

**MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »
ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »**

MM. Thierry Foucaud et Bertrand Auban, rapporteurs spéciaux

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	2
I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ».....	3
A. UNE EXÉCUTION 2007 MARQUÉE PAR QUELQUES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPRÉVUS	4
B. UN AFFAIBLISSEMENT DE LA TRÉSORERIE DES CAISSES DE RETRAITES	6
II. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »	7

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) La subvention versée à la caisse de retraite du personnel de la RATP a été calculée dans la perspective de son adossement au régime général. Or l'opération n'a toujours pas eu lieu. En conséquence, 60 millions d'euros ont dû être versés à la CRRATP dans le cadre du décret d'avance du 25 octobre 2007.

Vos rapporteurs spéciaux demandent que des réponses soient apportées sur :

- le **chiffage de la soulte** qui serait versée à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;

- le **calendrier prévisionnel de l'adossement**, en soulignant qu'aucun crédit n'a été prévu dans le cadre de la loi de finances pour 2008.

2) **Plusieurs régimes spéciaux subissent un affaiblissement de leur trésorerie** en raison du désengagement financier de l'Etat :

- le fonds de roulement de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) est à un niveau trop faible pour faire face aux imprévus de paiement ;

- la CRRATP a dû recourir à l'emprunt en raison de retards dans le paiement de sa subvention d'équilibre ;

- la dette de l'Etat à l'égard du régime de la SNCF s'élève à 240 millions d'euros.

3) **Le montant des subventions respectives des caisses de retraite de la SNCF et de la RATP n'est toujours pas identifié dans le rapport annuel de performances**, malgré les observations faites par vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen de la loi de règlement pour 2006 et la loi de finances pour 2008. La transparence des comptes publics doit suivre l'évolution des statuts de ces deux régimes, dorénavant constitués en caisses autonomes.

4) Le fonds de roulement, d'un montant de 1 milliard d'euros, du **compte spécial « Pensions »** a fait l'objet en 2007 d'un **prélèvement de 800 millions d'euros en raison d'un déficit d'exécution** dû à des recettes constatées inférieures aux prévisions.

5) S'appuyant, notamment, sur l'enquête réalisée par la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, vos rapporteurs spéciaux, dans leur rapport d'information n° 27 (2007-2008), se sont prononcés en faveur d'une **réforme d'urgence du service des pensions** et de la chaîne de traitement des dossiers en vue de la création du compte individuel retraite (CIR). Le suivi de leurs recommandations est inscrit au programme de contrôle de la commission.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » et l'ensemble des crédits que l'Etat consacre au service des pensions au sein du compte spécial « Pension », institué par la LOLF, poursuivent un objectif principal et commun. Celui de liquider et de payer les retraites et les droits sociaux en application de la réglementation en vigueur.

Il en résulte que, dans l'une et l'autre mission, les gestionnaires de programme ne maîtrisent pas les principaux paramètres de la dépense (règles d'ouvertures des droits, démographie et ressources alternatives) et fixent comme principal objectif de leur gestion la maîtrise des coûts et la qualité du service rendu. S'agissant des régimes sociaux et de retraite, l'équilibre des caisses est assuré par une subvention de l'Etat au titre de la solidarité de la Nation à l'égard des régimes en déficit démographique (SNCF, établissement national des invalides de la marine) ou en voie d'extinction (mines, ORTF, SEITA).

En revanche, les pensions des fonctionnaires de l'Etat et de leurs ayants droit sont servies par un compte spécial, géré par le service des pensions, qui doit assurer l'équilibre des recettes, constituées par les cotisations salariales et les contributions employeurs de l'Etat et des organismes publics et semi-publics. Les coûts de gestion du service des pensions ne figurent pas dans le compte spécial et relèvent de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

La mission « Régimes sociaux et de retraite » est composée de trois programmes :

- le **programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »**, pour assurer l'équilibre des caisses autonomes de retraite de la SNCF et de la RATP, à hauteur de **3,2 milliards d'euros**, soit 64 % de l'ensemble des crédits de la mission ;
- le **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »** pour **718,6 millions d'euros**, soit 18 % ;
- le **programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »** qui regroupe également des régimes en voie d'extinction (Imprimerie nationale, les régies ferroviaires d'outre-mer et l'ORTF) pour un montant de **972,54 millions d'euros**, soit 24 %.

Vos rapporteurs spéciaux ne feront pas de commentaires sur la performance de la mission. Ils considèrent que **les indicateurs portent essentiellement sur des actes de gestion**, effectués par des caisses autonomes ou des opérateurs avec lesquels il conviendrait que l'administration établisse des conventions d'objectifs.

A. UNE EXÉCUTION 2007 MARQUÉE PAR QUELQUES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPRÉVUS

Pour des montants votés en loi de finances initiale de 4,981 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, la consommation des crédits » a légèrement dépassé la prévision et atteint 4,984 milliards d'euros en exécution 2007.

Exécution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » en 2007

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)
Programme n°198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 289 936 911	3 372 357 981	3 371 307 874	102,5%	100,0%
Programme n°197 Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	718 600 000	652 670 000	652 670 000	90,8%	100,0%
Programme n°195 Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	972 540 000	961 040 000	960 445 600	98,8%	99,9%
Total	4 981 076 911	4 986 067 981	4 984 423 474	100,1%	100,0%

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

Les taux d'exécution de chaque programme, par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale, s'inscrivent dans la continuité des observations formulées par vos rapporteurs généraux lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006 et des projets de loi de finances pour 2007 et 2008. Ainsi, la sous-consommation du programme 197 traduit une sur-budgétisation récurrente de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM).

L'année 2007 a toutefois été marquée par des mouvements de crédits imprévus pour ce qui concerne la caisse de retraite de la RATP (CRRATP), devenue autonome le 1^{er} janvier 2006.

La subvention de la CRRATP avait été calculée dans la perspective de l'adossement du régime de retraite au régime général. En raison de l'adoption de la norme comptable internationale IAS-IFRS, les

engagements de retraites, évalués à 21 milliards d'euros, devaient être extraits des comptes de la RATP. En conséquence, la CRRATP a été constituée afin de gérer les retraites des personnels sous la tutelle conjointe des ministères chargés du budget, des transports et de la sécurité sociale. L'enjeu de l'adossement était de minimiser le poids de la subvention d'équilibre de l'Etat aux seules prestations plus favorables que celles du régime général, moyennant le versement d'une soulte à la caisse nationale d'assurance vieillesse. Or, les négociations avec la CNAV n'ont pas abouties et l'opération demeure dans l'attente d'un chiffrage plus précis du montant de la soulte¹ et d'une décision de la Commission européenne la qualification d'aide publique de ce versement.

Les mouvements de crédits sur l'exercice 2007 se sont répartis comme suit :

- une **ouverture de crédits de 60 millions d'euros² au profit de la CRRATP** pour compenser l'absence d'économie escomptée de l'adossement. Un surcoût a été également occasionné par des départs à la retraite, plus importants que prévus, anticipés par certains personnels en prévision de la réforme des régimes spéciaux ;

- des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative de **9,6 millions d'euros pour la mise en œuvre du régime de fin d'activité du secteur routier géré par le FONGECA** et **12 millions d'euros au profit des charges de retraite de la SNCF** en régularisation d'une compensation inter-régimes ;

- des **annulations de crédits de 65,93 millions d'euros sur la subvention de l'ENIM**, dont 35 millions d'euros destinés à compenser l'ouverture de crédits supplémentaire décidée en faveur de la CRRATP ;

- des **annulations de crédits de 11,5 millions d'euros sur le programme 195**, supportés essentiellement par la caisse de retraite de la SEITA, dont 10 millions d'euros en compensation de l'ouverture de crédits consentie à la CRRATP.

Même si l'ensemble de ces ajustements demeure modeste au regard du budget global de la mission, vos rapporteurs spéciaux regrettent que le rapport annuel de performances n'apporte pas de développement sur les causes de ces mouvements.

De plus, ils réitèrent leur demande tendant à faire apparaître dans les documents budgétaires le montant exact des subventions versées aux caisses de retraite de la SNCF et de la RATP. Pour apprécier le contenu de l'enveloppe globale de 3,2 milliards d'euros affectée à l'action « Régimes de retraite des transports terrestre », vos rapporteurs spéciaux ont obtenu auprès

¹ Sur la base du droit existant en 2004, le montant de la soulte était évalué entre 500 et 800 millions d'euros. Un nouveau chiffrage doit être déterminé en tenant compte de la réforme des régimes spéciaux qui doit se mettre en place progressivement à partir du 1^{er} juillet 2008.

² Décret d'avance du 25 octobre 2007

de la CRRATP le montant de la subvention versée, soit 414 millions d'euros, et en ont donc déduit que la caisse de retraite de la SNCF avait perçu la différence, soit 2,85 milliards d'euros.

Alors que le programme 195 distingue les versements fait à chaque caisse de retraite dans des actions différentes, **l'absence d'information précise sur des dépenses de cet ordre, qui concerne des caisses de retraites autonomes de la SNCF et de la RATP, contrevient à la transparence des comptes publics et la bonne information du Parlement.**

B. UN AFFAIBLISSEMENT DE LA TRÉSORERIE DES CAISSES DE RETRAITES

Nonobstant la réforme des régimes spéciaux et la réalisation encore à venir de l'adossement de la CRRATP au régime général, les perspectives d'évolutions démographiques devraient conduire l'ensemble des régimes vers une dégradation de leur équilibre financier. La Cour des comptes a relevé que l'Etat tendait vers le report du poids de ses engagements vers le régime général de sécurité sociale¹.

Ainsi, depuis 2006, la branche maladie de l'ENIM est financée en partie par la CNAMTS (174 millions d'euros par ans) en contrepartie du transfert au régime général du produit d'une partie de la taxe sur les tabacs.

Plus généralement, **la trésorerie des principales caisses de retraites autonomes s'est fragilisée au cours de l'exercice 2007 :**

- les annulations de crédits opérées sur la subvention de l'ENIM ont conduit l'établissement à réduire son fonds de roulement pour assurer la continuité de ses prestations. Cette trésorerie s'élevait à 41 millions d'euros en 2007, soit à **un niveau insuffisant pour assurer un mois de prestation** (90 millions d'euros) ;

- la CRRATP, qui ne dispose pas de fonds de roulement, s'est retrouvée à plusieurs reprises en situation de découvert de trésorerie en 2007 par suite du décalage dans le temps des versements des acomptes mensuels de la subvention d'équilibre. Avec l'autorisation expresse de la direction du budget et de la direction de la sécurité sociale, la **CRRATP a dû recourir à l'emprunt** ;

- la caisse des mines a dû mobiliser ses actifs pour dégager 45 millions d'euros de plus-values sur cessions immobilières ;

- enfin, le montant des dettes de l'Etat à l'égard de la caisse de retraite de la SNCF s'est aggravé de 28,3 millions d'euros en 2007. Les sous-budgétisations peu importantes mais récurrentes, notées par la Cour des comptes, ont induit **une créance du régime de la SNCF sur l'Etat de 240 millions d'euros.**

¹ Résultats et gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2007, Cour des comptes, mai 2008.

II. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

Les régimes des pensions servies dans le cadre du compte spécial « Pensions » sont répartis entre trois sections, chacune constitutive d'un programme :

- le **programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** pour un montant de **42 milliards d'euros** ;

- le **programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »** pour un montant de **1,7 milliard d'euros** ;

- le **programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »** pour un montant de **2,9 milliards d'euros**.

Chaque section est gérée à l'équilibre, en recette et en dépenses, sous la responsabilité du chef du service des pensions pour les programmes 741 et 743. Le programme 742 est piloté par la direction du budget et géré par la Caisse des dépôts et consignations.

L'exécution du compte fait apparaître **un solde négatif de 804 millions d'euros** entre les recettes constatées (45,67 milliards d'euros) et les crédits consommés (46,47 milliards d'euros). Les recettes ont été inférieures aux prévisions qui s'établissaient à 46,58 milliards d'euros.

La perte de recette a été enregistrée dans les comptes du programme 741 pour trois causes principales :

- le niveau globalement inférieur à la prévision de la contribution employeur des ministères ;

- la baisse de contribution aux charges de pensions de la Poste (- 734 millions d'euros)

- la réduction plus rapide que prévue de la masse salariale des fonctionnaires de France Télécom (- 117 millions d'euros).

Si la prévision de recette a été globalement inférieure aux prévisions issues de la loi de finances initiale, le niveau de consommation est resté dans les limites et à un niveau très proche des crédits votés (moins de 1 % d'écart).

Equilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2007

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Recettes prévues	Recettes constatées	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés (en %)	Taux d'exécution par rapport aux recettes constatées (en %)
Programme n° 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	42 098 208 548	41 898 208 548	40 992 063 504	41 798 622 066	99,29%	101,97%
Programme n° 742 Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	1 708 379 000	1 708 379 000	1 716 511 116	1 741 569 171	101,94%	101,46%
Programme n° 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 973 466 889	2 973 466 889	2 962 520 440	2 935 279 671	98,72%	99,08%
Total	46 780 054 437	46 580 054 437	45 671 095 060	46 475 470 908	99,35%	101,76%

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Comptes spéciaux » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

Le déficit d'exécution du compte spécial a été couvert par un prélèvement sur le fonds de roulement de 1 milliard d'euros constitué dans le cadre de la loi de finances pour 2006 pour absorber les difficultés de trésorerie.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux considèrent que les indicateurs de performances relatifs à la gestion des pensions ne permettent pas de mesurer la performance du coût global de la gestion des pensions, notamment le coût d'une primo liquidation de pension, car le traitement des dossiers demeure partagé entre le service des pensions, les ministères employeurs et les centres régionaux des pensions.

Ils se sont prononcés en faveur d'une réforme d'urgence du service des pensions¹ et de la chaîne de traitement des dossiers, s'appuyant, notamment, sur les travaux menés par la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF.

Le suivi des recommandations tendant à la création d'une autorité fonctionnelle unique chargée du pilotage de la réforme des pensions et du compte individuel retraite (CIR) est inscrit au programme de contrôle de votre commission.

¹ Rapport n° 27 (2007-2008) « La gestion des pensions de l'Etat : une réforme inaboutie à relancer d'urgence ».