

Cour des comptes



**ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE  
L'ETAT PAR MISSION ET PROGRAMME**

**EXERCICE 2013**

**COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE**

**PENSIONS**

**mai 2014**

## **Compte d'affectation spéciale**

### **Pensions**

Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité

Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'Etat

Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions

## Sommaire

<b>Synthèse .....</b>	<b>4</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>8</b>
<b>I - Des dépenses inférieures à l'autorisation, une réduction des recettes décidée en LFR.....</b>	<b>12</b>
A - Un solde excédentaire mais inférieur à la prévision de la LFI .....	12
B - La programmation des crédits et des recettes : des prévisions démographiques toujours aussi incertaines .....	13
C - La gestion : des dépenses inférieures aux autorisations, permettant de diminuer le taux de contribution employeur en fin d'année .....	19
<b>II - Des résultats par programme hétérogènes .....</b>	<b>24</b>
A - Le programme 741 : un solde excédentaire mais qui a subi l'impact de la réduction du taux de contribution .....	24
B - Le programme 742 : des dépenses réduites, des recettes accrues par rapport à la LFI.....	28
C - Le programme 743 : un déficit plus lourd que prévu en LFI.....	30
<b>III - Régularité, performance, soutenabilité .....</b>	<b>34</b>
A - Un exercice sans irrégularité relevée .....	34
B - Une démarche de performance qui n'a pas connu d'avancées tangibles en 2013, mais un timide progrès pour 2014 .....	34
C - Une soutenabilité budgétaire conditionnée par la montée en puissance de la réforme de 2010 sur les retraites.....	36
<b>IV - Les recommandations de la Cour .....</b>	<b>38</b>
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2011 et 2012.....	38
B - Récapitulatif des recommandations de la Cour .....	41

## Synthèse

(Md€) LFI AE et CP : 56,11; Recettes : 56,76; Solde : 0,66

Crédits ouverts AE : 56,37; CP : 56,37

Exécution AE : 55,60 ; CP : 55,60 ; Recettes : 55,81 ;

Solde de l'exercice : 0,21

Solde créditeur cumulé du compte en fin de gestion : 0,99 M€

### 1 - Une architecture budgétaire inchangée dans ses grandes lignes

Le compte d'affectation spéciale *Pensions* retrace les opérations relatives aux régimes de retraite et d'invalidité des fonctionnaires, militaires et ouvriers de l'État, ainsi qu'aux anciens combattants. Il est constitué depuis sa création en 2006 de trois programmes : 741 – *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* (51,80 Md€ de crédits en LFI 2013) ; 742 - *Ouvriers des établissements industriels de l'État* (1,92 Md€), 743 - *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* (2,39 Md€). Alors que les dépenses du programme 743 sont essentiellement constituées de crédits d'intervention (titre 6), les autres programmes portent quasi-exclusivement sur des crédits de titre 2 (dépenses de personnel) correspondant aux dépenses de pensions. Les recettes du compte sont majoritairement constituées par des contributions et retenues assises sur les rémunérations d'activité et pour le surplus subvention du programme 169 du budget général. La maquette budgétaire n'a été que marginalement modifiée en 2013, avec l'introduction de deux sous-actions sur le programme 741 (action n° 1) pour suivre la reprise des pensions dues aux fonctionnaires mahorais, suite à la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 modifiée relative à Mayotte.

### 2 - Un exercice marqué par la baisse du taux de contribution employeur en décembre 2013

#### a) Des dépenses spontanément inférieures aux prévisions

Comme en 2012, l'exercice 2013 a été marqué par des dépenses inférieures à la prévision, sous l'effet de deux facteurs principaux :

- une revalorisation des pensions au 1<sup>er</sup> avril 2013 de 1,30 % alors que sa prévision, égale à celle de l'inflation, était de 1,75 %, minorant la dépense prévue d'environ 170 M€ ;
- des prévisions d'entrées en paiement de pension une nouvelle fois surestimées. La prévision, cette année encore, a surestimé de façon significative le nombre de ces entrées, de 5 900 personnes pour les personnels civils, soit + 10 % par rapport à la réalisation, et de 1 700 personnes pour les personnels militaires, soit + 14 %. La moindre dépense par rapport à l'autorisation est d'environ 220 M€ sur le programme 741.

Si l'on peut comprendre que la modélisation des comportements de départ en retraite des fonctionnaires est un exercice délicat, force est aussi d'observer que les écarts entre les prévisions démographiques et leur réalisation restent toujours aussi significatifs depuis plusieurs années.

#### *b) Un ajustement à la baisse des recettes du CAS*

Le moindre besoin de financement du CAS a conduit le ministère du budget, comme en décembre 2009, à réduire les recettes pour le mois de décembre 2013, faisant passer le taux de la contribution employeur de l'État pour les personnels civils de 74,28 % à 44,28 %. Cette mesure a eu pour effet de diminuer les recettes du CAS de 968 M€ et d'alléger d'autant les dépenses du budget général (en « titre 2 CAS »).

Parallèlement, la LFR de décembre 2013 a annulé 513 M€ de crédits sur l'ensemble de la mission *Pensions*.

#### *c) En dépit de cet ajustement, un solde cumulé reconstitué*

Les moindres dépenses de pension et la baisse du taux de contribution ont eu pour conséquence une réduction du solde de l'exercice 2013, qui se situe à 210 M€ par rapport aux 659 M€ de la LFI 2013.

En dépit de cet excédent moins important que prévu, le solde cumulé du CAS, représentatif des résultats du compte depuis sa création en 2006, se situe fin 2013 à 987 M€ contre 777 M€ fin 2012.

### **3 - Des recommandations partiellement suivies**

La Cour a formulé cinq recommandations au titre des exercices 2011 et 2012. Celle concernant la reconstitution du solde cumulé a été totalement mise en œuvre, et deux autres l'ont été partiellement. Parmi celles qui n'ont pas été appliquées figure la publication du décret

prévoyant des majorations de retards pour non versement dans les délais des contributions au CAS : après 3 ans de travaux, les projets de décrets ont été transmis aux cabinets des ministères concernés mais n'ont reçu aucune suite depuis lors.

#### **4 - Appréciation d'ensemble au regard des trois critères de régularité, performance et soutenabilité**

*Au regard de la régularité des opérations de l'exercice*, il n'a été constaté aucune infraction, au contraire des derniers exercices.

*Au regard de la performance*, le PAP 2014 présente un chiffrage du coût de gestion des pensions dans les ministères employeurs, marquant ainsi un progrès. En revanche, aucun progrès tangible n'est à relever sur la définition d'indicateurs de coût permettant des comparaisons inter-régimes.

*Au regard de la soutenabilité*, au-delà de l'obligation organique d'équilibre respectée en 2013, il apparaît que cet équilibre est corrélé à l'augmentation des taux de contribution et de cotisation et du comportement de départ en retraite des agents, dont les prévisions restent encore marquées par un fort niveau d'incertitude.

#### **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

*La Cour formule quatre recommandations au titre de l'exercice 2013 :*

- 1) *Publier les décrets prévoyant des majorations de retard pour non versement dans les délais des contributions au CAS (sans changement) ;*
- 2) *Poursuivre l'amélioration de la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension, particulièrement pour les agents des établissements publics (rédaction légèrement modifiée) ;*
- 3) *Introduire dans le PLF 2015 un indicateur de performance mesurant l'écart entre la prévision de recettes et la réalisation (rédaction actualisée) ;*
- 4) *Améliorer l'estimation des coûts de gestion du programme 741 en :*
  - *intégrant les coûts des ministères employeurs dans le calcul du coût annuel par ressortissant et en joignant à cet indicateur de coût unitaire un sous-indicateur présentant les coûts de gestion globaux ; et*

---

*– en menant à bien les travaux de définition d'indicateurs de coûts permettant des comparaisons inter-régimes (rédaction précisée.*

---

## Introduction

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* retrace en recettes et dépenses les opérations budgétaires relatives aux pensions de retraite civiles et militaires, pensions d'invalidité ainsi que diverses prestations associées telles que retraite du combattant, traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.

La loi de finances initiale (LFI) 2013, a ouvert 56,1 Md€ en crédits et estimé les recettes à 56,8 Md€. L'exercice devait donc être excédentaire à hauteur de 0,7 Md€. En cours de gestion, ces paramètres ont été substantiellement revus, les dépenses se révélant inférieures avec 55,6 Md€ alors que les recettes étaient en ligne avec la prévision. Le ministère du budget a estimé qu'il pouvait, dans ces conditions, réduire, pour le seul mois de décembre, le taux de contribution employeur de l'État au titre des personnels civils de 30 points, soit près de 1 Md€ de recettes en moins. Le solde créditeur cumulé du CAS, somme des soldes du compte depuis sa création en 2006, se situe à 1 Md€ après cette opération.

*a) Le CAS Pensions regroupe trois programmes : 741, 742 et 743.*

Une modification de périmètre est intervenue en 2013 avec la création de deux nouvelles sous-actions à l'action n° 1 du programme 741. Ces sous-actions portent les pensions des fonctionnaires mahorais, gérées depuis 2011 par le régime des pensions civiles et militaires de retraites de l'État suite à la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 modifiée relative à Mayotte, dans son article 64-1 prévoyant le règlement des droits à pension de retraite pour les agents qui ont acquis des droits dans le régime de la caisse de retraite des fonctionnaires et agents des collectivités publiques de Mayotte (CRFM). En fait, l'article 64-1 a décidé l'intégration dans la fonction publique d'État des agents de la collectivité accomplissant des missions relevant de celle-ci, et ce, au plus tard le 31 décembre 2010. La rédaction et la publication des textes réglementaires relatifs à l'application de l'article n'ont pas été faites dans les délais prévus par le législateur. Toutefois, la date a été respectée en gestion dans la mesure où les régimes métropolitains ont financé la CRFM dès 2011 via un dispositif transitoire financé sur le programme



195 - *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers (mission Régimes sociaux et de retraite)*<sup>1</sup>...

Le programme 741 - *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* (51 799 M€ dans la LFI 2013 qui n'intègre pas les pensions des fonctionnaires mahorais dans ses prévisions), est placé sous la responsabilité du directeur du service des retraites de l'État (SRE). Il retrace les opérations en recettes et dépenses relatives aux pensions servies par l'État en application du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), et aux allocations temporaires d'invalidité (ATI). Il représente 92 % des crédits du CAS.

Le programme 742 - *Ouvriers des établissements industriels de l'État* (1 915 M€ en LFI 2013), est placé sous la responsabilité d'un sous-directeur de la direction du budget. Il retrace les opérations du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM). Ces fonds sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ce programme représente 3 % des crédits du CAS.

Le programme 743 - *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* (2 391 M€ en LFI 2013), placé sous la responsabilité du directeur du SRE, regroupe les crédits relatifs aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi que diverses prestations au titre d'engagements historiques et de la reconnaissance de la Nation (retraite du combattant, allocations de reconnaissance des anciens supplétifs d'Algérie, etc.). Ses crédits constituent 5 % de ceux du CAS.

*b) Les principales dépenses du CAS (LFI 2013) :*

- les pensions civiles (40 866 M€) et militaires de retraite (9 673 M€), exécutées sur le programme 741 ;

- les pensions et rentes d'invalidité servies aux ouvriers des établissements industriels de l'État (1 845 M€) sur le programme 742 ;

- les pensions d'invalidité servies aux militaires et victimes civiles de guerre (PMIVG) (1 504 M€) sur le programme 743 et les ATI servies aux personnels civils de l'État (144 M€) sur le programme 741 ;

---

<sup>1</sup> Selon la direction du budget, les montants concernés sont de 6,9 M€ pour 2013. Toutefois, à ce stade, au regard des sommes affichées par le programme 195, un doute subsiste sur le périmètre couvert par ces 6,9 M€.

- les dépenses de transferts de compensation entre régimes obligatoires de base de sécurité sociale visant à compenser les disparités démographiques entre régimes (563 M€ pour les fonctionnaires civils, 102 M€ pour les militaires) et les dépenses liées au transfert État-CNRACL (179 M€) ;

- les dépenses relatives à la retraite du combattant et aux traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire (840 M€) sur le programme 743 ;

- les dépenses d'affiliations rétroactives (267 M€) concernant les agents quittant la fonction publique avant d'avoir accompli la durée minimale de service<sup>2</sup> et qui, de fait, se trouvent affiliés rétroactivement au régime général d'assurance vieillesse (CNAV) et au régime complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC). Des versements sont effectués depuis le CAS en direction de ces deux régimes et imputés sur le programme 741.

*c) Les principales recettes du CAS (LFI 2013) :*

Les recettes se répartissent pour l'essentiel entre les contributions employeurs, principalement de l'État, les cotisations salariales et des versements du budget général sous forme d'une subvention d'équilibre.

Les taux de contribution employeur (civils, militaires, allocations temporaire d'invalidité) sont déterminés chaque année en fonction de la prévision de dépenses du CAS, des autres recettes dont les cotisations des salariés et de la prévision d'évolution de l'assiette contributive<sup>3</sup>. Les contributions employeur, prévues en LFI pour 46 824 M€, sont acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires affiliés au régime des PCMR : État, établissements publics, ou sociétés commerciales dont les corps de fonctionnaires sont en extinction, France Télécom (Orange), La Poste, etc. Le taux de contribution retenu net appliqué au traitement indiciaire brut a été, sur les 11 premiers mois de 2013, de 74,28 % pour les pensions de retraite des agents civils, de 0,32 % au titre des ATI et de 126,07 % pour les militaires. Le taux de

---

<sup>2</sup> La durée minimale de service est aujourd'hui de 2 ans, suite à la réforme des retraites de 2010. Elle était auparavant de 15 ans.

<sup>3</sup> L'assiette contributive correspond à la partie de la masse salariale des agents publics dite « indiciaire ». Elle comprend la masse des traitements et soldes, les bonifications indiciaires ainsi que certaines indemnités prises en compte pour le calcul de la pension de retraite, telles que les indemnités de sujétion spéciale de police ou de gendarmerie, la prime mensuelle de technicité versée aux agents relevant des administrations financières, etc.

contribution pour les pensions de retraite des agents civils a progressé d'environ 3 points par an entre 2008 et 2012 :

**Tableau n° 1 : évolution du taux de contribution employeur pour les agents civils depuis 2008**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de contribution employeur pour les agents civils	55,71%	58,47%*	62,14%	65,39%	68,59%	71,78%*
Évolution		4,95%	6,28%	5,23%	4,89%	4,65%

Source : PAP CAS Pensions 2014

\* : moyennes pondérées en raison de la réduction effectuée en décembre.

Ce taux est de 33,23 % pour les pensions des personnels ouvriers de l'État.

Les cotisations salariales, estimées à 5 436 M€ en LFI, correspondent à une retenue, au taux de 8,76 % en 2013, sur le traitement indiciaire brut des fonctionnaires civils, militaires, et des personnels ouvriers de l'État. La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a prévu de faire converger ce taux, ainsi que celui des salariés du privé, vers un taux de 10,55 % à horizon 2020, à raison d'une progression de 0,27 point par an.

Les versements du budget général, estimées à 3 750 M€ en LFI, recouvrent deux types de financement : d'une part, une subvention d'équilibre en faveur du régime des ouvriers des établissements industriels de l'État de 1 388 M€ portée par le programme 742, justifiée par un ratio démographique de 0,4 cotisant pour 1 pensionné ; d'autre part, un versement pour les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions de 2 361 M€ correspondant à l'intégralité des recettes du programme 743. Ce dernier versement est principalement assuré par les ministères de la défense, de l'intérieur, et de l'égalité des territoires et du logement.

## I - Des dépenses inférieures à l'autorisation, une réduction des recettes décidée en LFR

### A - Un solde excédentaire mais inférieur à la prévision de la LFI

Tableau n° 2 : Équilibre du CAS Pensions

En M€	2013					
	Recettes		Dépenses		solde d'exécution prévisionnel	solde d'exécution
	LFI	Exécution	LFI	Exécution		
P.741	52 488,0	51 539,7	51 799,0	51 355,5	689	204,2
P. 742	1 915,2	1 946,5	1 915,2	1 898,5	0	48
P. 743	2 361,4	2 326,3	2 391,4	2 368,4	-30	-42,1
<b>TOTAL</b>	<b>56 764,7</b>	<b>55 812,5</b>	<b>56 105,7</b>	<b>55 602,4</b>	<b>659</b>	<b>210,1</b>

Source : Cour des comptes

L'exécution 2013 s'est achevée pour la mission *Pensions* avec un **excédent moindre que prévu** de 659,0 M€ contre 210,1 M€. Ce résultat s'explique par deux séries de facteurs :

- des dépenses inférieures à l'autorisation de 503,3 M€, soit un écart à la baisse de 0,9 %, principalement sous l'effet de départs en retraite moins importants que prévu et plus secondairement sous celui d'une inflation moindre qu'anticipée ;

- un niveau de recettes de 55 812,5 M€, soit 952,2 M€ de moins qu'en LFI. Ce phénomène s'explique principalement par la réduction du taux de contribution pour les personnels civils effectuée à l'occasion des opérations de fin de gestion par le décret n° 2013-1064 du 25 novembre 2013, pour une moindre recette de 968 M€ et un même montant d'économie sur le titre 2 des programmes concernés. Des mouvements d'assiette sur le programme 741 ont également contribué à une diminution des recettes pour 249 M€. D'autres mouvements de sens contraire présentés ci-dessous lors de l'analyse des trois programmes de la mission sont venus atténuer la baisse des recettes.

L'exécution 2013 présente des éléments de continuité importants au regard des exercices précédents.

Les dépenses ont encore été inférieures à l'autorisation sous l'effet de départs en retraite moindre que prévus. Les prévisions d'entrée en

pensions se révèlent toujours aussi délicates que lors des exercices précédents, avec à chaque fois des marges non négligeables.

Le phénomène d'érosion des assiettes du CAS, déjà constaté précédemment au niveau des ministères employeurs, se confirme. En revanche, les assiettes de cotisation d'autres employeurs, tels Orange ou La Poste, se sont souvent révélées supérieures aux anticipations.

La quasi-totalité des dépenses du CAS correspondant à des dépenses de guichet, leur pilotage s'avère réduit. L'exécution de la mission, en recettes comme en dépenses, dépend pour une très large part des hypothèses de programmation initiales. En cours d'année, le rôle des gestionnaires consiste essentiellement à ajuster les dépassements enregistrés mais peu maîtrisables en eux-mêmes, ou à garantir un niveau de recettes cohérent avec l'objectif de solde arrêté en LFI. Ces aspects de programmation et gestion sont abordés dans les parties suivantes.

## **B - La programmation des crédits et des recettes : des prévisions démographiques toujours aussi incertaines**

La programmation des crédits et des recettes repose sur des paramètres techniques structurants (règles de revalorisation, démographie, assiettes contributives ...). La LFI 2013 avait, en outre, été bâtie sur une hypothèse d'excédent technique, estimé à 659 M€ afin de reconstituer la « trésorerie » du compte spécial.

### **1 - Les paramètres d'évolution des dépenses : revalorisation des pensions et évolutions démographiques**

Pour l'ensemble des programmes de la mission, deux paramètres interviennent principalement dans la budgétisation des crédits : les revalorisations de pensions et les hypothèses d'entrée et de sortie en paiement<sup>4</sup>. Le tableau suivant synthétise les écarts entre les principales hypothèses de la budgétisation et l'exécution.

---

<sup>4</sup> Les entrées en paiement de pensions portent sur un champ qui inclut les seuls fonctionnaires *titulaires*, en poste dans les ministères ou non, partant en retraite. Ne sont pas pris en compte les autres agents des ministères non titulaires.

**Tableau n° 3 : écarts entre les principales hypothèses de budgétisation et la réalisation**

	Prévision en LFI 2013	Réalisation	Impact sur la dépense
Revalorisation « L. 16 » au 1 <sup>er</sup> avril 2013	1,75%	1,30%	- 172 M€**
Revalorisation « Point fonction publique »	Gel	Gel	0
Entrées en paiement de pensions civiles	61 800	55 900	- 222 M€
<i>dont mesure d'âge</i>	- 4 239	-3 552	-45
<i>dont extension RALC</i>	389	3 055	34
<i>dont effet « Parents de 3 enfants »</i>	2 300	1 435	-11
Entrées pensions militaires	13 500	11 800	-9
Sorties pensions civiles	49 400	49 100 *	18
Sorties pensions militaires	17 900	18 600 *	-1
Effectifs de pensionnés sur le programme 742	105 300	104 300	-16 M€

Source : SRE et DB (\* Évaluations) \*\* dont 166 M€ sur le programme 741.

*a) L'impact d'une inflation moindre que prévue*

Les pensions du programme 741 – *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'activité*, et du programme 742 - *Ouvriers des établissements industriels de l'État* font l'objet de deux mécanismes de revalorisation. L'un prévu à l'article L. 16 du code des PCMR selon l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac<sup>5</sup>. L'autre dépend de la valeur du « point fonction publique » en vigueur à la date de la liquidation de la pension lors de la radiation des cadres<sup>6</sup>.

Le coefficient de revalorisation des pensions appliqué en 2013, du fait d'une inflation moindre que celle prévue au PLF 2013, a été de 1,30 % contre 1,75 %<sup>7</sup>. Les dépenses ont ainsi été minorées de 166 M€ sur le programme 741 et de 6 M€ sur le programme 742.

<sup>5</sup> L'article L. 16 du code des PCMR renvoie à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale qui revalorise les pensions conformément à l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac.

<sup>6</sup> La revalorisation « inflation » s'applique à l'ensemble des pensionnées, celle « point fonction publique » aux nouveaux retraités.

<sup>7</sup> Cette revalorisation du 1<sup>er</sup> avril 2013 (+ 1,30 %) comprend deux éléments : la prévision d'inflation faite à cette date pour 2013 (1,2 %, donc en retrait par rapport à la prévision du PLF qui était de 1,75 %), et l'ajustement (0,1 %) au titre de 2012 – année durant laquelle l'inflation avait été de 1,9 % alors que la prévision faite au 1<sup>er</sup> avril 2012 reposait sur l'hypothèse d'une inflation légèrement inférieure (1,8 %).

*b) Les hypothèses démographiques : une surestimation récurrente des entrées en paiement de pensions*

Les entrées en paiement de pensions civiles et militaires se sont révélées inférieures de respectivement 5 900 et 1 700 à la prévision en LFI L'effet budgétaire de cette surestimation est une moindre dépense de l'ordre de 222 M€ selon le ministère du budget. Sur le programme 742, les effectifs de pensionnés, 104 300, ont également été inférieurs à la prévision en LFI, 105 300, induisant une moindre dépense de 16 M€.

Cette sous-exécution est expliquée en grande partie, selon le ministère du budget, par une modification des comportements de départs à la retraite induits par les différentes réformes relatives aux retraites depuis.

L'allongement de la durée d'assurance requise et la montée en charge du dispositif de décote-surcote incitent en effet les agents à reporter leur départ en retraite. Ce phénomène ayant été sous-estimé en 2012, il s'est traduit par un effet report sur 2013 que le ministère du budget estime à 148 M€. L'analyse des départs en retraite effectuée *ex post* par le ministère du budget fait apparaître que les assurés ne partent pas conformément à l'hypothèse initialement prévue par le modèle de prévision des dépenses à court terme (PACO) du SRE, mais plus tardivement. De même, les départs de parents de 3 enfants ont, de nouveau, été surestimés avec une prévision en LFI de 2 300 contre une réalisation de 1 435. À l'inverse, cette révision à la baisse du nombre de pensions entrées en paiement a été atténuée par l'extension du dispositif de retraite anticipée pour certaines carrières longues mis en œuvre par le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012, à l'origine de 3 055 départs contre 389 prévus en LFI.

Sans nier les difficultés de prévision des comportements, force est de constater que la surestimation des entrées en paiement de pensions est un phénomène récurrent, excepté en 2011 où elles avaient été sous-estimées de 8 % par rapport à la réalisation. L'ampleur des écarts entre la réalisation et la prévision ne s'est d'ailleurs pas substantiellement réduite au cours des années comme l'atteste le tableau n° 4.

**Tableau n° 4 : Prévisions et réalisations d'entrées en paiement de pensions civiles**

Année	Prévision (LFI)	Réalisation	Écart en effectifs	Écart en %
2006	80 279	76 775	-3 504	- 4 %
2007	89 940	81 287	-8 653	- 10 %
2008	85 578	81 456	-4 122	- 5 %
2009	84 220	68 167	-16 053	- 19 %
2010	77 800	70 095	-7 705	- 10 %
2011*	69 215	74 655	5 440	+ 8 %
2012	55 900	49 265	-6 635	-12%
2013	61 800	55 900	-5 900	-10%

Source : Cour des comptes. \* Première année de mise en œuvre de la réforme de 2010.

Les prévisions d'entrée en paiement des pensions militaires révèlent des écarts encore plus importants avec leur réalisation, avec une surestimation de 14% en 2013.

**Tableau n° 5 : Entrées en paiement de pensions militaires de droit direct**

Année	Prévision (LFI)	Réalisation	Écart en effectifs	Écart en %
2006	10 300	9 720	- 580	- 6%
2007	9 900	10 832	932	9%
2008	10 417	12 420	2 003	19%
2009	10 830	12 152	1 322	12%
2010	12 000	13 081	1 081	9%
2011*	12 000	13 352	1 352	11%
2012	12 500	11 500	- 1 000	- 8%
2013	13 500	11800	-1 700	-14%

Source : Cour des comptes (d'après DB et SRE). \* Hors prise en compte de la réforme de 2010.

Quant aux « sorties de pensions », provenant essentiellement des décès, elles se sont révélées légèrement inférieures à la prévision, affichant une réduction de 300 pour les pensionnés civils, soit -0,6 %. Pour les pensionnés militaires, la situation inverse a été constatée, comme l'année précédente, avec 18 600 « sorties » effectives contre 17 900 prévues, soit une hausse de 4 %. Ces sorties plus nombreuses ont contribué à une moindre dépense mais cette évolution a été plus que



compensée par la baisse constatée du niveau moyen de la pension des retraités décédés, qu'ils soient civils ou militaires. Au total, la réduction des dépenses liées aux « sorties » a été inférieure de 19 M€ à la prévision.

*c) Des pistes d'amélioration à mettre rapidement en œuvre*

Parmi les pistes d'amélioration du modèle de prévision du SRE évoquées par le ministère du budget figure l'utilisation des comptes individuels de retraite (CIR) des fonctionnaires de l'État. La prise en compte des données issues des CIR devrait permettre notamment d'élargir le périmètre actuellement pris en compte par le Système d'information sur les Agents des services publics (SIASP) pour élaborer les pyramides des âges utilisées dans le modèle prévisionnel du SRE et de la direction du budget (PACOdémo) : les informations ne portent aujourd'hui que sur les fonctionnaires actuellement payés par l'État et les établissements publics, mais non sur l'ensemble des agents qui ont acquis des droits à son régime de retraite. Cette lacune devrait être comblée avec l'utilisation des CIR, à la condition toutefois qu'ils soient complétés rapidement<sup>8</sup> et que leur degré de fiabilité soit acceptable<sup>9</sup>.

**2 - Les recettes : une tendance à l'érosion des assiettes qui se confirme pour les ministères employeurs**

Le principal facteur susceptible de faire varier les recettes est l'évolution de la masse salariale soumise à cotisation ou contribution pour pension. Les sources d'écart entre les assiettes sous-jacentes à la LFI et l'exécution tiennent à divers facteurs :

- une variation des crédits de rémunération ayant des effets mécaniques sur l'assiette du CAS ;

- une modification des modes de recrutement (le recours, par exemple, à des contractuels ayant un impact négatif sur l'assiette, contrairement aux titularisations de contractuels ou leur réussite à un concours interne) ;

---

<sup>8</sup> Fin 2012, 82 % des comptes individuels étaient déclarés complets par les employeurs. Un plan d'action a été mis en place visant à atteindre 100 % à la fin juin 2014.

<sup>9</sup> Le SRE a lancé des actions en ce sens auprès des ministères employeurs en vue de la conception d'un dispositif de contrôle interne. Parallèlement, une procédure de sécurisation des informations enregistrées dans les CIR est progressivement mise en place. Elle vise à empêcher toute modification des données du CIR sans l'intervention expresse du SRE.

- la modification de la nature des mesures catégorielles (les mesures indemnitaires ne contribuant pas au CAS<sup>10</sup> contrairement aux mesures statutaires par exemple). Depuis quelques années, l'assiette contributive au CAS, sensible à la politique d'emploi et de rémunération, subit l'accent mis sur les mesures indemnitaires. Ces dernières n'entrent pas dans le droit à pension financé par le CAS, les pensions étant assises sur les seuls traitements indiciaires bruts, certaines indemnités spécifiques et les bonifications indiciaires. Il en résulte, de manière structurelle, une érosion des assiettes du CAS, perceptible depuis plusieurs années.

Ces difficultés liées à l'estimation des assiettes sont encore plus fortes pour les établissements publics (employant des personnels propres ou des personnels de l'État détachés) et les collectivités territoriales, dont les systèmes d'information ne permettent pas toujours d'avoir a priori une vision précise de l'assiette contributrice.

Les assiettes des contributions assises sur les traitements des personnels civils ont été inférieures aux prévisions de 437 M€ soit une baisse de 1,2 %. Cette érosion est plus forte que celle déjà observée en 2011 et en 2012 alors comprise entre 100 et 200 M€.

**Tableau n° 6 : Comparaison entre la prévision et l'exécution des assiettes ministérielles de cotisations au CAS Pensions en 2013**

en M€	LFI 2013	Exécution 2013	Écart	Écart en %
assiettes « civiles »	39 146	38 709	-437	-1,2%
assiettes « militaires »	7 494	7 461	-33	-0,4%

Source : ministère du budget

Par contre, les assiettes de contribution des employeurs de fonctionnaires détachés (établissements publics, collectivités territoriales ...) se sont avérées supérieures à la prévision (7 719 M€ contre 7 564 M€ prévus).

Ces variations justifieraient une meilleure connaissance des assiettes. La Cour avait déjà proposé en 2012 et 2013 que soit introduit un indicateur de performance mesurant l'écart entre la prévision de recettes et la réalisation.

### 3 - Un CAS budgété en excédent

La LFI 2013 a été bâtie sur une hypothèse d'excédent global du CAS afin de reconstituer le solde cumulé de celui-ci, qui, suite aux

<sup>10</sup> Sauf dans certains cas particuliers : indemnités de sujétions spéciales de police, indemnité mensuelle de technicité, etc.

déficits constatés en 2011 et 2012 avait été amputé de près de 480 M€<sup>11</sup>. Le solde cumulé était, de ce fait, à un niveau historiquement bas en fin de gestion 2012. La LFI 2013 devait donc permettre « de relever le niveau du solde cumulé fin 2013 à environ 1,3 Md€, niveau cohérent avec les recommandations de la Cour des comptes et du Parlement pour permettre le respect de l'équilibre »<sup>12</sup>. C'est ainsi que le taux de contribution employeur de l'État pour les personnels civils avait été fortement accru, passant de 68,59 % en 2012 à 74,28 % en 2013<sup>13</sup>.

La Cour avait effectivement recommandé en 2012 une reconstitution du solde en LFI 2013 grâce à des recettes supérieures aux crédits<sup>14</sup>. En effet, une budgétisation en déficit du compte spécial minorait le taux de la contribution employeur et allégeait artificiellement la charge pesant sur les crédits du titre 2 inscrits sur le budget général. Ceci avait également pour conséquence de réduire la pression sur la « norme de dépenses ». De plus, la perpétuation de cette situation posait un problème de soutenabilité, le niveau de la « trésorerie » du compte spécial rendant aléatoire le respect de l'article 21-II de la LOLF<sup>15</sup>. Enfin, cette pratique conduisait à inscrire, par sécurité, une provision sur les crédits de titre 6 de la mission *Régimes spéciaux de retraite*.

### **C - La gestion : des dépenses inférieures aux autorisations, permettant de diminuer le taux de contribution employeur en fin d'année**

Le compte spécial a connu deux grands mouvements en 2013 : des annulations de crédits dans la LFR de décembre et une diminution de 30 points du taux de contribution employeur due pour le mois de décembre par les ministères au titre des agents titulaires civils. L'effet sur les recettes a été une diminution de 968 M€.

Le solde cumulé du CAS a retrouvé un niveau d'environ 1 Md€, en dépit de la baisse de ses recettes en fin d'année.

---

<sup>11</sup> Le solde d'exécution de l'exercice 2011 était de - 241,2 M€ et celui de 2012 de - 235,2 M€.

<sup>12</sup> PAP 2013, p. 12.

<sup>13</sup> Il était de 65,39 % en 2011.

<sup>14</sup> Intitulé exact de la recommandation était : « Reconstituer le solde cumulé en 2013 et ne pas recourir de façon permanente au programme 195 pour assurer l'équilibre du CAS ».

<sup>15</sup> Cf. paragraphe C.3.b ci-après.

### **1 - Des annulations de crédits en LFR**

Les moindres dépenses constatées ont permis d'annuler des crédits pour un montant de 513 M€ dans la LFR de décembre.

En dépit de ces annulations, la différence entre les crédits disponibles et les crédits consommés est de 767,2 M€, crédits probablement destinés à être reportés sur l'exercice suivant et du même ordre de grandeur que les reports « entrants ». Le compte spécial dispose ainsi, d'un « matelas » de crédits permettant d'assurer le paiement des pensions en cas de retards de versement des contributions et cotisations par l'une des administrations redevables, ou de pouvoir faire rapidement face à des dépenses imprévues, sans avoir besoin de recourir à des véhicules législatifs ou réglementaires tels que le décret d'avance.

Aucun autre mouvement législatif ou réglementaire n'est à signaler, hormis les traditionnels arrêtés de report, pour un montant de 777 M€, représentant 1,4 % des crédits initiaux. Cette proportion reste inférieure à la limite de 3 % fixée par l'article 15-II de la LOLF. Ce montant est comparable à celui des années précédentes.

**Tableau n° 7 : Mouvements de crédits sur le CAS Pensions<sup>16</sup>**

<i>AE = CP (en M€)</i>	<b>Programme 741</b>	<b>Programme 742</b>	<b>Programme 743</b>	<b>Mission</b>
<b>LFI</b>	51 799,0	1 915,2	2 391,4	56 105,7
<b>LFR</b>	-473,0	-20,0	-20,0	-513,0
<b>Total des mouvements de crédits</b>	753,5	12,2	11,3	776,9
<b>dont :</b>				
<i>reports</i>	753,5	12,2	11,3	776,9
<i>virements</i>	-	-	-	-
<i>transferts</i>	-	-	-	-
<i>décrets d'avances</i>	-	-	-	-
<i>répartition dépenses accidentelles</i>	-	-	-	-
<i>Annulations</i>	-	-	-	-
<b>Fonds de concours et att. Produits</b>	-	-	-	-
<b>Total des crédits disponibles</b>	52 079,5	1 907,4	2 382,7	56 369,6
<b>Crédits consommés</b>	<b>51 335,5</b>	<b>1 898,5</b>	<b>2 368,4</b>	<b>55 602,4</b>

Source : direction du budget

## **2 - Une réduction du taux de contribution de 30 points en décembre 2013**

La réduction du taux de contribution a été réalisée par le décret n° 2013-1064 du 25 novembre 2013 portant fixation du taux de la contribution employeur due pour la couverture des charges de pension des fonctionnaires de l'État, des militaires et des magistrats. Le taux de contribution employeur au titre des personnels civils est ainsi passé de 74,28 % à 44,28 % entre le 1<sup>er</sup> et le 31 décembre 2013. La baisse des taux n'a pas concerné la contribution employeur au titre des personnels militaires<sup>17</sup>.

Cette disposition a eu pour effet de réduire les recettes du compte spécial de 968 M€. Elle se justifie par des besoins de financement du

<sup>16</sup> Les résultats sont donnés pour les crédits de paiement (CP). Ils ne diffèrent quasiment pas des autorisations d'engagement : il existe seulement un écart de 50 000 euros pour le programme 741.

<sup>17</sup> En raison, selon le ministère du budget, d'une part d'un excédent plus important concernant les personnels civils et d'autre part par souci de simplification.

CAS inférieurs à la prévision de la LFI et par l'évolution de son solde cumulé (*infra*).

### 3 - En dépit de moindres recettes par rapport à la LFI, un solde cumulé reconstitué

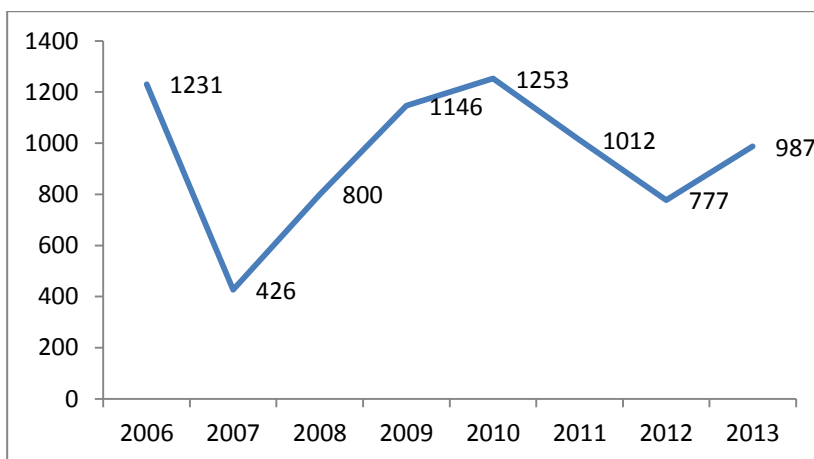
#### a) Un solde cumulé d'environ 1 Md€ fin 2013

Lors de la rédaction du PAP 2013, le solde cumulé à fin 2013 était prévu à environ 1,3 Md€, notamment sur la base des hypothèses de dépenses et de recettes de l'exercice 2012. Deux paramètres ont contribué à réaliser un solde cumulé beaucoup plus important que prévu :

- le PAP 2013 reposait sur l'hypothèse d'un solde cumulé d'environ 500 M€ à fin 2012. Cette hypothèse fut démentie par les faits, le solde cumulé se situant à 777 M€;
- durant l'exercice 2013, les dépenses, se sont révélées inférieures à la prévision d'environ 500 M€ tandis que les recettes étaient en ligne avec celle-ci.

Ainsi, sans modification du taux de contribution, le solde cumulé aurait été, fin 2013, d'environ 2 Md€. Ce montant était nettement supérieur au volant de « trésorerie » attendu, compte tenu de l'historique du compte, soit autour d'1 Md€.

**Graphique n° 1 : évolution du solde cumulé (en M€)**



Source : ministère du budget.

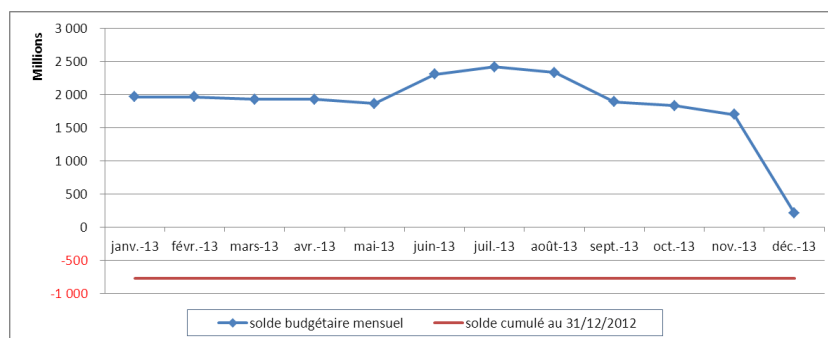
La décision du gouvernement de réduire les recettes en fin d'année a permis d'alléger la charge budgétaire des ministères sur le budget

général dont les dépenses en crédits de « titre 2 CAS » sont diminuées d'autant, tout en permettant au solde cumulé de s'établir à environ 1 Md€.

*b) Une règle de l'équilibre respectée, mais des décrets sanctionnant les employeurs défaillants qui tardent à être mis en œuvre*

Le CAS *Pensions* doit respecter la condition d'équilibre mentionnée à l'article 21-II de la LOLF, aux termes duquel, « en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création ».

**Graphique n° 2 : Solde du CAS Pensions – gestion 2013**



Source : direction du budget et SRE

Le graphique ci-dessus présente le profil d'évolution du solde cumulé au cours de l'exécution 2013 (« solde budgétaire mensuel »). Le « plancher » correspond au montant du solde cumulé « hérité » au 31 décembre 2012 qui s'établissait à 777 M€. Assimilable à un fonds de roulement, il représente le montant maximum (- 777 M€) de déficit instantané<sup>18</sup> tolérable par le CAS pour respecter de l'article 21-II de la loi organique.

Comme l'indique le graphique ci-dessus, le solde budgétaire annuel du CAS a été excédentaire tout au long de l'année, y compris en décembre alors même que les recettes subissaient l'effet de la réduction du taux de contribution.

Ce résultat a été atteint en raison notamment des moindres dépenses constatées en cours d'année. Mais, par ailleurs, les versements effectués par les ministères contributeurs ont, dans l'ensemble, respecté la date limite indiquée lors de l'appel de fonds ou sont intervenus avec un

<sup>18</sup> Écart entre la somme des recettes et la somme des dépenses enregistrées par le compte depuis sa création.

retard de quelques jours seulement. Comme en 2012, le ministère de la défense s'est même acquitté de façon anticipée, dès janvier, de la plus grande partie (11/12<sup>e</sup>) de la subvention provenant du programme 169 - *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, en direction du programme 743 – *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*. L'apport en trésorerie de cette anticipation de versement est de près de 2 Md€.

Font toutefois exceptions certains versements au FSPOEIE ou au programme 743, pour des montants limités. Ainsi, la subvention due au FSPOEIE en janvier et juin (13 M€ au total), par la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (ministère de l'Intérieur) a été versée en avril et en octobre. D'autre part, le versement de 17,4 M€ dû par le ministère du logement et de la ville au programme 743 n'a pas été effectué (*Cf. partie III, analyses consacrées au programme 743*).

De manière à sécuriser les dates de versement, deux projets de décret portés par le service des retraites de l'État et la direction du budget sont à l'étude depuis 2010. Ils prévoient notamment de rendre exigibles, sous peine de pénalités, les cotisations, contributions pour pensions et allocations temporaires d'invalidité au dernier jour du mois auquel elles se rapportent. Ces projets avaient été transmis en 2013 au cabinet du ministre délégué au budget pour consultation du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, ainsi que des ministères de la défense et de la justice. Aucune avancée n'est pourtant à signaler depuis l'an dernier, au point qu'il est désormais permis de s'interroger sur la volonté des ministères concernés de mettre en œuvre ces décrets, d'autant que les délais de paiement se sont améliorés en 2012 et en 2013.

La Cour réitère sa recommandation visant à ce que ces décrets interviennent rapidement afin de sécuriser la trésorerie du compte spécial lors du paiement des pensions et de garantir une plus grande régularité de ses recettes.

## **II - Des résultats par programme hétérogènes**

### **A - Le programme 741 : un solde excédentaire mais qui a subi l'impact de la réduction du taux de contribution**

Avec 51 335 M€ en dépenses et 51 540 M€ en recettes, ce programme présente un solde excédentaire de 204 M€, inférieur à la prévision de la LFI de 689 M€. Deux phénomènes conjugués expliquent



ce résultat : les dépenses ont été inférieures aux autorisations de la LFI de 464 M€ mais cette sous-exécution a été plus que compensée par la très forte réduction des recettes de 948 M€, principalement due à la baisse du taux de contribution employeur de décembre 2013.

### 1 - Des dépenses en retrait de 464 millions par rapport à la LFI

Les dépenses de pensions, inférieures de 506 M€ aux crédits de la LFI, soit de 1 %, ont conduit à un écart de 464 M€ en exécution sur le programme. Cette situation concerne aussi bien les dépenses de pensions civiles (- 365 M€) que celles de militaires (- 140 M€).

**Tableau n° 8 : Les dépenses du programme 741**

Dépenses P.741 (en M€)	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	Écart à la LFI
<b>Action n°1 Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite</b>	<b>40 179</b>	<b>41 635</b>	<b>41 275</b>	<b>-360</b>
<i>Dont pensions</i>	39 328	40 866	40 501	-365
<i>Dont compensations entre régimes et CNRACL</i>	829	742	755	13
<i>Dont affiliations rétroactives (AFR)</i>	19	22	14,3	-7,7
<i>Dont autres dépenses</i>	3	5	4,3	-0,7
<b>Action n°2 Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite</b>	<b>9 793</b>	<b>10 020</b>	<b>9 917</b>	<b>-103</b>
<i>Dont pensions</i>	9 393	9 673	9 533	-140
<i>Dont compensations</i>	128	102	107	5
<i>Dont AFR</i>	272	245	278	33
<i>Dont autres dépenses</i>	0	0	0,1	0,1
<b>Action n°3 (charges liées aux ATI)</b>	<b>143</b>	<b>144</b>	<b>143</b>	<b>-1</b>
<b>Total programme 741</b>	<b>50 115</b>	<b>51 799</b>	<b>51 335</b>	<b>-464</b>

Source : SRE et DB

En 2012, l'écart sur les dépenses des pensions militaires était déjà de - 135 M€, alors qu'il n'était que de - 94 M€ pour les pensions civiles, avec des hypothèses démographiques qui s'étaient révélées encore plus éloignées de la réalité qu'en 2013.

D'autres facteurs expliquent cette situation :

- le coefficient de revalorisation des pensions a été sensiblement inférieur au taux retenu pour le calcul des crédits (+ 1,30 % contre + 1,75 %), induisant des moindres dépenses à hauteur de 166 M€. Le phénomène avait joué en 2012 en sens inverse, avec

une réalisation de + 2,1 %, légèrement supérieure à la prévision de + 2 %, entraînant une dépense supplémentaire de 35 M€ ;

- la composante démographique de la prévision, déjà évoquée (Cf. I-B) explique la moindre dépense s'élevant à 222 M€ (230 M€ en tenant compte de la proportion de décès légèrement supérieure à la prévision) ;
- une partie de l'écart avec la LFI, soit près de 110 M€, traduit la baisse non anticipée de la pension civile moyenne liquidée au cours de l'année. Selon le SRE et la direction du budget, *« cette évolution s'explique par les départs en retraite anticipée pour carrières longues et par des effets de structures tels que les fortes entrées en paiement observées chez Orange et La Poste, l'ensemble de ces sous-populations présentant des pensions plus faibles en moyenne »*.

Les autres écarts relevés (compensation entre régimes, affiliations rétroactives ...) sont dans l'ensemble minimes et n'appellent pas d'observations particulières.

## 2 - Des recettes inférieures de près d'1 Md€ à l'évaluation de la LFI

Les recettes du programme 741 se sont avérées inférieures à l'évaluation de la LFI de - 948 M€, soit - 1,8 %. Elles représentent également un montant inférieur à celui de l'exécution de 2012.

**Tableau n° 9 : Les recettes du programme 741**

en M€	Exec 2012	LFI 2013	Exec 2013	Écart à la LFI
<b>cotisations salariales</b>	<b>5 237</b>	<b>5 436</b>	<b>5 424</b>	<b>-12</b>
<i>dont civils</i>	4 076	4 239	4 245	7
<i>dont militaires</i>	707	712	725	13
<i>dont France Télécom</i>	157	192	156	-36
<i>dont La Poste</i>	270	266	271	5
<i>dont budgets annexes</i>	26	28	27	-1
<b>contributions employeurs</b>	<b>43 449</b>	<b>46 289</b>	<b>45 306</b>	<b>-983</b>
<i>dont civils (État)</i>	26 736	29 096	27 842	-1 254
<i>dont civils (EP+CL)</i>	5 168	5 606	5 721	115
<i>dont militaires (État)</i>	9 307	9 447	9 480	32
<i>dont militaires (EP+CL)</i>	13	13	12	0
<i>dont France Télécom</i>	821	782	822	40
<i>dont La Poste</i>	1 192	1 110	1 207	97
<i>dont budgets annexes</i>	212	236	222	-14
<b>ATI</b>	<b>149</b>	<b>147</b>	<b>144</b>	<b>-2</b>
<b>validations de services</b>	<b>110</b>	<b>90</b>	<b>92</b>	<b>2</b>
<b>rachats d'études</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>-1</b>
<b>Compensations</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>15</b>
<b>FSV</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Indus</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>-3</b>
<b>CNRACL</b>	<b>543</b>	<b>505</b>	<b>534</b>	<b>29</b>
<b>Autres</b>	<b>349</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
<b>Total recettes P.741</b>	<b>49 861</b>	<b>52 488</b>	<b>51 540</b>	<b>-948</b>

Source : SRE et DB

Cet écart à l'évaluation des recettes associées à la LFI s'explique par la réduction du taux de contribution de 30 points, soit une baisse de 968 M€, et par le mouvement d'érosion des assiettes des ministères employeurs de personnels civils, estimé par le ministère du budget à une baisse de 286 M€.

A l'inverse, certaines recettes se sont révélées supérieures à la prévision (recettes de la compensation démographique, recettes de

transfert État-CNRACL ...). Mais la plus grande partie des recettes supplémentaires s'explique par des mouvements d'assiette plus larges que prévus :

- c'est le cas des contributions employeurs à caractère libérateur d'Orange (+ 40 M€) et de La Poste (+ 97 M€). Pour ces deux entreprises, les taux d'équité concurrentielle, plus importants que prévus, ont également joué<sup>19</sup> ;
- dans une moindre mesure, les contributions des ministères employeurs de militaires se sont révélées légèrement supérieures à la prévision (+ 32 M€ sur une recette prévue de 9 447 M€), phénomène que le ministère du budget impute également à des assiettes plus importantes ;
- comme en 2012, les contributions des établissements publics et des collectivités territoriales ont donné lieu à un écart relativement important entre la prévision de la LFI et son exécution (+ 2,1 % en 2013, - 1,5 % en 2012)<sup>20</sup>. Cette année cependant, l'écart s'est traduit par des recettes supplémentaires (+ 115 M€). Une telle situation illustre une nouvelle fois les difficultés de la prévision concernant ces établissements et collectivités territoriales.

## **B - Le programme 742 : des dépenses réduites, des recettes accrues par rapport à la LFI**

L'exercice 2013 s'est conclu pour le programme 742 avec un solde positif de 48 M€ résultant de 1 946,5 M€ en recettes pour 1 898,5 M€ en dépenses, alors que la LFI prévoyait un résultat à l'équilibre.

### **1 - Des dépenses inférieures de 17 M€ par rapport à la LFI**

Les dépenses du programme ont été inférieures de près de 17 M€ par rapport aux crédits ouverts par la LFI.

---

<sup>19</sup> Les versements effectués par Orange et La Poste au bénéfice de l'État en contrepartie de la prise en charge par celui-ci des pensions des agents fonctionnaires reposent sur un taux d'équité concurrentiel (TEC). Celui-ci est destiné à neutraliser une éventuelle distorsion de concurrence entre ces entreprises et les autres acteurs des secteurs concernés.

<sup>20</sup> Pour les personnels civils uniquement.

**Tableau n° 10 : Les dépenses du programme 742**

En M€	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	Écart à la LFI
Action n°1 Prestations vieillesse et invalidité	1 809,1	1 844,9	1 832,8	-12,1
Action n°3 Autres dépenses spécifiques	1,2	1,3	1,1	-0,2
Action n°4 Gestion du régime	8,2	8,1	8,2	0,1
Action n° 5 RATOCEM	59,7	61,0	56,4	-4,6
<b>Total dépenses programme 742</b>	<b>1 878,2</b>	<b>1 915,2</b>	<b>1 898,5</b>	<b>-16,7</b>

Source : DB et SRE

Certaines des raisons expliquant ces moindres dépenses ont déjà été évoquées :

- les effectifs des pensionnés, soit 104 300, se sont révélés inférieurs à la prévision qui s'établissait à 105 300, entraînant une économie de 16 M€ ;

la moindre revalorisation des pensions sous l'effet d'une inflation plus basse qu'anticipée a réduit les dépenses de 6 M€.

Par ailleurs :

- les dépenses liées aux rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) ont été inférieures de 5 M€ à l'autorisation en raison de la baisse du nombre des allocataires ;
- toutefois, le montant de la pension moyenne (action n° 1) a été plus élevé que prévu (effet prix dit « GVT »<sup>21</sup>), et entraîne des dépenses supérieures à la prévision, à hauteur de 10 M€.

## 2 - Des recettes supérieures de 31 M€ au montant inscrit en LFI

Le principal facteur expliquant que les recettes ont été supérieures la LFI de 31,3 M€, soit + 1,6 %, réside dans le nombre plus réduit qu'estimé des entrées en paiement de pensions. Cette situation s'est répercutée sur le nombre des cotisants, en moyenne annuelle environ 38 300 cotisants, soit une centaine de plus que le nombre prévu en LFI et la masse de leurs cotisations. Celles-ci ont par ailleurs subi l'effet de la sous-estimation du salaire moyen, d'environ 100 €<sup>22</sup>. Ces deux facteurs, des cotisants plus nombreux et une assiette de cotisation plus large,

<sup>21</sup> Les pensions nouvellement liquidées sont plus élevées que celles des pensionnés ayant-droits et ayant-cause décédés.

<sup>22</sup> Le taux de la retenue pour pension des ouvriers de l'État était de 8,76 % au 1<sup>er</sup> janvier 2013, comme pour les fonctionnaires. La contribution employeur au FSPOEIE était de 33,23 %.

expliquent le surcroît de recettes issues des cotisations salariales et patronales de 26,2 M€.

**Tableau n° 11 : Les recettes du programme 742**

En M€	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	Écart à la LFI
Cotisations salariales et patronales	523,7	485,6	511,8	26,2
Contribution au programme FSPOEIE et au RATOCEM	1 329,3	1 390,0	1 386,4	-3,6
Compensations inter-régimes généralisée et spécifique	38,0	33,2	44,9	11,8
Recettes diverses	4,8	4,3	3,1	-1,1
Autres financement : FSV, FSI et cotisations rétroactives	0,3	2,2	0,3	-1,9
<b>Total Recettes Programme 742</b>	<b>1 896,2</b>	<b>1 915,2</b>	<b>1 946,5</b>	<b>31,3</b>

Source : Cour des comptes et direction du budget

## **C - Le programme 743 : un déficit plus lourd que prévu en LFI**

L'exercice 2013 s'est clôturé pour le programme 743 sur un solde déficitaire de 42,1 M€, plus lourd que prévu en LFI (- 30 M€). Les dépenses ont été inférieures de 23,1 M€ à la prévision, s'élevant à 2 368,4 M€ contre 2 391,4 M€ en LFI, mais les recettes ont parallèlement enregistré une moins-value de 35,2 M€ par rapport à la LFI avec 2 326,3 M€ contre 2 361,4 M€.

### **1 - Des dépenses d'intervention inférieures à la LFI**

Le programme 743 – *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* présente la particularité d'être très majoritairement constitué de crédits de titre 6 (dépenses d'intervention)<sup>23</sup>, alors que le reste de la mission comprend essentiellement des crédits de titre 2.

Ces dépenses d'intervention concernent principalement les versements effectués au titre de la retraite du combattant (action n° 1) et des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre (PMIVG) sur l'action n° 2. Ces crédits sont complémentaires de ceux de plusieurs missions du budget général (*Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, Direction de l'action du Gouvernement, Ville et*

<sup>23</sup> Font exception les crédits de l'action 3 « Pensions d'Alsace-Lorraine », qui sont des crédits de titre 2.

logement, Régimes sociaux et de retraite...), qui alimentent en recettes le programme 743, sous la forme de subventions.

**Tableau n° 12 : Dépenses du programme 743**

<i>En M€</i>	<b>Exec 2012</b>	<b>LFI 2013</b>	<b>Exec 2013</b>	<b>Écart à la LFI</b>
<b>action n°1</b> reconnaissance de la nation	818,6	839,8	852,5	12,7
<b>action n°2</b> réparation	1 573,1	1 504,0	1 470,7	-33,3
<b>action n°3</b> pensions Alsace-Lorraine	15,4	16,7	15,4	-1,3
<b>action n°4</b> allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	17,3	17,5	16,5	-1,0
<b>action n°5</b> pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0,1	0,1	0,1	-
<b>action n°6</b> pensions des sapeurs pompiers volontaires et anciens agents de la défense passive victimes d'accident	12,7	12,9	12,7	-0,1
<b>action n°7</b> pensions de l'ORTF	0,5	0,5	0,4	-0,1
<b>Total programme 743</b>	<b>2 437,6</b>	<b>2 391,4</b>	<b>2 368,4</b>	<b>-23,1</b>

Source : direction du budget

Les dépenses de ce programme continuent à diminuer, affichant une baisse de 0,5 Md€ entre 2007 et 2013 due principalement à la déflation naturelle du nombre des bénéficiaires.

Dans le détail, les dépenses de l'action n° 1 (« Reconnaissance de la Nation ») ont été supérieures à l'autorisation de 12,7 M€, soit + 1,5 %. Pour l'action n° 2, le nombre effectif de pensionnés militaires d'invalidité (266 914) a été supérieur à la prévision (265 323), mais la revalorisation des pensions avait été surestimée en prévision. Ceci explique la moindre dépense constatée de 33,3 M€.

#### **Les déterminants de la dépense sur le programme 743**

Les prestations principales, retraite du combattant et pension militaire d'invalidité, servies depuis le programme 743 – *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* obéissent à des règles de revalorisation différentes :

- la retraite du combattant, subordonnée à des conditions d'âge et d'appartenance à une unité combattante, ou s'agissant de l'Afrique du Nord du nombre de mois continus de séjour, consiste en deux versements annuels, son total étant égal au produit d'un indice de pension (fixé à 48 depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012) et de la valeur du point d'indice de PIMVG fixée par arrêté (actuellement 13,93 €)<sup>24</sup> ;

<sup>24</sup> Son montant annuel s'élève donc, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2012, à 668,64 €.

- le montant de la pension militaire d'invalidité résulte du produit d'un indice par la valeur du point d'indice de PMI, mais l'indice pris en compte varie en fonction de la maladie et du taux d'invalidité, du grade détenu, de la situation du bénéficiaire (incapacité à exercer une profession, besoin d'une assistance ...). La valeur du point d'indice est révisée proportionnellement à l'évolution de l'indice INSEE des traitements bruts de la fonction publique de l'État.

## **2 - Des recettes réduites par rapport à la LFI**

Les recettes du programme 743 sont constituées par des subventions du budget général, provenant pour l'essentiel des ministères de la défense, de l'intérieur, et de l'égalité des territoires et du logement.

Ces recettes sont chaque année ajustées pour s'adapter à l'évolution des dépenses et parvenir au niveau de solde défini dans la LFI. Toutefois, en 2013, elles ont été encore plus réduites que ne l'aurait exigé cet objectif, de telle sorte que le solde a été plus déficitaire que prévu. En particulier, aucune recette n'a été reçue depuis le budget général (programme 177 – *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*) pour le financement des allocations de reconnaissance des anciens supplétifs ayant participé à la guerre d'Algérie.



**Tableau n° 13 : Recettes du programme 743**

<i>En M€</i>	<b>Exécution 2012</b>	<b>LFI 2013</b>	<b>Exécution 2013</b>	<b>Écart à la LFI</b>
Financement de la retraite du combattant : participation du budget général	815,6	821,8	823,5	1,7
Financement de la retraite du combattant : autres moyens	0,2	-	0,3	0,3
Financement du traitement de membres Légion Honneur : participation Budget général	0,2	0,2	0,2	-
Financement du traitement de membres Légion Honneur : autres moyens	-	-	-	-
Financement traitement Médaille militaire : part budget général	0,5	0,5	0,5	-
Financement traitement Médaille militaire : autres moyens	-	-	-	-
Financement des pensions militaires d'invalidité : part budget général	1 574,2	1 491,2	1 470,3	-20,9
Financement des pensions militaires d'invalidité : autres moyens	0,8	-	1,5	1,5
Financement pensions Alsace-Lorraine : part budget général	15,5	16,7	15,8	-0,9
Financement pensions Alsace-Lorraine : autres moyens	-	-	-	-
Financement alloc reconnaissance anciens supplétifs : budget général	18,1	17,5	-	-17,5
Financement pensions agents chemins fer franco éthiopien : budget général	0,1	0,1	0,1	-
Financement pensions sapeurs pompiers et agents défenses passives : budget	13,5	12,9	13,6	0,7
Financement pensions ORTF	0,5	0,5	0,4	-0,1
<b>Total Recettes P.743</b>	<b>2 439,2</b>	<b>2 361,4</b>	<b>2 326,3</b>	<b>-35,2</b>

Source : direction du budget

- du point de vue de la régularité budgétaire, rien n'oblige le ministère du budget à une exécution en équilibre de la mission *Pensions* – a fortiori de l'un de ses programmes – sous réserve toutefois que le solde *cumulé* du compte spécial reste créditeur tout au long de l'année conformément à l'article 21-II de la LOLF ;
- il est pour le moins surprenant qu'en cours de gestion il ait été décidé de ne pas relancer les appels au financement en faveur des anciens supplétifs. Le ministère du budget, privilégiant le financement de mesures exceptionnelles en faveur de la

politique d'hébergement annoncées par le Premier ministre au début de l'année 2013, a retardé l'appel de fonds du SRE au 28 novembre 2013 et la demande de paiement de 17 M€ par le programme 177 (qui finançait les mesures en faveur de l'hébergement) vers le programme 743 au 9 décembre 2013. Toutefois, le débouclage des opérations n'a pas pu intervenir dans CHORUS, entraînant la non comptabilisation des recettes correspondantes à la date de clôture. L'engagement juridique a été dûment effectué, impliquant la consommation des AE en 2013 sur le programme 177 mais pas les CP.

### **III - Régularité, performance, soutenabilité**

#### **A - Un exercice sans irrégularité relevée**

À la différence des deux derniers exercices, il n'a pas été relevé d'irrégularités sur la mission *Pensions* pour l'année 2013.

#### **B - Une démarche de performance qui n'a pas connu d'avancées tangibles en 2013, mais un timide progrès pour 2014**

##### **1 - Une certaine inertie en 2013**

Les objectifs et indicateurs de la mission Pensions n'ont pas été modifiés à l'occasion de l'exercice 2013 et certains défauts, auparavant relevés, n'ont toujours pas été corrigés.

Plusieurs indicateurs ne relèvent pas à proprement parler d'une logique de performance dans la mesure où les responsables de programme sont dépourvus de leviers d'action pour atteindre leur cible. Il s'agit des indicateurs « Âge moyen à la radiation des cadres » et « Durée moyenne de cotisation » (situés sur les programmes 741 et 742) et de l'indicateur du programme 741 intitulé « Part des agents concernés par la décote et par la surcote ». Ces indicateurs de contexte ne figurent d'ailleurs plus dans le PAP 2014.

L'indicateur 3.2 « Taux de recouvrement des cotisations et contributions » du programme 742, introduit à l'occasion du PLF 2012, ne présente guère d'utilité : les taux de réalisation reconstitués pour 2009, 2010 et 2011 étaient déjà de 100 % et les réalisations de 2012 et 2013 ont été du même ordre.

Enfin, les programmes 741 et 742 présentent bien un objectif intitulé « Optimiser la prévision de dépenses et recettes des pensions », mais dont l'unique indicateur continue à ne porter que sur les dépenses (*voir la partie consacrée aux recommandations*).

## **2 - Des travaux en progrès sur le coût de gestion des pensions civiles et militaires dans le PAP 2014**

Pour exprimer le coût de gestion des pensions, la direction du budget et le SRE ne disposaient jusqu'à présent du seul indicateur 1.1 du programme 741, sur le coût unitaire d'une primo-liquidation. Celui-ci présentait le double inconvénient de ne pas intégrer, en général, le coût d'intervention des ministères employeurs et de ne pas permettre de comparaisons inter-régimes, aucun autre régime ne produisant d'indicateurs semblables.

Si le PAP 2013 n'a marqué aucun progrès de ce point de vue, le PAP 2014 a, en effet, été l'occasion de substituer à l'indicateur 1.1 un indicateur de coût de gestion d'un ressortissant du régime des PCMR. Comme précédemment, il consolide les données du SRE et des centres de gestion des retraites chargés du paiement, mais les commentaires associés mentionnent également les coûts de gestion réalisés en amont chez les employeurs. La valorisation des actes de gestion en amont est ainsi estimée à 50,1 M€ en 2013.

La DGFIP n'a pas souhaité inclure « à ce stade » ces coûts dans le calcul de l'indicateur au motif qu'il n'existe « *pas de série historique pour solidifier des prévisions, et [que] ces coûts ne sont pas supportés par le programme 156*<sup>25</sup>. Leur évolution est d'ailleurs pour une part le résultat de décisions exogènes au programme ». Ces restrictions sont pour le moins contestables (les comportements des fonctionnaires d'État en matière de départ en retraite sont tout autant exogènes aux choix budgétaires de la mission *Pensions* ...), d'autant que le PAP expose que les coûts des ministères employeurs « *ont maintenant pu être construits avec une bonne traçabilité* ». Il serait donc souhaitable que la DGFIP intègre dès le PAP 2015 ces coûts dans l'indicateur. Par ailleurs, il serait tout aussi opportun qu'il joigne à cet indicateur de coût *unitaire* (dépenses

---

<sup>25</sup> Les coûts de gestion des pensions civiles et militaires sont en effet portées non sur le CAS Pensions mais sur le programme 156 - *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Ce programme regroupe les moyens consacrés par la DGFIP aux opérations de recettes (assiette, recouvrement, contrôle) de l'État et des collectivités territoriales, au paiement des dépenses publiques et à la tenue des comptes publics.

totales / nombre de ressortissants) un sous-indicateur présentant les coûts de gestion globaux, en distinguant éventuellement la DGFIP et les ministères employeurs. Ce coût global n'est en effet pas identifiable en lecture directe à l'heure actuelle : aux 50,1 M€ mentionnés plus haut, il faut ajouter les coûts de la DGFIP au titre du SRE et de sa fonction de payeur des pensions. Ceux-ci ne s'obtiennent que par le produit du coût de gestion d'un dossier (15,3 € dans la cible 2013) avec les 4,435 millions de ressortissants (pensionnés et actifs affiliés). Un « coût DGFIP » de 67,4 M€ et un coût global de 117,5 M€<sup>26</sup> sont ainsi obtenus.

Concernant le deuxième chantier ouvert par le SRE, c'est-à-dire la définition d'indicateurs de comparaison de la productivité des régimes obligatoires de retraite de base, les travaux coordonnés par la direction de la sécurité sociale (DSS) se sont poursuivis mais ils n'ont pas débouché sur des résultats tangibles exposés dans les PAP. Le même constat avait été fait l'an passé.

### **C - Une soutenabilité budgétaire conditionnée par la montée en puissance de la réforme de 2010 sur les retraites**

La notion de « soutenabilité », appliquée au CAS *Pensions*, peut être assimilée aux conditions de son équilibre à moyen et long terme. Celui-ci dépend de plusieurs déterminants : (i) à législation donnée, l'équilibre est déterminé par des facteurs ayant une forte inertie (nombre de pensionnés, pyramide des âges ...) qui contribuent à une progression soutenue de la dépense (4,7 % par an depuis 1990 pour les pensions des fonctionnaires civils et militaires) ; (ii) des paramètres pouvant être modifiés par la législation (âge de départ, taux de revalorisation ...) ; (iii) les taux de contribution et de cotisation au CAS qui répartissent les charges liées au financement du compte pour l'année considérée.

---

<sup>26</sup> Certaines hypothèses méthodologiques mériteraient par ailleurs davantage d'explications. C'est le cas de celle-ci : « *Les coûts moyens par catégorie et administration connus en loi de finances 2013, et affectés aux effectifs employeurs recensés au 1/01/2013, ont été augmentés du taux de contribution employeur au CAS Pensions normalisé à 41,1%, afin d'assurer leur homogénéité avec les coûts complets de personnel retenus au sein de la DGFIP, et appliqué au SRE et pour le réseau dans le cadre du calcul de l'indicateur* ». Le taux de CAS normalisé correspond à un taux de CAS figé (dit « taux Lépine ») qu'il conviendrait d'actualiser.

## 1 - La hausse du taux des contributions et cotisations

La hausse de la contribution employeur à la charge de l'État s'est poursuivie en 2013 : pour les personnels civils, il est ainsi passé de 55,7 % en 2008 à 74,28 % en 2013 (excepté sur le mois de décembre, où une réduction de 30 points a eu lieu). Le taux de contribution pour les militaires était en 2013 de 126,07 %. Pour la première fois depuis 2006, ces taux n'ont pas été modifiés pour 2014. L'excédent prévu de 757 M€ viendrait ainsi s'ajouter au solde cumulé d'environ 1 Md€ constaté à fin décembre 2013.

La hausse du taux de cotisation salariale des fonctionnaires s'est effectuée au rythme de + 0,27 point par rapport au taux appliqué au 1<sup>er</sup> novembre 2012<sup>27</sup>, afin d'aligner progressivement ce taux sur l'effort contributif des salariés relevant du régime général (voir encadré ci-dessous). Ce taux était de 8,76 % en 2013.

Pour 2014, le taux de cotisation salariale s'établit à 9,14 % avec une augmentation de + 0,38 point : + 0,27 point au titre de la poursuite de la convergence sur le taux des salariés du secteur privé rémunérés au Smic, + 0,05 point au titre de l'extension du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière, + 0,06 point à celui de l'article 8 du 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, décidé dans le cadre de la réforme des retraites 2013.

## 2 - Un impact très progressif de la réforme des retraites de 2010

Parallèlement aux leviers classiques d'augmentation des taux, la réforme des retraites du 9 novembre 2010 a introduit de nouveaux paramètres en prévoyant diverses mesures d'âge et de convergence avec le régime de droit commun. La montée en puissance du dispositif reste cependant encore très lente.

Selon les données de la DGFIP, l'ensemble de ces mesures devrait se traduire par un impact de 2,32 Md€ en 2016 (1,36 Md€ d'économie, 0,97 Md€ de recettes supplémentaires).

---

<sup>27</sup> Le taux de novembre 2012 intégrait une hausse de 0,1 point par rapport aux mois précédents pour financer la réforme du 2 juillet 2012 sur les départs anticipés à la retraite pour carrières longues. Au total, cette mesure devrait être financée par une hausse progressive, entre 2012 et 2020, de 0,25 point de la part salariale.

**Tableau n° 14 : Les effets de la réforme de 2010\***

Impact de la réforme de 2010 *	Réalisé		Projections actualisées			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
en Md€ courants						
<b>FPE</b>	<b>0,05</b>	<b>0,40</b>	<b>0,85</b>	<b>1,32</b>	<b>1,81</b>	<b>2,32</b>
<b>Impacts en dépense</b>	<b>0,11</b>	<b>-0,08</b>	<b>-0,37</b>	<b>-0,67</b>	<b>-1,01</b>	<b>-1,36</b>
<i>Mesure d'âge (accélérée par la LFSS 2012)</i>	-0,05	-0,33	-0,56	-0,79	-1,05	-1,31
<i>Mesures de convergence public / privé</i>	0,17	0,24	0,18	0,12	0,04	-0,05
<b>Impacts en recette</b>	<b>0,16</b>	<b>0,32</b>	<b>0,48</b>	<b>0,65</b>	<b>0,81</b>	<b>0,97</b>
<i>Alignement taux de cotisation</i>	0,16	0,32	0,48	0,65	0,81	0,97

Source : FPE : DGFIP – Service des retraites de l'État. \* Hors effet de l'extension du dispositif de « retraite anticipée pour carrière longue » prévue par le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012

A l'instar de l'exercice 2011, le rendement de la réforme a été diminué en 2012 (0,40 Md€ de gain, contre 0,42 Md€ initialement prévus) en raison de l'impact transitoire de l'aménagement de l'extinction du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants ayant effectué 15 années de service. Le coût de la phase transitoire de cette mesure ira toutefois en s'estompant jusqu'en 2015. Les chiffrages n'intègrent pas non plus l'impact de l'extension du dispositif de « retraite anticipée pour carrière longue ».

### **3 - Une modification des comportements qui entretient une incertitude sur la soutenabilité du compte**

Les récentes réformes se sont traduites par un report des dates de départ à la retraite. L'analyse de la direction du budget et du SRE conduit à estimer pour le moment que cet effet report se poursuivra à l'avenir, sans entraîner de risque d'une accélération brutale des départs dans les années futures. Pour autant, la croissance du nombre de fonctionnaires ayant dépassé la date d'ouverture de leurs droits, et donc susceptibles de prendre leur retraite à tout instant, représente une source de fragilité pour le financement du CAS.

## **IV - Les recommandations de la Cour**

### **A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2011 et 2012**

La Cour a formulé 5 recommandations au titre de l'exercice 2011 ; 4 de ces recommandations ont été reconduites à l'identique ou précisées en 2012 et une a été mise en œuvre. Parmi les 4 recommandations maintenues en 2012, 2 ont été mises œuvre partiellement.

*a) une recommandation pleinement mise en œuvre*

*Reconstituer le solde cumulé en 2013 et ne pas recourir de façon permanente au programme 195 pour assurer l'équilibre du CAS.*

Cette recommandation (extraite de la NEB pour 2011) a été totalement mise en œuvre puisque l'exécution 2013 s'est terminée avec un solde de 1 Md€.

*b) Les recommandations partiellement mises en œuvre*

*Améliorer la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension, particulièrement pour les agents des établissements publics.*

La réponse du ministère du budget à cette recommandation, émise en 2012 et précisée en 2013 pour les agents des établissements publics, rappelle que « *pour les autres organismes versant des contributions au CAS Pensions (opérateurs, établissements publics, autres), la direction du Budget, en lien avec la DGFIP, a initié un processus de remontées comptables, pour les opérateurs de l'État, de façon à pouvoir connaître et contrôler leurs assiettes de rémunérations et à pouvoir en affiner les prévisions (...)* En outre, depuis l'exercice 2013, le suivi des recettes en provenance des opérateurs de l'État (périmètre du « T3 CAS ») a été fortement renforcé. La direction du Budget recueille désormais régulièrement auprès des ministères les prévisions d'assiettes des opérateurs de l'État dont ils assurent la tutelle. L'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension des agents des établissements publics peut donc être prévue avec une précision accrue ». L'exercice 2013 révèle néanmoins que des sources de fragilité subsistent en particulier en ce qui concerne les établissements publics employant des agents propres ou détachés sur emploi conduisant à pension.

*Améliorer l'estimation des coûts de gestion du programme 741 en :*

- *affinant le calcul du coût annuel par ressortissant ;*
- *et en menant à bien les travaux de définition d'indicateurs de coûts permettant des comparaisons inter-régimes (recommandation de 2012, reconduite en 2013).*

Le ministère du budget a produit, pour la première fois, dans le PLF 2014 des informations sur le coût de gestion des pensions dans les ministères employeurs. Il serait toutefois souhaitable que la DGFIP intègre dès le PLF 2015 ces coûts dans l'indicateur qu'elle a bâti. Par ailleurs, il serait tout aussi opportun qu'elle joigne à cet indicateur de coût

unitaire (dépenses totales / nombre de ressortissants) un sous-indicateur présentant les coûts de gestion globaux.

En revanche, aucun progrès tangible dans les PAP n'a été réalisé concernant les comparaisons inter-régimes.

*c) Les recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre*

*Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non versement dans les délais des contributions au CAS (recommandation en 2012, reconduite en 2013).*

La publication des décrets<sup>28</sup> prévoyant des pénalités financières en cas de non-respect des délais de versement au CAS est toujours en attente au cabinet du ministre délégué au budget pour consultation du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, ainsi que des ministères de la défense et de la justice.

*Introduire dans le PLF 2013 un indicateur de performance mesurant l'écart entre la prévision de recettes et la réalisation (recommandation de 2012, actualisée en 2013).*

Le ministre du budget continue à se montrer hostile à cette recommandation pour les mêmes raisons avancées l'an passé. Il invoque à la fois des raisons institutionnelles (le responsable du programme 741 est le directeur du SRE, tandis que les prévisions de recettes incombent à la direction du budget) et des raisons techniques (aléas liés à la réalisation des schémas d'emplois, systèmes d'informations encore perfectibles au niveau des opérateurs et des collectivités). Cette réponse n'emporte guère la conviction. Certes, ni le SRE, ni la direction du budget ne disposent de la totalité des leviers permettant de maîtriser l'évolution des recettes du CAS, mais il en va de même pour ses dépenses – pour lesquelles il existe pourtant une batterie d'indicateurs. L'enjeu qui s'attache à cet aspect de la gestion du CAS et le caractère récurrent de la surestimation des recettes dans la LFI justifient amplement la construction d'un indicateur. Celui-ci permettrait justement d'analyser les écarts entre la prévision et l'exécution et de mettre en évidence dans les RAP ce qui relève de la connaissance a priori des assiettes contribuant au CAS et l'impact des décisions prises par les gestionnaires qui ne sont par définition pas prévisibles.

---

<sup>28</sup> Il s'agit de deux projets de décrets.



## **B - Récapitulatif des recommandations de la Cour**

La Cour formule quatre recommandations :

- 1) *Publier les décrets prévoyant des majorations de retard pour non versement dans les délais des contributions au CAS (sans changement) ;*
  - 2) *Poursuivre l'amélioration de la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension, particulièrement pour les agents des établissements publics (rédaction légèrement modifiée) ;*
  - 3) *Introduire dans le PLF 2015 un indicateur de performance mesurant l'écart entre la prévision de recettes et la réalisation (rédaction actualisée) ;*
  - 4) *Améliorer l'estimation des coûts de gestion du programme 741 en :*
    - *intégrant les coûts des ministères employeurs dans le calcul du coût annuel par ressortissant et en joignant à cet indicateur de coût unitaire un sous-indicateur présentant les coûts de gestion globaux ;*
    - *et en menant à bien les travaux de définition d'indicateurs de coûts permettant des comparaisons inter-régimes (rédaction précisée).*
-