à taux de cotisation inchangés, par un rapprochement des taux effectifs de contribution avec les taux nominaux pour les fonctionnaires fortement primés.

Leur rémunération nette baissera en échange de quoi leurs droits à pension seront accrus mais dans un contexte où les rendements contributifs seront réduits.

En régime inchangé, les recettes du système devraient être accrues dans un premier temps les dépenses ne prenant le relais que plus tard. Mais, les paramètres du régime sont modifiés. Le taux de contribution baisse de sorte que les taux effectifs de contribution sont réduits.

D. UN SOLDE CUMULÉ RECORD DE 9,4 MILLIARDS D'EUROS FIN 2020

Lors de sa création par la loi de finances initiale pour 2006, le CAS « Pensions » a été doté d'un fonds de roulement de 1 milliard d'euros. À la fin de l'exercice 2020, il atteindrait 9,4 milliards d'euros, ce qui suppose, rappelons-le, un excédent des opérations réalisées en 2020 de 1,4 milliard d'euros.

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

Solde cumulé du CAS « Pensions » en fin d'année

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prév)
Solde cumulé en fin d'année	1,2	0,4	0,8	1,2	1,3	1,0	0,8	1,0	1,6	2,4	3,2	5,1	6,6	8,0

Source : projet annuel de performances pour 2020

Depuis 2014, de fait, le solde cumulé du compte ne cesse de croître, passant de 1,6 milliard d'euros alors à 9,4 milliards d'euros, en prévision pour 2020.

Cette dernière prévision inclut la révision de la prévision réalisée l'an dernier pour 2019 (8,4 milliards d'euros) qui a dû être corrigée à la baisse, du fait, en particulier de recettes moins favorables qu'envisagé initialement (voir *supra*).

Une amélioration du solde du CAS ne contribue pas nécessairement à améliorer le solde budgétaire

L'existence d'un excédent du CAS « Pensions » n'est pas équivalente à une amélioration du solde budgétaire.

Le financement du CAS est assuré par un système mixte combinant des prélèvements sur les salaires des fonctionnaires et des transferts entre administrations publiques (notamment dans le cadre des relations entre l'État et la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales CNRACL) et entre le budget général et le compte. Afin de neutraliser des doubles comptes, seules les dépenses de pensions du CAS sont prises en compte pour apprécier les charges de pensions de l'État, application d'un principe élémentaire de consolidation comptable. Dans l'hypothèse où la variation positive de ces charges est inférieure à celle des cotisations salariales, le CAS participe à une amélioration du solde public quelle que soit l'évolution des transferts entre administrations publiques et entre le budget général et le CAS.

Au total, entre 2014 et 2020, les recettes du CAS auront été supérieures à ses charges, améliorant le solde du compte de 7,8 milliards d'euros.

Au cours de cette période, pour le programme 741, l'augmentation du produit de la contribution employeur (3,1 milliards d'euros) a ainsi été employée à augmenter le « fonds de roulement » du CAS et non à financer des dépenses supplémentaires, que la progression des cotisations salariales a suffi à couvrir.

Le supplément de charges résultant pour le budget général de l'alourdissement des contributions au CAS « Pensions » ne s'est pas traduit par une hausse des dépenses nettes de l'État, non plus que par une dégradation du solde public.

Le relèvement des prélèvements obligatoires perçus auprès des actifs de la fonction publique a excédé les besoins de financement si bien que les opérations du CAS sur la période ont contribué à améliorer le solde public.

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

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

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

Le projet annuel de performances pour 2016 indiquait encore « *il n'apparaît pas souhaitable de modifier, par à-coups, le niveau des taux de contribution au CAS « Pensions » en budgétisation ou en cours d'année, dans la mesure où la dynamique spontanée des dépenses de pension ramènera mécaniquement le niveau du solde cumulé du CAS « Pensions » autour de 1 milliard d'euros. Une stabilisation des taux est donc privilégiée, de manière à atteindre ce niveau à moyen terme sachant que le solde d'exercice du CAS « Pensions » repassera en négatif à compter de 2020, en l'état actuel des dernières prévisions, sous l'effet de la croissance tendancielle de la dépense de pensions* ».

En principe, au regard de la forte augmentation du solde cumulé, les taux des contributions pourraient être baissés.

Une telle opération, appliquée aux contributions employeurs, permettrait au Gouvernement d'alléger temporairement les dépenses de personnel des ministères et des opérateurs.

Elle présenterait certains inconvénients compte tenu de l'augmentation des prélèvements directement supportés par les fonctionnaires.

En outre, la constitution de réserves n'est pas nécessairement illogique dans une perspective de long terme même si ces dernières extériorisent globalement une situation d'équilibre.

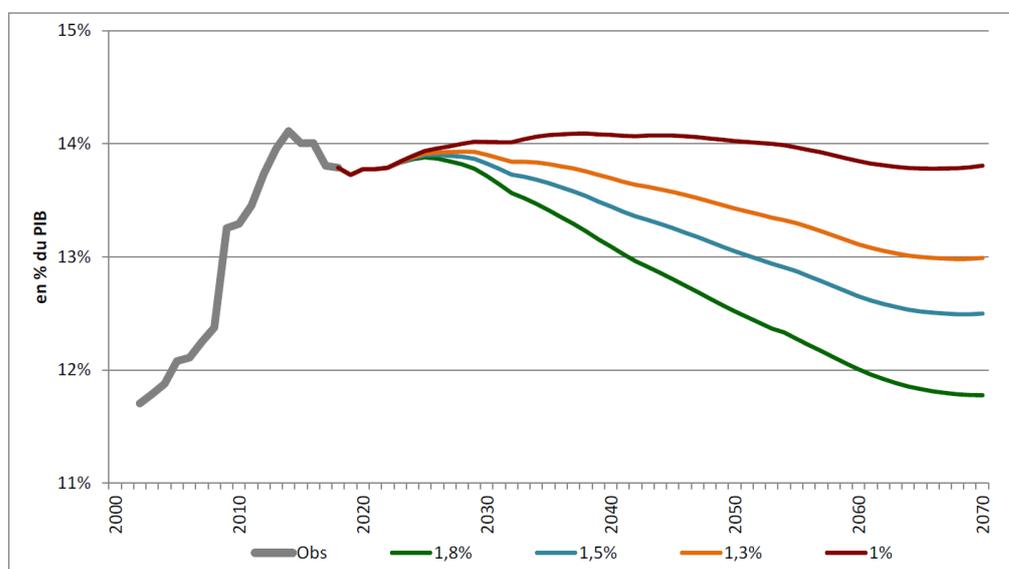
III. DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE MOYEN ET LONG TERME PLUTÔT RASSURANTES MAIS QUI REPOSENT SUR DES HYPOTHÈSES DONT LA SOUTENABILITÉ EST DISCUTABLE

A. LE RÉGIME DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT : UNE CONTRIBUTION POSITIVE À L'ÉQUILIBRE DU RÉGIME VIEILLESSE

À long terme, les dépenses publiques de retraites sont inscrites sur une trajectoire de réduction des prélèvements opérés par les retraites sur le produit intérieur brut, inscription à laquelle les dépenses de retraite des fonctionnaires contribueraient fortement

Les projections réalisées sur ce point par le COR en 2019 font apparaître, dans tous les scénarios macroéconomiques, une réduction plus ou moins forte du poids des dépenses publiques de retraite dans le PIB.

Projections des dépenses de retraites à l'horizon 2070 selon diverses hypothèses de croissance économique



Source : COR, rapport 2019

Sur ce point, les projections les plus récentes du COR, qui se caractérisent à court terme par une dynamique des dépenses de retraite un peu plus rapide que dans les projections antérieures, décrivent à l'inverse, une situation plus favorable à long terme puisque, même dans l'hypothèse la plus atone de croissance économique (+1 %), le poids des dépenses de retraite dans le PIB se réduirait.

Néanmoins, d'un niveau de 13,8 % du PIB en 2022, les dépenses de retraite pourraient s'accroître légèrement jusqu'en 2040 (14,1 %), mais dans le seul scénario de croissance basse, tandis qu'elles atteindraient entre 11,8 % du PIB dans l'hypothèse de croissance la plus forte (une croissance de 1,8 % l'an), soit une réduction de 2 points de PIB, (de l'ordre de la progression enregistrée entre 2002 et 2017) et 13,8 % du PIB dans le scénario de croissance le moins dynamique (une croissance annuelle de 1 %).

Dans les scénarios intermédiaires (1,3 % et 1,5 % de croissance) les dépenses publiques de retraite dans le PIB passeraient respectivement à 13 % du PIB et 12,5 % du PIB (soit un recul de 0,8 point de PIB et de 1,3 point de PIB).

Le COR complète ces informations¹ en prenant en compte les prélèvements obligatoires sur les revenus procurés par les dépenses publiques de retraite afin de calculer un agrégat de **dépenses publiques de retraite nettes** des prélèvements effectués.

¹ Il est d'autant plus nécessaire de procéder à cet enrichissement de l'information que les dépenses publiques de retraites sont partiellement financées par des prélèvements sur les revenus des retraités.

En 2018, les prélèvements en question (CSG, CRDS, contribution de solidarité pour l'autonomie ou CASA et assurance-maladie pour les retraites complémentaires) atteignaient 26,5 milliards d'euros, les dépenses nettes de retraite s'établissant à 298 milliards d'euros (12,7 % du PIB) contre 324,5 milliards d'euros de dépenses brutes.

L'alourdissement de la CSG appliquée en 2018 devait amputer les revenus nets de l'ordre de 0,3 point de PIB (environ 8 milliards d'euros).

Le calcul ne prend pas en compte les annonces du Président de la République du 10 décembre 2018, qui se sont traduites par l'adoption de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgences économiques et sociales.

Elles devraient se traduire par une baisse du supplément des prélèvements obligatoires imposé aux retraités du moins pour ceux dont le revenu fiscal de référence (RFR) de 2017 est compris entre 14 549 euros et 22 579 euros (pour une personne seule correspondant à une part de quotient familial), qui se verront appliquer au 1^{er} janvier 2019 un taux de CSG de 6,6 % au lieu de 8,3 %¹.

Ces perspectives ne sont pas suivies dans tous les scénarios par une amélioration des soldes financiers telle que le système de retraite atteindrait l'équilibre, même à long terme.

Après des perspectives de court terme prévoyant une détérioration du solde, au-delà des premières années de la décennie 2020², dans les deux scénarios de croissance relativement forte, le solde s'améliore.

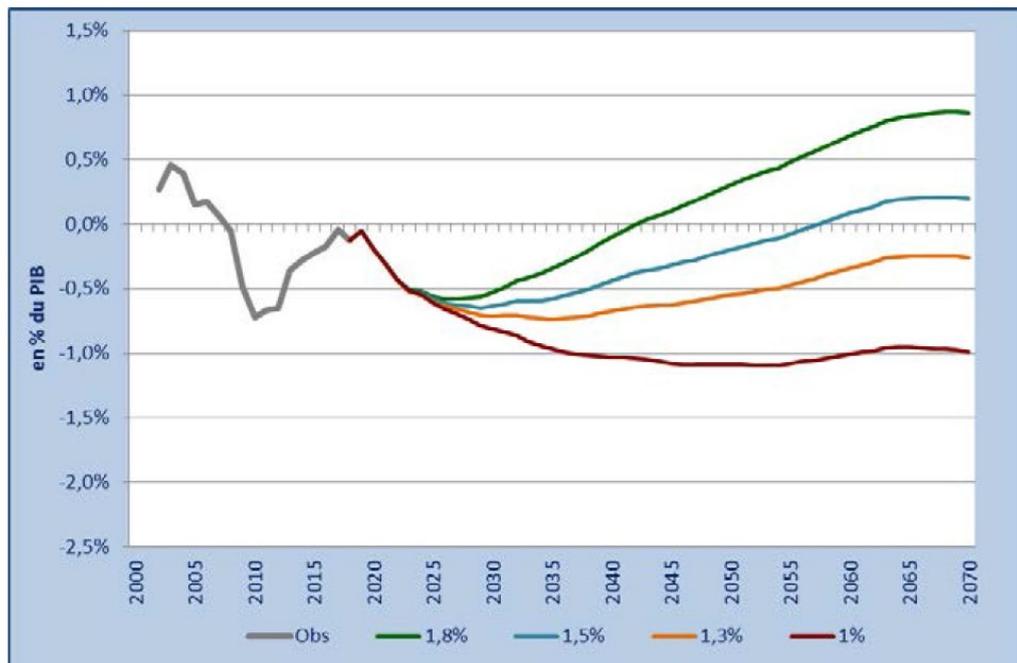
Néanmoins, dans les deux scénarios de croissance économique plus modérée, le système demeure en déficit et **il ne retrouve l'excédent dans l'hypothèse d'une croissance économique de 1,5 % l'an** que beaucoup plus tardivement que si la croissance économique se situe à 1,8 %.

Dans les deux plus mauvais scénarios économiques, le déficit, pour être continu, se réduit cependant dans le scénario d'une croissance à 1,3 %, qui est celui qui sert de cadrage à la réforme en cours d'élaboration.

¹ Voir ci-dessus pour une estimation de la moins-value de recette pour la CSG perçue sur les retraites servies par le service des retraites de l'État.

² Il est difficile d'analyser le creusement transitoire de ce déficit. Il ne paraît pas fondamentalement conjoncturel. Les décisions prises après la crise des « gilets jaunes » lui confèrent plutôt une dimension structurelle. Par ailleurs, l'on ne sait pas si le COR a intégré des modifications de comportement de départ en retraite, modifications que pourrait déclencher avec une certaine ampleur la mise en œuvre d'une réforme au 1^{er} janvier 2025.

Soldes financiers projetés du système de retraite (2000-2070)

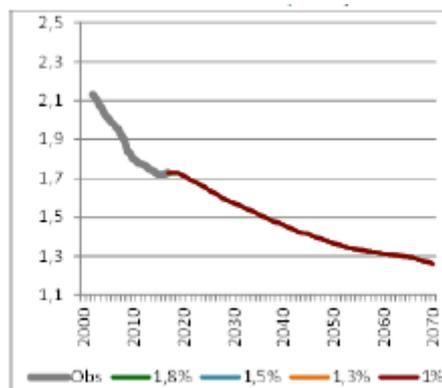


Source : rapport du COR Juin 2019

Les perspectives financières des régimes sont affectées, à législation constante, par le vieillissement de la population.

Le rapport démographique en ressort dégradé.

Rapport du nombre des cotisants au nombre des pensionnés



Source : rapport du COR Juin 2019

Le rapport du nombre de cotisants au nombre des retraités passe de 1,7 à 1,3 entre 2020 et 2070.

Dans deux scénarios correspondant aux taux de croissance économique les plus élevés, les besoins de financement supplémentaires seraient « financés », à législation constante, mais selon des modalités différentes.

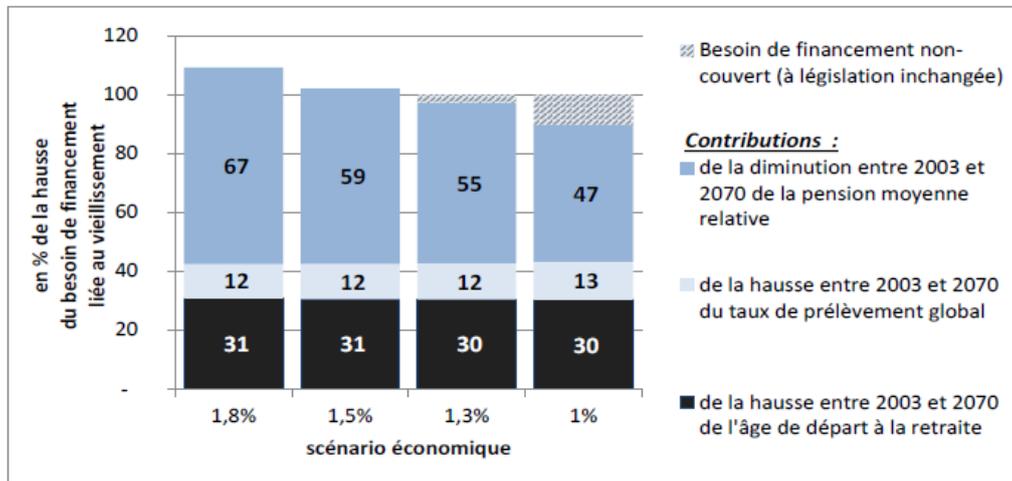
Dans le scénario à 1,8 % de croissance, la couverture est réalisée à plus des deux tiers par la diminution de la pension moyenne relative due au différentiel entre des revenus d'activité, base des contributions aux régimes, qui augmentent parallèlement au revenu national, et l'augmentation de la valeur moyenne des pensions affectée par un double décrochage (celui de l'assiette de liquidation limitée par les règles de calcul d'une assiette revalorisées en fonction de l'inflation et freinée par une référence historique non actualisée, celui de la revalorisation des pensions limitée à l'inflation). Le reste de l'équilibrage est attribuable pour 31 % à la hausse de l'âge de départ à la retraite et pour 12 % à la hausse du taux de prélèvement global.

Ces deux derniers facteurs de rééquilibrage jouent à peu près de la même manière dans les trois autres scénarios.

En revanche, le décrochage de la pension en valeur moyenne même s'il survient dans tous les cas est plus faible et implique une moindre limitation des dépenses de pensions, dont les poids dans le PIB sont alors plus importants (voir *supra*).

Le différentiel d'évolution des charges de pensions avec les recettes du système n'est plus suffisant pour en assurer l'équilibre dans deux scénarios sur quatre.

Contributions des trois leviers à la couverture des besoins de financement liés au vieillissement (cumul 2003-2070)



Lecture : dans le scénario 1,8 % à législation inchangée, 31 % du besoin de financement lié aux évolutions de la démographie et de l'emploi cumulées sur la période 2003-2070 seraient couverts par la hausse projetée de l'âge moyen de départ à la retraite sur la période, 12 % par la hausse du taux de prélèvement global et 67 % par la diminution de la pension moyenne relative, sous les hypothèses propres à ce scénario économique. Les mesures permettraient donc au système de retraite d'être en excédent.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.

Sources : rapports à la CCSS 2002-2018 ; projections COR – juin 2019.

Source : rapport du COR Juin 2019

Par rapport à ces projections, l'annonce que la réforme en cours d'élaboration aboutira à une soutenabilité de long terme du système suggère que, derrière une réforme systémique, les modifications paramétriques permettront de combler les besoins de financement projetés.

C'est donc que, par rapport aux perspectives décrites *infra* en ce qui concerne les valeurs des pensions, les durées de cotisation conditionnant le taux plein, les âges de liquidation effective attendus et les prélèvements alimentant le futur régime, une accentuation des évolutions interviendra.

Il est nécessaire que des simulations interviennent sur ce point. Il est dommage que la demande du Premier ministre récemment adressée au COR d'actualiser ses projections financières n'ait pas comporté une demande de projection à long terme dans les termes des paramètres du régime universel préconisé par le rapport du HCRR.

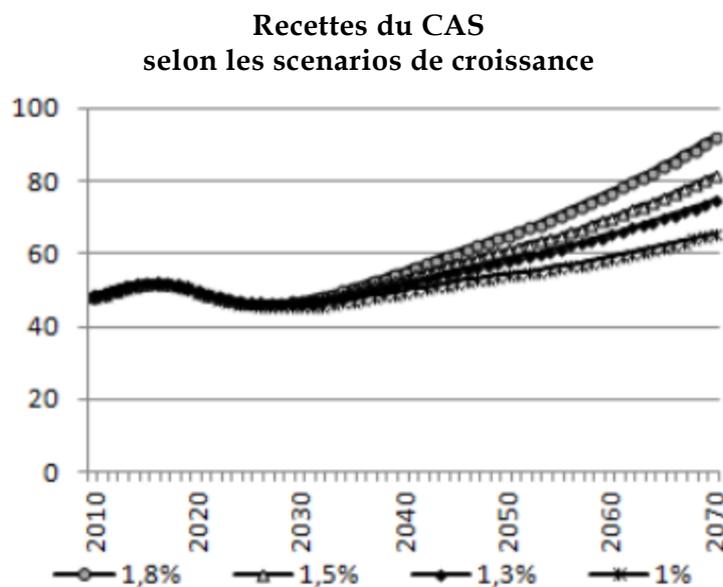
Par rapport à ces éléments de cadrage général, le régime de la fonction publique d'État contribuerait à l'allègement du poids des pensions dans le PIB et connaîtrait un solde positif dans tous les cas. C'était du moins la conclusion du rapport thématique du COR de novembre 2017 « Retraites, perspectives financières jusqu'en 2070 ».

Même si elles auraient mérité une actualisation au vu des enjeux de la réforme des retraites pour la fonction publique, les conclusions de ce

rapport paraissent pour l'essentiel ne pas devoir être fondamentalement modifiées.

Contrairement aux projections concernant l'ensemble des pensions, **le poids des pensions de retraite des fonctionnaires de l'État dans le PIB baisserait dans tous les scénarios**. Ce dernier résultat est acquis malgré la sensibilité des recettes à la croissance économique.

Selon la croissance, le COR estime que les recettes sont plus ou moins fortes, pouvant favoriser une réduction du taux des prélèvements obligatoires nécessaires à l'équilibre du régime¹.



Source : service des retraites de l'État, calculs du COR 2017

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

Il est important de relever que la projection réalisée par le COR repose sur l'hypothèse de taux de contribution employeurs inchangés alors que les besoins d'équilibre des dépenses pourraient justifier une baisse des contributions financières. D'autres conventions peuvent être utilisées. Quoi qu'il en soit, l'hypothèse du COR est déterminante pour les projections d'équilibre des régimes de retraite de la fonction publique. Et, par ricochet, elle détermine les projections de l'équilibre financier du système toutes retraites confondues.

¹ Le canal de transmission de la croissance économique aux recettes des régimes de pension des fonctionnaires apparaît peu évident dans un contexte de décrochage de la masse cotisable par rapport aux évolutions du PIB.

Le maintien d'un taux de contribution aux régimes de retraite des fonctionnaires inchangé constitue, pour le système de retraites pris dans son ensemble, une sorte d'affectation de taxes qui compense, au niveau de l'analyse de la soutenabilité des retraites, les éventuels déficits des régimes autres que ceux des fonctionnaires et modifie, en l'atténuant, la perception de la contrainte d'équilibre de ces régimes.

En outre, le repli du poids des pensions dans le PIB serait relativement beaucoup plus fort que pour les pensions totales.

Pour les pensions directes, le recul atteindrait 1 point de PIB en 2070, pour les pensions de droit dérivé, de 0,6 point de PIB.

Au total, les pensions de l'État baisseraient de 1,6 point de PIB, contribuant pour près des trois quarts à la baisse du niveau relatif des pensions totales dans le PIB.

Ce dernier résultat est sensible à l'évolution de la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires.

Les projections du COR étaient assises sur une hypothèse de stabilité confrontée au constat d'une élévation tendancielle de la part des primes dans la masse salariale de la fonction publique.

Or, la part des primes tend à augmenter.

Évolution de la part des primes dans les rémunérations de la fonction publique

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ensemble fonction publique d'État	18,4%	19,3%	20,3%	20,4%	20,4%	20,6%	20,6%	20,0%
<i>dont : femmes</i>	16,2%	16,9%	17,8%	17,8%	17,9%	18,1%	18,1%	17,6%
<i>dont : hommes</i>	20,9%	22,2%	23,1%	23,3%	23,4%	23,5%	23,6%	23,1%
Cadre A+	40,2%	41,8%	43,1%	42,8%	43,4%	43,1%	43,0%	42,3%
Enseignants catégorie A	12,3%	12,4%	13,1%	12,9%	12,7%	13,0%	13,1%	12,6%
Catégorie B sédentaire	24,3%	25,3%	25,9%	26,3%	26,4%	26,6%	26,7%	26,0%
Policier catégorie active (à 50-54 ans)	33,7%	34,1%	34,4%	34,0%	33,9%	34,0%	33,9%	33,9%

Lecture : en 2016, les primes et indemnités représentaient en moyenne 20 % de la rémunération totale des fonctionnaires de l'État.

Champ : France métropolitaine. Agents titulaires civils des ministères de l'État travaillant à temps complet.

Source : INSEE, SIASP (2009-2016) ; traitement DGAFP-DESSI.

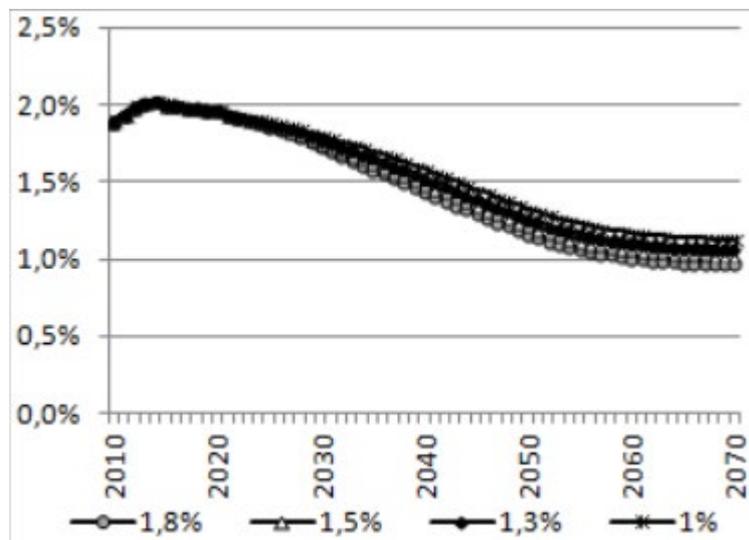
Source : rapport du COR, 2019

Une prolongation de la déformation des salaires correspondante se traduirait en un premier temps pas de moindres recettes, puis, à terme par de moindres dépenses.

Le taux de remplacement obtenu par les fonctionnaires se réduirait.

Évolution du poids des pensions de droit direct du régime de la fonction publique d'État

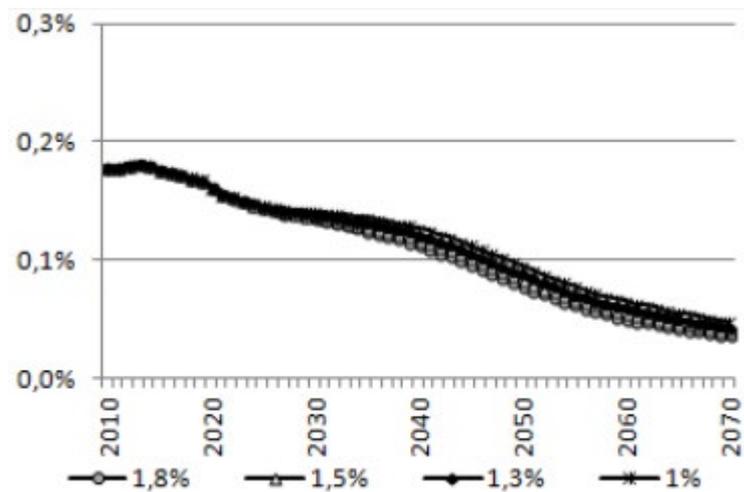
(en % du PIB)



Source : service des retraites de l'État

Évolution du poids des pensions de droit dérivé du régime de la fonction publique d'État

(en % du PIB)



Source : service des retraites de l'État

B. DES ENGAGEMENTS DE RETRAITE DE L'ÉTAT ESTIMÉS DANS UNE FOURCHETTE LARGE COMPRISE ENTRE 1 410 MILLIARDS D'EUROS ET 2 212 MILLIARDS D'EUROS

L'article 54 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 précise que « le compte général de l'État (...) comprend (...) une

évaluation des engagements hors bilan de l'État » dans son annexe. Au-delà de l'appréciation de la charge annuelle que représentent des pensions civiles et militaires de retraite dans le budget général, l'évaluation des engagements en matière de retraite permet de se représenter l'effort financier¹ associé aux droits à retraite déjà constitués (au titre des pensionnés mais aussi au titre des actifs affiliés au régime dans les conditions de droits qu'ils ont d'ores et déjà acquis).

1. Une évaluation des engagements correspondant aux droits acquis des assurés réalisée sur la base d'une valorisation complète des droits que les préconisations du rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites conduirait à réduire

a) Une évaluation au prorata de droits acquis pleinement valorisés remise en cause par les préconisations du rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites

Les conditions selon lesquelles les engagements de l'État sont évalués appellent une attention particulière dans le contexte actuel de réforme des régimes de retraite.

Dans l'hypothèse d'un basculement des fonctionnaires en activité² vers le nouveau régime, il conviendra, en effet, si l'on veut convertir les droits acquis dans les points appelés à cristalliser les droits de retraite des assurés, d'estimer la valeur de ces droits.

Le rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites a indiqué que les droits constitués au titre de la carrière professionnelle effectuée avant le 1^{er} janvier 2025 *« seraient garantis à 100 %, sur la base d'une photographie de ces droits réalisée au 31 décembre 2024 »*.

Mais, il faut avoir à l'esprit que **cette photographie est susceptible d'être prise selon différents angles plus ou moins ouverts, plusieurs méthodes étant envisageables pour valoriser les droits acquis.**

Or, la méthode préconisée par le rapport précité diffère du tout au tout de la méthode suivie pour estimer les engagements de l'État au titre des retraites des fonctionnaires dans le cadre de la comptabilité patrimoniale de l'État, qui n'étant que l'inverse des droits patrimoniaux des assurés, reflètent les droits acquis par ces derniers au moment où l'évaluation intervient.

Le rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites annonce que *« pour les régimes de retraite calculés en annuités et dépendant de la détermination d'un salaire de référence et d'une durée d'assurance requise, la*

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

² Cette opération concernera également les autres assurés sociaux et à quelques nuances près, soulèvera pour ces derniers des problèmes analogues.

photographie des droits constitués au 31 décembre 2024 conduira à faire comme si les assurés liquidaient leur retraite à cette date ».

Les régimes de fonctionnaires, comme le régime de base des salariés, entrent dans le champ des régimes pour lesquels serait mise en œuvre la méthode d'évaluation préconisée.

Cette dernière suppose donc de s'écarter des conditions de l'estimation des droits à retraite par les comptes nationaux.

Dans le compte général de l'Etat, les engagements de retraite de l'Etat sont évalués à ce titre sur la base d'une méthode dite des « unités de crédits projetées », cette méthode étant conforme à la norme comptable internationale IAS 19.

Une « réflexion en cours » sur les méthodes d'estimation des engagements de l'Etat

Le compte général de l'Etat pour 2018 inclut une observation qu'il convient de relever au vu du contexte de réforme des retraites.

Il y est en effet indiqué que « *la question de la comptabilisation des engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires de l'Etat et des militaires continue à faire l'objet de réflexions* ».

Ces dernières sont présentées comme étant motivées par l'inadéquation de la norme IAS 39 à la situation des régimes de retraite de l'Etat qui fonctionnent en répartition, la norme IAS étant jugée alors moins adaptée que pour des régimes supplémentaires d'entreprises ne supportant pas la charge intégrale des retraites des agents et disposant d'actifs inscrits au bilan.

Le sens de cette observation mériterait une certaine clarification.

A ce stade, elle semble correspondre à la préoccupation de restituer les engagements financiers de l'Etat au titre des retraites sur des bases plus à même d'en indiquer la soutenabilité. Il pourrait, en effet, paraître utile d'intégrer au calcul les créances des régimes sur les actifs, c'est-à-dire les gains futurs correspondant à leurs contributions, qui sont une sorte d'équivalent aux produits des actifs des régimes en capitalisation.

C'est le sens des démarches qui visent à identifier des écarts de financement plutôt que des engagements bruts à la signification relative dans des régimes par répartition.

Ainsi, en soi, les réflexions en cours ne semblent pas impliquer de modifications de la méthode d'estimation des droits acquis, c'est-à-dire de leur valorisation sur une base actualisée fondée sur les règles en vigueur des régimes.

La méthode des « unités de crédits projetés » conduit à raisonner en groupe fermé¹, comme si les régimes étaient clos, situation analogue à celle offerte en perspective par la réforme.

Les droits acquis au moment de l'évaluation sont seuls estimés, comme ce devrait être le cas lors du basculement vers le nouveau régime universel des retraites.

L'évaluation des droits conduit à estimer les droits acquis à partir de **la valeur actualisée des pensions qui seront versées** aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation, l'actualisation étant réalisée à **législation constante**.

Si les pensions futures des actifs sont prises en compte au prorata des années de service effectuées à la date de l'évaluation, **la valeur des pensions n'est pas calculée à partir d'une liquidation des droits sur la base des paramètres liquidatifs constatés lors de la fermeture du régime, mais sur la base d'assiettes projetées**, qui prennent en compte les déroulements de carrière jusqu'au terme de celle-ci.

On conçoit que **l'écart entre la comptabilisation des droits de retraite destinée à en apprécier les valeurs patrimoniales pour les assurés (leurs créances) et pour les régimes (leurs engagements) telle qu'elle est effectuée par les comptables nationaux et la méthode préconisée par le rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites est considérable**.

Dans le premier cas, l'évaluation intègre une valorisation complète des droits dans les termes du régime appelé à être fermé.

Dans le second cas, cette valorisation est réduite de la plage des rendements futurs des cotisations acquittées au moment de la bascule dans le régime universel découlant des projections des carrières complètes des affiliés.

b) Une question majeure d'équité

La préconisation du rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites soulève des problèmes juridiques et d'équité majeurs.

La logique d'un régime en répartition veut que les espérances de retours des cotisants soient déterminables dans les termes des pensions au financement desquelles ils contribuent par leurs cotisations.

Cette exigence d'équité s'impose à la composante juridique des droits. Elle ne peut aller au-delà et immuniser les cotisants contre les

¹ Pour le calcul des engagements de retraite de l'État en « groupe fermé », le champ retenu a été restreint aux seules charges de pensions des fonctionnaires titulaires et des militaires, à l'exclusion d'autres fonctionnaires (ceux employés par La Poste, par exemple) dont les droits font l'objet d'une évaluation distincte.

évolutions non juridiques relevant de la valeur économique des paramètres d'équilibre du régime. Mais, pour ce qui concerne les propriétés juridiques du système, elles ne sauraient être transgressées sans que ne se pose des problèmes juridiques majeurs.

Cette limite n'empêche en rien la modification des règles juridiques du régime pour l'avenir mais elle impose que, pour les contributions passées, les règles appliquées soient celles gouvernant le régime jusqu'à sa réforme, sauf à ce que les règles nouvelles soient plus avantageuses.

Par ailleurs, les impacts de la conversion des droits acquis préconisée dans le rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites suscitent de sérieuses réserves quant à d'autres dimensions de l'équité.

La situation qu'elle réserve aux droits constitués dans les régimes actuels revient à les décapitaliser de toute l'espérance de rendement associée à des carrières complètes avec des effets très asymétriques entre les assurés en fonction du moment de la carrière des individus où la conversion intervient.

En outre, un problème d'articulation avec les règles du régime universel envisagé se pose. Le passage des régimes actuels au régime universel suppose une modification des modes de valorisation des contributions des affiliés, les valeurs des paramètres du nouveau régime et les dynamiques qu'elles induisent sur la constitution des droits à retraite devant se substituer aux conditions actuelles de valorisation. Cette substitution s'accompagnera d'une modification de la distribution des droits entre les affiliés, mais une compensation intervient, la réduction de l'impact favorable des règles actuelles, qui réside essentiellement dans la progression de la valeur de l'assiette liquidative des pensions, étant équilibrée, partiellement pour certains assurés, par les gains associés au nouveau système. Ces derniers proviennent notamment d'une indexation continue des points en fonction de la croissance du salaire moyen par tête.

Pour les cotisations converties en points sur la base des préconisations du rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites, elles ne bénéficieraient pas de l'accélérateur de rendement intégré aux paramètres actuels des régimes et se trouveraient, en outre, exclues du bénéfice de l'actualisation des points en fonction de l'évolution du salaire moyen pour toute la période antérieure à la conversion.

En fonction du moment de la carrière professionnelle des assurés, cette atteinte à l'équité serait plus ou moins forte.

Il faut ajouter pour le regretter qu'aucun chiffrage de l'impact de la règle de conversion préconisée, qui pourrait revêtir une forte ampleur, n'est exposé.

2. Une réduction des engagements de l'État au titre des retraites des fonctionnaires

La dernière estimation des engagements de l'État publiée dans le compte général de l'État pour 2018 extériorise une réduction de la dette implicite de l'État de 132 milliards d'euros de 2018 à 2019, soit une baisse de 6,1%.

La révision opérée pour 2018 illustre la sensibilité des estimations au choix du taux d'actualisation.

En 2017, le taux d'actualisation utilisé était de - 0,55 %. Il passe à - 0,30 % en 2018. Le changement de taux conduit à une baisse des engagements de 131 millions d'euros, qui prolonge ses effets en 2019.

Passage de l'estimation des engagements de retraites de l'État du compte général de l'État pour 2017 à celui de 2018

En milliards €	N -1 31/12/2017	N 31/12/2018	N + 1 Prévision 31/12/2019
Engagements (CGE 2017)	2 212		
+ Révisions (€ 2017)	+ 13		
Engagements (€ courants)	2 225	2080	2 077
Facteurs d'évolution	De N -1 à N		De N à N + 1
+ Droits acquis (€ 2018)	+ 31,8		+ 29,2
- Droits versés (€ 2018)	- 53,2		- 50,7
+ Une année d'actualisation en moins et effet d'inflation	+ 7,1		+ 18,5
+ Changement de taux d'actualisation	- 131		

Hypothèse de revalorisation des pensions sur le droit en vigueur : revalorisation des retraites de 0,3% au 1^{er} janvier 2019 puis revalorisation sur l'inflation. Suite à la simplification du calendrier des revalorisations liées aux pensions, les pensions de retraite de base seront désormais revalorisées au 1^{er} janvier de chaque année, à compter du 1^{er} janvier 2019.

Source : compte général de l'État 2018

De son côté, le solde des nouveaux droits acquis en cours d'année, en diminution par rapport à 2018, et des droits versés diminue les engagements de 21,5 millions d'euros.

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

Les enseignements du compte général de l'Etat sont appelés à être frappés d'obsolescence dans le cadre de la réforme des retraites en cours d'élaboration.

Il conviendrait de réaliser un exercice permettant de comparer les engagements de l'Etat dans les termes actuels des régimes avec ceux qui

résulteraient de l'application des modifications de paramètres proposées par le HCRR.

C. UN BESOIN DE FINANCEMENT SUR LE LONG TERME QUI TRADUIT LA SOUTENABILITÉ DU RÉGIME ?

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

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

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

Encore estimé à 95 milliards d'euros à l'horizon 2050 dans le compte général de l'État de 2015, la capacité de financement actualisée du régime a été ramenée à 2 milliards d'euros dans le compte général pour 2016, puis à une fourchette comprise entre - 1 milliard d'euros et + 5 milliards d'euros en 2018.

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

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

Taux d'actualisation	Besoin de financement	En millions € (2018)
-0,30%	Actualisé à horizon 2050	1 042
0,00%	Actualisé à horizon 2050	-370
1,00%	Actualisé à horizon 2050	-4 358
1,50%	Actualisé à horizon 2050	-5 997

Source : compte général de l'État pour 2018

Le graphique ci-après illustre la projection du solde du compte (correspondant au programme 741) pour la période 2019-2050, compte tenu

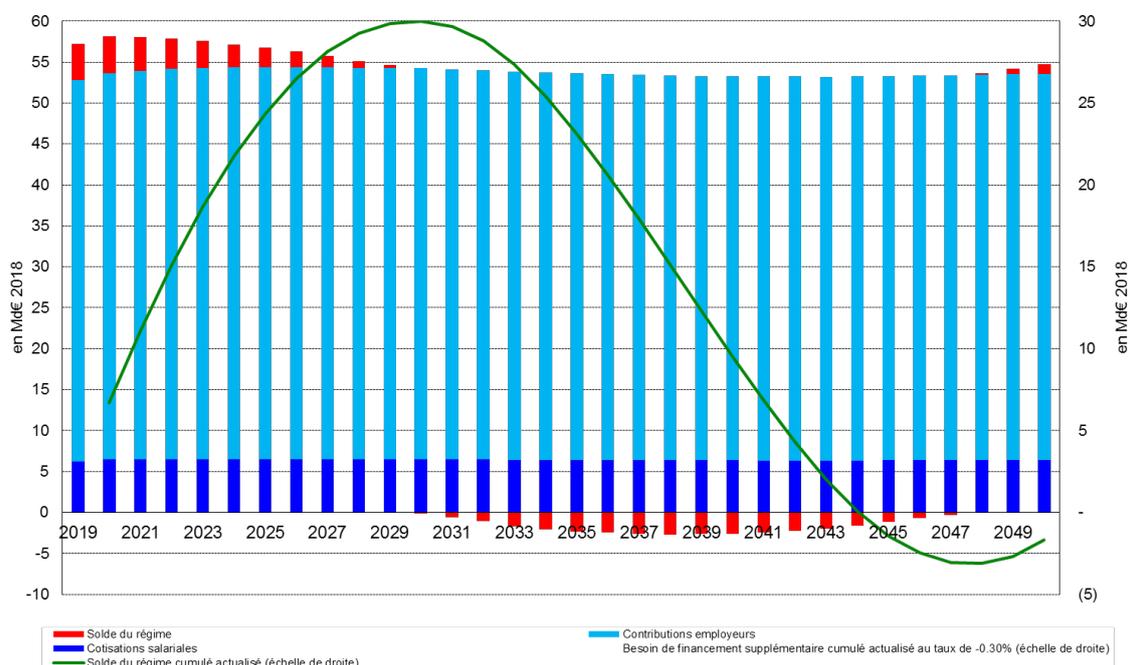
d'une projection de ses différentes recettes, celles liées aux cotisations salariales (7,3 milliards d'euros en 2020) et aux contributions des employeurs (49,6 milliards d'euros en 2020) à droit constant.

Dans un contexte de faible progression des recettes du compte combinant une dynamique des cotisations salariales légèrement plus forte que celle des contributions patronales, le solde resterait positif jusqu'au milieu des années 2020.

Le solde cumulé (de 9,4 milliards d'euros en 2020) culminerait à 30 milliards d'euros à l'aube des années 2030, tout se passant comme si, au cours des prochaines années, le régime accumulait des réserves de financement.

Sous l'influence de déficits entre 2031 et 2045, les réserves accumulées seraient consommées. Un besoin de financement se creuserait temporairement (jusqu'à dépasser 6 milliards d'euros en cumulé) puis, sous l'effet d'un retour à l'excédent, il entamerait une reconstitution.

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



Source : réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale

Ce profil d'équilibre financier, qui traduit l'impact du ralentissement du volume des pensions lié aux réformes des retraites et l'augmentation de la pression fiscale sur les fonctionnaires, reste dépendant d'un raisonnement à législation constante, en particulier du maintien sur toute la durée de la projection du taux de contribution des employeurs à son niveau actuel,

historiquement élevé, et d'un décrochage de la valeur liquidative des pensions.

Sur ce point aussi, la projection de l'équilibre financier des régimes de retraite des fonctionnaires réalisée à législation constante devrait être accompagnée d'un exercice analogue dans les termes correspondant aux préconisations du rapport du HCRR.

D. DES PERSPECTIVES QUI DEMEURENT LIÉES À L'ACCEPTATION SOCIALE DES SCENARIOS SUR LESQUELS ELLES REPOSENT

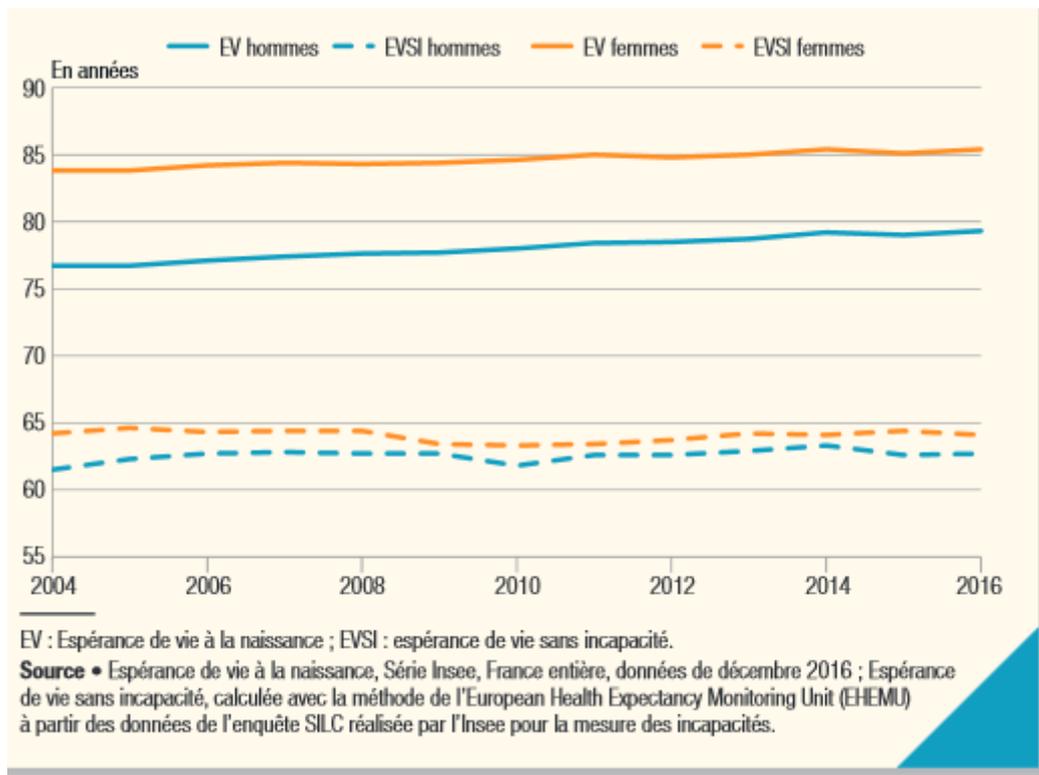
Les projections des régimes reposent sur des scénarios économiques et démographiques.

Sur ce dernier point, les projections anticipent, à législation constante, un âge de départ en retraite supérieur à 64 ans, avec des effets volumes favorables pour l'équilibre des régimes mais plus équivoques une fois prises en compte les revalorisations des bases liquidatives que suppose, du moins pour les personnes en emploi, l'allongement des carrières professionnelles.

L'espérance de vie devrait gagner 4 ans entre la génération 1960 et la génération 2000, prolongeant un rythme affaibli d'amélioration.

Toutefois, l'espérance de vie en bonne santé stagne à un bas niveau.

Données sur l'espérance de vie et l'espérance de vie sans incapacité



Source : « Etudes et résultats », DREES, n° 1046, janvier 2018

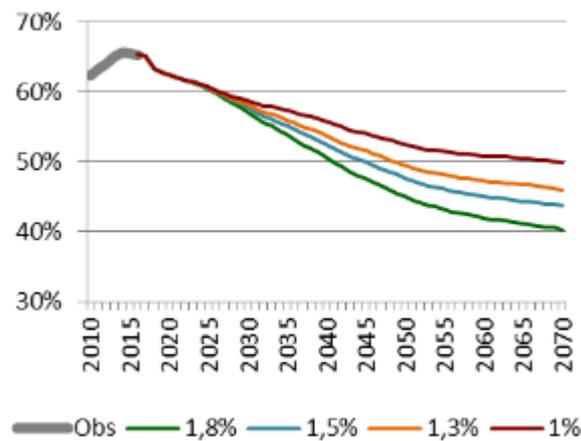
Du point de vue économique, à législation constante, une des clefs de compréhension de l'équilibre du régime réside dans la perspective d'une baisse constante des taux de remplacement offerts par les pensions ainsi que des taux de rendement des contributions.

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

Dans les scénarios portant sur l'ensemble du système de retraite, **la pension nette moyenne relative au revenu moyen d'activité se réduit.** Cette évolution est une condition majeure pour l'équilibre financier du système de retraite.

C'est logiquement dans le scénario de croissance économique la plus forte que la pension moyenne relative au revenu d'activité moyen serait la plus faible à législation constante.

Pension nette moyenne par rapport au revenu d'activité net moyen

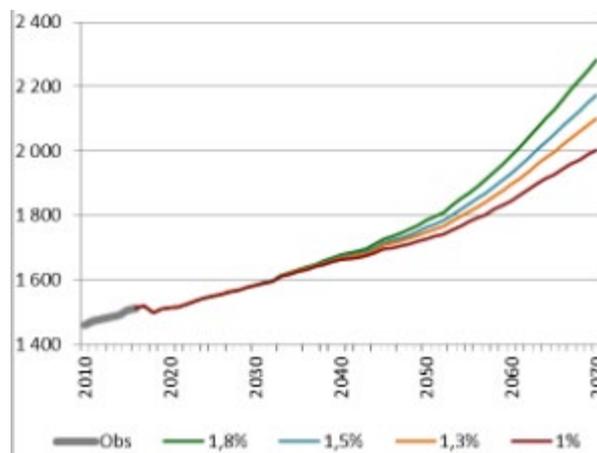


Source : rapport du COR Juin 2018

D'un peu plus de 60 % du revenu moyen d'activité, la pension moyenne passerait à 40 % dans ce scénario (50 % dans le scénario de plus faible croissance économique).

Pour autant, la valeur de la pension moyenne serait croissante dans tous les scénarios.

Pension nette moyenne en euros constants de 2017

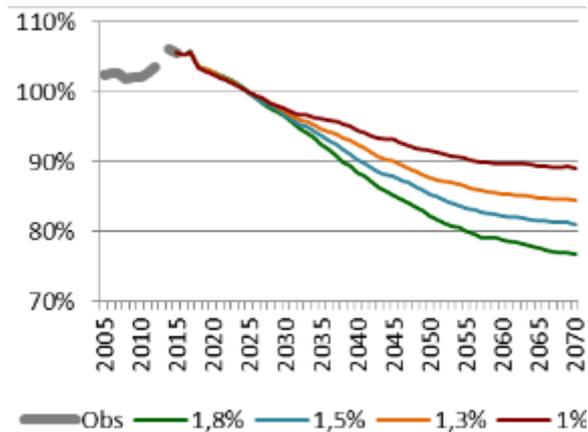


Source : rapport du COR Juin 2018

Logiquement, la croissance de la valeur de la pension serait la plus forte dans le scénario de croissance économique le plus dynamique. Elle atteindrait plus de 50 % entre l'année de départ et 2070.

Le niveau de vie absolu assuré par la pension moyenne augmenterait donc, mais le niveau de vie relatif des retraités chuterait.

Niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population



Source : rapport du COR Juin 2018

À législation constante, il perdrait plus de 25 points à l'horizon de la projection, sous l'hypothèse d'un maintien des autres revenus des retraités dans le PIB. Cette dernière hypothèse peut évidemment être discutée dans la mesure où le décrochage du revenu des retraités par rapport à celui des personnes en activité peut s'accompagner d'un renforcement du patrimoine des actifs plus important que pour celui des retraités (une partie de ce différentiel se retrouvant toutefois dans les revenus des retraités à mesure que les actifs partent en retraite).

Dans cette configuration, les taux de remplacement assurés par les retraites se replieraient nettement.

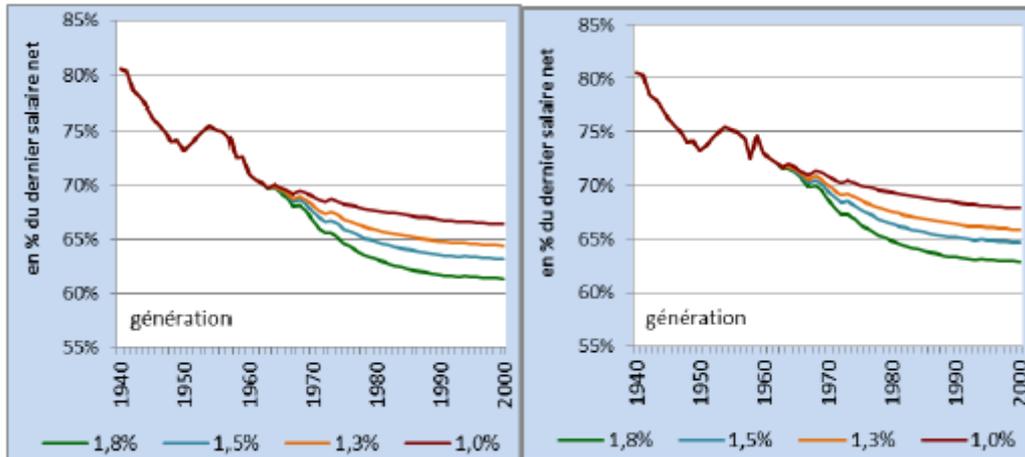
La situation actuelle est caractérisée par un taux de remplacement plus fort dans le régime général que dans la fonction publique d'Etat.

Le taux de remplacement offert par sa pension à un salarié non cadre sur son cycle de vie par rapport à son salaire moyen de carrière est de près de 75 % (génération 1950). Pour un fonctionnaire de catégorie B appartenant à la catégorie sédentaire (même génération), qui offre un cas-type théoriquement proche de celui du salarié non cadre, le taux de remplacement n'est actuellement que de 62 %. L'écart est considérable (12 points).

Pour ces deux salariés, les projections construites par le COR ouvrent la perspective d'une forte réduction des taux de remplacement appréciés sur le cycle de vie, évolution dont rend compte la baisse des taux de remplacement par génération.

Pour le salarié non cadre du privé, la diminution du taux de remplacement de la génération 1950 à la génération 1980 (elle prendra sa retraite vers 2044) est en moyenne de 7 points, le taux de remplacement se repliant plus encore avec application du coefficient de solidarité prévu dans l'accord sur les régimes complémentaires (une dizaine de points de moins en moyenne).

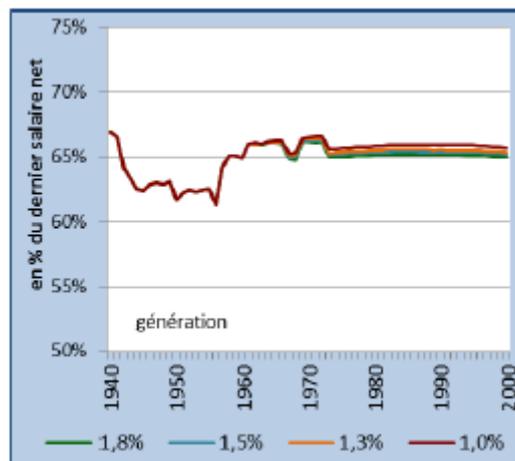
Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour un salarié non cadre y compris coefficient de solidarité ARRCO (graphique de gauche) ou hors coefficient de solidarité ARRCO (graphique de droite)



Source : rapport du COR Juin 2019

Ce dernier mécanisme ne joue pas dans la fonction publique, dans laquelle les projections du COR ouvrent la perspective d'une légère amélioration du taux de remplacement entre la génération 1950 et les générations postérieures (de l'ordre de +3 points).

Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour un fonctionnaire sédentaire de catégorie B



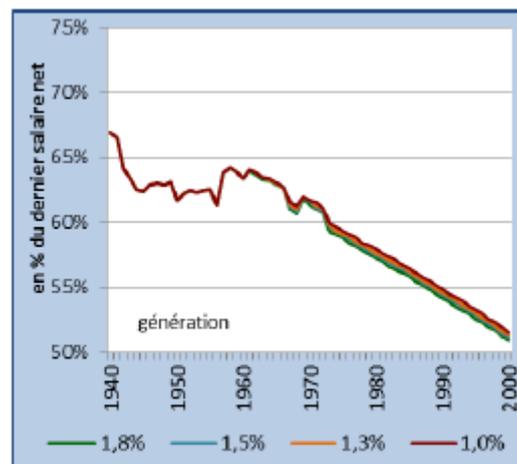
Source : rapport du COR Juin 2019

Cependant, cette perspective suppose une rupture par rapport à la tendance suivie par la politique salariale de l'Etat, qui du fait du quasi-gel de la valeur du point d'indice et de mesures catégorielles passant prioritairement par l'attribution d'indemnités, conduit à une déformation de

la structure des rémunérations, de plus en plus composée de primes (non prises en compte lors de la liquidation des pensions, du moins à ce jour).

Ainsi, dans une projection plus tendancielle, le taux de remplacement d'un fonctionnaire de catégorie B sédentaire se réduirait fortement pour se rapprocher en fin de période de projection pour la génération née en 2000 de 50 % seulement (contre 65 % dans le régime général).

Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour un fonctionnaire sédentaire de catégorie B



Source : COR, rapport 2019

Sur fond de décrochage des conditions de liquidation des pensions de la croissance économique, ces projections ne font qu'illustrer l'ampleur plus forte qu'elle prend dans la fonction publique d'Etat.

Ce constat paradoxal au vu de conditions théoriques de liquidation plus favorables est la résultante des conditions pratiques de conduite de la politique salariale dans la fonction publique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 19 novembre 2019 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de M. Charles Guené, vice-président, la commission a examiné le rapport de Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons désormais la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions ». – Je vais vous présenter la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », qui subsistent malgré le projet de réforme des retraites entamé en 2017.

La mission subventionne les déséquilibres financiers de dix régimes spéciaux, principalement ceux de la SNCF et de la RATP, qui absorbent les deux tiers des dotations, et ceux des marins et des mines pour l'autre tiers. La mission perd un régime cette année, le régime complémentaire des exploitants agricoles, dont la dotation budgétaire de 55 millions d'euros est remplacée par des affectations de taxes.

Hors cette évolution, les crédits sont stables à hauteur de 6,2 milliards d'euros parce que les régimes fermés dégagent des économies qui viennent compenser une nouvelle hausse de la subvention à la RATP et une tension sur les régimes de fin d'activité des transports routiers à hauteur de 31 millions. La subvention à la caisse de retraite de la SNCF est stabilisée.

Les économies proposées par le projet de loi de finances rectificative pour 2019 – 76 millions d'euros en raison des départs plus faibles que prévu – devraient conduire à un modeste rebasage. Le Brexit, qui pourrait clouer au port de nombreux navires, n'est pas provisionné dans la subvention au régime des marins. Suite à la réforme ferroviaire, le régime SNCF devient fermé et les nouveaux salariés cotiseront désormais à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), ce qui prive d'autant la SNCF. Cependant, si les cotisations apportées par la SNCF à la CNAV et aux régimes complémentaires sont une manne, les nouveaux assurés se constitueront des droits dans les régimes des salariés qu'il faudra bien financer un jour. Nous verrons si des compensations se mettent en place comme prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

L'essentiel est bien que les subventions d'équilibre demeurent à un niveau élevé, de plus de 6,2 milliards d'euros. Cette stabilisation est quelque peu décevante au vu des réformes des régimes, mais, pour l'essentiel, ces réformes commencent à peine à rentrer en application.

La politique de revalorisation différenciée des pensions adoptée par le Gouvernement, avec une hausse de 1 % pour les pensions inférieures à 2 000 euros et de 0,3 % pour les pensions supérieures à 2 000 euros, augmentera les dépenses de l'ordre de 77 millions d'euros, mais la sous-indexation permet une économie de 32 millions d'euros dont la moitié sur le régime SNCF.

Je tiens à relever que les subventions de l'État couvrent principalement des déséquilibres démographiques des régimes spéciaux, mais également des avantages spécifiques. La Cour des comptes, dans un récent rapport, a proposé une estimation des avantages spécifiques des régimes financés par l'État. Si la SNCF finance une partie de ces avantages au travers d'une surcotisation employeur, dite taux T2, celle-ci n'est pas mise en œuvre à la RATP. Dans cette entreprise, la Cour des comptes n'est pas arrivée à chiffrer la totalité des avantages spécifiques, mais elle aboutit à un chiffre d'au moins 400 millions d'euros, qui sont versés par l'État. Pour la SNCF, si l'employeur finance une partie des avantages particuliers, la fraction de la subvention versée à la caisse correspondant au solde des besoins serait de 570 millions d'euros, soit 18 % de la subvention prévue en 2020. Je vous laisse juges... Pour mémoire entre 2010 et 2018, le niveau des pensions a augmenté de 16 % à la RATP et 12,5 % à la SNCF, lorsqu'il n'augmentait que de 1,8 % dans la fonction publique territoriale.

Le rapport démographique, de 1,3 dans le régime général, n'est que de 0,65 à la SNCF et de 0,85 à la RATP. C'est l'origine de la majeure partie de la subvention de 3,2 milliards d'euros versée à la SNCF et de 736 millions versée à la RATP. Il en va de même pour les marins, avec une subvention de 815 millions d'euros et pour les mines, avec une subvention de 1,1 milliard.

Les déséquilibres démographiques ne sont pas indépendants des règles spéciales qui s'appliquent à ces régimes. Celles-ci ont été partiellement corrigées par les réformes, mais ces dernières n'exerceront leurs effets que dans le temps. À partir de 2040, les départs devraient avoir lieu à peu près à 62 ans à la SNCF, mais aux alentours de 60 ans pour la RATP selon les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR).

Pour le moment, les âges de départ, qui se sont élevés, restent bas : 57 ans et neuf mois à la SNCF et 55 ans et neuf mois à la RATP. Ils sont plus bas encore pour les agents de conduite (52 ans), cette situation pouvant être plus ou moins discutée selon l'opinion qu'on peut se faire de la pénibilité des métiers. La durée de cotisation pour les personnels roulants de la RATP est en moyenne de 117 trimestres et de 127 trimestres pour les personnels roulants de la SNCF.

Il est intéressant de remarquer que les pensions sont liquidées à un niveau relativement élevé et qu'elles sont perçues un peu plus longtemps que dans les régimes de fonctionnaires ou des salariés, ces caractéristiques étant particulièrement accentuées à la RATP. Quoi qu'il en soit, la montée en puissance des règles durcissant les conditions de durée d'assurance pour obtenir un taux plein sans décote se traduira par des économies substantielles.

Les régimes spéciaux, du fait de cette perspective, mais aussi de l'extinction de certains régimes, comme le régime minier, devraient, à l'avenir, rétablir un meilleur équilibre et devoir solliciter beaucoup moins la subvention publique.

Concernant les objectifs de maîtrise des coûts de gestion assignés depuis 2016, à savoir -15 % en dépenses et -2 % en personnel, j'observe pour la SNCF que les 2 millions d'économies attendues se sont soldés par 2,1 millions de dépenses supplémentaires...

Les engagements de l'État actualisés se situent, en cumulé, entre 133 et 176 milliards d'euros pour la période allant de 2019 à 2050. Cela correspond à une réduction des besoins de financement projetés, qui pourraient diminuer encore si les caisses des salariés versaient au pot de la caisse de retraite de la SNCF, ce qui reste encore à confirmer.

Le CAS « Pensions » connaît aussi des évolutions très modérées. Les dépenses progressent de 1 %, soit à peu près comme les recettes. La revalorisation différenciée des pensions entraîne une augmentation des dépenses de 242 millions d'euros. Les pensions qui ne profiteront pas de l'indexation sur les prix perdront 0,7 % de pouvoir d'achat si l'inflation reste contenue à 1 %. Il faut tenir compte de l'instauration d'un taux médian de contribution sociale généralisée qui conduit à restituer 287 millions d'euros aux 658 000 pensionnés qui en bénéficient. Une forme de concentration des transferts sur les pensions basses et moyennes est donc à l'œuvre. Elle n'est pas tout à fait compatible avec une orientation consistant à égaliser les rendements contributifs, telle qu'annoncée dans le cadre de la réforme des retraites. Par ailleurs, la hausse globale de la CSG compense largement les augmentations de dépenses du CAS.

Les prélèvements sur les retraites par l'impôt sur le revenu désormais accessibles après l'introduction du prélèvement à la source sont également plus élevés qu'estimé auparavant - 3,5 milliards d'euros.

L'équation qui permet d'assurer les équilibres du compte ne repose pas uniquement sur des revalorisations modérées des pensions en stock. Elle implique aussi une maîtrise de la valeur liquidative des nouvelles pensions. Alors que, jusqu'à présent, cette maîtrise n'impliquait qu'une progression plus modérée que l'inflation, les années récentes sont marquées par une réduction de la valeur absolue des pensions nouvellement liquidées. Il faut y voir l'effet de la faible progression de la masse indiciaire, le gel de la valeur

du point laissant comme seul facteur de progrès le GVT. Mais c'est également l'effet d'une réduction des taux de liquidation dans un contexte de durcissement des durées nécessaires pour obtenir une pension sans proratisation ni décote.

Les recettes progressent moins que la masse salariale de l'État, en raison de la structure de rémunération qui réserve une place importante aux primes généralement non cotisées, mais aussi du fait de la déformation de l'emploi public.

Depuis 2008, le nombre de contractuels non affiliés a considérablement augmenté tandis que le nombre de cotisants au régime de la fonction publique d'État a diminué de 11,8 % et le nombre de pensionnés a augmenté de 17,5 %.

Dans ce contexte salarial, la nouvelle augmentation du taux des cotisations salariales n'apporte pas beaucoup de nouvelles recettes. Les cotisations supportées par les fonctionnaires sont aujourd'hui à peu près équivalentes à celles des salariés. Le solde financier devrait demeurer inchangé, en excédent de 1,4 milliard d'euros. Le solde cumulé atteindrait 9,4 milliards d'euros à la fin de l'année 2020.

La progression des cotisations salariales a permis de couvrir les dépenses supplémentaires, si bien que ce sont les contributions employeur de l'État qui génèrent un excédent qui pourrait atteindre 30 milliards d'euros en 2030, ce qui fait du CAS « Pensions » un fort contributeur à l'équilibre du système de retraite global. Sans l'hypothèse d'un maintien de cette situation, les soldes financiers des régimes couverts par le CAS devraient demeurer plus ou moins positifs dans tous les scénarios à l'horizon de 2070, au contraire du solde du régime général.

On observe une baisse du taux de remplacement offert par les pensions. Plus la part des primes est élevée plus la baisse est constatée. Si l'on devait suivre les tendances observées, le renforcement de la part relative des primes déclencherait une chute considérable des taux de remplacement. La part des primes est en moyenne de 42 % pour un cadre A, de 34 % pour un policier et de 12 % pour un enseignant. La comparaison entre les taux de remplacement dans la fonction publique et dans les régimes des salariés montre que les différences des conditions de liquidation - le salaire des vingt-cinq meilleures années dans la fonction publique, le salaire indiciaire des six derniers mois dans le régime des salariés - n'induisent pas d'avantages systémiques pour les fonctionnaires. L'indexation des salaires portés au compte dans le régime général sur les prix contraste avec le gel des indices de sorte que l'inclusion des progrès salariaux obtenus sur une part plus longue des carrières dans la fonction publique, douze ans et demi, se trouve neutralisée.

De la même manière, l'impression laissée par l'écart de 50 points entre les cotisations aux deux catégories de régime doit être tempérée. Une fois prises en compte, les différences de champ, les financements d'équilibre sont analogues, ne différant plus qu'entre 2,9 et 4 points de taux selon des estimations du COR reprises par la Cour des comptes. Ce n'est pas négligeable, mais cet écart ne correspond pas nécessairement à des ruptures d'équité. Dans un régime à cotisations définies et à points, comme celui actuellement envisagé, la question se posera très différemment.

En attendant, je proposerai d'adopter les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale, qui contribue favorablement au solde de notre système de retraite.

- Présidence de M. Charles Guené, vice-président. -

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales se réunira bientôt. J'ai déjà procédé à plusieurs auditions, dans le contexte aussi de la réforme annoncée des retraites. Les régimes spéciaux s'enracinent dans une histoire ancienne : le régime des marins remonte à Colbert et le régime minier remonte à Henri IV...

Comme Sylvie Vermeillet, je remarque que, pour les régimes spéciaux, les dépenses s'établissent à 9 milliards d'euros et que la subvention de l'État, donc payée par les impôts, est de 6,2 milliards d'euros. C'est significatif. Cela sert à financer un certain nombre de mesures particulières prises au fil des années, tandis que la question de l'équilibre démographique est aussi posée. C'est pourquoi je proposerai à la commission des affaires sociales de réserver son vote. Il faut aussi évoquer les problèmes d'âge. Les réformes ne produiront leurs effets, pour les travailleurs sédentaires, qu'en 2024, date à laquelle l'âge légal sera de 62 ans. Mais il sera de 52 ans pour les personnels roulants et de 57 ans pour les personnels non roulants. Si des mesures d'âge devaient être prises, il serait donc logique qu'elles concernent aussi les régimes spéciaux. J'ajoute que la population dite d'active, qui bénéficie de mesures d'âge, est fixée en fonction des statuts, non en fonction des tâches exercées ni de la pénibilité. Une clarification serait nécessaire, qui ne nécessite aucune grande réforme.

Un Français sur deux part en retraite avant l'âge légal, pour différentes raisons : dispositifs en faveur des carrières longues, handicap, régimes spéciaux, etc. L'âge moyen de départ à la retraite à taux plein est aujourd'hui supérieur à 63 ans, soit plus que l'âge légal.

Sur le CAS « Pensions », je fais le même constat que Sylvie Vermeillet. Compte tenu du gel des salaires et de la diminution de la population, le régime aurait plutôt tendance à être à l'équilibre, voire en excédent, à la différence du régime général. Mais la population du régime

général est beaucoup plus importante que celle des régimes spéciaux. C'est pourquoi les difficultés sont devant nous.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – C'est vrai.

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

*

* *

Réunie à nouveau le 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'économie et des finances

Direction du budget

- Mme Marie CHANCHOLE, sous-directrice ;
- M. Richard BORDIGNON, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux ;
- M. Jérôme CHARASSE, adjoint au chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux.

Institut des politiques publiques (IPP)

- M. Antoine BOZIO, directeur.

Comité de suivi des retraites (CSR)

- M. Didier BLANCHET, président.