

N° 91

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 24

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

(Compte spécial : pensions)

Rapporteurs spéciaux : MM. Thierry FOUCAUD et Bertrand AUBAN

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION	7
CHAPITRE PREMIER - LES MISSIONS « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET « PENSIONS », PRÉSENTATION DU CONTEXTE	11
I. LE « RENDEZ-VOUS DE 2008 » ET LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX	11
A. LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX	12
B. LE BESOIN DE FINANCEMENT DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT ...	15
II. DES ÉVOLUTIONS STRUCTURELLES QUI NE SONT PAS PLEINEMENT PRISES EN CONSIDÉRATION DANS LA PRÉVISION DE DÉPENSES	16
A. LES CAISSES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP	16
B. LA MODERNISATION DE LA GESTION DES PENSIONS	17
III. DES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES À RAPPROCHER DU CONTEXTE D'EXÉCUTION	17
IV. LES PROGRÈS CONSTATÉS DANS LA PRÉSENTATION DES DEUX MISSIONS DANS LE CADRE DU PLF 2008	18
CHAPITRE II - LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	21
I. LE PROGRAMME 198 « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES »	22
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION.....	22
B. LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES	24
1. <i>Action 1 : les régimes sociaux des transports terrestres</i>	24
2. <i>Action 2 : les régimes de retraite des transports terrestres</i>	24
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	31
II. LE PROGRAMME 197 « RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITE SOCIALE DES MARINS »	34
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION.....	34
B. LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES	36
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	38

III. LE PROGRAMME 195 « RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS »	40
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION	40
B. LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES	41
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	42
CHAPITRE III - LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »	45
I. PRÉSENTATION DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE	45
A. UNE APPROCHE COMPTABLE DE LA CHARGE DES PENSIONS	45
B. ... QUI NE PREND PAS EN COMPTE LES COÛTS DE GESTION	49
C. LA MODERNISATION À VENIR DE LA « CHAÎNE DE TRAITEMENT » DES PENSIONS	50
D. LE BESOIN DE FINANCEMENT DES PENSIONS	51
II. PROGRAMME 741 « PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D’INVALIDITÉ »	52
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION	52
B. LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES	56
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	58
III. PROGRAMME 742 « OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L’ÉTAT »	62
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION	62
B. LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES	63
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	65
IV. PROGRAMME 743 « PENSIONS MILITAIRES D’INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS »	66
A. LA RÉPARTITION ET LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS PAR ACTION	66
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	67
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	69
EXAMEN À L’ASSEMBLÉE NATIONALE	75
EXAMEN EN COMMISSION	77

AVANT-PROPOS

par M. Thierry FOUCAUD, rapporteur spécial

Le présent rapport est fait au nom de votre commission des finances.

Votre rapporteur spécial ne partage pas les objectifs de la réforme des retraites et des régimes spéciaux tels qu'ils sont présentés, selon une approche gestionnaire et comptable, en dehors de toute considération en rapport avec la spécificité de chaque régime.

C'est pourquoi il considère que les données démographiques, la revalorisation des pensions et la pénibilité du travail doivent, avant toute chose, faire l'objet d'un débat public sur la question de la solidarité nationale à l'égard des régimes spéciaux.

par M. Bertrand AUBAN, rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial partage l'avis de son collègue exprimé ci-dessus.

Comme l'indique le rapport du 21 novembre 2007 du Conseil d'orientation des retraites, l'allongement de la durée de cotisations ne peut être la seule solution alors que le taux d'emploi des salariés de 50 à 60 ans demeure extrêmement faible.

La question au cœur du dossier des retraites est bien celle de la pénibilité et donc de l'inégalité d'espérance de vie selon les métiers exercés et les catégories socioprofessionnelles.

Il considère donc que la réforme des retraites doit être examinée en mettant en exergue les questions de financement, de revalorisation des pensions, d'égalité des droits en fonction des parcours professionnels, et en prenant en compte la problématique majeure de la pénibilité au travail.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Les observations générales relatives au « rendez-vous 2008 » de la réforme des retraites

1) La situation financière des régimes de retraites, tous régimes confondus, continuera à se dégrader. A taux de cotisation inchangés, **le besoin de financement du régime des fonctionnaires de l'Etat devrait s'aggraver de 14 milliards d'euros entre 2000 et 2020 (36 milliards d'euros à l'horizon 2050).**

2) Le Conseil d'orientation sur les retraites a préconisé l'allongement des durées d'activité et des durées d'assurance requises dans les régimes non touchés par la réforme de 2003 pour tirer les conséquences de l'allongement de l'espérance de vie, en prenant en compte les situations de pénibilité qui sont intégrées dans les règles de certains régimes, afin de déterminer l'âge de départ en retraite dans l'ensemble des régimes spéciaux.

3) La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit des rendez-vous quadriennaux destinés à faire un point régulier sur l'évolution des régimes de retraite, en fonction des données démographiques, sociales, économiques et financières. **Le premier de ces rendez-vous est fixé pour 2008.** Il doit être précédé de trois analyses :

- l'avis de la commission de garantie des retraites. Celui-ci a été rendu. Il vise à « *maintenir constant le rapport constaté en 2003* » entre l'espérance de vie à l'âge de 60 ans et le nombre d'années de cotisation exigées. Ainsi sur la base de données de l'INSEE, la commission précise que pour maintenir autour de 1,8 le rapport entre la durée de cotisation (40 ans) et l'espérance de vie à 60 ans étant de 22,39 ans, **il faudra passer à 41 années de cotisation en 2012**, date où l'espérance de vie à 60 ans aura augmenté à 23,74 ans ;

- le rapport du Conseil d'orientation sur les retraites sur les principaux sujets (durée de cotisation, montant des pensions, petites retraites) avant la fin novembre 2007¹ ;

- le rapport du gouvernement sur la situation financière du système de retraites, avant le 31 décembre 2007.

¹ Le cinquième rapport du Conseil d'orientation sur les retraites a été adopté le 21 novembre 2007 et remis au Premier ministre le 22 novembre 2007. Il rappelle les thèmes du « rendez-vous de 2008 » : l'équilibre financier des régimes de retraite, l'allongement de la durée de cotisation, l'évolution du montant des pensions et l'objectif de 85 % du SMIC net pour les assurés ayant effectué une carrière complète rémunérée au SMIC. Sur la base de ses rapports précédents, il confirme la perspective de l'allongement de la durée d'assurance de 40 à 41 ans entre 2008 et 2012 en rappelant que celui-ci s'appliquerait de plein droit, en application de la loi du 21 août 2003 « sauf si un décret, pris après avis de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites, ajuste le calendrier de mise en oeuvre de cette majoration au regard, d'une part, des éléments contenus dans le rapport que le gouvernement doit établir avant le 1^{er} janvier 2008, d'autre part, de la règle de stabilisation du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite. L'ensemble de cette question donnera lieu à discussion dans le cadre du rendez-vous de 2008 ».

**Les observations se rapportant
à la mission « Régimes sociaux et de retraite »**

- Les crédits de paiement pour 2008 de la présente mission marquent **une « pause » à 2,81 % de progression**, alors que les crédits ouverts pour 2007 étaient en augmentation de 10,9 %. Toutefois, **cette hausse est entièrement réalisée au profit des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP** qui constituent 97,3 % des dépenses du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ». En raison de l'adoption des nouvelles normes comptables internationales IAS-IFRS, une réforme des financements des retraites de la RATP et de la SNCF a permis à ces entreprises de ne plus supporter les charges de provisionnement des engagements de retraites, évaluées respectivement à 20 milliards et 111 milliards d'euros. Ces régimes sont donc désormais gérés par des caisses autonomes, depuis 2006 pour la RATP et 2007 pour la SNCF.

- **La subvention d'équilibre de la caisse de retraite de la RATP fait l'objet d'une « sous-budgétisation » évaluée à au moins de 25 millions d'euros.**

- L'opération d'adossement du régime de la RATP aux régimes de droit commun sera réalisée en 2008 via le versement financé par l'Etat d'une « soule » **d'un montant compris entre 500 et 700 millions d'euros à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)**, suivant un échelonnement encore à déterminer. Il en ressort des perspectives de dépenses nouvelles pour la mission en 2008, **qui n'ont pas été budgétisées.**

- Pour la troisième année consécutive, la subvention d'équilibre versée à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) fait l'objet d'une sur-budgétisation estimée à 25 millions d'euros pour 2008

- La baisse proposée de la dotation pour 2008 du programme « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers » constitue la juste résorption de la « sur-budgétisation » des exercices antérieurs

*

- Votre commission des finances vous propose, eu égard à la « surbudgétisation » évoquée ci-dessus, **un amendement tendant à affecter 25 millions d'euros issus du programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » à l'action n° 2 du présent programme au profit de la subvention d'équilibre au régime de retraite de la RATP.**

*

- La lisibilité gagnerait à distinguer en deux actions différentes la SNCF et à la RATP, régimes subventionnés par le présent programme à hauteur de plus de 3,3 milliards d'euros.

- La gestion du CFA des conducteurs routiers, qui engage l'Etat à hauteur de 90 millions d'euros, ne comporte toujours aucun indicateur d'efficacité.

- Les régimes de retraite de la RATP et de la SNCF sont éclairés par de nouvelles informations relatives à l'âge moyen de radiation des cadres et à la durée moyenne d'activité. Même si ces éléments ne sont pas intégrés dans la batterie d'indicateurs, ils répondent à un souhait émis par votre commission des finances lors de l'examen du projet annuel de performances pour 2007.

Observations se rapportant au compte d'affectation spéciale « Pensions »

• **Le CAS « Pensions » n'intègre pas les frais de gestion.** Pour en retracer le coût global, il est nécessaire de se reporter au sein du budget général à l'action « Gestion des pensions » du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Il en ressort que :

1) **si le coût du CAS « Pensions » s'élève à 47,99 milliards d'euros ;**

2) **il convient d'y ajouter 68,1 millions d'euros en crédits de paiement pour 2008 au titre de l'action « Gestion des pensions ».** Ce montant est cependant loin de recouvrir l'intégralité des moyens humains dévolus aux pensions, car il ne tient pas compte des personnels consacrés à la préparation des dossiers de pension dans les différents ministères employeurs dont le nombre est évalué à 1.800 ETPT¹.

• **La « contribution employeur » de l'Etat constitue désormais la « variable d'ajustement » permettant d'équilibrer les recettes et les dépenses** relatives aux retraites des fonctionnaires civils et militaires. Il résulte de cette contrainte d'équilibre des taux élevés, en augmentation pour 2008 avec :

- au titre **des personnels civils, un taux de 50,74 % en 2007 puis de 55,71 % pour 2008 ;**

- et au titre **des personnels militaires, un taux de 101,05 % en 2007 puis de 103,5 % pour 2008.**

• **En réponse à une demande réitérée en 2006 et en 2007 par votre commission des finances,** le taux de cotisation employeur pour les organismes publics et semi-publics sera rehaussé de 39,5 % en 2007 à 50 % en 2008. Ce taux apparaissait insuffisant en regard du taux d'équilibre des personnels civils de l'Etat.

• **En revanche,** malgré les observations réitérées, lors de l'examen de chaque projet de loi de finances par votre commission des finances depuis l'examen du PAP pour 2006, le « taux employeur » qui s'applique aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat est reconduit pour 2008 au taux inchangé de 24 %. Il demeure très en-deçà du niveau des fonctionnaires civils, et maintenant des organismes publics et semi-publics, pour guider les gestionnaires vers une plus grande responsabilisation de l'emploi des ressources humaines.

• **A la demande de votre commission des finances, un nouvel indicateur a été créé** et figure dans le projet annuel de performances du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ». **Cet indicateur mesure la part des agents civils concernés par la décote ou par la surcote.** Les mécanismes de décote et de surcote devraient avoir, en effet, un impact sur les comportements de départ à la retraite, la surcote encourageant la poursuite d'activité des personnes qui ont des carrières longues et la décote incitant les personnes qui ont eu des carrières courtes à reporter leur départ.

*

• Votre commission des finances a relevé, dans le cadre du rapport d'information de vos rapporteurs spéciaux faisant suite à l'**enquête de la Cour des comptes sur le service des pensions** réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, que **la modernisation de la « chaîne de traitement » des pensions devait permettre de dégager des gains de productivité et une économie de près de 1.200 emplois** sur les 3.000 postes, tous ministères confondus, affectés à la gestion des pensions. 300 ETPT concerneraient directement le service des pensions et le réseau des centres régionaux des pensions du Trésor public qui regroupent environ 1.000 emplois.

• Enfin, votre commission des finances suggère le lancement d'**une réflexion sur la recherche d'autres moyens d'expression de la reconnaissance de la Nation à l'égard des médaillés militaires et légionnaires, à titre militaire,** en lieu et place de traitements dont le caractère symbolique et la modicité (6 euros annuels, en moyenne) sont à réexaminer au regard de leur coût de gestion.

¹ *Equivalents temps plein travaillé.*

CHAPITRE PREMIER

LES MISSIONS « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET « PENSIONS », PRÉSENTATION DU CONTEXTE

I. LE « RENDEZ-VOUS DE 2008 » ET LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX

L'examen, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions » s'inscrit **dans un contexte très particulier**.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit des rendez-vous quadriennaux destinés à faire un point régulier sur l'évolution des régimes de retraite, en fonction des données démographiques, sociales, économiques et financières. **Le premier de ces rendez-vous, fixé pour 2008**, prévoit explicitement le traitement de trois questions majeures :

- l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein ;
- le taux de revalorisation des pensions ;
- et l'objectif de minimum de pension.

Or, si la réforme de 2003 a modifié le régime de retraite des fonctionnaires dont le compte d'affectation spéciale « Pensions » retrace l'équilibre des recettes et des dépenses, **elle a laissé inchangés les autres régimes spéciaux**, notamment ceux des agents de la SNCF, de la RATP, des marins et des mineurs qui relèvent de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) avait indiqué en mars 2006¹ que *« dans une perspective d'équité entre cotisants, il est difficile de ne pas imaginer que la nouvelle étape de hausse de la durée d'assurance prévue en 2008 ne s'accompagne pas de questions sur l'évolution des régimes spéciaux des entreprises publiques dont la réglementation n'a jusqu'ici pas évolué »* tout en précisant que la grande diversité de ces derniers justifiait que l'approche les concernant soit différenciée.

¹ 29 mars 2006, Troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : perspectives 2020 et 2050 ».

Dans son 4^{ème} rapport¹, le COR a préconisé l'allongement des durées d'activité et des durées d'assurance requises dans les régimes non touchés par la réforme de 2003 pour tirer les conséquences de l'allongement de l'espérance de vie, en prenant en compte les situations de pénibilité qui sont intégrées dans les règles de certains régimes afin de déterminer l'âge de départ en retraite dans l'ensemble des régimes spéciaux.

A. LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX

Le 18 septembre 2007², le Président de la République annonçait que l'harmonisation des régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP avec le régime de retraite de la fonction publique serait réalisée au cours du premier semestre 2008.

La Cour des comptes a souhaité que pour des raisons tant financières que d'équité, entre les retraités, voire de respect des règles européennes de concurrence, le « rendez-vous » de 2008 intègre les régimes spéciaux dans le champ des réformes³. Elle indique, notamment, que les droits spécifiques ne sont pas financés par leurs bénéficiaires, voire entièrement mis à la charge du budget de l'Etat dans le cas de la RATP et que la charge du financement des droits spécifiques est appelée à croître.

Le tableau suivant fait apparaître, concernant la SNCF et la RATP, les âges moyens de départ à la retraite qui n'excèdent guère 55 ans, quelle que soit la catégorie considérée:

Age moyen de départ à la retraite, durées moyennes d'activité et de service des pensions, des cheminots et des agents de la RATP

(en années)

	Age moyen de départ à la retraite	Durée moyenne d'activité	Durée moyenne de service des pensions
SNCF	54,5	32,22	26,58
RATP	53,7	28,09	24,53

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2008

Ces chiffres constituent une moyenne et sont variables. Les conducteurs partent à 50 ans à la SNCF, 52 ans à la RATP, les autres salariés partent à 55 ans à la SNCF, 59 ans pour les cadres de la RATP.

¹ 11 janvier 2007, Quatrième rapport du Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : questions et orientations pour 2008 ».

² Au Sénat, le 18 septembre 2007, discours d'ouverture de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République à l'occasion du 40^{ème} anniversaire de l'association des journalistes d'information sociale.

³ Remarques de la Cour des comptes concernant les dépenses de retraite, juin 2007.

De fait, les règles de liquidation et de calcul des pensions dans les régimes précités diffèrent sensiblement de celles du régime général ou des régimes de la fonction publique (Etat et CNRACL¹), qu'il s'agisse :

- de l'âge normal de la liquidation ;
- de la durée de service minimale à l'âge normal de la liquidation ;
- de la durée de cotisation nécessaire pour une pension à taux plein ;
- de l'assiette de liquidation ;
- des taux de liquidation (taux plein) ;
- de la décote, absente pour les régimes précités ;
- des règles de revalorisation.

Votre commission des finances a dressé le tableau suivant, qui permet de comparer les droits des assurés des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP avec ceux relevant du régime général et avec ceux des fonctionnaires (de l'Etat, territoriale et hospitalière) :

¹ Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, dont relèvent les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Comparaison des modalités de liquidation et de revalorisation des pensions de la SNCF et de la RATP avec celles des principaux régimes

REGLES DE LIQUIDATION		REGIME GENERAL	FONCTIONNAIRES (civils)	SNCF	RATP
Âge normal de la liquidation		60 ans	60 ans ¹	Droit commun : 55 ans Agents de conduite ² : 50 ans	« Sédentaires » ³ : 60 ans (avec 30 ans de service) Agents de maintenance ² : 55 ans Agents d'exploitation ² : 50 ans (avec 25 ans de service)
Durée de service minimale à l'âge normal de la liquidation		Sans objet	15 ans	Droit commun : 25 ans Agents de conduite : 15 ans Si plus de 55 ans : aucune	15 ans Si âge limite de la catégorie : aucune
Durée de cotisation nécessaire pour une pension à taux plein		« Durée d'assurance tous régimes » : 40 ans ⁴		37,5 ans y compris les bonifications d'années ²	
Assiette de liquidation		25 ⁵ meilleures années (moyenne)	6 derniers mois hors primes	Eléments de rémunération perçus les 6 derniers mois	
Taux de liquidation (taux plein)		50 % ⁶		75 %	
Modulation	Proratiation en fonction de la durée de cotisation	Proratiation sur 40 ans ⁴ (160 trimestres)		Proratiation sur 37,5 ans (150 trimestres)	
	Décote (se superpose à la proratisation)	Décote ⁷ de 5 % par année manquante pour atteindre la durée d'assurance tous régimes, soit 40 ans (ou pour atteindre l'âge de 65 ans, la décote étant alors plafonnée à 25 %)		Absence de décote	
	Surcote	Après 60 ans et 40 ans de cotisations, surcote de 3 % par an	idem dans la limite de 15 %	Absence de surcote	
	Activité après limite d'âge (65 ans sauf services actifs)	Possibilité de prolonger l'activité pour obtenir le taux plein	Dans la limite de 10 trimestres pour obtenir le taux plein	Sans objet	
Revalorisation		Indice des prix à la consommation hors tabac		Mécanismes de péréquation selon lesquels toute modification des salaires des agents en activité se trouve répercutée sur les pensions	

Source : réponses au questionnaire budgétaire

¹ 55 ans (ex : policier) voire 50 ans (ex : infirmière) pour les personnels en « service actif » (emplois dangereux ou pénibles, soit 40 % des recrutements).

² Régime dit des « bonifications d'années » : jusqu'à 5 années de bonifications au titre de l'emploi occupé (ex : « bonification de traction » à la SNCF).

³ Catégorie concernant 15 % des emplois de la RATP.

⁴ Alignement progressif des fonctionnaires sur le régime général, avec une augmentation de la durée de cotisation de 37 ans et demi en 2003 à 40 ans en 2008. La loi portant réforme des retraites prévoit ensuite que la durée de cotisation sera portée progressivement à 41 années de 2008 à 2012, sous réserve de l'évolution des conditions démographiques, économiques et sociales. La durée de cotisation serait ensuite portée à 41 années et trois trimestres en 2020.

⁵ A partir de 2008 (nombre d'années majorée d'une unité par an depuis de la réforme du régime général en 1993, date à laquelle 10 années étaient prises en compte). Les salaires « portés en compte » sont indexés sur les prix à la consommation, et non sur le pouvoir d'achat.

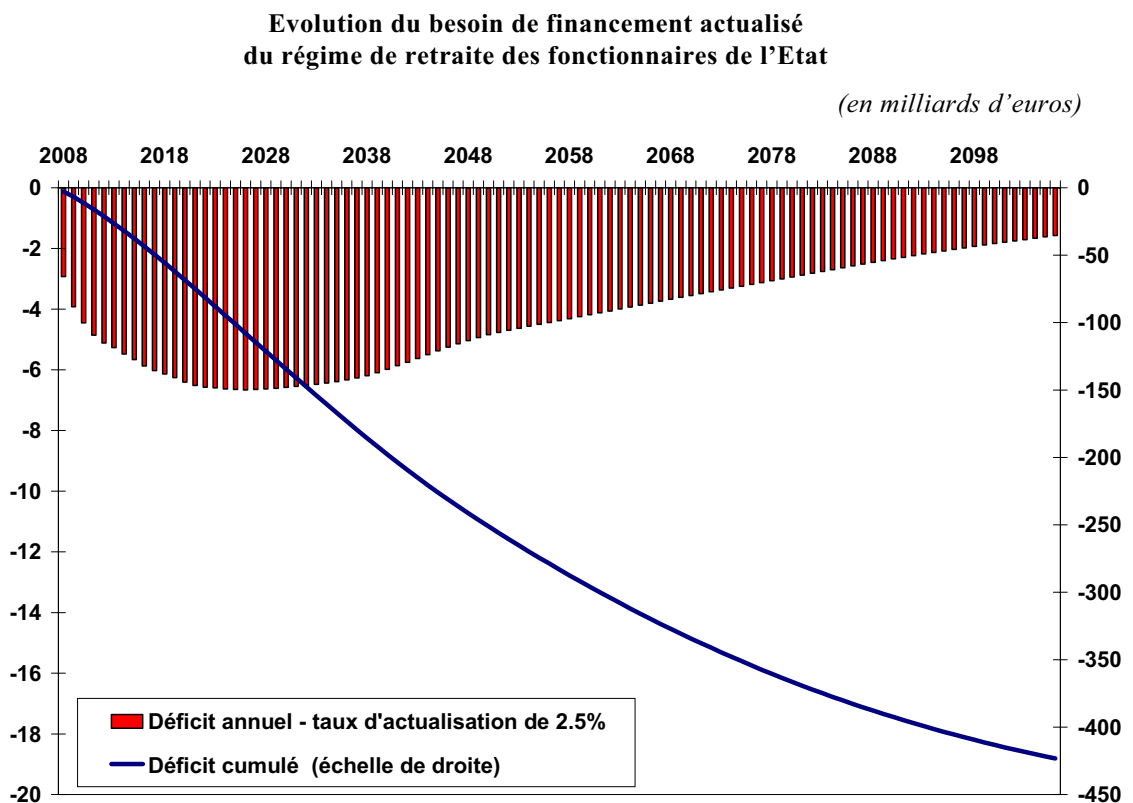
⁶ Le régime général est complété par les régimes complémentaires obligatoires, AGIRC et ARRCO, qui fonctionnent selon la technique du « point » ; si, pour un profil de carrière identique, la prise en compte de la carrière aboutit à faire valider des salaires moins élevés que dans les régimes spéciaux publics, la base de calcul comprend l'intégralité de la rémunération, alors que les primes sont, dans l'ensemble, exclues de l'assiette de liquidation des régimes spéciaux.

⁷ Dans le régime général, le taux annuel de la décote doit être progressivement ramené de 10 % à 5 % jusqu'en 2013, au rythme de 0,5 point par an. Parallèlement, l'instauration de la décote dans les régimes de la fonction publique s'effectue progressivement de 2005 à 2020.

B. LE BESOIN DE FINANCEMENT DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT

La situation financière des régimes de retraites, tous régimes confondus, continuera à se dégrader. Les prévisions actualisées faites par le COR dans son rapport de janvier 2007 montrent qu'à court terme les déficits s'établiront en 2010 dans une fourchette de 3,3 milliards à 5,1 milliards d'euros. A plus long terme, les mesures prises en 2003 ne seront pas suffisantes pour assurer le financement des retraites. Le besoin de financement en 2020 s'établira à 0,7 % du PIB dans l'hypothèse d'un retour au plein emploi à partir de 2015.

A législation constante, le besoin de financement des pensions des fonctionnaires de l'Etat s'élèverait **en 2050 à 251 milliards d'euros** et, dans un siècle, à 423 milliards d'euros, soit 24 points de PIB. Tout en relativisant la portée à si long terme de ces informations, il reste que le déficit annuel des retraites entraîne mécaniquement l'alourdissement du déficit cumulé, ainsi qu'il ressort du tableau suivant.



Source : réponse au questionnaire budgétaire

Enfin, **la commission de garantie des retraites**, instituée par la réforme de 2003 a confirmé, dans son avis du 29 octobre 2007, l'allongement progressif d'ici 2012 de 40 à 41 années de la durée de cotisation de l'ensemble des salariés pour avoir une retraite à taux plein, comme le prévoyait le gouvernement.

La préparation du « rendez-vous 2008 » de la réforme des retraites

Selon la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, la durée de cotisation devait être majorée d'un trimestre par an à partir de 2009 pour atteindre 41 annuités en 2012. Le « rendez-vous 2008 » de la réforme des retraites doit être précédé de trois éléments :

- **l'avis de la commission de garantie des retraites** ; celui-ci a été rendu. Il vise à « *maintenir constant le rapport constaté en 2003* » entre l'espérance de vie à l'âge de 60 ans et le nombre d'années de cotisation exigées. Ainsi sur la base de données de l'INSEE, la commission précise que pour maintenir autour de 1,8 le rapport entre la durée de cotisation (40 ans) et l'espérance de vie à 60 ans étant de 22,39 ans, il faudra passer à 41 ans en 2012, date où l'espérance de vie à 60 ans aura augmenté à 23,74 ans ;

- **le rapport du Conseil d'orientation sur les retraites** sur les principaux sujets (durée de cotisation, montant des pensions, petites retraites) avant la fin novembre 2007 ;

- **le rapport du gouvernement sur la situation financière du système de retraites**, avant le 31 décembre 2007.

II. DES ÉVOLUTIONS STRUCTURELLES QUI NE SONT PAS PLEINEMENT PRISES EN CONSIDÉRATION DANS LA PRÉVISION DE DÉPENSES

Avec le rendez-vous de 2008 et la réforme envisagée des régimes spéciaux, d'importantes évolutions structurelles devraient également marquer l'exécution en 2008 des deux missions relevant de ce rapport spécial.

A. LES CAISSES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP

S'agissant de la mission « Régimes sociaux et de retraite », les deux régimes particuliers – la SNCF et la RATP – qui concentrent la part la plus importante des dotations (67 % des crédits de la mission) seront les plus susceptibles d'intervenir en variation des prévisions de dépense. En effet, la création en 2005 de la caisse autonome de retraite des agents de la RATP devait se conclure par l'adossement en 2007 de celle-ci au régime général. Or, ce processus n'a pas abouti. La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a suspendu les négociations en fixant comme préalable à la reprise des discussions la réforme des régimes spéciaux. D'autre part, les agents ont anticipé de façon imprévue leur demande de liquidation de retraite dans la crainte de cette perspective. Ces éléments ont motivé la notification à votre commission des finances, le 15 octobre 2007, par le gouvernement d'**un projet de décret d'avance prévoyant notamment l'ouverture de 60 millions d'euros supplémentaires de crédits au profit de la caisse de retraite de la RATP**. Par ailleurs, la nouvelle caisse de retraite de la SNCF,

créée en 2007, effectuera son premier exercice plein en 2008. L'analyse de la justification de crédits pour 2008 conduit à considérer que **le programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » fait l'objet d'une « sous-budgétisation »**.

B. LA MODERNISATION DE LA GESTION DES PENSIONS

Enfin, les travaux de la Cour des comptes menés sur le service des pensions, à la demande de vos rapporteurs spéciaux en application de l'article 58-2 de la LOLF, ont conduit le gouvernement à annoncer la modernisation de la gestion des pensions¹. Celle-ci devrait conduire à **une réforme de structure profonde du service des pensions**, responsable du compte d'affectation spéciale « Pensions », dans le cadre d'une fusion avec le réseau des centres régionaux des pensions du Trésor public, d'une rationalisation des systèmes d'information autour du compte individuel retraite et d'une réorganisation de toute la chaîne de traitement des dossiers dans les ministères employeurs.

III. DES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES À RAPPROCHER DU CONTEXTE D'EXÉCUTION

Au regard de ces enjeux, votre commission estime que la présentation technique des « bleus » budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2008, afférents à ces deux missions, contraste singulièrement avec le caractère fondamental des réformes à venir. L'absence notable de définition stratégique au niveau de la mission et de référence au contexte d'exécution du prochain budget conduit à s'interroger sur les causes de ce déficit d'information. S'agirait-il au mieux de lacunes dans la prévision et le pilotage, ou au pire d'absence de vision stratégique.

Il convient également de regretter que la construction de la mission « Régimes sociaux et de retraite » comme du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » ne s'inscrit pas entièrement dans la logique d'analyse du « chaînage vertueux » de la LOLF.

Ainsi, le programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », qui concerne notamment la SNCF et la RATP, ne dispose d'aucun crédit de personnel et les différentes dotations inscrites ne sont pas, dans les faits, véritablement fongibles entre elles. La mise en œuvre de réformes structurelles ne vient pas modifier les conditions de la gestion et de la présentation des crédits budgétaires.

De même, l'examen du CAS « Pensions » ne donne pas une vision d'ensemble de la charge de celle-ci. Conformément aux dispositions de l'article 20-I de la LOLF, le coût des personnels qui assure la gestion des

¹ *Audition de M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, devant la commission des finances le 10 octobre 2007.*

pensions – le contrôle, la liquidation et le paiement – n'est pas inscrit au compte d'affectation spéciale, mais au budget général au sein de l'action « Gestion des pensions » du programme n° 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Bien que conforme au droit, cet élément de la maquette budgétaire conduit à « déconnecter » du CAS « Pensions » l'objectif de qualité du service rendu et d'efficience de la gestion.

IV. LES PROGRÈS CONSTATÉS DANS LA PRÉSENTATION DES DEUX MISSIONS DANS LE CADRE DU PLF 2008

Il convient toutefois de souligner certaines avancées réalisées dans la présentation des deux missions relevant de ce rapport spécial.

Plusieurs suggestions que votre commission des finances avait formulées l'an dernier lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 ont été suivies d'effet dans les « bleus » pour 2008 :

- dans la mission « Régimes sociaux et de retraite », des indicateurs de contexte ont été insérés afin d'apporter un éclairage sur les modalités de fonctionnement des régimes de retraite des agents de la SNCF et sur celui des agents RATP. Ces indicateurs n'ont pas le même statut que ceux mis en œuvre au titre de la mesure de la performance mais ils donnent des indications sur l'âge moyen de départ à la retraite, le niveau des engagements globaux du régime, le rapport entre la durée moyenne d'activité et la durée moyenne d'assurance, et le rapport entre les années cotisées et les années validées ;

- dans le CAS « Pensions », un nouvel indicateur a été créé et figure dans le projet annuel de performances du programme 741. Cet indicateur mesure la part des agents civils concernés par la décote ou par la surcote. Cette part sera mesurée à travers deux sous-indicateurs relatifs d'une part à la décote et d'autre part à la surcote. La décote et la surcote devraient en effet constituer une incitation sur le comportement des fonctionnaires civils dans leur arbitrage « âge de départ à la retraite/taux de la pension au départ ». La surcote encourage la poursuite d'activité des personnes ayant des carrières déjà longues, alors que la décote incite les personnes avec des carrières courtes à reporter leur départ ;

- un effort particulier a été porté sur la lisibilité des recettes du CAS « Pensions » pour 2008. Le gouvernement a, sur la base des remarques de votre commission, entrepris une refonte totale des différentes lignes de recettes afin que le Parlement soit mieux informé. Ce changement de nomenclature comptable apparaît d'ores et déjà dans le PLF 2008 et ses résultats seront complets à l'issue de l'exercice 2008 ;

- votre commission des finances avait observé que le taux de contribution employeur pour les organismes publics employant des

fonctionnaires de l'Etat apparaissait jusqu'en 2006 d'une faiblesse injustifiée au regard du taux de contribution employeurs pour les fonctionnaires civils fixé, pour l'année 2006, à 50,74 %. Le projet de loi de finances pour 2007 avait prévu son relèvement de 6,5 points, le fixant à 39,5 % en 2007. Ce relèvement est poursuivi et amplifié en 2008 puisque le projet de loi de finances pour 2008 prévoit de porter ce taux à 50 %.

Enfin, si les réformes annoncées doivent nécessairement être intégrées par l'administration dans le travail de prévision du budget à venir, **deux considérations peuvent toutefois être rappelées.**

La première concerne le calendrier des réformes annoncées du service des pensions, des régimes spéciaux ainsi que le « rendez-vous de 2008 ». Celui-ci ne cadre pas avec le processus d'élaboration de la loi de finances. D'une part, la modernisation de la gestion des pensions est annoncée mais soumise aux conclusions de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui doivent aboutir en mars 2008. D'autre part, le document d'orientation relatif à la réforme des régimes spéciaux de retraite n'a ainsi été rendu public par le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité que le 10 octobre 2007. L'issue en demeure incertaine¹.

La seconde a trait au principe même des régimes spéciaux, parmi lesquels le régime de retraite et de sécurité sociale des marins, qui remonte au 17^{ème} siècle, reste le plus emblématique. Votre commission des finances garde à l'esprit que **la finalité de la mission « Régimes sociaux et de retraite » s'apprécie à l'aune de la nécessaire solidarité de la Nation envers les régimes dont le déclin démographique justifie le versement d'une subvention d'équilibre.**

¹ Au terme de dix jours de grèves, des négociations d'entreprise ont été ouvertes, notamment à la SNCF, par une première table ronde le 21 novembre 2007 réunissant la direction de l'entreprise, les organisations syndicales et un représentant de l'Etat.

CHAPITRE II

LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

La mission « Régimes sociaux et de retraite », se justifie essentiellement au regard des subventions d'équilibre versées à certains régimes spéciaux de retraite. En effet, aucun emploi n'est autorisé au titre de la présente mission. Les ressources humaines relèvent des organismes qui sont chargés de la gestion concrète des régimes : les caisses de retraites des personnels de la RATP et de la SNCF, l'ENIM¹, la CANSSM².

Les crédits budgétaires concernés représentent 5,12 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 1,88 % du total des crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2008.

Les régimes concernés, qui connaissent des situations démographiques déséquilibrées, représentent un total d'environ 860.000 pensionnés ou allocataires en 2007. Ces déséquilibres sont accentués par une évolution défavorable des transferts de compensation démographique³ pour trois des grands régimes concernés : SNCF, ENIM, régime des mines.

Il convient de rappeler que les régimes constitutifs de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ne représentent qu'une partie de l'appellation générique « régimes spéciaux⁴ » et sont répartis entre trois programmes, dont les moyens sont récapitulés par les tableaux ci-dessous :

Décomposition des moyens de la mission « Régimes sociaux et de retraite »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2008	Part des crédits de la mission	Evolution des crédits 2008/2007
Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	3,29	3,477	68 %	5,47 %
Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	0,72	0,719	14 %	0 %
Programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »	0,97	0,93	18 %	- 4,12 %
Total de la mission « Régimes sociaux et de retraite »	4,98	5,12	100 %	2,81 %

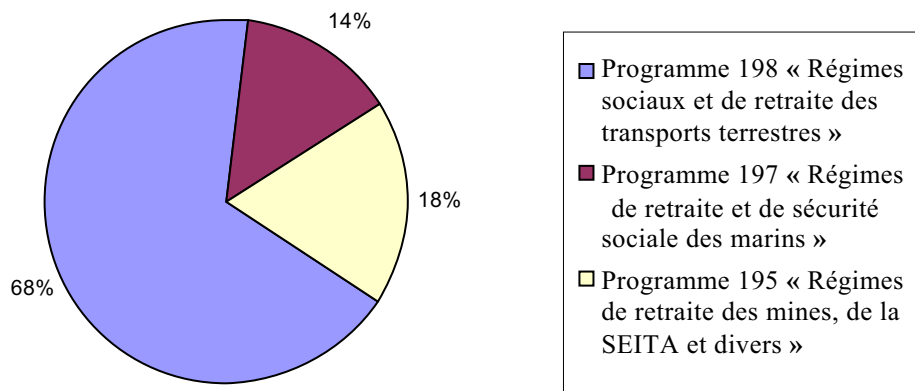
¹ Etablissement national des invalides de la marine.

² Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.

³ Mécanisme de solidarité entre régimes, mis en place en 1974 (compensation généralisée) et complété en 1984 (compensation spécifique vieillesse entre les seuls régimes spéciaux) visant à compenser entre régimes les écarts de nature essentiellement démographique.

⁴ Les « régimes spéciaux » dans leur ensemble visent de nombreuses professions et activités qui ne relèvent pas de la présente mission : personnel de la Banque de France, des théâtres nationaux, des industries électriques et gazières (EDF et GDF), les clercs et employés de notaires, les ouvriers de l'Etat...

Répartition des crédits par programme



Les crédits de paiement pour 2008 de la présente mission marquent **une « pause » à 2,81 % de progression**, alors que les crédits ouverts pour 2007 étaient en augmentation de 10,9 %. Toutefois, **cette hausse est entièrement réalisée au profit des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP** qui constituent 97,3 % des dépenses du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ».

Le programme 197 « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins » présente une stabilité de l'ensemble des fondamentaux qui définissent la subvention d'équilibre versée à L'ENIM. En revanche, le programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » connaît une attrition certaine tant du nombre de cotisants (13.064) que de pensionnés (373.100), tous régimes confondus, dont certains en voie d'extinction – les régimes de la SEITA, de l'imprimerie nationale, des régies ferroviaires d'outre-mer et de l'ORTF – justifiant ainsi la baisse de 4,12 % des crédits de paiements pour 2008.

I. LE PROGRAMME 198 « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES »

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

Le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » est composé de deux actions dont les crédits représentent 3,47 milliards d'euros. Ceux-ci sont très inégalement affectés. 94,1 millions d'euros, soit 2,7 % du programme, **contribuent à la compensation de la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers** (action 1).

D'autre part, 3,38 milliards d'euros sont versés au titre de la subvention d'équilibre aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP (action 2).

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés au « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » :

Evolution des crédits dévolus aux régimes sociaux et de retraite des transports terrestres
(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2008	Part des crédits du programme	Variation 2008/2007
Action 1 « Régimes sociaux des transports terrestres »	0,09	0,09	2,7 %	0 %
Action 2 « Régimes de retraite des transports terrestres »	3,20	3,38	97,3 %	5,62 %
Total du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	3,29	3,47	100,0 %	5,47 %

L'accroissement de 152 millions d'euros et de 36 millions d'euros des subventions respectives aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP explique ici l'essentiel de l'augmentation des crédits du programme 198.

Justification par action des crédits de paiement pour 2007 du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »

(en millions d'euros)

	Dépenses d'intervention LFI 2006	Dépenses d'intervention LFI 2007	Dépenses d'intervention PLF 2008	Variation 2008/2007
Congé de fin d'activité (CFA)	90,5	90,5	94,1	3,6
Complément de retraite des conducteurs routiers	2,3	2,3	2,45	0,15
Aide aux conjoints collaborateurs d'artisans bateliers	1,0	0,5	0,25	-0,25
Action 1 « Régimes sociaux des transports terrestres »	93,9	93,3	94,1	0,8
Subvention d'équilibre au régime de retraite de la SNCF	2.458,9	2.771,0	2.923,0	152
Subvention d'équilibre au régime de retraite de la RATP	374,1	354,0	390,0	36
Garantie de retraite des anciens agents des services publics d'Afrique du Nord et d'outre-mer	74,1	71,6	69,6	-2
Action 2 « Régimes de retraite des transports terrestres »	2.907,2	3.196,6	3.382,6	186

B. LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES

1. Action 1 : les régimes sociaux des transports terrestres

L'action « Régimes sociaux des transports terrestres » finance trois dispositifs :

- **Le congé de fin d'activité (CFA)**

Le CFA contribue à la compensation de la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers ; sa mise en œuvre, qui concerne les conducteurs routiers de voyageurs et de marchandises de plus de 55 ans, ayant respectivement plus de 30 ans et 25 ans de conduite, est assortie d'une contrepartie d'embauche. L'Etat finance 80 % des allocations des conducteurs de plus de 57 ans et demi et des cotisations afférentes (cotisations de vieillesse volontaire et couverture de maladie universelle) ; les 20 % restants sont à la charge des partenaires sociaux. Entre 55 ans et 57 ans et demi, les allocations et cotisations sont prises en charge à 100 % par les partenaires sociaux. Ce dispositif devrait profiter à 4.770 personnes en 2008 (4.760 en 2007).

- **Le complément de retraite des conducteurs routiers**

L'Etat finance l'intégralité du complément de retraite versé par la CARCEPT¹ aux conducteurs routiers partis à la retraite à 60 ans avec un nombre insuffisant d'annuités de cotisation pour bénéficier d'une pension complète du régime général. L'effectif concerné serait de 750 personnes en 2008 (730 en 2007).

- **L'aide aux conjoints collaborateurs d'artisans bateliers**

L'Etat a mis en place, à compter du 1^{er} janvier 2005, une aide en faveur des conjoints collaborateurs d'artisans bateliers afin de participer au rachat de trimestres de cotisations sociales.

Ce régime entre dans sa dernière année de mise en œuvre. Il ne concernait plus que 166 personnes en 2006. La prévision pour 2008 prévoit de faire face à 112 dossiers. **A partir de 2009, cette aide s'éteindra** car l'ensemble des conjoints devra avoir opté pour un des trois statuts ouverts par l'article 12 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005.

2. Action 2 : les régimes de retraite des transports terrestres

L'action « Régimes de retraite des transports terrestres » a principalement pour objet de participer au financement des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP. Ces régimes spéciaux n'ont pas été concernés par la réforme des retraites de 2003, en revanche ils ont fait l'objet d'une réorganisation de structure importante.

¹ Caisse autonome de retraite complémentaire et de prévoyance du transport.

Une caisse autonome pour la gestion du régime de retraite des agents de la RATP a été créée le 1^{er} janvier 2006 et la même réforme a été opérée en 2007 par la création d'une caisse autonome pour le régime de retraite des agents SNCF. Cette séparation permet notamment de ne plus imputer les provisions au titre des engagements de retraite aux bilans de ces deux entreprises comme il est prévu par les nouvelles normes comptables internationales IAS-IFRS¹.

L'adossment au régime général de la caisse de retraite des agents RATP devait être réalisé en 2007. Il a été reporté à 2008. Celui de la SNCF n'est pas encore envisagé.

a) La subvention d'équilibre au régime de retraite de la SNCF

La subvention d'équilibre que l'Etat verse à la SNCF est justifiée par le fort déséquilibre démographique avec une prévision de 167.740 cotisants pour 296.800 pensionnés en 2008.

L'équilibre financier du régime est assuré par les cotisations sur les salaires, par des contributions publiques et par la solidarité inter-régimes (compensation et surcompensation). Jusqu'à la fin juin 2007, le taux de cotisation était de 28,44 % pour l'entreprise et de 7,85 % pour les agents ; à partir de juillet 2007, il était de 34,45 % pour l'entreprise et toujours de 7,85 % pour les agents.

Les tableaux suivants présentent les évolutions à moyen terme et à long terme du régime de retraite de la SNCF.

Les perspectives à moyen terme du régime de retraite de la SNCF

(en millions d'euros courants)

	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre cotisants	163 190	160 740	158 330	155 960	153 620
Nombre retraités directs	187 600	186 800	186 400	186 500	186 700
Nombre réversions	112 300	110 000	107 700	105 200	102 700
Rapport démographique pondéré (réversion=0,5)	66,9%	66,5%	65,9%	65,2%	64,5%
Charges de pension (A)	4 990	5 080	5 206	5 330	5 452
Cotisations (B)	2 219	2 157	2 019	2 049	2 070
Subvention de l'État (A-B)	2 771	2 923	3 187	3 281	3 382

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ *Les normes de comptabilité internationale IAS / IFRS (International Accounting Standards / International Financial Reporting Standard ou Normes Internationales d'Information Financière) ont pour but d'établir un corpus de normes comptables destiné aux grandes entreprises internationales. Le règlement CE 1606/2002 de l'Union européenne impose à toutes les sociétés cotées publiant des comptes consolidés d'établir des états financiers dès le 1^{er} janvier 2005 en I.A.S. / I.F.R.S. L'application du référentiel comptable devient alors obligatoire dès le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2007 pour les sociétés ayant seulement des titres cotés autres que des actions.*

Le rapport entre l'effectif des cotisants et celui des pensionnés, dénommé « **rapport démographique** », est une donnée fondamentale des régimes de retraite, car elle permet d'évaluer leur degré de viabilité ou d'autonomie. Il est admis qu'en deçà d'un rapport démographique de 2 (c'est-à-dire avec moins de deux cotisants pour un retraité), un régime connaît des difficultés à assurer son propre équilibre. A moyen terme, **ce rapport démographique connaîtra une lente dégradation qui, mécaniquement, augmentera la part de l'Etat dans le financement des retraites du personnel de la SNCF.**

En revanche, à long terme, et à l'horizon 2050, le rapport démographique connaîtrait une évolution moins défavorable à l'équilibre du régime, avec une montée en puissance des ressources propres issues des cotisations, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Les perspectives à long terme du régime de retraite de la SNCF

(en millions d'euros courants)

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Nombre de cotisants	146 889	139 690	139 690	139 690	139 690	139 690	139 690	139 690
Nombre de retraités directs	190 146	180 788	170 076	167 172	162 889	160 420	159 357	154 373
Nombre de réversions	94 550	82 884	74 389	69 401	66 395	64 029	61 156	56 563
Rapport démographique pondéré (réversion=0,5)	61,9%	62,9%	67,4%	69,2%	71,2%	72,6%	73,5%	76,5%
Pensions directes	3 887	3 741	3 532	3 431	3 276	3 140	3 074	2 972
Pensions de réversion	807	725	667	636	620	602	571	517
Frais gestion et divers	126	125	123	122	121	121	120	119
Total Charges	4 820	4 590	4 321	4 190	4 017	3 863	3 765	3 609
Cotisations salariales T1+T2	1 602	1 547	1 586	1 637	1 732	1 857	1 994	2 141
Subvention de l'État	3 218	3 043	2 735	2 552	2 285	2 006	1 771	1 468
Moyens d'équilibre	67%	66%	63%	61%	57%	52%	47%	41%
Ressources propres	33%	34%	37%	39%	43%	48%	53%	59%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

En raison de l'adoption des nouvelles normes comptables internationales IAS-IFRS, une réforme du financement du régime de retraite de la SNCF devait intervenir afin d'éviter que l'entreprise ne supporte la charge de provisionnement de l'intégralité de ses engagements de retraite qui sont évalués à 111 milliards d'euros. Cette réforme devait par ailleurs maintenir les droits des pensionnés, conformément aux engagements pris par le gouvernement en 2003.

La réforme du financement du régime de retraite de la SNCF a été mise en œuvre au travers de quatre décrets publiés en mai et juin 2007 :

- **un décret de création de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF), organisme ayant la personnalité morale et relevant du code de la sécurité sociale (décret n° 2007-730 du 7 mai 2007) ;**
- **un décret modifiant le cahier des charges de la SNCF (décret n° 2007-1051 du 28 juin 2007) ;**
- **un décret modifiant l'assiette de la cotisation patronale d'assurance maladie pour la faire porter sur la seule masse salariale des actifs (décret n° 2007-1055 du 28 juin 2007) ;**
- **un décret relatif aux ressources de la caisse (décret n° 2007-1056 du 28 juin 2007).**

**Les nouvelles règles de financement
du régime de retraite du personnel de la SNCF**

- Le décret n° 2007-730 du 7 mai 2007 crée la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF), organisme ayant la personnalité morale et relevant du code de la sécurité sociale.

- Le décret n° 2007-1051 du 28 juin 2007 modifie le cahier des charges de la SNCF. La nouvelle caisse de prévoyance et de retraites se substituant à la SNCF en ce qui concerne la gestion des ressources du régime de retraite des agents et le versement des pensions, les dispositions du cahier des charges de la SNCF, qui fixaient les modalités de calcul et de versement à la SNCF de la contribution de l'Etat aux charges de retraites, ont été abrogées (abrogation de l'article 30 et modification des articles 28, 35 et 37).

La contribution de l'Etat permettant d'assurer l'équilibre et les charges du régime de retraites est désormais définie dans le décret ressources.

- Le décret n° 2007-1055 du 28 juin 2007 modifie l'assiette de la cotisation patronale d'assurance maladie pour la faire porter sur la seule masse salariale des actifs et non plus sur la masse des pensions.

- Le décret n° 2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse énumère les ressources des régimes de retraite et prévoyance. Il précise le taux et l'assiette des cotisations de retraite versées par la SNCF à la caisse. Ces cotisations sont décomposées en deux éléments :

- une cotisation T1 égale à la cotisation globale de droit commun, sous déduction de la cotisation salariale, maintenue égale à 7,85 %. Cette cotisation est évaluée à 22,49 % pour 2007, assise sur les salaires liquidables (88,3 % des salaires imposables au 30 juin 2007). Le décret prévoit son calcul chaque année ;

- une cotisation T2 complémentaire destinée à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial. Cette cotisation libératoire est fixée à 11,96 % pour 2007, 12,27 % pour 2008, 12,62 % pour 2009 et 12,73 % à partir de 2010.

Lors de la création de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF), aucun adossement du régime de retraite de la SNCF aux régimes de droit commun n'a été prévu. Aucune dépense afférente n'est donc budgétée au titre de l'exercice 2008.

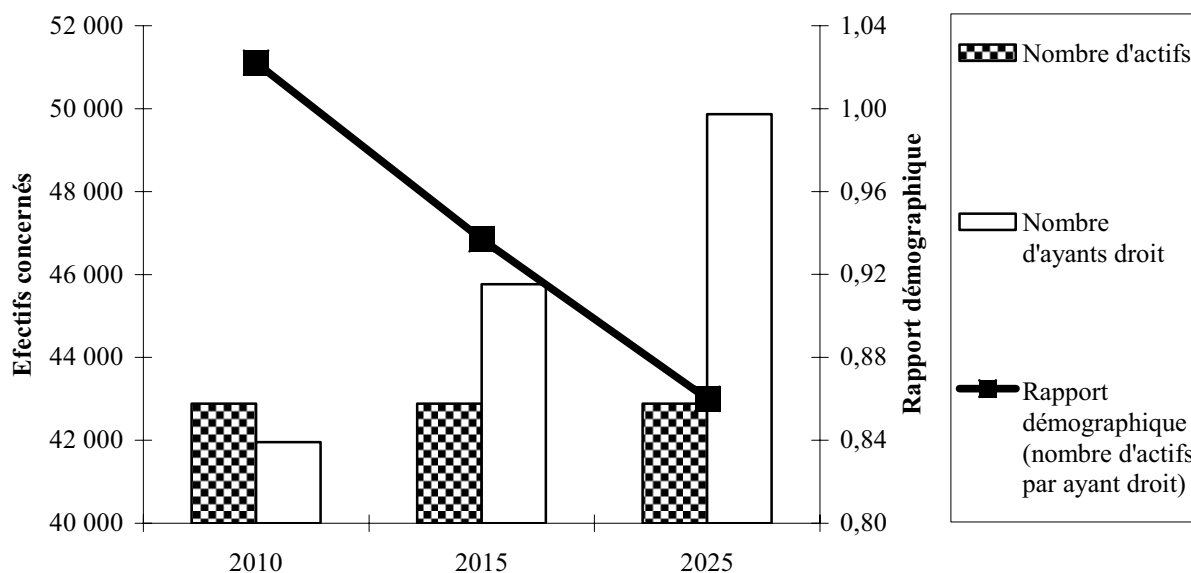
L'augmentation de 5,48 % de la subvention d'équilibre à la caisse de retraite de la SNCF pour 2008, de 2.771 millions d'euros en 2007 à 2.923 millions d'euros en 2008, s'explique par des perspectives de diminution du nombre moyen de pensionnés inférieure à celle de effectifs, une progression de la masse des pensions du fait de mesures salariales prévues par la SNCF ainsi que la baisse tendancielle de la compensation entre régimes.

b) La subvention d'équilibre au régime de retraite de la RATP

Le déséquilibre du régime de la RATP présente un rapport démographique moins dégradé qu'à la SNCF, en revanche son évolution sera moins favorable. En 2006, **le ratio actifs/pensionnés était de 1,01** soit 43.873 actifs pour 43113 retraités dont les bénéficiaires d'une pension de réversion). Les rapports démographiques demeureront durablement inférieurs à 1, ce qui indique le degré de dépendance de ces régimes vis-à-vis des transferts et des subventionnements.

Le graphe suivant illustre l'évolution démographique du régime de la RATP :

Evolution à moyen et long terme des fondamentaux du régime de la RATP



Source : graphe construit à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Le contexte du régime a évolué avec la création de la **caisse de retraite du personnel de la RATP**, le 1^{er} janvier 2006. Elle doit être **adossée, selon le principe de la neutralité financière¹, aux régimes de droit commun**, leur transférant le financement de **11 milliards d'euros d'engagements**.

L'adossement aurait eu pour effet de limiter le financement par le budget de l'Etat d'une part aux seules prestations spécifiques du régime – les prestations de retraite « de droit commun » étant alors payées par la CNAV, l'AGIRC et l'ARRCO à la caisse – et, d'autre part, au versement de la soulte due à la CNAV pour compenser l'écart entre les prestations et les cotisations des régimes CNAV et RATP. Mais, la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a suspendu les négociations en fixant comme préalable à la reprise des discussions la réforme des régimes spéciaux. **Contrairement à l'objectif annoncé dans le « bleu » pour 2007, l'adossement de la caisse de retraite de la RATP n'a donc pas été réalisé en 2007.**

Cela explique, en partie, le dépassement des crédits figurant en loi de finance initiale par rapport à l'exécution du budget 2007.

Ainsi, le gouvernement a notifié le 15 octobre 2007 **un projet de décret d'avance² qui prévoit l'ouverture de 60 millions d'euros** de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Cette ouverture de crédits vient compléter la subvention d'équilibre versée par l'Etat à la caisse de retraite du personnel de la RATP, dont le montant prévu par la loi de finances initiale pour 2007 s'élevait à 354 millions d'euros. Revue à la baisse par rapport à la dotation de 374,11 millions d'euros de l'exercice 2006, qui s'était déjà soldé par une insuffisance de 16 millions d'euros régularisée en fin d'année, **cette prévision devait s'appuyer sur la conclusion de l'adossement de la caisse au régime général et sur une stabilisation du nombre de départs en retraite**. Or, **aucune de ces deux conditions ne s'est réalisée en 2007.**

¹ Dans des conditions analogues à celles définies récemment pour le régime spécial des industries électriques et gazières (IEG), avec la création d'une caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) le 1^{er} janvier 2005. L'adossement se traduit par le versement, par la nouvelle caisse, de cotisations à la CNAV et aux régimes complémentaires. En contrepartie, le régime des IEG bénéficie d'une prise en charge partielle de ses prestations par le régime général et les régimes complémentaires. Ces transferts financiers sont complétés par le versement d'une soulte, dont la fonction est d'assurer la neutralité de cet adossement pour le régime général et les régimes complémentaires. De même, la neutralité de l'adossement de la RATP pour le régime général doit être ici assurée par le versement d'une soulte, financée par l'Etat.

² Décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

De plus, le nombre de liquidations nouvelles de retraites a augmenté de 30 %, passant de 1.493 en 2006 à 1.895 en 2007. Le ministère d'Etat de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a constaté **une accélération des demandes de liquidation de retraite en raison de la perspective de réforme des régimes spéciaux** alors que, traditionnellement, les agents de la RATP diffèrent leur départ au-delà de l'âge possible. L'incidence de ce comportement a été évaluée à 15 millions d'euros.

Cette ouverture de crédit par décret d'avance est partiellement compensée, dans le cadre de la même mission, par les annulations de 35 millions d'euros sur les crédits du programme n° 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » et de 10 millions d'euros sur les crédits du programme n° 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ces mouvements de crédits révèlent un certain déséquilibre dans la répartition des masses affectées à chacun des trois programmes de la mission, au profit du programme n° 198 qui concerne principalement les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP et qui représente 67 % des crédits de la mission. Ainsi, l'exécution du budget 2006 s'était déjà soldée par une réduction de 26,18 millions d'euros de la subvention d'équilibre à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) et par 3 millions d'euros d'annulation de crédit pour le programme n° 195. Hormis le cas particulier rencontré en 2007 par la caisse de retraite du personnel de la RATP, ce décret d'avance traduit **une difficulté récurrente d'évaluation initiale de la répartition des subventions par programme.**

Or les crédits de paiement inscrits dans la loi de finances de 2008, au titre de la subvention d'équilibre au régime de retraite de la RATP, qui couvre le financement des droits spécifiques ainsi que les transferts de compensation démographique sont de 390 millions d'euros. Ils sont donc en hausse de 10 % par rapport au montant fixé en loi de finances initiale pour 2007. Toutefois, l'analyse de l'exécution des crédits depuis 2006 ainsi que l'augmentation des départs à la retraite indique d'emblée que **la prévision pour 2008, inférieure à l'exécution pour 2007, risque d'être insuffisante.**

Evolution des crédits consommés depuis 2006 et prévision pour 2008

(en millions d'euros)

	LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008
Crédits de paiement	374,11	354	390
Ouvertures de crédits	16	60	-
Total	390,11	414	-

Par ailleurs, les décrets du 26 décembre 2005 relatifs à la réforme du financement du régime spécial de retraite de la RATP ont notamment prévu un

adossement de ce régime spécial sur le régime général et sur les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC.

La réforme du financement et l'adossement sur les régimes de droit commun ont pour but d'améliorer l'assise financière du régime spécial du fait de la mutualisation avec des régimes de retraite à base démographique plus large et de prévoir des taux de cotisation salariale et patronale en phase avec les autres entreprises de droit privé du secteur.

La neutralité financière doit être assurée par une soulte dont le montant pourrait être compris entre **500 et 700 millions d'euros**. Il est rappelé que les conditions de l'adossement et notamment le montant de la soulte due par l'Etat font l'objet de négociations avec la CNAV qui devrait aboutir en 2008.

Il ressort donc de l'analyse de la justification des crédits affectés à la caisse de retraite des personnels de la RATP :

- **une sous-budgétisation de la subvention d'équilibre**, de plus de 25 millions d'euros ;

- **une absence de budgétisation de la soulte due par l'Etat dans la perspective de l'adossement**, pour un montant estimé entre 500 et 700 millions d'euros¹.

C'est pourquoi, votre commission des finances vous propose **un amendement tendant à affecter 25 millions d'euros issus du programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » à l'action n° 2 du présent programme au profit de la subvention d'équilibre au régime de retraite de la RATP.**

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Il convient tout d'abord de saluer la prise en compte du souhait de votre commission des finances de voir apparaître des informations concernant l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation au sein des régimes subventionnés par le présent programme (SNCF et RATP). De tels indicateurs étaient mis en place pour les retraites de la fonction publique et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (qui constituent les deux premiers programmes du compte d'affectation spéciale « Pensions »). Ils peuvent alimenter la réflexion sur l'évolution des régimes concernés.

Toutefois, les deux fonds paritaires² gestionnaires du congé de fin d'activité, la SNCF et la RATP, **doivent poursuivre l'optimisation des moyens dont ils disposent** afin de garantir le **meilleur service à l'usager** tout en **minimisant la dépense du contribuable**.

¹ Estimation résultant des réponses au questionnaire budgétaire.

² Le fonds pour la gestion du congé de fin d'activité (FONGECFA transports) et l'association pour la gestion du congé de fin d'activité (AGECFA voyageurs).

Et à cet égard, la mesure de la performance du programme est problématique à double titre :

- les prévisions n'apportent pas de perspectives d'amélioration de la performance. Au mieux, il s'agit de maintenir un niveau de gestion ;

- pour ce qui concerne les « cibles » associées aux différents indicateurs et des prévisions pour les années en cours, il est frappant de constater que les cibles 2009 n'apparaissent pas plus ambitieuses que la prévision pour 2007 et les réalisations de 2005 et 2006. Dans ces conditions, le coût unitaire d'une primo-liquidation des retraites de la SNCF ne s'inscrit pas en baisse dans la cible à atteindre en 2009. Quel message est donc adressé à la nouvelle CPRPSNCF ? Les coûts de gestion de la caisse de retraite de la RATP sont annoncés en hausse. Pour réaliste que puisse être l'exercice de prévision, il convient de s'interroger sur un certain manque de volontarisme dans la fixation des objectifs et, en corollaire, une approche « prudentielle » de l'exécution.

Par ailleurs, il faut noter l'absence, déjà signalée lors de l'examen du PAP 2007, de toute mesure de l'efficacité de la gestion pour le congé de fin d'activité des conducteurs du transport routier.

Enfin, la répartition des crédits dans le programme est particulièrement déséquilibrée, pour 97,3 % au profit de l'action n° 2 « Régimes de retraite des transports terrestres ». Cette présentation nuit à la lisibilité des crédits affectés aux différents régimes de retraites alors même que la SNCF et la RATP font l'objet d'une mesure de performance distincte. **Votre commission des finances demande que la prochaine maquette budgétaire distingue ces régimes spéciaux dans des actions différentes.**

**Les principales observations de votre commission des finances sur le programme 198
« Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »**

- **La subvention d'équilibre de la caisse de retraite de la RATP** fait l'objet d'une « sous-budgétisation » évaluée à plus de 25 millions d'euros.

- L'opération d'adossment du régime de la RATP aux régimes de droit commun sera réalisée en 2008 et devrait se traduire par le versement de l'Etat à ces régimes d'une « soule » d'un montant compris entre 500 et 700 millions d'euros, suivant un échelonnement encore à déterminer. Il en ressort des perspectives de dépenses nouvelles qui n'ont pas été budgétisées pour la mission en 2008.

- La lisibilité budgétaire gagnerait à distinguer en deux actions différentes la SNCF et à la RATP, régimes subventionnés par le présent programme à hauteur de plus de 3,3 milliards d'euros.

- La gestion du CFA des conducteurs routiers, qui engage l'Etat à hauteur de 90 millions d'euros, ne comporte toujours aucun indicateur d'efficience.

- Les régimes de retraite de la RATP et de la SNCF sont éclairés par de nouvelles informations relatives à l'âge moyen de radiation des cadres et à la durée moyenne d'activité. Même si ces éléments ne sont pas intégrés dans la batterie d'indicateurs, ils répondent à un souhait émis par votre commission des finances lors de l'examen du projet annuel de performances pour 2007.

*

- Votre commission des finances vous propose un amendement tendant à affecter 25 millions d'euros issus du programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » à l'action n° 2 du présent programme au profit de la subvention d'équilibre au régime de retraite de la RATP.

II. LE PROGRAMME 197 « RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS »

Le statut de l'Établissement national des invalides de la marine

L'ENIM est un établissement public national, à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placé sous l'autorité directe du ministre chargé de la marine marchande. **L'ENIM présente la particularité d'être, à la fois, une direction d'administration centrale du ministère des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer et un établissement public administratif.**

L'Etat verse à l'ENIM une subvention pour charge de service public relative aux actions 1 « Pensions de retraite des marins » et 3 « Action sanitaire et sociale des marins ».

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

Les cotisations ne représentent que 11 % des ressources de l'ENIM, qui participe, par ailleurs, au système national des compensations inter-régimes dont il tire 28 % de ses ressources. Le déficit structurel du régime (37.825 actifs pour 200.836 personnes protégées, dont 122.301 pensionnées en 2005) est donc pris en charge par la solidarité nationale au travers de **la subvention d'équilibre** inscrite sur le présent programme. Elle représente **45 % des ressources de l'ENIM.**

La répartition des crédits entre les trois actions du programme « régime de retraite et de sécurité sociale des marins » est commandée par un principe de rattachement analytique des ressources et des dépenses de fonctionnement aux trois catégories de dépenses principales que sont les pensions, la prévoyance et l'action sanitaire et sociale¹.

Le tableau suivant permet de suivre, pour chaque action, les crédits demandés au regard de la dépense globale de l'ENIM qui s'élève à 1,59 milliard d'euros.

¹ Chaque action se voit rattacher les crédits d'intervention qui lui sont spécifiques (par exemple, les dépenses de paiement des pensions à l'action pension) ainsi que les coûts de personnels qui lui sont propres (par exemple, les coûts de personnel afférents au centre des pensions de l'ENIM à l'action pension). Ensuite, chaque action se voit affecter une quote-part des dépenses résiduelles de personnel et de logistique calculée au prorata du poids de l'action dans le budget total de l'ENIM. Enfin, les recettes correspondant à chacun des risques sont retranchées des coûts ainsi identifiés pour chacune des trois actions.

**Répartition par action des crédits de paiement pour 2008
du programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**
(en millions d'euros)

	Dépenses de l'opérateur pour 2007 y compris les coûts de fonctionnement	Subvention de l'Etat LFI 2007	Subvention de l'Etat PLF 2008	Part des crédits du programme	Variation 2008 / 2007
Action 1 « Pensions de retraite des marins »	1.105,56	710,8	711,3	98,9 %	0,07 %
Action 2 « Prévoyance des marins »	476,69	0	0	0 %	-
Action 3 « Action sanitaire et sociale des marins »	8,34	7,8	7,7	1,1 %	- 1,3 %
Total du programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	1 590,59	718,6	719	100 %	0,05 %

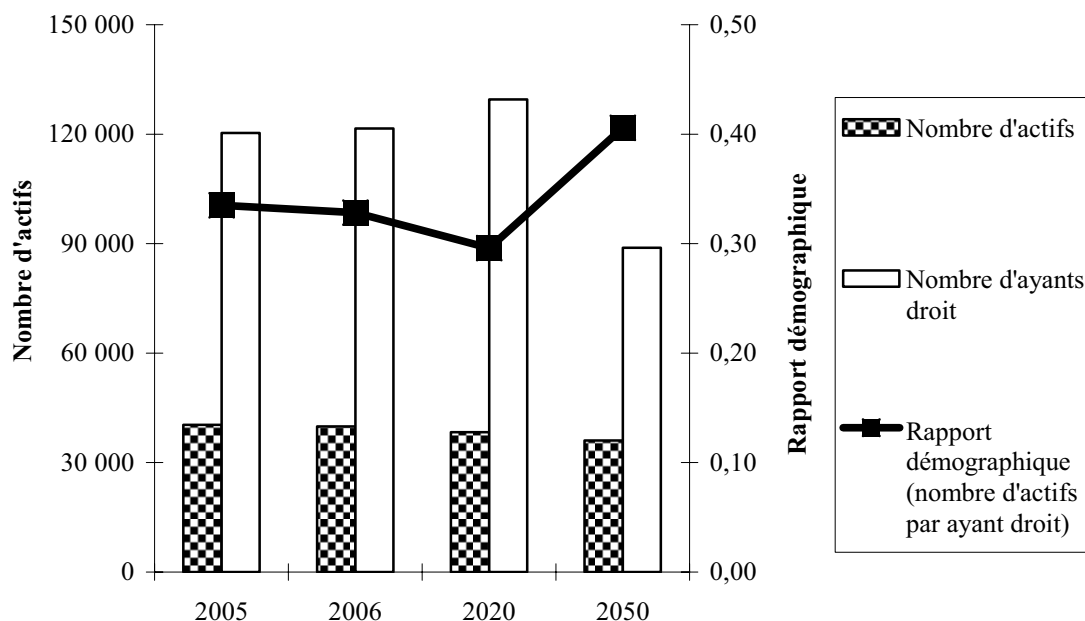
Pour 2008, la subvention reste stable, à l'image du budget prévisionnel de l'ENIM qui est évalué à 1,58 milliard d'euros, en légère baisse de 0,5 %.

Cette subvention est calculée sur la base des prévisions de dépenses et de recettes retracées dans le budget de l'établissement qu'elle vient équilibrer. Son montant peut être réajusté, le cas échéant, en loi de finances rectificative, ou peut subir des abattements par voie de gel ou d'annulation de crédits.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la subvention d'équilibre versée par l'Etat a été réduite en raison d'un changement de périmètre. En effet, conformément aux dispositions de l'article 42 du projet de loi de finances pour 2006 relatif à l'adossement financier du régime de l'assurance maladie des marins au régime général d'assurance maladie, la CNAM contribue désormais à l'équilibre de la branche maladie du régime des marins, ce qui a pour effet de substituer cette dernière à l'Etat pour la prise en charge de la part de la subvention nécessaire à l'équilibre de la branche maladie du régime des marins.

Le graphe suivant permet de rendre compte d'une évolution défavorable à l'horizon 2020, suivi d'un redressement très relatif en 2050.

Evolution à long terme des fondamentaux du régime de l'ENIM



Source : travaux du Conseil d'orientation des retraites

B. LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES

Il est distingué trois catégories de prestations versées par l'ENIM, qui constituent autant d'actions du présent programme :

- **Protection contre le risque vieillesse** (action 1)

Le risque vieillesse est couvert par la **Caisse de retraites des marins (CRM)** régie par le code des pensions de retraite des marins. Il représente la principale charge de l'ENIM.

Les règles relatives aux prestations d'assurance vieillesse, qui n'ont pas été concernées par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, reflètent la pénibilité et la dangerosité du métier.

Il s'agit de règles spécifiques, tant pour les règles de calcul de la pension que pour la date d'entrée en jouissance de cette pension.

Il est à noter que le taux de revalorisation des pensions des marins est aligné sur celui du régime général.

• **Protection contre les risques maladie, maternité, décès, invalidité, accident du travail** (action 2)

La protection contre les risques maladie, maternité, décès, invalidité, accident du travail est assurée par la **Caisse générale de prévoyance (CGP)**, régie par le décret du 17 juin 1938 modifié.

Les règles de la branche maladie se distinguent de celles du régime général pour l'indemnisation des maladies ou des accidents survenus à bord des navires, car les armateurs (à l'exclusion des entreprises artisanales) sont soumis à l'obligation, résultant du code du travail maritime, de prendre en charge soins et salaires pendant un mois pour les marins blessés ou tombés malades au service des navires.

Depuis 2006, l'ENIM est adossé financièrement au régime général au titre de l'assurance maladie, duquel il reçoit, à ce titre, une subvention comblant le déséquilibre de sa section « Prévoyance ».

• **Action sanitaire et sociale** (action 3)

Par le versement de prestations extralégales, de secours et de subventions aux institutions sociales maritimes, l'ENIM renforce son lien de proximité avec les gens de mer en complétant leur protection sociale par un ensemble d'actions et de mesures ciblées.

L'action sanitaire et sociale de l'ENIM s'articule pour l'essentiel autour de 4 grands axes : l'aide aux personnes âgées, les subventions aux institutions sociales et de prévention maritimes ainsi que les autres actions de prévention, les aides financières individuelles aux marins et l'aide aux **personnes handicapées**.

Le montant de la subvention d'équilibre versée par l'État depuis la LOLF a été systématiquement inférieur à la prévision ainsi qu'il est décrit dans le tableau ci-dessous :

Evolution des crédits consommés depuis 2006 et prévision pour 2008

(en millions d'euros)

Montant de la subvention	LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008
Crédits de paiement	684,18	718,6	719,0
Annulation de crédits	- 26,18	- 35	-
Exécution	658,0	683,6	-

Les éléments de contextes n'apportent pas d'éléments permettant de considérer que la dotation demandée pour 2008 sera entièrement utilisée. Par ailleurs, le budget global de l'ENIM qui est évalué en légère baisse ainsi que la justification au premier euro n'indique pas d'opérations exceptionnelles qui

justifieraient le maintien de la sur-budgétisation au même niveau que l'année précédente.

De plus, le gouvernement a notifié le 15 octobre 2007 à votre commission des finances un projet de décret portant annulation de 35 millions d'euros sur les crédits du programme n° 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » sur l'exécution de l'exercice 2007, ramenant à 683,6 millions d'euros la participation de l'Etat.

L'exécution du budget 2006 s'était déjà soldée par une réduction de 26,18 millions d'euros de la subvention d'équilibre à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM). **Une sur-budgétisation récurrente du programme peut donc être observée.**

C'est pourquoi, votre commission des finances vous propose **un amendement tendant à transférer 25 millions d'euros du présent programme au programme « Régimes sociaux et de retraites des transports terrestres ».**

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Sur un budget d'un milliard et demi d'euros, **plus de 96 % des dépenses de l'Etablissement national des invalides de la marine sont des dépenses obligatoires** (prestations d'assurance maladie, de pensions de retraite et d'invalidité, participations au budget global hospitalier et au financement de divers fonds de protection sociale) et **trop de facteurs exogènes pèsent sur le financement du régime et sur l'évolution de ses dépenses obligatoires pour que puissent être poursuivis des objectifs d'« efficacité socioéconomique ».**

Néanmoins, l'examen des résultats enregistrés en 2006 a conduit à corriger les cibles de deux indicateurs :

- dans l'indicateur « pourcentage de pensions payées suivant la date du premier paiement dû », le second sous-indicateur (pourcentage de pensions payées suivant la date du premier paiement dû dans le délai de deux mois) a été révisé afin de fixer une cible de 62 % à l'horizon 2009, dans l'attente des améliorations qui seront apportées par la refonte de l'application « pensions » ;
- les difficultés liées aux taux de recouvrement ont conduit en 2007 à réviser les cibles du taux de recouvrement global et les étapes pour y parvenir, ainsi qu'à créer un nouvel indicateur afin de restituer plus précisément l'activité de recouvrement de l'ENIM. Les difficultés du secteur de la pêche qui se sont traduites par un nombre important de demandes de délais de paiement (536 en 2004 ; 703 en 2006).

De façon plus générale, l'ENIM pour améliorer son recouvrement a mis en place un certain nombre de mesures : traitement automatisé des chèques, utilisation plus fréquente du retrait de rôles, raccourcissement de la

phase amiable. Cependant la situation du secteur de la pêche aura toujours un impact sur les résultats de l'ENIM en matière de recouvrement.

Le résultat de l'indicateur « coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite » est meilleur que la prévision 2006 et atteint avec un an d'avance la cible 2007.

Cependant, il est apparu que cet indicateur tendait à surévaluer significativement les coûts d'une primo liquidation puisqu'il prenait en considération les dépenses de gestion des pensions, extérieures à l'activité de primo liquidation. Afin de disposer d'un meilleur indicateur, facilitant les comparaisons interrégimes, l'ENIM a convenu avec la direction du budget de mettre en place à compter de 2008 un nouvel indicateur ne rapportant au nombre de primo-liquidations que les seuls coûts de gestion afférents à celles-ci, à l'exclusion de tous les autres. A titre d'information, le résultat 2006 de cet indicateur est de 837 euros. La cible pour 2008 et 2009 est de maintenir à niveau cet indicateur.

Enfin, la mise en place d'une convention d'objectifs et de moyens est annoncée. Un projet a été élaboré par l'ENIM sur la période 2007 – 2010, il a été diffusé auprès des services des ministères chargés des transports, du budget et de la santé pour avis.

**Observations de votre commission des finances sur
le programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**

• Pour la troisième année consécutive, **le présent programme fait l'objet d'une sur-budgétisation estimée à 25 millions d'euros pour 2008.**

• Les indicateurs de performances ont évolués favorablement et une nouvelle mesure du coût unitaire de primo-liquidation a été mise en place.

• Une convention d'objectifs et de moyens sur la période 2007-2010 entre l'ENIM et l'Etat doit être adoptée. Un compte rendu de sa mise en œuvre devra faire l'objet d'une justification lors de l'examen du rapport annuel de performance qui sera présenté en annexe du projet de loi de règlement pour 2007.

*

• Votre commission des finances vous propose donc, eu égard à la surbudgétisation rappelée ci-dessus, **un amendement tendant à transférer 25 millions d'euros du présent programme au programme « Régimes sociaux et de retraites des transports terrestres ».**

III. LE PROGRAMME 195 « RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS »

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

Le présent programme rassemble divers régimes de retraites dont le point commun est d'être en déclin démographique prononcé ou en voie d'extinction. Ainsi, le décompte par régimes fait apparaître que **ne subsistent plus que 13.064 cotisants pour 373.100 pensionnés.**

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés aux « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers ».

Evolution des crédits dévolus aux Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers en 2008

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement (intervention) 2007	Crédits de paiement (intervention) 2008	Part de la mission	Variation 2007/2006
Action 1 « Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines »	845,4	800	86,20 %	- 5,37 %
Action 2 « Régime de retraite de la SEITA »	120,9	122	13,14 %	0,90 %
Action 3 « Caisse de retraite de l'imprimerie nationale »	0,13	0,05	0 %	- 61,53 %
Action 4 « Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer »	5,31	5,2	0,56 %	-2,07 %
Action 7 « Versements liés à la liquidation de l'ORTF »	0,8	0,8	0,08 %	0
Total du programme « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »	972,54	928,05	100,0 %	- 4,57 %

Les facteurs de diminution de cette subvention concernent principalement le régime des mines et, dans une moindre mesure, la caisse de retraite de l'Imprimerie nationale qui est en voie d'extinction. Il s'agit d'ajustements qui résultent de la « sur-budgétisation » de ces deux actions depuis 2006. Ainsi, le niveau de consommation sur budget 2006 des caisses des mines et de l'Imprimerie nationale s'établissait respectivement à 680 millions d'euros et 38.000 euros.

De plus, le projet de décret d'avances notifié par le gouvernement le 15 octobre 2007 prévoyait une annulation de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2007.

La baisse proposée de la dotation pour 2008 de l'ensemble du programme constitue donc la juste résorption de prévisions antérieures sur-évaluées.

B. LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES

Le programme « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » a pour objet de subventionner cinq régimes spéciaux en rapide déclin démographique, voire quasi éteints pour certains.

La justification de la subvention d'équilibre versée à chaque régime s'apprécie au regard des comptes de résultats prévisionnels de chaque caisse.

- *Un régime en déclin démographique*

- **Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines** (action 1)

L'Etat verse une subvention d'équilibre à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)¹. Cette subvention couvre, pour 2008, 42 % des charges du régime qui sont estimées à 1,9 milliard d'euros. Elle permet, avec les versements de cotisations -qui représentent 5 % des prestations pour 11.712 cotisants- et les compensations interrégimes de financer les 362.293 pensionnés. L'équilibre du régime est également assuré par la compensation inter-régimes pour un montant de 850 millions d'euros et les cotisations qui représentent 42 millions d'euros.

- *Un régime en voie d'extinction mais recevant des cotisations*

- **Régime de retraite de la SEITA** (action 2)

Le régime spécial de la SEITA² est un **régime fermé** depuis 1981, lors de l'arrêt des recrutements de personnel sous statut particulier SEITA. L'Etat s'est engagé, lors de la privatisation de l'entreprise en 1993, à assurer l'équilibre du régime spécial³. La subvention couvre 80 % des besoins du régime, qui comporte 10.135 pensionnés et 1352 cotisants. Les charges du régime s'élèvent à 153,5 millions d'euros, dont 122 millions d'euros sont financés par l'Etat, 16 millions par la compensation et 13 millions par les cotisations.

- *Des régimes ne recevant plus de cotisations*

- **Caisse de retraite de l'imprimerie nationale** (action 3)

Au 31 décembre 2006, il ne restait plus que 10 affiliés à la Caisse de retraite de l'imprimerie nationale, tous retraités.

¹ La CANSSM communique sa prévision de besoin de financement à échéance trimestrielle à la direction du personnel et de la modernisation de l'administration (DPMA) et à la direction du budget au Minéfi, qui engage et ordonnance les fractions de subvention nécessaires.

² En matière administrative, l'organisme de gestion est l'association pour la prévoyance collective (APC). Cette dernière adresse sa prévision de besoin de financement à échéance trimestrielle à la direction du budget, qui engage et ordonnance les fractions de subvention nécessaires.

³ En contrepartie de cet engagement, une soulte de 400 millions de francs a alors été versée par le groupe Altadis, ainsi qu'une cotisation patronale annuelle libératoire.

• **Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer**
(action 4)

On ne comptait plus que 277 bénéficiaires de la Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer au 31 décembre 2006.

• **Versements liés à la liquidation de l'ORTF** (action 7)

Cette action finance le versement des rentes d'accident du travail et des allocations complémentaires de retraite qui ne bénéficiaient plus qu'à 385 bénéficiaires au 1^{er} juillet 2007.

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Le régime de retraite minier, géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), a connu de profondes mutations de son système d'information qui ont fragilisé en 2007 le circuit de collecte et de construction des données nécessaires aux indicateurs. La CDC s'est attachée à parachever les outils permettant de renseigner complètement et en temps voulu l'ensemble des indicateurs.

Ainsi, pour 2008, tous les indicateurs propres au programme « régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » sont renseignés. Ce point doit être souligné car il résulte du dialogue entre les organismes gestionnaires de chaque régime et le responsable de programme. Les résultats positifs suivants méritent d'être soulignés :

- les délais de primo-liquidation des pensions de droit propre sont inférieurs ou proches des prévisions ;

- les taux de récupération des indus sont, pour leur part, supérieurs aux prévisions.

S'agissant du coût d'une primo-liquidation, le travail de mise au point d'une comptabilité analytique par la CDC n'est pas terminé. Par ailleurs, le coût unitaire d'une primo-liquidation dans le cadre d'un régime qui ne compte presque plus d'actifs n'est pas nécessairement le reflet de l'activité dominante. Dans ce cas, la liquidation des pensions de réversion devient l'acte de gestion de référence.

D'une manière générale, **l'impact budgétaire direct du suivi des objectifs et indicateurs de performance doit être relativisé**, car même en cas d'évolution positive, le poids des frais de gestion ne représente qu'1 % des dépenses totales des régimes.

Ce sont d'autres paramètres, les conditions d'ouverture des droits et les modes de revalorisation des pensions qui sont les véritables déterminants de l'évolution des dépenses publiques dans le cadre de cette mission. En outre, les flux de compensation démographiques inter-régimes jouent un rôle important dans la formation du résultat annuel des régimes. Leur évolution dépasse le cadre des attributions du seul responsable de programme.

Enfin, conformément à la demande formulée par votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, la mission « Régimes spéciaux et de retraite » a été enrichie de données dites de « contexte socio-économique » sur la situation démographique des régimes spéciaux et sur leur situation financière.

**Observations de votre commission des finances sur
le programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »**

- Le programme « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » a pour objet de subventionner cinq régimes spéciaux en rapide déclin démographique, voire quasi éteints pour certains.
- **La baisse proposée de la dotation pour 2008 de l'ensemble du programme constitue la juste résorption de la « sur-budgétisation » des exercices antérieurs.**
- **L'impact budgétaire direct du suivi des objectifs et indicateurs de performance doit être relativisé**, car même en cas d'évolution positive, le poids des frais de gestion ne représente qu'1 % des dépenses totales des régimes.

CHAPITRE III

LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

I. PRÉSENTATION DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE

A. UNE APPROCHE COMPTABLE DE LA CHARGE DES PENSIONS...

Le compte d'affectation spéciale « Pensions » représente 47,99 milliards d'euros de crédits de paiement, soit plus de 17 % du total des crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2008, en progression de 2,8 % par rapport à 2007. Il retrace essentiellement le financement des pensions civiles et militaires de l'Etat.

Jusqu'alors disséminées dans le budget de l'Etat, le financement des pensions n'était pas identifié en raison du principe de non affectation des recettes. L'article 21 de la LOLF a ainsi prévu l'instauration d'un « Compte de pension » en 2006, équilibré en recettes et en dépenses. Les recettes prévues pour financer les opérations du compte d'affectation spéciale doivent être *« par nature, en relation directe avec les dépenses concernées »*, et complétées par des versements du budget général.

Les recettes afférentes aux pensions sont affectées au présent compte d'affectation spéciale (CAS) et ce dernier doit être équilibré en dépenses et en recettes.

Les principales dépenses du CAS « Pensions » portent sur le paiement :

- des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) ;
- des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat ;
- des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que des traitements versés au titre de la reconnaissance de la Nation.

Les recettes afférentes sont constituées principalement par :

- la contribution de l'Etat au titre des taux de cotisation employeur ;
- les cotisations salariales ;
- les contributions des autres employeurs que l'Etat.

Le principe de fonctionnement du CAS « Pensions »

Trois règles de fonctionnement du CAS résument les implications des articles 21-II de la LOLF et 51-II de la loi de finances pour 2006. C'est leur respect qui dirige les opérations de suivi du CAS :

- le respect à tout moment et en fin d'année de l'équilibre budgétaire du CAS en maintenant le montant des AE ouverts par la constatation des recettes, dans la limite fixée par la loi de finances initiale, supérieur au montant des dépenses ;
- la tenue de cet équilibre de trésorerie en dépenses et en recettes ;
- et enfin la bonne réalisation de l'exécution de l'année relativement à ce qui a été décidé en loi de finances initiales, pour les recettes comme pour les dépenses.

La mise en place du CAS « Pensions » a donc apporté **une clarification comptable du financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat**. Même s'il ne s'agit ici que d'une **individualisation comptable, et non juridique, la contrainte de financement**, la LOLF n'ayant pas autorisé le recours à des crédits évaluatifs pour le CAS « Pensions », pèse sur les ministères employeurs et les gestionnaires de programmes. Le financement des pensions résulte, pour partie, de la **fixation d'un taux de contribution employeur** qui doit être établi avec la **double préoccupation d'assurer l'équilibre du CAS « Pensions »**, par un niveau de contribution suffisant, **et de ne pas contraindre exagérément les budgets des programmes employeurs**.

Un des enjeux principaux qui ressort de la création du nouveau CAS « Pensions » repose sur la responsabilisation des gestionnaires qui doivent désormais, au titre des programmes dont ils ont la charge, verser les « cotisations employeurs » se rapportant aux fonctionnaires qui en relèvent.

C'est pourquoi, il convient, lors de l'examen des dépenses du titre 2 relevant des programmes du budget général, de ne pas faire d'erreur d'interprétation à la lecture des éventuelles augmentations de frais afférents au personnel. Ceux-ci peuvent en effet résulter de l'augmentation de la cotisation employeur et non de l'augmentation du nombre d'emplois.

Votre commission des finances s'était interrogée sur les raisons du faible taux de contribution employeur (33 % en 2006) qui pesait sur les organismes publics et semi-publics qui emploient des fonctionnaires. Après une augmentation à 39,7 % en 2007, le projet de loi de finances pour 2008 fixe à compter du 1^{er} janvier 2008 un taux de contribution de 50 %. Il rejoint ainsi le taux de contribution au titre des personnels civils, fixé à 55,71 %. Celui des personnels militaires s'établit à 103,5 %.

Les crédits du CAS « Pensions » augmentent en 2008 de 1,33 milliard d'euros pour s'établir à 47,99 milliards d'euros.

Le compte d'affectation spéciale « Pensions » est composé de 3 programmes, constituant autant de « sections », dont les moyens sont récapitulés par le tableau ci-dessous :

Décomposition des moyens du compte d'affectation spéciale « Pensions »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2008	Part des crédits du compte d'affectation spéciale	Evolution des crédits 2008/2007
Programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »	42,10	43,44	90,5 %	3,2 %
Programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »	1,71	1,75	3,6 %	2,3 %
Programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2,97	2,80	5,8 %	-5,7 %
Compte d'affectation spéciale « Pensions »	46,67	47,99	100 %	2,8 %

Le programme 741 comporte les neuf dixièmes des crédits dévolus au compte de pension.

Si la clarification des conditions de financement du régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'Etat (PCMR) constitue l'objet principal du CAS « Pensions », l'article 21 de la LOLF prévoit plus généralement que sont retracées de droit sur ce compte « *les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires* ».

Si le CAS « Pensions » pouvait être a priori constitué d'autant de programmes -ou de « sections »- qu'il devait lui être imputé de « régimes » de pensions différents, certains régimes, correspondant à des pensions peu nombreuses ou de faibles enjeux financiers, ont été regroupées, notamment au sein du programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions ».

Les pensions retracées par le CAS « Pensions »

Sont imputées au présent CAS **les pensions réunissant trois conditions** :

1. nature d'*avantages* (et non de *versements* en contrepartie d'un travail) à **vocation viagère** ou quasi viagère¹ ;
2. l'« **Etat** » en est la **personne morale redevable** ;
3. le **bénéficiaire** doit être **une personne physique**, ce qui exclut les versements effectués par l'État en vue de financer les pensions à la charge d'autres personnes morales (cf. mission « Régimes sociaux et de retraite »).

Ainsi, les pensions ici retracées sont :

(au titre du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »)

1. les pensions du régime des **pensions civiles et militaires de retraite**² ;
2. les **allocations temporaires d'invalidité (ATI)** ;

(au titre du programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »)

3. les opérations du **fonds de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État** (FSPOEIE) ;
4. les opérations du **fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires** (RATOCEM) ;

(au titre du programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »)

5. la retraite du combattant ;
6. les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire ;
7. les pensions servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre (PMIVG) et les allocations rattachées ;
8. les opérations du régime des pensions d'Alsace-Lorraine ;
9. les allocations de reconnaissance des anciens supplétifs ;
10. les pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien ;
11. les pensions servies au titre du régime d'indemnisation spécifique des sapeurs-pompiers volontaires ;
12. les pensions de l'ORTF.

En revanche, les versements qui ne constituent pas des engagements de l'Etat portant directement sur les pensions sont exclus du CAS « Pensions ». Il en va ainsi :

- des cotisations que l'Etat verse en tant qu'employeur à diverses caisses de retraite ou fonds au bénéfice de ses agents non titulaires (CNAVTS, IRCANTEC, ARRCO, AGIRC) ainsi qu'au régime additionnel institué sur les

¹ Le compte comprend ainsi les allocations temporaires d'invalidité (ATI) versées leurs cinq premières années (à l'issue desquelles elles peuvent être conférées à titre viager).

² La réunion sur le même programme 741 des pensions civiles et de pensions militaires de retraite n'empêche pas de différencier le taux de la contribution employeur pour ces deux populations (*infra*).

primes des fonctionnaires¹ instauré par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dues à des personnes morales ;

- des subventions versées par l'Etat à des régimes de retraite ou des régimes sociaux versant des pensions, qui transitent par la mission « Régimes spéciaux et de retraite ».

B. ...QUI NE PREND PAS EN COMPTE LES COÛTS DE GESTION

Les ressources humaines participant à la mise en œuvre des actions du compte d'affectation spéciale, et plus globalement les coûts afférents à la gestion des pensions dont les systèmes d'information, ne sont pas retracés dans le CAS « Pensions ».

Cette non intégration résulte de l'application de l'article 20 de la loi organique relative aux lois de finances qui « *interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature* ». L'intégralité des dépenses relatives aux frais de personnel, qui représentent la partie la plus importante des frais de gestion, est donc de facto exclue du CAS pensions.

Les coûts de gestion et les objectifs de qualité de service du régime sont retracés dans l'action « Gestion des pensions » du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du budget général. Ils sont donc identifiés et isolables, mais en dehors du périmètre du programme 741.

Ils couvrent essentiellement les frais de personnel du **service des pensions**, qui concède les pensions de retraite et d'invalidité ainsi que les allocations temporaires d'invalidité, et des **27 centres régionaux des pensions (CRP)**, services déconcentrés de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) qui paient les pensions. L'ensemble constitué par le service des pensions et le réseau de la DGCP regroupe **1.119 ETPT** prévus en 2008 dont 449 ETPT pour les services pensions.

Au total, l'action « Gestion des pensions » représente **68,1 millions d'euros en crédits de paiement pour 2008, dont 57,9 millions au titre 2. Ce montant est cependant loin de recouvrir l'intégralité des moyens humains dévolus aux pensions, car il ne tient pas compte des personnels consacrés à la préparation des dossiers de pension dans les différents ministères employeurs dont le nombre est évalué à 1.800 ETPT.**

¹ Ce régime est alimenté par des cotisations fixées au taux de 10 % portant sur une assiette de primes plafonnées à 20 % du traitement indiciaire brut total. En 2005, le montant des cotisations versées doit s'établir à 1,5 milliard d'euros, dont la moitié est à la charge des employeurs publics (Etat, collectivités territoriales et hôpitaux).

En revanche, les dépenses de gestion des deux régimes de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE et RATOCEM) sont rattachées au compte pour une lecture des coûts complets. Il s'agit cependant de dépenses d'intervention, correspondant aux frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations, qui ne sont donc pas exprimées en ETPT.

C. LA MODERNISATION À VENIR DE LA « CHAÎNE DE TRAITEMENT » DES PENSIONS

En application de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour des comptes a réalisé, à la demande de votre commission des finances, sur une proposition de M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial des missions « Pensions » et « Régimes sociaux et de retraite », une enquête sur « **le service des pensions de l'Etat** ».

Dans son rapport particulier d'avril 2003, la Cour des comptes avait critiqué la gestion des pensions de l'Etat en soulignant **la lourdeur de son organisation et la déficience des systèmes d'information**. Il s'agissait par cette enquête, quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2003 portant réforme des retraites, de **dresser le bilan des améliorations attendues dans la gestion administrative** des pensions ainsi que dans le **pilotage du nouveau compte d'affectation spéciale « Pensions »** créé par la LOLF et mis en place en 2006.

Si elle relève les efforts accomplis, **l'enquête juge la réforme « encore inaboutie »** pour répondre aux défis lancés par la mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites et la création du compte individuel retraite (CIR) des agents de l'Etat. La Cour des comptes dénonce le **« cloisonnement administratif tenace » entre les ministères employeurs, le service des pensions et le réseau du Trésor public**. Elle estime que cet éclatement de la chaîne des pensions contribue à la dispersion persistante des responsabilités et au retard pris dans la rationalisation des systèmes d'information.

La Cour des comptes a formulé trois recommandations :

1) créer une autorité fonctionnelle unique et interministérielle chargée du pilotage de la chaîne des pensions et du compte d'affectation spéciale « Pensions » ;

2) reconfigurer le système de calcul et de concession des pensions autour du compte individuel retraite (CIR) ;

3) définir rapidement une stratégie d'ensemble fondée sur l'adaptation profonde des missions et du statut du service des pensions.

Il en ressort que des gains de productivité notables peuvent résulter de la rationalisation des systèmes d'information et de l'optimisation des

ressources humaines. Ainsi, votre commission des finances¹ a considéré que la gestion des pensions de l'Etat représentait **un gisement d'économie de 1.200 emplois** sur les quelque 3.000 emplois répartis entre le service des pensions, les ministères employeurs et le Trésor public. Le redéploiement pourrait concerner 300 ETPT pour ce qui concerne les emplois relevant de l'action « Gestion des pensions ».

La modernisation de la gestion des pensions est intégrée dans la démarche de réforme menée par le gouvernement dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dont les conclusions devraient être rendues en mars 2008.

D. LE BESOIN DE FINANCEMENT DES PENSIONS

Le 4^{ème} rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), présenté en janvier 2007, actualisait les projections effectuées dans les travaux précédents. Il statuait que *« les nouvelles projections démographiques [...] ne remettent pas en cause l'estimation du besoin du financement du système de retraite à l'horizon 2020, tel qu'il a été présenté au Conseil en mars 2006 »*.

Selon les résultats des projections réalisées en mars 2006, l'impact de la réforme des retraites d'août 2003 sur la situation financière des principaux régimes de base à l'horizon 2020 serait conforme à ce qui avait été annoncé lors de la préparation de la loi. De nouvelles projections seront produites par le COR d'ici décembre 2007.

S'agissant du régime des fonctionnaires de l'Etat, les différentes mesures mises en œuvre réduiraient de 8,3 milliards d'euros le besoin de financement ; cette réduction atteindrait 3,9 milliards d'euros pour le régime des fonctionnaires des collectivités territoriales et hospitalières (CNRACL). La réforme a donc permis d'amortir les effets défavorables du choc démographique, globalement dans les proportions qui étaient attendues.

Cependant, les projections du COR – reprises par le rapport de M. Michel Pébereau de janvier 2006 – montrent que des besoins de financement importants subsistent. A taux de cotisations inchangés², le besoin de financement du régime des fonctionnaires de l'Etat devrait s'aggraver de **14 milliards d'euros** entre 2000 et 2020 (36 milliards d'euros à l'horizon 2050), et celui de la CNRACL de **2 milliards d'euros** (10 milliards d'euros en 2050).

¹ Rapport n° 27 (2007-2008)

² Un « taux de cotisation implicite » de l'Etat-employeur inchangé par rapport à sa valeur en 2000 est utilisé pour le calcul.

Le tableau ci-dessous récapitule l'impact estimé de la première étape de la réforme des retraites.

(en milliards d'euros)

2003	Etat	CNRA CL	Total
Solde technique ¹ en 2020, avant réforme	-25,4	-4,4	-29,8
Solde technique en 2020, après réforme	-17,1	-0,5	-17,6
Impact de la réforme 2003	8,3	3,9	12,2
Solde élargi ² en 2020, après réforme	-14,0	-2,0	-16,0

¹le solde technique est égal à la différence projetée entre cotisations (salarié+employeur) et prestations versées.

²le solde élargi tient compte notamment des transferts de type compensations et des subventions.

Une actualisation des projections financières sera réalisée par le COR au 4^{ème} trimestre 2007, en fonction notamment des dernières hypothèses démographiques.

II. PROGRAMME 741 « PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D'INVALIDITÉ »

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

Le programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » vise, d'une part, à servir les pensions des fonctionnaires civils et des militaires et, d'autre part, à verser l'allocation temporaire d'invalidité. Ainsi, la présente section du CAS « Pensions » est subdivisée en **trois actions, dont la première concerne les fonctionnaires civils, et la deuxième les fonctionnaires militaires**. La troisième action, qui concerne les allocations temporaires d'invalidité, est marginale, puisqu'elle n'y représente guère plus de 0,3 % des crédits.

En 2008, le montant des pensions civiles et militaires versées s'élèverait à **43,44 milliards d'euros**, représentant **16 % du budget général**. Il était de 15 % en 2007 et de 9,3 % du budget en 1990.

Le présent programme constitue la principale section de la mission « Pensions », dont il concentre l'essentiel des enjeux. Il finance plus de 2,1 millions de pensions civiles et militaires (dont 500.000 pensions de réversion). Encore en 2005, le régime de l'Etat ne faisait l'objet d'aucune individualisation, et les charges de pensions étaient retracées à divers endroits du budget : la contribution de l'Etat se confondait avec le financement budgétaire des pensions par les différents ministères. **La mise en place du CAS permet d'isoler les flux à l'image d'un régime de retraite doté de la personnalité juridique, afin de donner la meilleure représentation du régime de l'Etat.**

Le tableau suivant retrace l'évolution du coût des pensions et le montant des crédits destinés au programme 741 :

Evolution du coût des pensions civiles et militaires de retraite et montant des crédits destinés au programme 741

(en milliards d'euros)

	Dépenses de pension			Part des crédits du programme
	2007	2008	Variation 2008/2007	
Action 1 « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires »	31,1	34,57	11,16 %	79,6 %
Action 2 « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite »	8,5	8,73	2,7 %	20,1 %
Action 3 « Allocations temporaires d'invalidité »	0,14	0,14	0 %	0,3 %
Total du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaire d'invalidité »	39,7	43,44	9,4 %	100 %

Il apparaît que la dépense de pension civile est particulièrement évolutive, avec une progression de 9,4 % qui succède à des augmentations de 5,3 % en 2007 et 6,5 % en 2006.

Par ailleurs, la mise en place du compte d'affectation spéciale « Pensions » et, en particulier, du présent programme, entraîne une **pleine responsabilisation des gestionnaires de programmes, qui doivent verser, à proportion des rémunérations d'activité, des « cotisations employeurs » dont le taux est calculé pour équilibrer les charges et les recettes de la présente section du compte de pension.** Ainsi, ils ne paient plus pour les politiques de recrutement passées, alors que jusqu'en 2005, les effectifs pensionnés étaient payés à partir des sections budgétaires dont ces derniers relevaient lorsqu'ils étaient en activité.

La « **contribution employeur** » a été introduite par l'article 63 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, selon lequel **« la couverture des charges résultant, pour l'État, de la constitution et du service des pensions prévues par [le code des pensions civiles et militaires de retraite] (...) est assurée par :**

« 1° Une contribution employeur à la charge de l'État, assise sur les sommes payées aux agents (...) à titre de traitement ou de solde (...) ;

« 2° Une cotisation à la charge des agents (...), assise sur les sommes payées à ces agents à titre de traitement ou de solde (...) ;

« 3° Les contributions et transferts d'autres personnes morales (...). »

La « **contribution employeur** » de l'Etat constitue donc la « variable d'ajustement » permettant d'**équilibrer les recettes et les dépenses relatives aux retraites des fonctionnaires civils et militaires** compte tenu d'éventuels excédents antérieurs. **Il résulte de cette contrainte d'équilibre des taux en constante augmentation.**

Evolution du taux de cotisation de l'Etat employeur

(en millions d'euros)

Contribution de l'Etat employeur hors organismes publics et semi-publics		Fonctionnaires civils	Militaires	ATI	Organismes publics et semi-publics
2006	30.101	49,9 %	100 %	0,3 %	33 %
2007	30.913	50,74 %	101,05 %	0,31%	39,5 %
2008	32.800	55,71 %	103,83 %	0,31%	50 %

La différence du niveau de contribution s'explique par celle des situations démographiques respectives, avec **1,6 actif pour un fonctionnaire civil pensionné et 0,8 actif pour un militaire pensionné.**

Comme ces rapports démographiques¹ doivent se dégrader rapidement avec respectivement **1,3 actif** et **0,7 actif** par pensionné en 2010, puis **0,9 actif** et (encore) **0,7 actif** par pensionné en 2020, **les taux de contribution continueront à être révisés périodiquement à la hausse**, cela même en cours d'exercice si, en raison d'une mauvaise évaluation, le taux de contribution s'avérait insuffisamment élevé.

L'actualisation des taux met les dépenses de personnel concernées « sous tension » car elle constitue, lors des conférences budgétaires, un facteur d'augmentation automatique de l'enveloppe requise à effectifs inchangés, et, en cas de variation en cours d'exercice, elle entraînerait une augmentation automatique des frais de personnel dans une enveloppe inchangée.

Si la différenciation du taux entre personnels civils et personnels militaires est le gage d'une responsabilisation équitable des gestionnaires, le **taux de cotisation employeur pour les organismes publics et semi-publics qui emploient des fonctionnaires de l'Etat, fixé à 33 % en 2006 puis à 39,5 % en 2007**, apparaissait en regard d'une **faiblesse injustifiable**, ainsi que votre commission des finances l'a rappelé dans le rapport spécial sur les crédits de la mission « Pensions » pour 2007.

¹ Il s'agit de rapports démographiques « pondérés », qui rapportent le nombre d'actifs cotisants au nombre de retraités de droit direct et de « reversataires », le nombre de ces derniers étant pondéré par le taux de réversion (50 %).

Il convient donc de se féliciter de l'augmentation de ce taux, porté à 50 % pour 2008, qui se rapproche ainsi du droit commun.

Le tableau suivant retrace l'évolution des différentes lignes composant le CAS « Pensions » :

Evolution des ressources et des charges des pensions des fonctionnaires de l'Etat de 2005 à 2007

(en millions d'euros)

EMPLOIS	Exécution 2006	LFI 2007	PLF 2008	En % des emplois	Evolution 2007/2006
Pensions	40.921 (37 888)	39.722	41.824	96,28	5,29
Fonctionnaires civils	31.767 (29.390)	31.070	33.067	76,12	6,42
Militaires	9.008 (8.364)	8.513	8.619	19,84	1,24
Allocations temporaires d'invalidité (ATI)	145 (134)	138	138	0,31	0
Complément de pension financé par le FSV	1	1	1	0	0
Transferts	2.528	2.376	1.615	3,72	-32,02
Compensations	2.387	2.295	1.466	3,37	-36,12
Versements à la CNAV et à l'IRCANTEC	141	81	149	0,34	83,95
TOTAL DES EMPLOIS	43.449	42.098	43.440	100 %	3,19 %
RESSOURCES	Exécution 2006	LFI 2007	PLF 2008	En % des emplois	Evolution 2007/2006
Cotisations salariales	4.968	4.878	4.744	10,92	-2,75
Contributions des autres employeurs que l'Etat	4.681	5.457	4.379	10,08	-19,75
Contribution de France Télécom et de La Poste	3.883	4.340	2.818	6,49	-35,07
Contribution des établissements publics	798	1.117	1.561	3,59	39,75
Transferts	4.853	811	1.517	3,49	87,05
Établissement de la soulte F. Télécom et contribution exceptionnelle à La Poste	1.359	395	1.215	2,79	207,59
Versements de la CNAV et de l'IRCANTEC	101	92	104	0,24	13,04
Récupération des indus sur pension	12	0	0	0	0
Compensation « personnels militaires »	335	163	197	0,45	20,86
FSV	0,8	1	1	0	0
Recettes des budgets annexes	3.031	160	0	0	-100
TOTAL DES RESSOURCES AUTRES QUE L'ETAT	14.502	11.146	10.640	24,49	-4,54
Contribution de l'Etat employeur	30.101	30.752	32.800	75,51	6,66
TOTAL DES RESSOURCES	44.603	41.898	43.440	100 %	3,68 %

Source : à partir des réponses au questionnaire budgétaire

La différence constatée entre emplois et ressources en 2006, puis en 2007, correspond à la constitution en 2006, puis à la diminution en 2007, du fonds de roulement.

B. LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES

Les dépenses au titre des deux premières actions du programme 741 comprennent :

- **les dépenses de pension**

- **pensions *stricto sensu***, y compris celles versées aux anciens personnels de la Poste et de France Telecom ;

- majorations de pensions qu'impose le respect du minimum vieillesse ;

- **les dépenses de transfert :**

- versements à la CNAV et à l'IRCANTEC (titulaires sans droit à pension) ;

- (*pour les fonctionnaires civils*¹) **charge de compensation inter-régimes**, en raison d'une situation démographique relativement favorable.

Figurent en recettes :

- **les cotisations et contributions**

- **cotisations salariales** au taux reconduit de 7,85 % ;

- **contribution employeur de l'Etat (*infra*)**, fixée pour 2007 au taux de **55,71 %** pour les **personnels civils** et de **103,5 %** pour les **militaires** et **contribution des offices et établissements publics** de l'Etat² au titre de leurs fonctionnaires au taux de **50 %**³ ;

- (*pour les fonctionnaires civils*) contribution de France Télécom⁴ et de La Poste⁵ ;

- **les transferts :**

- (*pour les fonctionnaires civils*) versement annuel de l'établissement public affectataire de la soulte versée par France Télécom en 1997 ;

¹ Les mécanismes de solidarité inter-régimes comprennent la compensation généralisée et de la compensation spécifique vieillesse. Ils visent à compenser les disparités démographiques et de capacité contributive entre les différents régimes de retraite.

² A partir de 2000, les charges de pensions des fonctionnaires de l'Etat détachés dans divers organismes publics et semi-publics ont été couvertes par des crédits inscrits en loi de finances.

³ Taux porté de 33 % en 2006 à 39,5 % en 2007.

⁴ Depuis 1997, les charges de pensions des fonctionnaires retraités de France Télécom (alors transformée en société anonyme) sont couvertes par des crédits inscrits en loi de finances. Ces charges correspondent aux retraites liquidées postérieurement au versement de la soulte, qui n'a eu pour objet que de compenser auprès de l'Etat la charge des pensions des fonctionnaires de France Télécom alors déjà liquidées.

⁵ Depuis 2000, les charges de pensions des fonctionnaires retraités de La Poste sont intégralement couvertes par des crédits inscrits en loi de finances et compensées exactement par une contribution de la Poste (il n'y a pas eu de « soulte »).

- remboursement par le Fonds de solidarité vieillesse des majorations de pensions au titre du minimum vieillesse (*supra*) ;
- versements, par la CNAV et l'IRCANTEC, des cotisations patronales au titre de validations de service d'anciens agents non titulaires de l'Etat ;
- recettes des budgets annexes (budget annexe de l'aviation civile) ;
- *concernant les militaires, un transfert de compensation inter-régimes*, en raison d'une situation démographique relativement dégradée.

Concernant les fonctionnaires civils, les dépenses de pension, en progression de 1,889 milliard d'euros, soit plus 6 % en référence à l'estimation d'exécution pour 2007, s'établissent en 2008 à **33,067 milliards d'euros**. Cette évolution se justifie par la prise en compte des éléments récapitulés par le tableau suivant, à partir d'un montant de dépenses évaluées à 31,17 milliards d'euros pour 2007 :

Prévision de dépense pour les fonctionnaires civils

(en millions d'euros)

Prévision de dépense	Prévision de dépense N-1	Radiations		Entrées		Indexation des pensions	Impact de l'augmentation de la valeur du point sur les nouveaux entrants	Autres	TOTAL
		Effet report des radiations en N-1	Radiations en N	Effet report des entrées en N-1	Entrées en N				
2008	31.178	-326,8	-392,3	+1.221,5	+1.093,3	+ 284,1	+ 9	-	33.067
2007	29.516	-364	-409,7	+ 959,7	+ 865,8	+ 497,1	+ 5	-	31.070

Source : à partir du « bleu » « Pensions »

Concernant les fonctionnaires militaires, les dépenses de pension, en progression de 81 millions d'euros, 1 % d'augmentation en référence à l'estimation d'exécution pour 2007, s'établissent en 2008 à **8,619 milliards d'euros**. Cette évolution se justifie par la prise en compte des éléments récapitulés par le tableau suivant, à partir d'un montant de dépenses évaluées à 8,53 milliards d'euros pour 2007 :

Prévision de dépense pour les fonctionnaires militaires

(en millions d'euros)

Prévision de dépense	Prévision de dépense N-1	Radiations		Entrées		Revalorisation des pensions	Impact de l'augmentation de la valeur du point sur les nouveaux entrants	Autres	TOTAL
		Effet report des radiations en N-1	Radiations en N	Effet report des entrées en N-1	Entrées en N				
2008	8.538	-122,3	-132	+ 116,2	+ 142,3	+ 74	+ 3	-	8.619
2007	8.352	-114	-125,9	+ 109,6	+ 152,5	+ 138,5	+ 1	-	8.513

Source : à partir du « bleu » « Pensions »

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

D'emblée, il convient de rappeler que **les frais de gestion administrative ne figurent pas dans le CAS « Pensions »**, mais sont inscrits à la mission du budget général intitulée « Gestion des finances publiques et des ressources humaine ». **Il n'y a donc pas véritablement de lecture des coûts complets** : la représentation d'un régime des retraites de l'Etat est encore imparfaite.

Toutefois, **un dispositif de pilotage a été mis en place afin de répartir explicitement les rôles des différents acteurs de la « chaîne des pensions »**.

Le service des pensions joue un rôle de pivot. Il est, tout d'abord, responsable des programmes 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », le principal programme au regard des enjeux financiers, et 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions ». A ce titre, il assure la préparation des documents budgétaires (PAP et RAP) et établit la prévision de dépenses de pensions. Il est, de plus, chargé du pilotage en exécution du CAS Pensions en veillant notamment à l'équilibre des deux programmes dont il est responsable et assure, d'une manière générale, la coordination des acteurs intervenant sur le CAS.

D'autre part, **la direction du budget assume la responsabilité budgétaire de préparation des projets de loi de finances**. Elle calcule notamment les taux de contributions employeurs nécessaires à l'équilibre du CAS en considération de la prévision de la masse salariale. Elle est également responsable du programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat » et suit l'exécution de ce programme sur la base d'éléments fournis par la Caisse des dépôts et des consignations qui en est le gestionnaire.

Enfin, **la direction générale de la comptabilité publique et son réseau déconcentré assurent la gestion comptable du compte d'affectation**. De manière générale, la DGCP est chargée du recouvrement des recettes et du paiement des principales dépenses et développe un contrôle de la qualité comptable.

Votre commission des finances avait mis en évidence lors de l'examen du PAP 2007 que les indicateurs mesurant l'efficacité socio-économique (âge moyen à la radiation des cadres d'une part et durée moyenne de cotisation d'autre part) ne permettaient qu'un suivi sommaire de la réforme des retraites, et **avait proposé la mise en place d'un indicateur spécifique relatif à la décote et à la surcote afin de mesurer l'évolution des comportements des agents**. La décote et la surcote devraient en effet constituer une incitation sur le comportement des fonctionnaires civils dans leur arbitrage « âge de départ à la retraite/taux de la pension au départ ». La surcote encourage la poursuite d'activité des personnes ayant des carrières déjà longues, alors que la décote incite les personnes avec des carrières courtes à reporter leur départ.

Afin de répondre à cette recommandation, **un nouvel indicateur a été créé** et figure dans le projet annuel de performances du programme 741. **Cet indicateur mesure la part des agents civils¹ concernés par la décote ou par la surcote.** Cette part serait mesurée à travers deux sous-indicateurs relatifs d'une part à la décote et d'autre part à la surcote.

L'article 66 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a introduit des mécanismes de majoration (surcote) et de minoration (décote) sur le montant des pensions liquidées, entrés respectivement en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et le 1^{er} janvier 2006.

Deux sous-indicateurs sont associés à cet indicateur :

- un sous-indicateur mesurant la part des fonctionnaires civils bénéficiant d'une décote.

- un sous-indicateur mesurant la part des fonctionnaires civils bénéficiant d'une surcote.

Cet indicateur ne concerne que les fonctionnaires civils eu égard aux règles de décote spécifiques applicables aux militaires et au fait qu'aucune surcote n'est possible pour les militaires.

Une augmentation de la part des bénéficiaires de la surcote peut être le signe d'une augmentation de leur durée d'assurance totale, par exemple par le report de la date de départ pour des personnes ayant des durées longues, ou par le biais d'une utilisation plus systématique des trimestres acquis dans différents régimes.

En ce qui concerne la décote, **une augmentation de la part des pensions soumises à décote s'interprète à la fois comme des durées acquises qui ne suivent pas l'augmentation de la durée de référence**, par exemple parce que les réserves de durées non utilisées s'amenuisent globalement, **et comme un révélateur des choix de non-report des départs des personnes ayant des durées d'activité courtes.** Cependant, la montée en charge de la décote est très progressive (0,125 % de décote par trimestre manquant en 2006 ; 1,25 % à partir de 2015) et ce n'est qu'à l'issue de sa montée en charge, après 2019, que ce choix sera vraiment directement lisible.

Enfin, il est attendu de la réforme du service des pensions qui devrait intervenir dans le courant de l'année 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), des gains de productivité et une amélioration du service rendu et de la performance du programme.

Ainsi, il est apparu que la détermination des résultats concernant le « coût moyen d'une primo-liquidation » (indicateur du programme 741) rencontrait des difficultés méthodologiques d'établissement. Les coûts supportés par le service des pensions au titre du programme 741 intègrent certaines dépenses relevant du programme 743. Il était, pour l'instant,

¹ Les militaires ne peuvent pas bénéficier de la surcote et sont, pour l'instant, très modérément impactés par la décote

impossible de définir une clef de répartition pertinente. Il s'ensuit que les données de gestion du Service des Pensions sont vraisemblablement légèrement surévaluées. Le coût unitaire d'une primo-liquidation est ainsi estimé pour 2008 à 665 euros alors qu'il était de 646 euros en 2006.

Par ailleurs, quelques difficultés mentionnées dans le rapport annuel de performances 2006 subsistent quant à la disponibilité temporelle des données portant sur les coûts relatifs au paiement des pensions civiles et militaires de retraite supportées par les centres régionaux des pensions. La production de ces données nécessite un temps de collecte puis de retraitement important et ne peuvent, de ce fait, être disponibles lors de la production du rapport annuel de performances de l'année précédente.

**Observations de votre commission des finances sur le programme 741
« Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »**

• **La présente section du CAS « Pensions » n'intègre pas les frais de gestion.** Pour en retracer le coût global, il est nécessaire de se reporter au budget général au niveau de l'action « Gestion des pensions » du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaine ». Il en ressort que :

1) **si le coût des pensions civiles et militaires figurant au CAS « Pensions » s'élève à 43,44 milliards d'euros ;**

2) **il convient d'y ajouter 68,1 millions d'euros en crédits de paiement pour 2008 au titre de l'action « Gestion des pensions ».** Ce montant est cependant loin de recouvrir l'intégralité des moyens humains dévolus aux pensions, car il ne tient pas compte des personnels consacrés à la préparation des dossiers de pension dans les différents ministères employeurs dont le nombre est évalué à 1.800 ETPT.

• **En réponse à une demande réitérée en 2006 et en 2007 par votre commission des finances,** le taux de cotisation employeur pour les organismes publics et semi-publics sera rehaussé de 39,5 % en 2007 à 50 % en 2008. Ce taux apparaissait injustifié en regard du taux d'équilibre des personnels civils de l'Etat.

• La « contribution employeur » de l'Etat constitue désormais la « variable d'ajustement » permettant d'équilibrer les recettes et les dépenses relatives aux retraites des fonctionnaires civils et militaires. Il résulte de cette contrainte d'équilibre des taux élevés, en augmentation pour 2008 avec :

- **au titre des personnels civils, un taux de 50,74 % en 2007 puis de 55,71 % pour 2008 ;**

- **et au titre des personnels militaires, un taux de 101,05 % en 2007 puis de 103,5 % pour 2008.**

• **A la demande de votre commission des finances, un nouvel indicateur a été créé et figure dans le projet annuel de performances du programme 741. Cet indicateur mesure la part des agents civils concernés par la décote ou par la surcote.** Les mécanismes de décote et de surcote devraient avoir, en effet, un impact sur les comportements de départ à la retraite, la surcote encourageant la poursuite d'activité des personnes qui ont des carrières longues et la décote incitant les personnes qui ont eu des carrières courtes à reporter leur départ.

• Enfin, votre commission des finances a relevé, dans le cadre de son rapport faisant suite à l'enquête de la Cour des comptes réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, que la modernisation de la gestion des pensions devait permettre de dégager des gains de productivité et une économie de près de 300 ETPT parmi les quelque 1.000 emplois du service des pensions et du réseau des centres régionaux des pensions du Trésor public.

III. PROGRAMME 742 « OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT »

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

La deuxième section du compte d'affectation spéciale « Pensions » retrace principalement les opérations du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE). Les plus gros employeurs des ouvriers de l'Etat sont les **ministères de la défense** (91.100 pensionnés, soit 87 %, et 41.700 cotisants, soit 78 %) et de l'**équipement** (8.700 pensionnés et 9.000 cotisants).

Les quatre premières actions de la présente section concernent respectivement les **prestations vieillesse et invalidité**, les **cessations anticipées d'activité** mises en place depuis 1993 dans le cadre de plans de restructuration, les « **autres dépenses spécifiques** » et la **gestion du régime**. La cinquième et dernière action du programme 742 retrace les **dépenses et les recettes du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCÉM)**.

Le FSPOEIE, dépourvu de personnalité morale, est géré par la **Caisse des dépôts et consignations**. Ce régime connaît un fort déséquilibre démographique avec, à fin 2006, **53.439 cotisants** pour **105.140 pensionnés**, soit **0,51 cotisant pour un pensionné**.

L'enjeu du programme 742 est celui d'une **plus grande transparence** des mouvements du FSPOEIE, les charges relatives au paiement des pensions n'étant pas, jusqu'alors, retracées dans les comptes de l'Etat. Cependant, à la différence de la première section du CAS « Pensions », **le présent programme ne fait pas apparaître des taux de contribution employeurs correspondant à la charge réelle des pensionnés**.

En effet, la contribution patronale, maintenue au **taux de 24 %**, ne permet pas d'équilibrer le FSPOEIE, et **une subvention de l'Etat** continue à être versée en complément. Cette subvention est **répartie au prorata des effectifs des pensionnés** relevant des programmes concernés (en lieu et place des sections budgétaires jusqu'en 2005).

Ainsi, **le degré de responsabilisation des gestionnaires est ici inchangé par rapport à la situation qui prévalait avant la mise en place du CAS « Pensions »**. Si ce degré de responsabilisation était alors « supérieur » à celui qui prévalait pour les pensions civiles et militaires en l'absence de contribution patronale, il est désormais « inférieur » à celui qui résulte du **fonctionnement de la première section du présent CAS**, caractérisée par une contribution patronale d'équilibre entièrement assise sur les effectifs employés (alors que la subvention d'équilibre qui complète la contribution patronale est ici répartie en fonction de la politique de recrutement passée).

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés au programme 742 :

Evolution du montant des crédits destinés au programme 742

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2008	Part des crédits du programme	Variation 2007/2006
Action 1 « Prestation vieillesse et invalidité »	1.515,63	1.617,05	92,10 %	6,69 %
Action 2 « Cessations anticipées d'activité »	122,47	75,38	4,29 %	-38,45 %
Action 3 « Autres dépenses spécifiques »	1,86	1,66	0,09 %	-10,75 %
Action 4 « Gestion du régime »	8,6	8,65	0,49 %	0,58 %
Action 5 « Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires »	59,8	52,94	3,01 %	-11,47 %
Total du programme « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »	1.708,4	1.755,71	100 %	2,77 %

Le nombre total de pensionnés (droits directs et réversions) sera en baisse en 2008 (102.821 pensionnés) par rapport à 2007 (103.974 pensionnés). Toutefois, le montant dévolu au règlement des pensions devrait croître de 1,3 % en raison de l'augmentation du montant moyen des pensions.

La baisse significative de 38,4 % de la dotation de l'action 2 « Cessations anticipées d'activité » correspond à la fin du cycle de départs anticipés initié en 1993 dans le cadre des plans de restructuration, notamment de GIAT-industrie et de DCNS.

B. LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES

Les charges du programme 742 comprennent au titre de ses quatre premières actions :

- **les dépenses de pension**
 - les **prestations de vieillesse et d'invalidité** ;
 - les majorations de pensions au titre du minimum vieillesse ;
 - le coût de **cessation anticipée d'activité** financée par les établissements ou organismes sous tutelle du secteur de la défense ;
- **les transferts financiers** à la CNAV et à l'IRCANTEC au titre des titulaires sans droits (c'est-à-dire ayant moins de 15 années de service) ;
- **le coût des charges de gestion** du régime, qui est ici pris en compte, à la différence de la première section du CAS « Pensions ».

Figurent en recettes:

• **les cotisations et contributions :**

- les **cotisations salariales** au taux reconduit de 7,85 % ;
- une **contribution de l'employeur** (Etat ou établissement concerné) au taux reconduit de 24 % ;
- la **contribution du ministère de la défense**, qui représente le surcoût engendré par les départs anticipés avec bonification d'annuités prévus par différents dispositifs de cessation anticipée d'activité mis en place depuis 1993¹ ;
- la **subvention d'équilibre** inscrite sur les programmes ministériels rémunérant des ouvriers des établissements industriels de l'Etat ;

• **les transferts :**

- un **transfert de compensation inter-régimes** qu'explique une situation démographique ici très dégradée par rapport aux autres régimes de sécurité sociale ;
- diverses recettes dont, notamment, le remboursement par le fond de solidarité vieillesse des majorations de pensions au titre du minimum vieillesse.

Le taux de cotisation employeur, fixé à 24 % est inchangé depuis le 1^{er} janvier 1999 (au lieu de 10,34 %). **Il peut paraître étonnamment faible** au regard des taux d'équilibre de l'Etat. Pour les fonctionnaires militaires, dont le rapport démographique est cependant plus favorable que celui des ouvriers de l'Etat, le taux d'équilibre est fixé à 100 %.

Comme pour les organismes publics et semi-publics, il paraîtrait logique de réviser à la hausse² le taux de 24 % afin d'aboutir à une responsabilisation équitable des gestionnaires.

Cependant, **votre commission des finances estime qu'une démarche purement comptable pourrait entraîner des effets pervers** : faire supporter l'intégralité des coûts des pensions des ouvriers de l'Etat par les cotisations employeurs pourrait avoir un effet totalement dissuasif pour les gestionnaires. De plus, certains des plus gros employeurs d'ouvriers de l'Etat (Giat, imprimerie nationale, monnaies et médailles) évoluent dans un environnement concurrentiel qui justifie de prendre en considération le niveau globalement plus faible des taux de cotisation de retraite du secteur privé.

¹ Dans le cadre de plans de restructuration (Nexter, anciennement Giat Industries, DCNS).

² Un taux de cotisation de l'ordre de 50 % -celui des organismes publics et semi-publics-, entraînerait une diminution substantielle de la subvention d'équilibre, de l'ordre de 350 millions d'euros et aboutirait à un financement du FSPOEIE plus conforme à la recherche d'équité et de vérité des coûts imprimée par la LOLF.

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

L'évolution du besoin de financement du régime est liée à l'évolution du rapport démographique. Celui-ci était de 1.96 retraité pour 1 actif et devrait augmenter du fait de l'arrivée prochaine à l'âge de la retraite des générations du *baby-boom*.

Le régime de retraite des ouvriers de l'Etat a été concerné par la réforme des retraites dont la transposition a été permise par deux décrets¹. Le suivi des indicateurs portant sur **l'âge moyen de la radiation des cadres** et **la durée moyenne de cotisation** est intéressant pour évaluer les effets des mesures prises et le potentiel d'évolution du régime. Ici aussi, les chiffres que comportent ces indicateurs, retracés dans le tableau suivant, suggèrent que la réforme des retraites n'a pas encore produit ses effets :

Impact de la réforme des retraites à court terme

	Age moyen de la radiation des cadres	Durée moyenne de cotisation
Réalisation 2005	57,9	31,5
Réalisation 2006	58,96	31,5
« Cible » 2010	59	31,5

Source : à partir du « bleu » « Pensions »

Observations de votre commission des finances sur le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »

• Malgré les observations réitérées lors de l'examen de chaque projet de loi de finances par votre commission des finances depuis l'examen du PAP pour 2006, le « taux employeur », est reconduit pour 2008 à 24 %. Il demeure très en-deçà du niveau des fonctionnaires civils, et maintenant des organismes publics et semi-publics pour guider les gestionnaires vers une plus grande responsabilisation de l'emploi des ressources humaines.

¹ Voir notamment le décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat prévoyant en particulier l'instauration d'une décote progressive analogue à celle instaurée pour les fonctionnaires.

IV. PROGRAMME 743 « PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS »

A. LA RÉPARTITION ET LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS PAR ACTION

Le tableau suivant retrace les crédits des différentes actions du programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » :

Décomposition par actions des crédits du programme 743

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2008	Part des crédits du programme	Variation 2008/2007
Action 1 « Reconnaissance de la nation »	756,0	775,98	27,67 %	2,64 %
Action 2 « Réparation »	1.965	1.966	70,1 %	0,05 %
Action 3 « Pensions d'Alsace-Lorraine »	13,7	13,7	0,49 %	0 %
Action 4 « Allocation de reconnaissance des anciens supplétifs »	116	36	1,28 %	-68,96 %
Action 5 « Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien »	0,1	0,13	0 %	30 %
Action 6 « pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents »	11,8	11,8	0,42 %	0 %
Action 7 « Pensions de l'ORTF »	0,8	0,8	0,03 %	0 %
Total du programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2.863,5	2.804,7	100 %	-2,05 %

Les dépenses recensées comprennent :

- les dépenses afférentes à la « Reconnaissance de la Nation » (action 1), c'est-à-dire **la retraite du combattant et les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire** ;

- les dépenses de « Réparation » (action 2), qui sont **les dépenses dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre** ;

- **les pensions « Pensions d'Alsace-Lorraine »** (action 3), dans le cadre du régime concordataire en vigueur ;

- **les « Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs »** (action 4) versées aux anciens harkis et membres des formations supplétives en Algérie ;

- les « Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopiens » (action 5) ;

- les « **Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents** » (action 6) qui concernent plus de 1.800 personnes ;

- les « **Pensions de l'ORTF** » (action 7) qui comprennent 14 rentes d'accidents du travail et quelque 400 allocations sur complémentaires de retraite.

Le programme 743 est **entièrement financé par une subvention d'équilibre** comprise dans les crédits des différents programmes ministériels. La présente section constitue donc un « compte miroir », qui reflète des mouvements retracés par ailleurs dans le budget général.

Toutefois, dans le cadre de l'enquête de la Cour des comptes sur le service des pensions, votre commission des finances s'est interrogée sur la pertinence de maintenir les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire. Les montants annuels de ces « petites pensions » varient de 4,57 euros pour un médaillé militaire à 36,59 euros pour un Grand Croix de la Légion d'honneur. Sans que soit remis en cause la reconnaissance de la Nation envers leurs récipiendaires (181.666 médaillés militaires et 43.470 légionnaires au 30 juin 2007) d'autres formes de rétribution pourraient faire l'objet d'études afin de concourir à la modernisation de la gestion des pensions. Ainsi, il convient de relever que le coût unitaire de gestion d'une pension « médaille militaire » est estimée par la DGCP à 4,12 euros, soit presque l'équivalent de la somme versée.

B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Votre commission des finances considère que l'absence d'indicateur de performance semble justifiée au regard des enjeux limités de la présente section du CAS « Pensions ». Il renvoie, le cas échéant, aux développements concernant la mesure de la performance dans les rapports budgétaires concernés.

Observations sur le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »

- Simple « compte miroir » ne donnant pas lieu à la production d'indicateurs de performance.
- Votre commission des finances suggère le lancement d'une réflexion sur la recherche de moyens d'expression de la reconnaissance de la Nation à l'égard des médaillés militaires et légionnaires, en lieu et place de traitements dont le caractère symbolique et la modicité ne se trouve plus justifiée au regard de leur coût de gestion.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

I. AMENDEMENT PORTANT MODIFICATION DE CRÉDITS

présenté par
MM. FOUCAUD et AUBAN
au nom de la commission des finances

ARTICLE 33 état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins		25.000.000		25.000.000
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	25.000.000		25.000.000	
TOTAL	25.000.000	25.000.000	25.000.000	25.000.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement a pour objet de transférer 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » vers l'action n° 2 « Régimes de retraite des transports terrestres » du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » au profit de la subvention d'équilibre versée par l'Etat à la caisse de retraite du personnel de la RATP.

En effet, l'analyse de la justification des crédits affectés à l'équilibre du régime de retraite de la RATP fait apparaître une sous-budgétisation récurrente de cette subvention depuis 2006. Le décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance est venu abonder de 60 millions d'euros le régime de retraite de la RATP au titre de l'exécution du budget 2007 en raison de l'augmentation de 30 % des départs en retraite, pris par anticipation sur la réforme des régimes spéciaux, et de l'arrêt des négociations par la CNAV sur les conditions d'adossement de la caisse au régime général.

Ces facteurs d'augmentation des dépenses continueront de peser sur le budget 2008 et malgré la hausse de 10 % des crédits (passant de 354 millions d'euros en LFI 2007 à 390 millions d'euros dans le PLF 2008), la prévision de dépense pour 2008, qui reste inférieure à l'exécution pour 2007, risque d'être insuffisante.

Corrélativement, la subvention d'équilibre à l'Etablissement national des invalides de la marine fait l'objet depuis 2006 d'annulations de crédits (26 millions d'euros en 2006 et 35 millions d'euros en 2007), constituant ainsi une surbudgétisation récurrente.

Au final, le présent amendement vise à équilibrer la répartition des crédits entre deux des programmes de la mission, tirant ainsi les conséquences, dans l'esprit de la LOLF, de l'enchaînement « vertueux » de l'analyse de l'exécution des crédits et de l'examen des prévisions de dépense.

II AMENDEMENT PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 47 BIS

présenté par

MM. ARTHUIS et MARINI
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 47 BIS

I. Après l'article 47 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré après l'article L. 57 du code général des pensions civiles et militaires de retraite, un article L. 57-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 57-1 - Le régime d'indemnité temporaire accordé aux personnes retraitées tributaires du code des pensions civiles et militaires de retraite est réservé aux seuls bénéficiaires de cet avantage à la date du 1er janvier 2008 qui remplissent la condition de résidence effective à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

« L'indemnité servie aux intéressés est plafonnée au montant versé à cette date.

« Elle est en outre ramenée à 35 % du montant en principal de la pension, à partir du 1er janvier 2008, pour les personnes qui ne sont pas nées dans ces territoires ou qui n'y ont pas été en poste pendant les cinq années précédant la liquidation de leur pension.

« Les agents cessant de résider dans ces territoires, ou s'absentant de ceux-ci plus de quatre-vingt jours par an, perdent définitivement le bénéfice de l'indemnité temporaire ».

II. En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

Régimes sociaux et de retraite

OBJET

Cet amendement vise à limiter le nombre et à arrêter le flux des bénéficiaires de l'indemnité temporaire applicable aux retraités de la fonction publique d'Etat qui choisissent de s'installer dans certaines collectivités d'outre-mer. D'une part, cet amendement supprime l'indemnité temporaire pour tous les nouveaux entrants. D'autre part, il propose, dès le 1^{er} janvier 2008 :

- pour tous les bénéficiaires actuels, de plafonner le montant de la majoration ;

- de ramener à 35 % du montant en principal de la pension la majoration de retraite, sauf pour les bénéficiaires actuels qui sont nés dans les territoires d'outre-mer concernés ou qui y ont été en poste pendant les cinq années précédant la liquidation de leur pension.

Une proposition de loi identique a été déposée, le 4 juillet 2007, par votre collègue Dominique LECLERC¹, et a recueilli, à ce jour, 91 signatures.

Pour mémoire, cette majoration varie entre 35 % et 75 % de la pension des retraités titulaires d'une pension civile ou militaire de l'Etat, résidant à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna. En 2005, le dispositif a concerné 30.600 retraités pour un coût total de 250 millions d'euros. Son coût est estimé à près de 330 millions d'euros pour 2008.

Des amendements visant à la modification de ce dispositif ont été défendus à de nombreuses reprises par votre commission, notamment dans le cadre des débats sur les lois de finances pour 2006 et 2007.

Le présent amendement est motivé par quatre principes :

- le contrôle de cette indemnité étant quasi impossible, elle peut constituer une forme d'encouragement à la fraude ;

- en forte hausse (158 millions d'euros en 2001, 250 millions d'euros en 2005, 330 millions d'euros prévus pour 2008), le montant de l'indemnité est jugé « exorbitant » et contribue à entretenir le niveau élevé des prix outre-mer ;

- l'attribution de cette indemnité est contraire au principe d'égalité car seuls les fonctionnaires retraités de l'Etat peuvent en bénéficier, uniquement dans certains territoires ;

¹ Proposition de loi n° 366 (2006-2007) mettant fin à l'indemnité temporaire majorant la retraite des fonctionnaires de l'Etat dans certains territoires d'outre-mer.

- son efficacité en termes de soutien à l'économie n'a jamais été confirmée, le rapport de la mission d'audit de modernisation rendu en novembre 2006 rappelant à nouveau à son sujet que « les justifications d'ordre économique ne sont pas probantes ».

EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'examen à l'Assemblée nationale des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte spécial « Pensions » n'a donné lieu à aucune modification.

Aucun article n'était rattaché aux présentes missions.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 8 novembre 2007, sous la présidence de M. Philippe Adnot, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Thierry Foucaud et Bertrand Auban, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte spécial « Pensions ».

Après que **M. Philippe Adnot, président**, eut excusé M. Bertrand Auban, rapporteur spécial, **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a tout d'abord présenté les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » dont le montant, 5,12 milliards d'euros, est constitué pour l'essentiel par le versement de subventions d'équilibre du régime de retraite de la SNCF pour 2,9 milliards d'euros et à la Caisse de retraite de la RATP pour 390 millions d'euros. En raison de l'adoption de nouvelles normes comptables internationales, une réforme du financement des retraites de la RATP et de la SNCF avait conduit à la création de caisses autonomes respectivement en 2006, puis 2007. Il a souligné que l'Etat participait au financement des régimes de retraite au titre de la solidarité de la Nation à l'égard des régimes dont le déclin démographique justifie le versement d'une subvention d'équilibre, citant notamment, les régimes de retraite et de sécurité sociale des marins, et diverses subventions à des régimes en voie d'extinction tels celui des mineurs, de la SEITA, de l'Imprimerie nationale ou de l'ORTF.

Il a précisé que les observations faites l'étaient au nom de la commission et non à titre personnel.

S'agissant tout d'abord de la justification des crédits, il a fait remarquer que la subvention d'équilibre de la caisse de retraite de la RATP faisait l'objet d'une « sous-budgétisation » évaluée à près de 25 millions d'euros, corrélativement compensée par une « sur-budgétisation » récurrente de la subvention d'équilibre versée à l'Etablissement national des invalides de la marine pour le même montant. Il a donc proposé un amendement tendant à affecter 25 millions d'euros issus du programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » vers le programme « Régimes de retraite des transports terrestres » au profit de la caisse de retraite de la RATP. Par ailleurs, il a relevé que l'opération d'adossement au régime général de la caisse de la RATP, qui doit être réalisée en 2008, nécessiterait le versement d'une soulte par l'Etat d'un montant compris entre 500 et 700 millions d'euros à la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Il a relevé que cette dépense nouvelle n'était pas budgétisée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008.

En second lieu, s'agissant de la mesure de la performance, il a indiqué qu'une bonne lisibilité de la justification des crédits devait conduire à

distinguer en deux actions différentes la SNCF et la RATP qui regroupent à elles seules plus de 3,3 milliards d'euros, alors même que des régimes en voie d'extinction comme la SEITA et l'ORTF constituaient des actions à part entière, clairement identifiées. De plus, il s'est étonné que les indicateurs relatifs au coût de primo-liquidation des retraites de la SNCF présentent des cibles pour 2009 en baisse par rapport aux années précédentes. En revanche il s'est félicité, au nom de la commission, de l'introduction de nouvelles informations relatives à l'âge moyen de radiation des cadres et à la durée moyenne d'activité, notant plus particulièrement que l'âge des départs à la retraite était de 54,5 ans à la SNCF et de 53,7 ans à la RATP.

Il a ensuite présenté les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » dont le montant s'élève à 47,99 milliards d'euros, soit 17 % des dépenses de la loi de finances pour 2008, tout en soulignant que les frais de gestion des pensions, soit 68,1 millions d'euros, étaient inscrits au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a indiqué que les principales dépenses du CAS « Pensions » portaient sur le paiement des pensions civiles et militaires de retraite (43,3 milliards d'euros), des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (1,75 milliard d'euros) et des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que des traitements versés au titre de la reconnaissance de la Nation (2,8 milliards d'euros). Il a rappelé que les recettes afférentes étaient principalement constituées de la subvention d'équilibre de l'Etat, calculée sur la base de taux de cotisation employeur de 55,71 % au titre des personnels civils et de 103,5 % au titre des personnels militaires. La contribution employeur de l'Etat constituant, désormais, la variable d'ajustement de l'équilibre des recettes et des dépenses, il a rappelé que la différence de taux se fondait sur la variation des rapports démographiques entre les personnels civils (1,6 actif pour 1 pensionné) et militaires (0,8 actif pour 1 pensionné). A ce titre, il s'est félicité du rehaussement de 39,5 % à 50 % du taux de cotisation employeur applicable aux organismes publics et semi-publics.

S'agissant de la performance de la mission, il a également noté que la création d'un nouvel indicateur mesurant la part des agents civils concernés par la décote ou par la surcote et qui venait satisfaire une demande réitérée de la commission.

Enfin, **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a signalé que la modernisation de la gestion des pensions était dorénavant inscrite dans le champ de la révision générale des politiques publiques et qu'à la demande de la commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour des comptes avait remis une enquête sur le service des pensions. Elle avait émis trois recommandations tendant à la création d'une autorité fonctionnelle unique et interministérielle chargée du pilotage de la « chaîne » des pensions et du CAS « Pensions », à la rationalisation des systèmes d'information autour du compte individuel retraite et à la définition d'une

stratégie d'ensemble en vue de l'adaptation des missions et du statut du service des pensions.

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, s'est associé au constat de la commission quant aux difficultés méthodologiques que présente la mesure de la performance de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Il a ajouté que l'augmentation du taux de cotisation « employeurs » résultait du calcul d'un taux « fictif » qui, en réalité, reflète une augmentation globale de la subvention d'équilibre de l'Etat. Il a rappelé que l'esprit originel de ces régimes de retraite se fondait sur les principes de contribution et de solidarité. En ce sens, il a indiqué que le rapprochement des paramètres principaux des retraites pour tous les Français, quel que soit leur régime d'affiliation, devait constituer un objectif politique majeur de justice sociale.

M. Jean Arthuis a rappelé que l'enquête de la Cour des comptes avait conduit la commission à mettre en évidence des gains de productivité et d'économies portant sur 1.200 emplois parmi les 3.000 fonctionnaires qui travaillent, tous ministères confondus, à la gestion des pensions. Il a attiré l'attention de la commission sur l'opportunité de déposer, à nouveau, un amendement portant sur la suppression de l'indemnité temporaire de retraite (ITR) versée aux titulaires de pensions civiles ou militaires résidant dans certains territoires ultra-marins.

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis, s'est associé à cette initiative en indiquant qu'une proposition de loi comportant un objet similaire avait déjà recueilli 80 signataires et que le problème des sur-pensions était une des causes de la « vie chère » outre-mer. Plus largement, il a souhaité que l'adossement à venir du régime de la RATP, qui doit faire l'objet du versement d'une soulte, soit assorti d'une clause de « revoyure » dans la mesure où l'augmentation des charges de l'Etat comme l'évolution des effectifs imposaient des étapes régulières de renégociation avec le régime général.

En outre, il a souhaité un assouplissement des dates de départ en retraite afin que les futurs pensionnés puissent prolonger leur activité au delà de l'âge de 60 ans, qui constitue une date « couperet », et bénéficier ainsi de retraites à taux plein. Enfin, il a rappelé qu'il conviendrait, à l'avenir, de mesurer l'impact des régimes de retraite complémentaire sur le maintien du niveau de vie des retraités.

En réponse à **M. Philippe Adnot, président**, **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a indiqué que les pensions servies au titre du régime d'indemnisation des sapeurs pompiers volontaires étaient dotées de 11 millions d'euros pour 2008 destinés aux pompiers victimes d'accidents.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a souligné que la réduction des effectifs du service des pensions résultait d'une constatation faite par la commission lors des auditions et non de l'enquête de la Cour des comptes elle-même. Il a tenu, pour sa part, à insister sur la qualité du travail

offert par ce service ainsi que l'enquête l'avait établie. Tout en indiquant qu'il s'abstiendrait sur le vote du rapport, il a appelé de ses vœux un débat public sur l'ensemble des paramètres qui fondent la réforme des régimes spéciaux, à savoir la revalorisation des pensions, la pénibilité du travail et l'évolution de la démographie.

Après que la commission eut adopté, à l'unanimité, l'amendement proposé par le rapporteur spécial, et que M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, eut indiqué qu'il s'abstenait, elle a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits ainsi modifiés de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position après avoir pris acte de l'absence de modification à l'Assemblée nationale, et a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 47 *bis*.