

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 24 novembre 2022 à 10h00  
« Rémunérations, effectifs et retraite dans la fonction publique »

<b>Document N° 3</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

## **Présentation du CAS Pensions**

*Direction du budget*



# Présentation du compte d'affectation spéciale « Pensions »

Conseil d'orientation des retraites (COR)

*Groupe de travail du 17 novembre 2022*

*« Rémunérations, effectifs et retraite dans la fonction publique »*

# Sommaire

**1. Le CAS « Pensions » au sein du système de retraite**

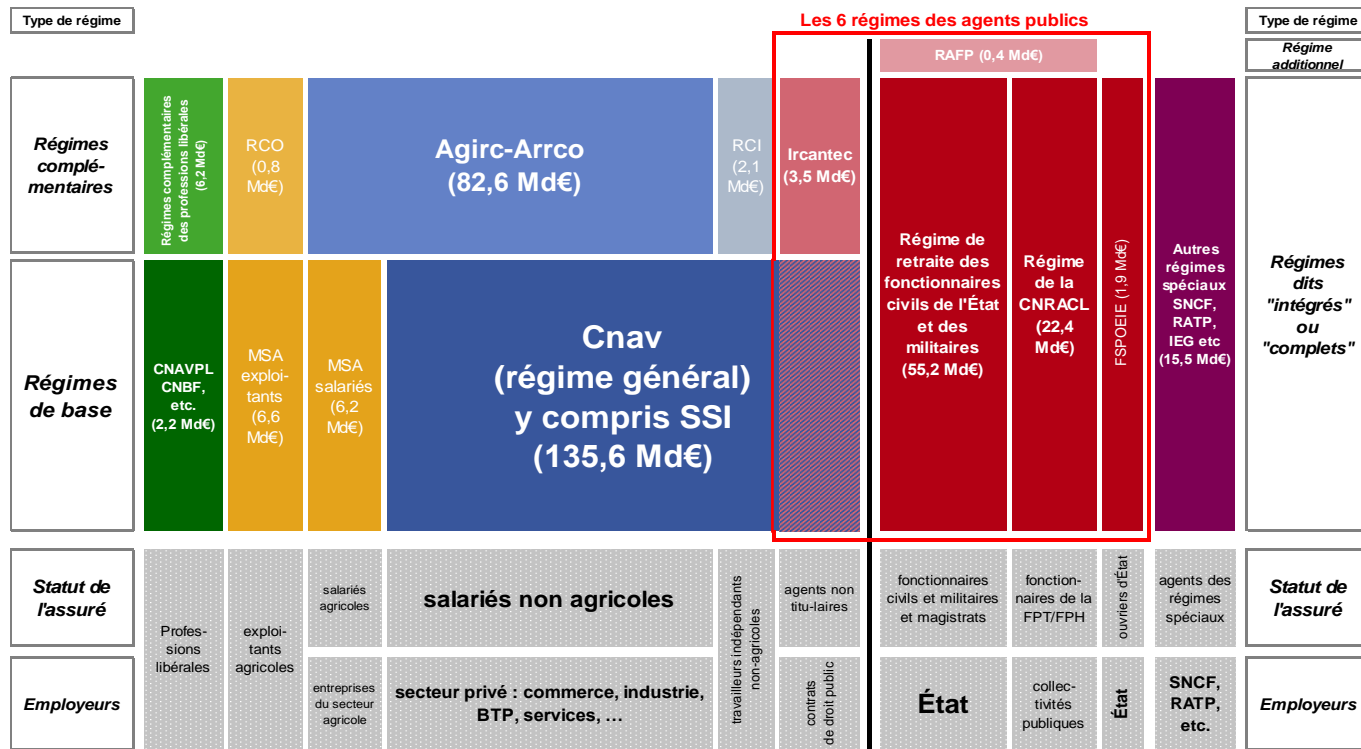
**2. Présentation du compte et de ses trois sections**

**3. L'équilibre du CAS « Pensions »**

# 1. Le CAS « Pensions » au sein du système de retraite

# Cartographie des 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.



Parmi eux, les quatre régimes de retraite par répartition « dédiés » aux agents publics (SRE, CNRACL, Ircantec, FSPOEIE) ont versé **83 Md€ de prestations vieillesse en 2021** à **6,3 millions de pensionnés**, soit 24,3 % des dépenses de l'ensemble des régimes de retraite.

# Le CAS « Pensions », objet comptable parmi les régimes de la fonction publique

Parmi les régimes de retraite dédiés aux agents publics, deux sont retracés au sein du compte d'affectation spéciale « Pensions » : le régime des pensions civiles et militaires ou « régime de la fonction publique de l'État » (FPE, programme 741) et le régime des ouvriers de l'État (FSPOEIE, programme 742).

Statut de l'agent	titulaire		ouvrier d'État	agent non titulaire (contractuel)
	de la FPE	des FPT / FPH		
<b>Régime de base</b>	<b>régime de retraite de la fonction publique d'État (civils et militaires)</b> dépenses : 55,8 Md€, retracées par le CAS Pensions.  gestion : SRE.  régi par le CPCMR.  2,0 M de cotisants 2,5 M de pensionnés assiette : traitement indiciaire brut.	<b>régime de retraite des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux</b> dépenses : 23 Md€, retracées par la CNRACL.  gestion : CDC.  régi par décrets renvoyant au CPCMR  2,2 M de cotisants 1,5 M de pensionnés assiette : traitement indiciaire brut.	<b>régime de retraite des ouvriers d'État</b>  dépenses : 1,9 Md€ (FSPOEIE)  gestion : CDC.  régi par décrets.  0,02 M de cotisants 0,1 M de pensionnés  assiette : salaire	<b>affiliés au régime général</b>  gestionnaire : CNAV  assiette : salaire dans la limite du PASS.
<b>Régime complémentaire</b>				<b>Ircantec</b>  dépenses : 3,5 Md€ 2,97 M de cotisants 2,2 M de pensionnés assiette : salaire dans la limite de huit fois le PASS
<b>Régime additionnel</b>	<b>régime additionnel de la fonction publique (RAFP)</b> dépenses : 0,4 Md€, gestion par l'ERAFP. assiette : primes, dans la limite de 20 % du TIB.			

Source : Jaune Pensions, PLF 2023

## 2. Présentation du compte et de ses trois sections



## A. LE CAS PENSIONS EST UN DES COMPTES SPÉCIAUX DU BUDGET

- L'objet des comptes spéciaux (CS) est de permettre l'affectation directe de certaines recettes à certaines dépenses (article 16 de la LOLF). Les CS sont considérés comme des missions, et peuvent comporter plusieurs programmes (article 20).
- Fonctionnement budgétaire d'un CS : **le solde est reportable d'une année sur l'autre.**
- Les comptes d'affectation spéciale (CAS) sont un sous-ensemble des comptes spéciaux (articles 19 et 21).

## B. ORIGINE DU CAS « PENSIONS »

- Le CAS Pensions, prévu explicitement dans la LOLF et créé par la LFI 2006 (article 21-II), est un instrument qui permet de renforcer l'information donnée au Parlement et le respect du principe de sincérité vis-à-vis de l'évaluation des dépenses de pensions.
- 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.

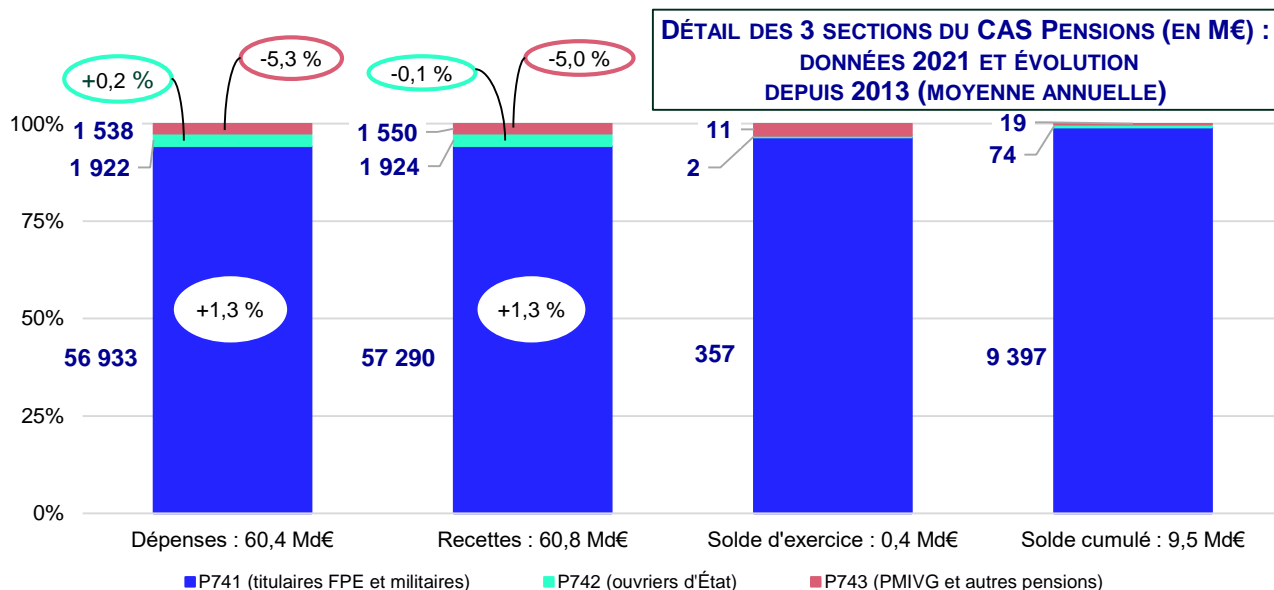
## C. PRINCIPE D'ÉQUILIBRE D'UN COMPTE SPÉCIAL

- L'article 21 prévoit expressément un CAS pour retracer les « opérations relatives aux pensions ».
- « *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** (le CAS doit être « équilibré »).

## D. COMPOSITION 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* » ;
  - **Programme 742** : « *ouvriers des établissements industriels de l'Etat* » ;
  - **Programme 743** : « *pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* ».

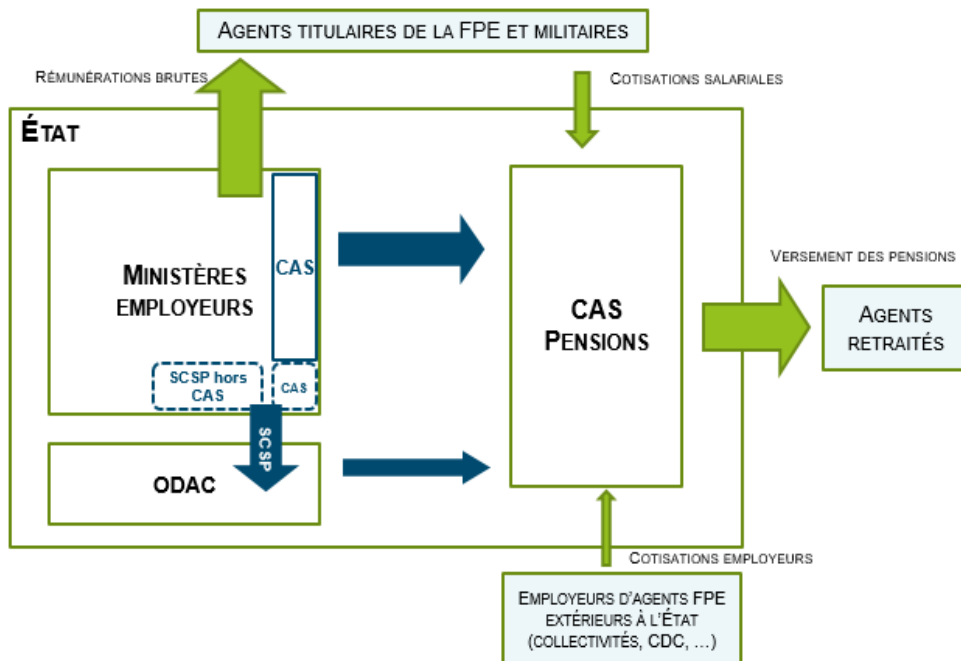
- Le **programme 741** (94,3 % des dépenses du compte) retrace les pensions relevant du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, ainsi que les majorations afférentes. Ce sont des avantages à vocation viagère ou quasi viagère dont l'État est redevable. Il retrace également 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.
- Le **programme 742** (3,2 %) retrace les dépenses et recettes du FSPOEIE (fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat) et du fonds RATOCEM (rentes et accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires).



- Le **programme 743** (2,5 %) est un « programme-miroir » qui 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.

# 3. L'équilibre du CAS « Pensions »

# Les versements d'équilibre du budget de l'État au CAS « Pensions »



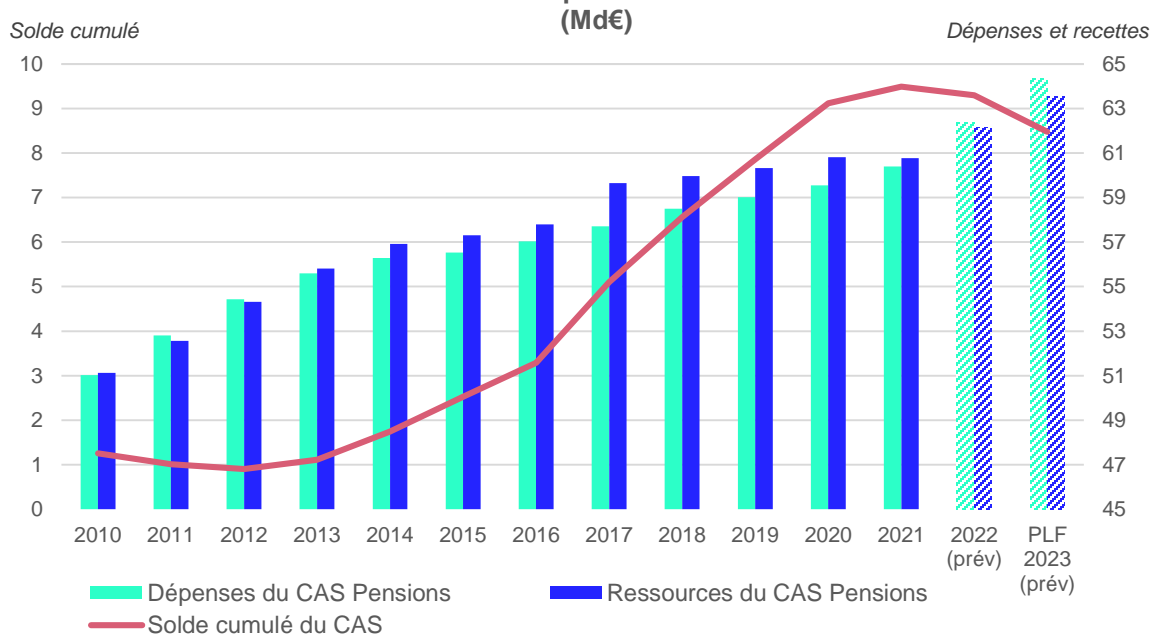
Conformément à l'article 21-II de la LOLF, le compte d'affectation spéciale doit toujours être à l'équilibre. La majorité de ses recettes provient de **versements d'équilibre du budget de l'État** :

- 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 d'État ;
- les versements du budget général de l'Etat correspondants aux dépenses de pensions prises en charge par la solidarité nationale (pensions militaires d'invalidité, retraite du combattant, etc.).

Les recettes du CAS « Pensions » ne proviennent pas uniquement de l'Etat, mais aussi 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**.

L'équilibre du CAS Pensions mobilise également **le solde cumulé du compte**, un indicateur comptable qui doit être positif à tout instant. 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.

## Evolution du solde cumulé : dépenses et recettes du CAS Pensions



Les taux de contribution employeur d'équilibre ont temporairement sur-équilibré le CAS « Pensions » en raison notamment de la faible inflation, de la revalorisation maîtrisée des pensions, du recul de l'âge effectif de départ en retraite des agents titulaires entre 2013 et 2017 ou encore de la revalorisation du point d'indice en 2016-2017.

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 décline 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 d'État.



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Direction du budget / 6BRS