

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 21 septembre 2023 à 10h00

« Auditions de M. D. Blanchet, M. F. Bayrou et M. J.P. Beaufret »

Document n° 3

Document de travail, n'engage pas le Conseil

**Traitement des pensions civiles et militaires
dans les différents concepts de comptabilité**
Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 a prévu la mise en place d'une comptabilité générale de l'Etat qui s'est ajoutée à sa comptabilité budgétaire, dans laquelle son budget est voté et suivi, et à la comptabilité nationale, qui est harmonisée et utilisée au niveau international. La comptabilité nationale, comme la comptabilité générale, sont en « droits constatés » au contraire de la comptabilité budgétaire qui est une comptabilité de caisse. Cette note présente la manière dont sont appréhendées les pensions civiles et militaires dans chaque comptabilité. Tous les documents comptables et budgétaires sont fondés sur la convention selon laquelle le régime de retraite des fonctionnaires de l'État est en permanence équilibré ; cet équilibre est assuré par des cotisations imputées en comptabilité nationale et par le taux de contribution employeur en comptabilité budgétaire. Le COR dans son rapport annuel sur les projections financières retient cette convention qui prévaut en comptabilité budgétaire, générale et nationale.

1) La comptabilité budgétaire

Les « lois de finances » initiales et rectificatives sont présentées et votées en suivant l'organisation des comptes, les nomenclatures et les principes de la comptabilité budgétaire, tels que définis par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (« LOLF » entrée en vigueur en 2006)¹. Les « lois de règlement du budget et d'approbation des comptes » présentent les résultats de leur exécution en respectant cette organisation des comptes, ces nomenclatures et ces principes. En application du « principe d'annualité », le budget est voté pour une année. Il autorise la perception des impôts et le paiement des dépenses dans la limite des crédits prévus pour cette année. La loi de règlement approuve le budget exécuté, c'est-à-dire les recettes encaissées et les dépenses décaissées, au cours de cette année. Le « principe d'unité » veut que la loi de finances autorise et prévoit toutes les recettes et dépenses de l'Etat dans un document unique.

Les lois de finances et de règlement distinguent au sein du « budget » :

- **Le « budget général »**, qui regroupe toutes les recettes et dépenses budgétaires. Selon le « principe d'universalité », il ne doit pas y avoir de « compensation » entre recettes et dépenses et il ne doit pas y avoir « affectation de recettes » à des dépenses particulières. Toutefois, les comptes spéciaux, les budgets annexes, les fonds de concours et les attributions de produits ont pour objet de permettre une affectation de recettes à des dépenses particulières.
- **les « comptes spéciaux »**, qui retracent l'affectation de recettes à des dépenses particulières, sauf celles qui figurent à un budget annexe. Parmi ceux-ci sont distingués les « comptes d'affectation spéciale » (CAS) qui dérogent au principe de non affectation des recettes du budget général et retracent « dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées » (hors rémunérations). Ainsi, le CAS Pensions (cf. annexe 1) permet de décrire comptablement le fonctionnement des régimes de

¹ La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a modifié celle de 2012 et l'a insérée dans la loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances (LOLF). Les nouvelles dispositions qui résultent de la loi organique de décembre 2021 sont pour la plupart applicables à partir du dépôt du projet de loi de finances pour 2023.

retraite des fonctionnaires et ouvriers de l'État. Le CAS Pensions est soumis à l'obligation d'équilibre imposée par l'article 21-II de la LOLF. En pratique, les taux de contributions de l'État-employeur peuvent ainsi être révisés à tout moment de façon à équilibrer le solde du CAS Pensions.

- **les « budgets annexes »**, qui retracent les recettes et dépenses de services de l'État qui ont une activité de production de biens et services donnant lieu au paiement d'un prix ou d'une redevance (opérations du service de contrôle de la navigation aérienne et celles de la direction de l'information légale et administrative (Documentation française, journal officiel...)).

Le « résultat budgétaire de l'État » (ou « solde budgétaire ») est la somme des soldes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Outre les lois de finances qui concernent l'Etat, le Parlement vote les lois de financement de la sécurité sociale. A travers le vote de ces lois de financement, le Parlement détermine les conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale en approuvant ses recettes et en fixant ses objectifs de dépenses. Les lois de financement de la sécurité sociale couvrent les « régimes obligatoires de base de sécurité sociale » ainsi que les « organismes concourant à leur financement » : le fonds de solidarité vieillesse (FSV), la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le fonds de réserve pour les retraites (FRR). Ces régimes obligatoires de base sont divisés en cinq branches correspondant à des prestations (maladie ; vieillesse ; famille ; accidents du travail et maladies professionnelles ; autonomie) et une branche « recouvrement » gérée par les Urssaf.

Tableau d'équilibre, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale pour l'année 2023

(en milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	231,2	238,4	-7,2
Accidents du travail et maladies professionnelles	17,0	14,8	2,2
Vieillesse	269,7	273,7	-3,9
Famille	56,7	55,3	1,3
Autonomie	36,3	37,5	-1,3
Toutes branches (hors transferts entre branches)	593,2	602,1	-8,8
Toutes branches (hors transferts entre branches) y compris Fonds de solidarité vieillesse	594,9	602,4	-7,5

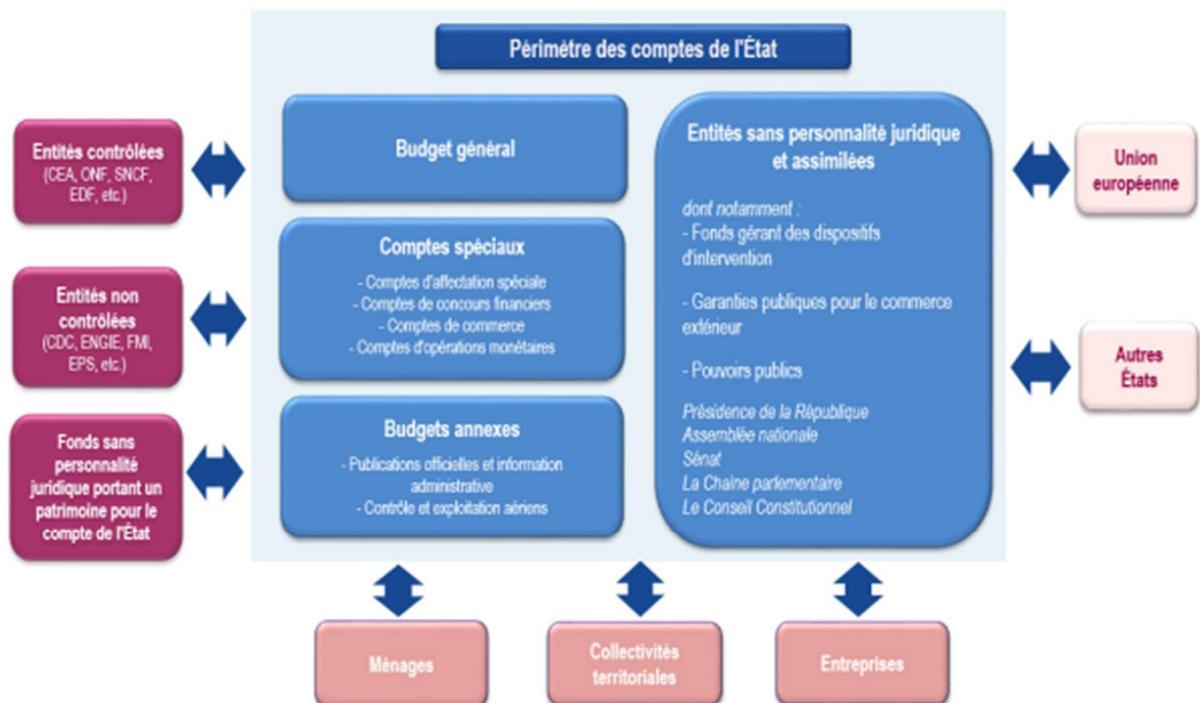
Source : PLFRSS 2023.

2) La comptabilité générale

Selon l'article 27 de la LOLF, l'État doit « tenir une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations ». Les comptabilités budgétaire et générale sont établies à partir du même système d'information, mais les opérations sont traitées différemment. Son article 30 précise qu'elle est fondée sur le principe de la « constatation des droits et obligations » et que les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent par leur fait générateur indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

La comptabilité générale de l'État couvre tous les services ou institutions de l'État non dotés d'une personnalité juridique, même si ces institutions sont qualifiées d'indépendantes.

LE PÉRIMÈTRE DES COMPTES DE L'ÉTAT



Source : Rapport de présentation 2022.

Les états financiers de l'exercice clos sont présentés dans un document intitulé « compte général de l'État » qui comprend : un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie, un tableau des engagements hors bilan et une annexe qui fournit les informations nécessaires à la compréhension et à l'interprétation de ce document. Dans le compte de résultat, cycle « fonctionnement », figurent les charges de fonctionnement direct comprenant les charges de personnel dont les dépenses de pensions (point 18.1.1.3).

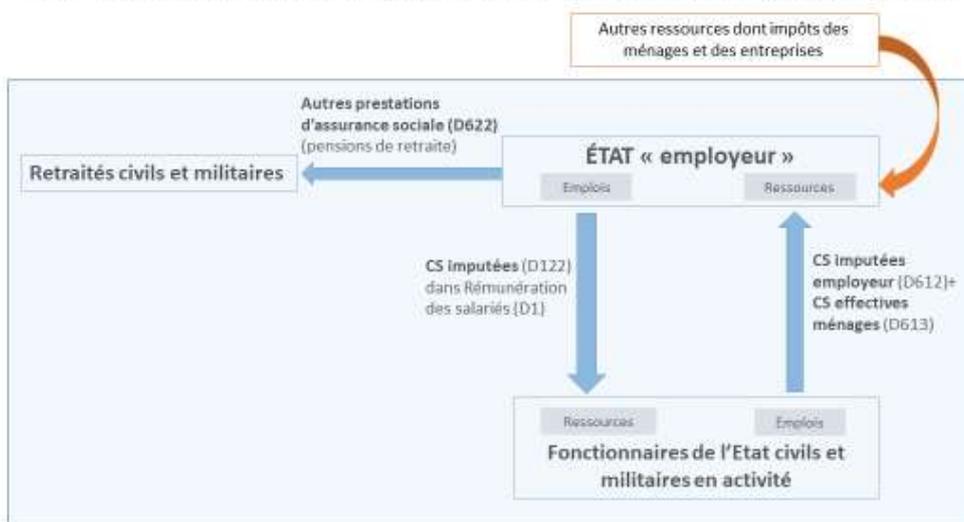
Agents	Cotisations	Taux de cotisation en 2022		Assiette	En M€		
		Part État	Part salariale		Charge pour l'État en 2022	Pour rappel: Charge pour l'État en 2021	Variation
Fonctionnaires civils	CAS Pensions	74,28%	11,10%	Traitement indiciaire (TIB) et indemnités soumises à cotisations	32 740	32 170	569
	RAFP	5,00%	5,00%	Autres primes et indemnités dans la limite de 20 % du TIB	348	333	15
Militaires	CAS Pensions	126,07%	11,10%	Idem fonctionnaires	10 390	10 200	189
	RAFP	5,00%	5,00%	Idem fonctionnaires	75	74	1
Ouvriers de l'État	FSPOEIE	35,01%	11,10%	Spécifique	236	246	-11
Agents non titulaires	CNAV	8,55%	6,90%	Rémunération sous plafond SS	790	740	51
		1,90%	0,40%	Totalité de la rémunération	194	179	15
	IRCANTEC	4,20%	2,80%	Rémunération sous plafond SS	224	198	26
		12,55%	6,95%	Tranche B	35	30	5
	Autres régimes complémentaires	-	-	-	592	591	0

Source : *Compte général de l'Etat 2022.*

3) Comptabilité nationale

Les pensions de retraite des fonctionnaires de l'État sont pour l'essentiel versées directement à ces derniers sans transiter par un régime de retraite effectif (D622 Autres prestations d'assurance sociale). Ces prestations ont une contrepartie, qui correspond, après déduction des cotisations salariales, aux cotisations sociales imputées à la charge des employeurs. Ces cotisations imputées empruntent le circuit suivant : elles sont versées par l'État aux agents en activité en rémunération supplémentaire, qui les reversent ensuite à l'État afin de financer les prestations de retraite.

Flux liés aux pensions des fonctionnaires civils et militaires dans la comptabilité nationale



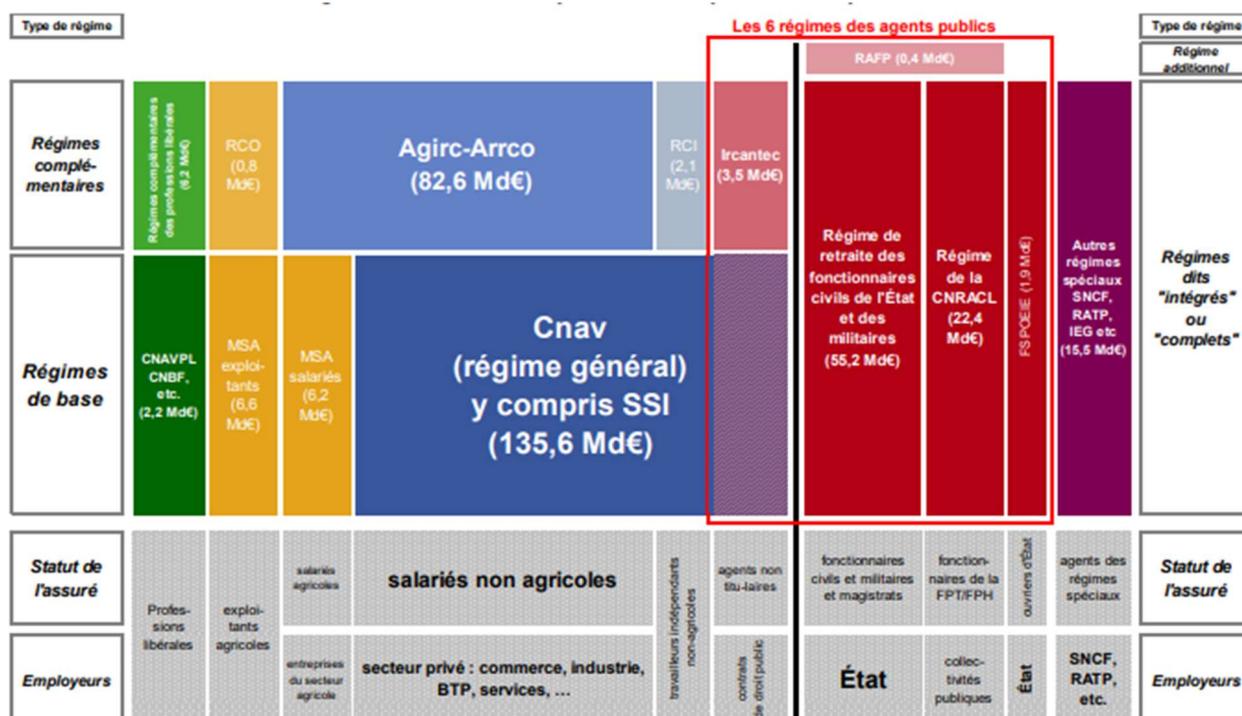
Source : SG-COR.

Ce circuit fictif permet d'assurer la comparabilité internationale des comptes. En effet, dans certains pays dominent des régimes directs employeurs alors que dans d'autres ce sont des régimes avec des caisses de retraite. Ainsi, la contribution employeur de l'État (40 Md€ en 2021) apparaît dans le compte de l'État et dans celui des ménages. Dans le compte de l'Etat, la contribution Etat apparaît en emplois dans le compte d'exploitation (en D122 : cotisations sociales imputées à la charge des employeurs) et en ressources dans le compte de distribution secondaire du revenu (en D612).

Annexe 1 : Le fonctionnement du CAS Pensions

Les régimes de la fonction publique au sein du système de retraite

En 2021, les 5,7 millions d'agents publics représentent 20 % de l'emploi total (privé + public). Ils sont couverts pour le risque vieillesse par six régimes de retraite distincts.



Source : Jaune Pensions, PLF 2023, données CCSS (exécution 2021)

Le compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions a été créé par la loi de finances initiale pour 2006² afin de retracer dans un compte unique l'ensemble des recettes et dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge :

- des fonctionnaires de l'État et des militaires (Programme 741 - « pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »),
- des ouvriers d'État (Programme 742 - « ouvriers des établissements industriels de l'Etat »),
- d'autres pensions et avantages à vocation viagère (Programme 743 - pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions).

Les autres agents employés par l'État ne sont pas affiliés aux régimes de pension retracés dans le CAS Pensions. Pour l'essentiel contractuels, ils sont affiliés à la Caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV) pour le régime de retraite de base et, s'agissant du régime complémentaire :

- à l'Ircantec, pour les agents contractuels de droit public ;
- à l'Agirc-Arrco, pour les agents contractuels de droit privé.

² Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Le CAS Pensions ne couvre pas, non plus, les retraites servies aux agents de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale, affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), ni les prestations additionnelles versées aux agents des trois versants de la fonction publique par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Fonctionnement du CAS Pensions

À la différence des missions budgétaires classiques, les dépenses de pensions de retraite et d'invalidité ne sont pas couvertes par les crédits du budget général. Le compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions répond en effet à la définition donnée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)³, selon laquelle un CAS retrace des opérations liées à des recettes particulières, et affectées à des dépenses précises, en dérogation au principe d'universalité budgétaire. Ceci a pour objet de renforcer l'information donnée au Parlement et le respect du principe de sincérité vis-à-vis de l'évaluation des dépenses de pensions⁴. Il améliore également l'information des employeurs de fonctionnaires (ministères et établissements publics) en les renseignant sur le coût complet du recrutement d'un fonctionnaire.

Par construction, le CAS Pensions est soumis à l'obligation d'équilibre imposée par l'article 21-II de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : « *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.* » Le solde instantané du CAS (recettes + solde reporté à partir de l'année précédente – dépenses), apprécié globalement et non au niveau de chaque programme, doit donc être toujours positif.

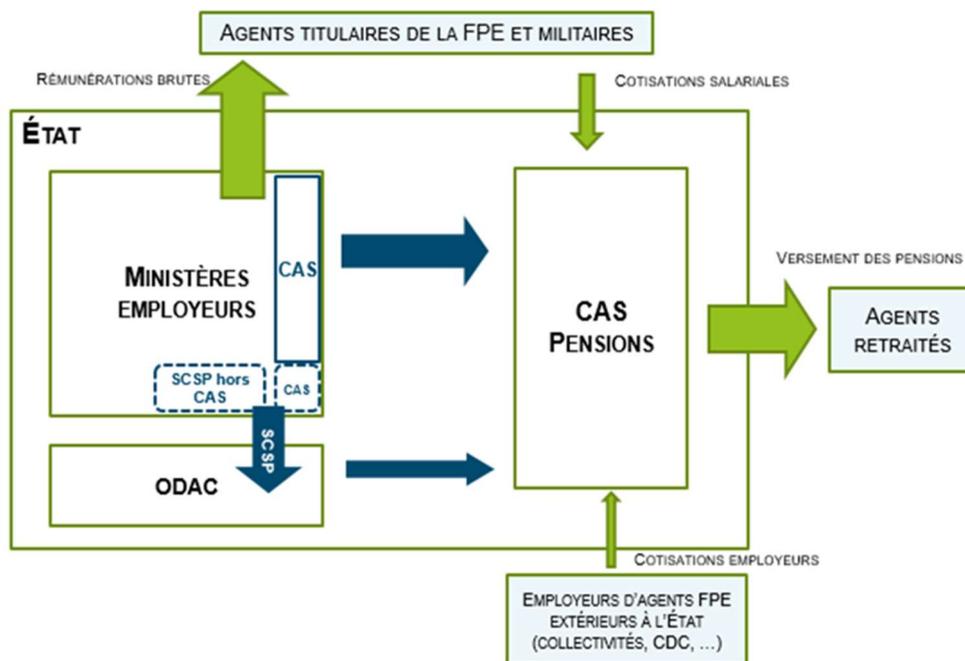
La majorité de ses recettes provient de versements d'équilibre du budget de l'État :

- Une contribution employeur retraite d'équilibre, calculée sur une assiette limitée à la rémunération indiciaire brute (TIB) de l'agent (et primes spécifiques « ouvrant droit à pension ») et selon 3 taux stabilisés depuis 2014 : 74,28 % pour les civils, 126,07 % pour les militaires, 30,65 % pour les agents détachés. Ces taux sont réajustés en tant que de besoin pour garantir l'équilibre du compte.
- Une subvention d'équilibre, répartie entre ministères employeurs des ouvriers de l'État.
- Les versements du budget général de l'État correspondant aux dépenses de pensions prises en charge par la solidarité nationale (pensions militaires d'invalidité, retraite du combattant, etc.).

Les recettes du CAS « Pensions » proviennent également des cotisations salariales versées par les agents titulaires de la FPE (civils, militaires, ouvriers d'Etat) et des contributions des employeurs extérieurs à l'État (opérateurs, collectivités, Orange, La Poste) ainsi que des transferts inter-régimes.

³ Article 21 de la loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

⁴ Cf. Direction du Budget, document n°3, séance plénière du COR du 24 novembre 2022.

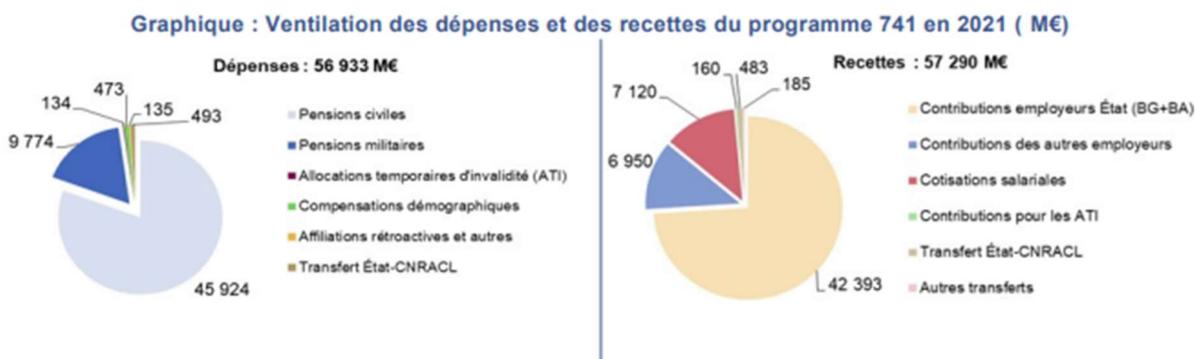


Source : Direction du budget/6BRS

Les trois sections du CAS Pensions

Le CAS Pensions comporte 3 sections, retranscrites dans 3 programmes budgétaires :

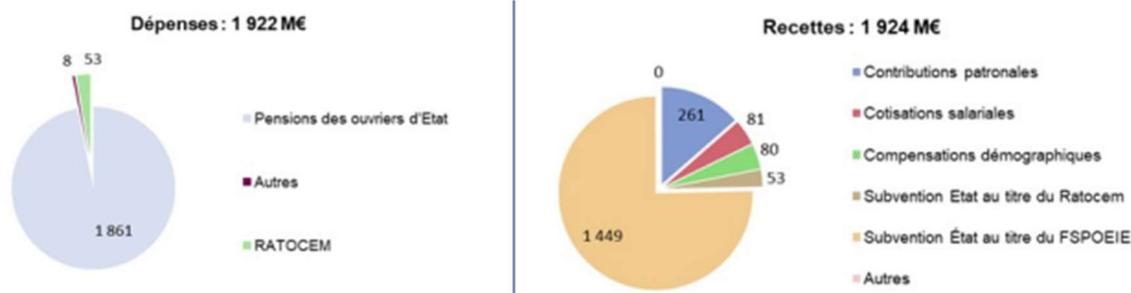
- **Programme 741 : « pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** (94,3 % des dépenses du compte) : ce programme retrace les pensions relevant du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, ainsi que les majorations afférentes. Ce sont des avantages à vocation viagère ou quasi viagère dont l'État est redevable. Il retrace également les allocations temporaires d'invalidité (ATI), prestations versées aux fonctionnaires en plus de leur traitement en cas d'incapacité permanente partielle due à un accident du travail ou une maladie professionnelle.



Source : mission Pensions, PLF 2023.

- **Programme 742 « ouvriers des établissements industriels de l'Etat »** (3,2 %) : ce programme retrace les dépenses et recettes du FSPOEIE (fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État) et du fonds RATOCEM (rentes et accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires).

Graphique : Ventilation des dépenses et des recettes du programme 742 en 2021 (M€)



Source : mission Pensions, PLF 2023.

- **Programme 743 « pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » (2,5 %)** : ce « programme-miroir » permet de retracer des dépenses de pensions prises en charge par la solidarité nationale, principalement les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant.

Graphique : Ventilation des dépenses du programme 743 en 2021 (M€)



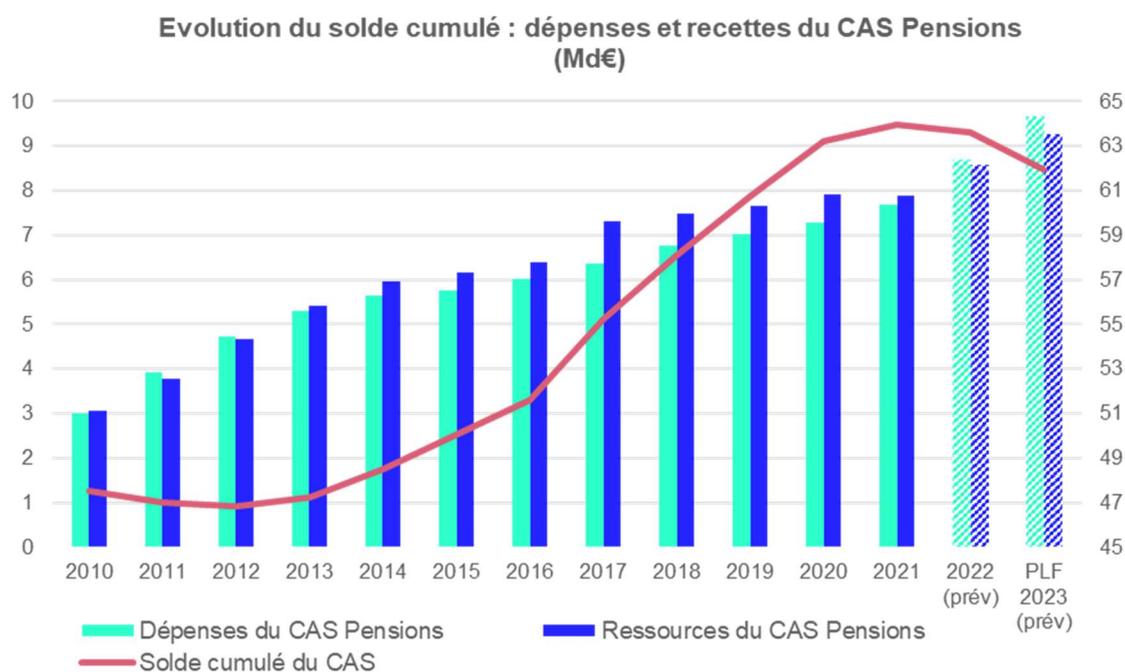
Source : mission Pensions, PLF 2023.

Les recettes du CAS « Pensions » prévues pour 2023 s'élèvent à 63,5 Md€. Elles sont ventilées sur 71 lignes distinctes qui visent à associer à chaque dépense une ou plusieurs lignes de recettes. Les recettes sont séparées selon les trois sections du CAS, qui correspondent aux trois programmes. Les lignes 21, 22, 27 et 34, par exemple, correspondent aux contributions de l'État (budget général et budgets annexes) pour les fonctionnaires civils qu'il emploie. L'État employeur doit s'acquitter d'une contribution prévue par l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite, en application des dispositions de l'article 63 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Pour 2023, cette contribution employeur est établie sur la base d'un taux de contribution fixé pour les personnels civils à 74,28 % du traitement indiciaire brut et des primes ouvrant droit à pension.

Le solde cumulé du CAS « Pensions »

L'équilibre du CAS Pensions mobilise également le solde cumulé du compte, un indicateur comptable qui doit être positif à tout instant. Le niveau de ce solde cumulé constaté en exécution peut être rendu différent de celui prévu en budgétisation par des aléas en dépenses comme en recettes. D'une part, la masse des prestations est sensible aux choix comportementaux des agents en matière de départ en retraite ainsi qu'aux variations de l'inflation et de la mortalité. D'autre part, l'essentiel des recettes du CAS est constitué par des contributions des employeurs publics dont les assiettes ne peuvent pas être prévues avec une exactitude parfaite. Le CAS Pensions a donc besoin d'une réserve couvrant les aléas de prévisions, en plus de la nécessaire réserve qu'implique le décalage temporel entre les décaissements et les encaissements. Aussi, pour assurer le respect de l'obligation d'équilibre prévue par l'article 21-II de la LOLF, le CAS Pensions dispose d'une marge de trésorerie. Le montant correspondant au niveau du solde cumulé ne se traduit pas par une immobilisation de trésorerie sur un compte de l'État. Ce solde n'ouvre pas droit à la consommation de crédits budgétaires supplémentaires par rapport aux crédits ouverts en loi de finances.

Le solde cumulé a ainsi augmenté régulièrement depuis 2014, et a atteint 9,5 Md€ fin 2021. Les soldes d'exercice ont néanmoins commencé leur décrue en 2018, compte tenu de l'écart de progression entre les dépenses de pensions, plus dynamiques, et les recettes de cotisations du CAS Pensions liées à l'évolution de la masse salariale de la fonction publique de l'État.



Source : mission Pensions, PLF 2023.