



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 37

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

PENSIONS

Rapporteurs spéciaux : MM. Patrick LEMASLE et Michel VERGNIER

Députés

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	11
I.– LA PERFORMANCE ET L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES DE LA MISSION	13
A.– LA PERFORMANCE PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE	13
1.– La performance est évaluée au regard d'indicateurs stables et pertinents	13
2.– La performance réalisée est inégale selon les programmes	14
B.– LES MAUVAISES EXÉCUTIONS BUDGÉTAIRES DE 2007 ET 2008 PÈSENT SUR LES TRÉSORERIES DES ORGANISMES GESTIONNAIRES	15
1.– Les régimes de la SNCF et de la RATP doivent assumer les conséquences de dotations de l'État insuffisantes en 2007 et 2008	15
2.– Les réserves de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) ont fortement diminué à la suite des exécutions budgétaires de 2007 et 2008	16
3.– Le régime de retraites des mines a pâti, en 2007 et 2008, des retards de la mise en œuvre du programme de cessions d'actifs immobiliers	17
II.– LES RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES CONCERNENT PRINCIPALEMENT LA SNCF ET LA RATP	18
A.– LA RÉFORME DE L'AUTOMNE 2007 ALIGNE LES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP SUR CELUI DE LA FONCTION PUBLIQUE	18
1.– La réforme aligne les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP sur celui des fonctionnaires de l'État	18
2.– Les économies qui en découleraient ne sont pas évaluées de manière satisfaisante	19
B.– LA DOTATION DE L'ÉTAT AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF POURSUIT SA CROISSANCE	20
1.– Les modalités de gestion du régime de la SNCF ont évolué avec la création d'une caisse de retraites autonome en 2007	20
2.– La hausse de la dotation de l'État s'explique notamment par la réduction du taux de la surcompensation entre régimes spéciaux de retraite	20

C.– LA DOTATION AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP PERMETTRA DE COUVRIR SES BESOINS EN 2009.....	22
1.– Les modalités de gestion du régime de la RATP ont évolué avec la création d'une caisse de retraites autonome en 2005	22
2.– La dotation au régime de retraite de la RATP est calibrée correctement contrairement aux années précédentes	23
D.– LES AUTRES RÉGIMES DES TRANSPORTS TERRESTRES	25
1.– Le congé de fin d'activité des routiers représente une charge croissante	25
2.– L'État finance les pensions dues au titre de régimes de retraite aujourd'hui disparus	26
III.– LA SUBVENTION AUX RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS S'ACCROÎT EN 2009	27
A.– LE DÉSÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE DU RÉGIME NÉCESSITE LE VERSEMENT D'UNE SUBVENTION D'ÉQUILIBRE PAR L'ÉTAT	27
B.– LA DOTATION DE L'ÉTAT POUR 2009 EST EN HAUSSE POUR COMPENSER LES ALLÈGEMENTS DE CHARGES DÉCIDÉS FIN 2007	28
IV.– LES RÉGIMES DES MINES, DE LA SEITA ET LES AUTRES RÉGIMES SONT EN VOIE D'EXTINCTION.....	31
A.– LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES VOIT SON ÉQUILIBRE ASSURÉ PAR LA SUBVENTION DE L'ÉTAT ET PAR DES PRODUITS DE CESSIONS D'ACTIFS IMMOBILIERS...	32
1.– Le déficit structurel du régime s'explique par la disparition progressive de l'industrie minière.....	32
2.– La subvention de l'État est appelée à assurer une part croissante des besoins de financement du régime.....	33
B.– LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SEITA EST EN EXTINCTION PROGRESSIVE.....	35
C.– LES AUTRES RÉGIMES DU PROGRAMME SONT ÉGALEMENT EN EXTINCTION PROGRESSIVE.....	36
1.– La caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	36
2.– La caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer.....	36
3.– Les versements liés à la liquidation de l'ORTF	36
CHAPITRE II : LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE PENSIONS	37
I.– LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE	37
A.– LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE EST PRÉVU PAR LA LOLF	37
B.– LA PERFORMANCE DU SERVICE DES PENSIONS EST SATISFAISANTE.....	40
1.– L'objectif de maîtrise du besoin de financement	41
2.– L'objectif de maîtrise des coûts administratifs.....	41
3.– L'objectif d'équilibre du programme <i>Pensions civiles et militaires de retraite et allocations d'invalidité</i>	42

C.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007 ET 2008	42
1.– La mauvaise exécution de l'exercice 2007 a pesé sur le niveau de la trésorerie du programme <i>Pensions civiles et militaires de retraites et allocations d'invalidité</i>	42
2.– L'exécution du programme <i>Ouvriers des établissements industriels de l'État</i>	43
3.– L'exécution du programme <i>Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions</i>	44
II.– LE BESOIN DE FINANCEMENT DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE DEVRAIT S'ACCROÎTRE À L'HORIZON DE L'ANNÉE 2011	45
A.– LES DÉPENSES DU RÉGIME POURSUIVENT LEUR CROISSANCE	45
1.– Les pensions civiles de retraite	45
2.– Les pensions militaires de retraite	46
3.– Les allocations temporaires d'invalidité	49
B.– LA STRUCTURE DES RECETTES DU RÉGIME ÉVOLUE VERS UN POIDS RELATIF PLUS IMPORTANT DES « COTISATIONS EMPLOYEURS » VERSÉES PAR LES MINISTÈRES	50
1.– Les retenues pour pensions ou « cotisations salariales » décroissent en raison de la diminution du nombre de fonctionnaires de l'État	50
2.– Les contributions des employeurs, hors France Télécom et La Poste, assurent l'équilibre du régime	51
3.– Les contributions exceptionnelles de France Télécom et La Poste vont être consommées en avance sur les échéanciers prévus	52
4.– Les transferts et compensations assurent une part marginale du financement du régime	57
C.– LE RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES EST, COMME TOUS LES RÉGIMES DE RETRAITE, SOUMIS AUX EFFETS DU « POPY BOOM »	57
1.– Quelles perspectives d'évolution pour les pensions ?	57
2.– L'impact de la réforme des retraites s'appréciera sur le long terme	59
3.– L'engagement de l'État au titre des pensions reste relativement incertain	61
III.– LA PART DE L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS POURSUIT SA HAUSSE	63
A.– LES CHARGES DE PENSIONS REPRÉSENTENT 95 % DES DÉPENSES DU RÉGIME	65
1.– Les prestations vieillesse, invalidité et la cessation anticipée d'activité	65
2.– Les autres dépenses spécifiques	65
3.– La gestion du régime	65
4.– Les rentes d'accidents du travail	66

B.– LES RECETTES PROPRES INSUFFISANTES APPELLENT UNE COMPENSATION CROISSANTE DE LA PART DE L'ÉTAT	66
1.– Les recettes de cotisations	66
2.– Les autres recettes	67
3.– Les moyens d'équilibre du régime	67
IV.– LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS	69
A.– LA RECONNAISSANCE DE LA NATION	69
1.– La retraite du combattant	69
2.– Les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire	70
B.– LA RÉPARATION	70
C.– LES PENSIONS D'ALSACE-LORRAINE	71
D.– LES ALLOCATIONS DE RECONNAISSANCE DES ANCIENS SUPPLÉTIFS	72
E.– LES PENSIONS DES SAPEURS-POMPIERS ET DES ANCIENS AGENTS DE LA DÉFENSE PASSIVE VICTIMES D'ACCIDENTS	72
F.– LES AUTRES PENSIONS	73
EXAMEN EN COMMISSION	75

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 98 % des réponses étaient parvenues à vos Rapporteurs spéciaux, qui ont pu finalement disposer de l'ensemble des réponses pour élaborer leur rapport.

SYNTHÈSE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* et le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* ont pour point commun d'assurer le financement, partiel ou total, de régimes spéciaux de retraite.

Leurs crédits augmentent tendanciellement en raison de la dégradation de l'équilibre démographique de ces régimes et de la diminution de leurs ressources hors dotation de l'État, en particulier les cotisations et les transferts de compensation spécifique entre régimes de retraite.

Le principal enjeu de la mission et du CAS réside dans le niveau des dotations de l'État, qui équilibrent les différents régimes. En raison de la contrainte budgétaire, les derniers exercices ont en effet été marqués par le vote en loi de finances de crédits insuffisants ou par des mesures de régulation budgétaire. Dans le cadre de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, ces pratiques tendent à reporter sur les caisses de retraite des coûts de trésorerie qui incombent à l'État et contribuent à accroître sa dette à leur égard. En ce qui concerne le CAS, elles mettent en péril son équilibre et diminuent son fonds de roulement à un niveau inférieur à celui prévu par la loi.

INTRODUCTION

La mission *Régimes sociaux et de retraite* retrace les subventions versées par l'État pour équilibrer les comptes de plusieurs régimes, notamment ceux de la SNCF, de la RATP, des marins et des mines. Il est proposé de doter cette mission de 5 184 millions d'euros pour 2009, en baisse de 1,6 % par rapport à 2008.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* retrace les dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État et des ouvriers des établissements industriels ainsi que plusieurs autres prestations de moindre montant. Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 50,3 milliards en 2009, en hausse de 4,8 % par rapport à 2008.

La mission et le CAS partagent des caractéristiques communes. L'évolution de leurs dépenses est en effet liée à celle de l'équilibre démographique des régimes et à l'évolution de leurs ressources propres. Ces régimes bénéficient ainsi de recettes composées principalement de cotisations et de transferts de compensation provenant d'autres régimes de retraite. La subvention d'équilibre de l'État, dans le cas des régimes sociaux et de retraite, et les cotisations « employeurs » des ministères, dans le cas du CAS, jouent le rôle de variable d'ajustement.

Deux enjeux se dégagent de l'analyse de ces différents régimes.

1. L'évolution des dotations de l'État devrait augmenter substantiellement dans les prochaines années du fait d'un effet de ciseaux. En effet, le phénomène de « papy boom » conduit à la hausse des dépenses de pensions. Or, dans le même temps, les ressources des régimes diminuent.

Les cotisations tendent en effet à décroître du fait de l'extinction progressive de certains régimes, comme les mines ou la SEITA, ou de la réduction des effectifs, par exemple à la SNCF ou au sein de l'État.

Parallèlement, les transferts de compensation devraient chuter. L'essentiel de ces transferts est constitué de la « surcompensation » entre régimes spéciaux, ou « compensation vieillesse spécifique ». Elle assure un financement de l'ordre de 700 millions d'euros sur les régimes de la mission, notamment ceux de la SNCF et des mines, et de 190 millions sur les pensions militaires du CAS. Or, aux termes de la loi du 21 août 2003, le taux servant à son calcul diminue progressivement, de 3 % par an, et devrait s'annuler en 2012. En 2009 toutefois, son taux devrait rester stable. Même si la contribution de l'État à la surcompensation au titre des pensions civiles diminuerait en cas de disparition de ce dispositif, le coût net pour l'État d'une baisse de 3 % du taux de la compensation spécifique est évalué à 600 millions d'euros⁽¹⁾.

(1) Voir le rapport général n°1198 de M. Gilles Carrez, tome I, p.90

Alors que les dépenses augmentent et que les recettes chutent, les dotations de l'État aux régimes spéciaux de retraite et les contributions des ministères au CAS devront donc augmenter pour compenser cet effet de ciseaux.

2. La contrainte budgétaire conduit l'État à ne pas doter suffisamment les régimes ou à adopter des mesures de régulation budgétaire qui accentuent leur besoin de financement. Il peut en résulter la formation de dettes, notamment à l'égard du régime de la SNCF, ou une forte diminution de la trésorerie du gestionnaire, ce qui est, par exemple, la situation de l'établissement des invalides de la marine (ENIM) qui gère le régime des marins. Dans les deux cas, le gestionnaire assume, en lieu et place de l'État, le coût de la trésorerie.

Les problèmes de trésorerie concernent également le CAS. Le programme *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations d'invalidité* bénéficie, en principe, d'un niveau de trésorerie de 800 millions d'euros, qui doit être reconstitué en début de chaque exercice. Or, la mauvaise exécution de 2007 a pesé sur ce fonds de roulement, sans qu'il soit reconstitué au 1^{er} janvier 2008 ni prévu de le faire en 2009.

Au total, dans l'hypothèse d'un maintien de telles pratiques et dans le contexte de l'accroissement de la part des subventions d'équilibre de l'État dans les comptes des régimes, ceux-ci pourraient voir leur équilibre, et donc leur trésorerie, mis à mal au cours des prochaines années.

CHAPITRE PREMIER : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* comporte trois programmes d'inégal volume, selon une nomenclature sans changement en 2009.

– Le programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* est essentiellement constitué des subventions d'équilibre aux régimes de retraite de la SNCF et la RATP. Ces régimes sont gérés respectivement par la caisse de retraite et de prévoyance de la SNCF (CRPSNCF) et la caisse de retraite et de prévoyance de la RATP (CRPRATP). Le programme prévoit également des crédits à destination des chauffeurs routiers en congé de fin d'activité ou retraités ainsi que des financements marginaux pour des régimes de retraite disparus. Au total, il est doté de 3 722 millions d'euros pour 2009.

– Le programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* retrace principalement la subvention d'équilibre de l'État pour les charges de retraites. Cette dotation est versée à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), qui gère le régime spécial de sécurité sociale des marins. Le programme est doté de 747 millions d'euros en 2009.

– Enfin, le programme *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers* qui bénéficie de 715 millions d'euros en 2009, est le support budgétaire des participations de l'État à divers régimes de retraite en voie d'extinction. La participation de l'État passe par des subventions à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), aux régimes de retraite de la SEITA et de l'Imprimerie nationale mais également aux régies ferroviaires d'outre-mer ainsi qu'à l'office de radiodiffusion et de télévision française (ORTF).

L'objectif de la mission est d'assurer l'équilibre de régimes de retraite caractérisés par un fort déséquilibre démographique. L'État verse une subvention pour assurer le service des prestations dues. Le tableau suivant résume les principales caractéristiques des régimes les plus importants.

CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DES RÉGIMES CONCERNÉS
PAR LE PROGRAMME (CHIFFRES 2007)

	Nombre de pensionnés	Ratio cotisants/pensionnés	Dépense totale (millions d'euros)	Dotation de l'État (millions d'euros)	Part de la dotation dans le budget total du régime
SNCF	300 621	0,67	5 004	2 809	56 %
RATP	44 035	1	837	414	51 %
Marins	122 668	0,3	1 537	658	43 %
Mines	355 981	0,03	1 914 *	587 *	31 %
SEITA	10 000	0	159*	121 *	76 %

* Chiffres pour 2009

Source : projet annuel de performances ; ministère de l'écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire ; ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

L'effort de l'État en faveur de ces régimes devrait augmenter au cours des prochaines années.

D'une part, le déséquilibre des régimes de retraite devrait s'accroître. La dégradation du ratio entre cotisants et pensionnés impliquera donc un besoin de financement croissant qui sera assuré par l'État.

D'autre part, ces régimes bénéficient, outre la dotation de l'État, de deux grands types de ressources dont le rendement devrait diminuer dans les prochaines années :

– les cotisations salariales. Celles-ci ne sont pas d'un grand dynamisme. La SNCF est ainsi engagée dans une tendance de réduction des effectifs, ce qui tend à réduire l'assiette des cotisations. Le régime des marins voit stagner, voire diminuer, le nombre de ses cotisants tandis que les dispositifs d'allègements de charges sociales transfèrent un besoin de financement supplémentaire vers l'État. Les régimes proches de l'extinction, tels celui de la SEITA et des mines, ne disposent plus, ou quasiment plus, de cotisants ;

– les transferts entre régimes de retraites. Le principal est la « surcompensation » entre régimes spéciaux de retraite, qui met à contribution principalement la caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL) et le régime des fonctionnaires civils, et bénéficie essentiellement aux régimes de la SNCF et des mines. Cette surcompensation assure, en 2009, un financement de l'ordre de 700 millions d'euros sur l'ensemble des régimes du programme. Or, aux termes de la loi du 21 août 2003, elle disparaîtra à horizon 2012. Ainsi, son taux de calcul diminue de 3 % par an depuis 2003 et devrait s'annuler en 2012.

Du fait de ces éléments, les crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraites* devraient progresser sur une tendance supérieure à 5 % entre 2009 et 2011, comme le montre le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS À LA MISSION ET À SES PROGRAMMES ENTRE 2008 ET 2011

(en millions d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009	2010	2011
Programme transports terrestres	3 477	3 722	3 846	3 889
– SNCF	2 923	3 045	na	na
– RATP	390	501	na	na
– Autres	164	176	na	na
Programme marins	719	747	765	787
Programme mines, Seita, autres	1 074	715	842	1 078
– Mines	800	587	na	na
– Seita	122	121	na	na
– Autres	152	6	na	na
Total mission	5 269	5 184	5 453	5 753

Source : projet annuel de performances

Pour 2009, il est proposé de diminuer de 1,6 % la dotation à la mission, à 5 184 millions d'euros. Hors la dépense exceptionnelle de 145 millions d'euros prévue en 2008 dans le programme *Régimes des mines, de la SEITA et autres*, les crédits du programme seraient en hausse de 1,2 %.

I.- LA PERFORMANCE ET L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES DE LA MISSION

A.- LA PERFORMANCE PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE

1.- La performance est évaluée au regard d'indicateurs stables et pertinents

La mission est essentiellement constituée de dépenses obligatoires et, à cet égard, aucune fongibilité n'est envisageable entre les programmes. L'évaluation de la performance suppose donc de considérer la qualité de la gestion des régimes sociaux et de retraite concernés. Elle est évaluée au regard de trois objectifs : la réduction du délai moyen de traitement des dossiers, l'optimisation du taux de recouvrement et la maîtrise des coûts de gestion.

Les objectifs de performances sont associés aux indicateurs suivants :

– les dépenses de gestion pour un euro de prestations servies, indicateur commun à la SNCF, à la RATP et à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM). Pour les mines et la SEITA, le montant des prestations servies est rapportée à la rémunération octroyée au gestionnaire – respectivement la Caisse des dépôts et consignations et l'association pour la prévoyance collective (APC)-, ce qui constitue un indicateur équivalent ;

– le coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite, qui concerne la SNCF, la RATP et l'ENIM ;

– le pourcentage des pensions payées à l'échéance, dans le délai d'un mois ou de deux mois suivant l'échéance (SNCF, RATP, Mines, ENIM, SEITA) ;

– le taux de récupération des indus, qui concerne tous les gestionnaires, à l'exception de l'ENIM.

Il s'ajoute à ces indicateurs, pour l'ENIM, la mesure de délais moyens de traitement des feuilles de soins papier et des aides financières, qui concerne le champ maladie et action sociale de l'établissement, et celle du taux de recouvrement des cotisations, l'ENIM étant en charge de cette mission.

Les trois objectifs fixés au programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* et les indicateurs associés répondent pleinement aux exigences de l'évaluation de la performance. Certes, les dispositifs financés se prêtent facilement à l'élaboration d'indicateurs, puisqu'il s'agit principalement pour l'État de veiller à la bonne gestion de ces régimes particuliers par les caisses

de retraite et de s'assurer de l'efficacité des dispositifs spécifiques. **Néanmoins, comme l'avaient remarqué vos Rapporteurs spéciaux l'an dernier, ils témoignent d'une bonne appropriation de la démarche de performance.**

On constate, depuis la mise en place des indicateurs de performance dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, une grande stabilité de ces indicateurs, qui sont inchangés de 2006 à 2008, à quelques exceptions près. En projet de loi de finances pour 2007, le régime de retraite de la RATP, dont la caisse autonome a été créée au 1^{er} janvier 2006, s'est ainsi vu assigner des objectifs de qualité de service et d'efficacité de gestion. En projet de loi de finances pour 2008, un indicateur a vu son libellé légèrement modifié. **La stabilité des indicateurs est indispensable à une évaluation optimale de la performance, elle se rencontre peu souvent dans les autres missions budgétaires.**

2.– La performance réalisée est inégale selon les programmes

Sur le programme *Régimes sociaux et de retraites des transports terrestres*, on constate que l'indicateur de taux de récupération des indus par le régime de la RATP ne peut être renseigné en raison de l'absence de système de comptage automatique, ce qui est regrettable. Par ailleurs, les résultats sur le délai de versement des pensions suivant la date du premier paiement dû sont, à la CRPSNCF, inférieurs de près de 4 points à la performance de la CRPRATP. Des gains d'efficacité sont probablement à chercher dans ce champ, la CRPSNCF pouvant s'inspirer des pratiques de la CRPRATP. Celle-ci bénéficie ainsi mis en place une procédure d'anticipation interne permettant de ne pas créer de rupture entre le dernier salaire et la première pension.

En ce qui concerne le programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*, on constate que le taux des pensions payées dans un délai rapide après l'échéance est nettement inférieur à ceux de la SNCF et de la RATP. Cette situation s'explique en partie par la nécessité de traiter des dossiers plus complexes, liée notamment aux reconstitutions de carrière qui doivent être réalisées, et aux limites des systèmes informatiques. La mise en place d'un nouveau système informatique devrait toutefois permettre une amélioration de la performance à horizon 2011. Rappelons l'importance pour les bénéficiaires de percevoir leurs pensions dans un délai rapide pour éviter de se retrouver sans ressources. On constate enfin que, dans l'ensemble, la performance du régime est inférieure aux résultats des régimes de la SNCF et de la RATP.

Le principal indicateur du programme *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* concerne enfin les coûts de gestion. On constate que les frais de gestion du régime des mines sont égaux à ceux du régime de la SNCF pour une dépense de prestations moitié moindre. Ces frais correspondent à la rémunération de la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion du régime et concernent non seulement la gestion du régime de retraite mais également celle des autres branches ainsi que le recouvrement des cotisations, ce qui explique son niveau

relativement élevé. Dans l'ensemble, les indicateurs montrent que la performance de gestion de la Caisse est satisfaisante et en progression.

L'amélioration de la performance des régimes passe par la signature de conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et les caisses gestionnaires. Or, ni la CRPSNCF ni la CRPRATP ne sont encore encadrées par une COG, en dépit des dispositions prévues par les décrets n° 2007-730 du 7 mars 2007 et n° 2005-1635 du 26 décembre 2005. Les négociations sur la COG de l'ENIM sont également suspendues depuis fin 2007. Seule la CANSSM est couverte par une telle convention, pour la durée 2008-2011.

B.- LES MAUVAISES EXÉCUTIONS BUDGÉTAIRES DE 2007 ET 2008 PÈSENT SUR LES TRÉSORERIES DES ORGANISMES GESTIONNAIRES

Les dotations de l'État envers ces régimes sont calculées en loi de finances initiale pour permettre l'équilibre entre recettes et dépenses. Si elles sont sous-calibrées ou si des événements intervenant en cours d'exercice modifient l'équilibre prévu initialement, c'est la trésorerie des gestionnaires des régimes qui doit faire face au surplus de dépenses et être réduite en conséquence.

1.- Les régimes de la SNCF et de la RATP doivent assumer les conséquences de dotations de l'État insuffisantes en 2007 et 2008

a) Des exécutions budgétaires dégradées ont conduit à la formation d'une dette importante de l'État sur la caisse de retraite de la SNCF

Sur le programme *Régimes sociaux et de retraites des transports terrestres*, on constate, depuis 2005, des sous-dotations chroniques au régime de retraite de la SNCF, qui ont généré la formation d'une dette substantielle de l'État envers le régime. L'accumulation – 28 millions d'euros en 2005, 183 millions d'euros en 2006, 38 millions d'euros en 2007 – a conduit à un montant de dettes cumulées de l'ordre de 250 millions d'euros au 31 décembre 2007, à laquelle il convient de retrancher 12 millions d'euros versés au titre de la loi de finances rectificative pour 2007. La dette afférente à l'exercice 2006 est due à une sous-dotation en loi de finances mal calibrée, due à une mauvaise appréciation des revenus issus des cessions d'actifs immobiliers.

Pour 2008, le besoin de financement supplémentaire par rapport aux crédits votés en LFI devrait s'élever à 54 millions d'euros. Au total, en l'absence de nouveaux crédits votés en loi de finances rectificative, **la dette de l'État envers la caisse de retraite de la SNCF pourrait atteindre 292 millions d'euros au 31 décembre 2008.**

La conséquence de ces sous-dotations est l'apparition d'un besoin de financement à court terme pour le gestionnaire, qui assume le coût de la mobilisation de ces ressources en lieu et place de l'État. Ainsi, sur l'exercice 2008,

la trésorerie apparaît avec un solde moyen négatif, entre -400 et -600 millions d'euros. Le coût est assumé par la SNCF qui le refacture à la CRPSNCF. Celle-ci passera toutefois en autonomie de trésorerie début 2009 et négocie actuellement avec divers établissements financiers le tarif de sa ligne de trésorerie. Celle-ci aura pour montant maximum le quart du montant annuel des pensions servies, soit environ 1,2 milliard d'euros. La poursuite de la dégradation du solde de trésorerie de la caisse est donc envisageable.

b) Une dette de l'État envers la caisse de retraite de la RATP existe également

L'exécution 2007 pour le régime de la RATP a été également dégradée. En effet, la dotation votée en loi de finances supposait la réalisation de l'adossement aux régimes de droit commun en cours d'année. Celui-ci n'ayant pas été réalisé, la subvention de l'État s'est révélée être inférieure de 76 millions aux besoins du régime.

L'exécution 2008 devrait se conclure par un besoin de financement de l'ordre de 10 millions d'euros.

La dette cumulée sur 2007 et 2008 pourrait donc atteindre 86 millions d'euros.

2.- Les réserves de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) ont fortement diminué à la suite des exécutions budgétaires de 2007 et 2008

Les mesures de régulation budgétaire adoptées en 2007 et 2008 ont conduit à réduire la trésorerie et les réserves de l'ENIM.

En 2007, la dotation de l'État n'a été consommée qu'à hauteur de 90,8 %. En effet, la réserve de précaution de 5 %, soit 31 millions d'euros, a été annulée en loi de finances rectificative. Par ailleurs, 35 millions d'euros ont également été annulés par le décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007. En conséquence, le résultat de l'année 2007 a été négatif, à - 29 millions d'euros. Il a été affecté aux réserves facultatives, qui sont passées de 70 millions d'euros au 1^{er} janvier 2007 à 41 millions d'euros au 31 décembre 2007. Dans le même temps, la trésorerie de l'établissement était diminuée d'un montant identique et passait de 170 millions d'euros au 1^{er} janvier 2007 à 140 millions d'euros au 31 décembre 2007.

L'exercice 2008 se caractérise également par une exécution budgétaire dégradée. En prenant en compte la réserve de précaution de 6 %, soit 43 millions d'euros, et le décret d'avance n° 2008-629 du 27 juin 2008 qui ouvre 37 millions de crédits pour compenser les allègements de charges sociales annoncés par le Président de la République fin 2007 au Guilvinec, l'estimation faite au 30 juin prévoit un déficit prévisionnel de 48 millions d'euros. Un tel niveau aurait pour conséquence de faire disparaître les réserves facultatives, d'un montant de

41 millions d'euros. Il entraînerait également une diminution de la trésorerie à moins de 100 millions d'euros, soit seulement 33 jours de service de prestations.

Dans ces conditions, d'après les informations transmises par le ministère de l'Écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire à vos Rapporteurs spéciaux, la réserve de précaution a dû être levée. Un déficit d'environ 10 millions d'euros a été avancé comme nouvelle prévision du résultat de l'année 2008.

3.– Le régime de retraites des mines a pâti, en 2007 et 2008, des retards de la mise en œuvre du programme de cessions d'actifs immobiliers

Le régime de retraite des mines, enfin, a connu une exécution budgétaire dégradée en 2006 et 2007, avec des déficits respectifs de 81 millions d'euros et 23 millions d'euros sur la branche vieillesse, dus aux retards du programme de cessions d'actifs immobiliers. En 2007, la branche maladie a pâti d'un déficit de 266 millions d'euros, dû principalement aux transferts liés à la compensation bilatérale maladie.

Un rétablissement de la trésorerie pourrait advenir du fait du bon déroulement du programme de valorisation immobilière. Sur l'exercice 2008, au 20 août, 93 % de la dotation était toutefois consommée, ce qui fait craindre l'apparition d'une dette de l'État envers le régime de retraite. Le dégel de la réserve de précaution de 6 % sera sans doute nécessaire.

La situation de la trésorerie de la CANSSM s'est nettement dégradée en 2006 et 2007, comme le montre le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DE LA TRÉSORERIE DE LA CANSSM
(TOUTES BRANCHES CONFONDUES)**

(en millions d'euros)

RUBRIQUES	2006	2007
I.– DÉTERMINATION		
* Apports et Réserves	444	373
* Report à nouveau	- 287	- 393
* Résultat de l'exercice	- 113	- 239
Capitaux propres	43	- 259
+ Provisions pour charges	208	223
+ Dettes financières	1	1
- Immobilisations nettes	- 262	- 243
= Fonds de roulement net global	- 9	- 277
II.– VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT NET GLOBAL POUR L'ANNÉE CONSIDÉRÉE	- 97	- 267

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

II.- LES RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES CONCERNENT PRINCIPALEMENT LA SNCF ET LA RATP

Le programme n° 198 est destiné à faire face aux engagements de l'État envers des régimes de retraite ou des dispositifs d'aide au départ à la retraite, propres au secteur des transports terrestres. Il est doté de 3 722 millions d'euros d'autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2008. L'ensemble des crédits progresse de 7 % en 2009, après une hausse de 5,68 % en 2008. 95 % de ces crédits sont destinés à l'équilibre des caisses de retraite de la SNCF et de la RATP.

Le périmètre des actions concourant à la mise en œuvre du programme a été modifié dans le présent projet de loi. Dans un souci de clarté, les dotations à la SNCF et à la RATP font désormais l'objet de deux actions séparées et indépendantes. Trois actions sont désormais distinguées :

- la dotation au régime de retraite du personnel de la SNCF, qui s'élève à 3 045 millions d'euros pour 2009, en hausse de 4,2 % par rapport à 2008 ;

- la dotation au régime de retraite de la RATP, qui s'établit à 501 millions d'euros en 2009, en hausse de 28,5 % par rapport à 2008 ;

- les dotations aux autres régimes, qui regroupent un ensemble de dispositifs propres aux transports terrestres, pour 176 millions d'euros, en hausse de 7,6 % par rapport à 2008.

Le tableau ci-dessous résume l'évolution des dotations du programme entre 2008 et 2011.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS AU PROGRAMME ET À SES ACTIONS ENTRE 2008 ET 2011

(en millions d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009	2010	2011
Programme transports terrestres	3 477	3 722	3 846	3 889
– SNCF	2 923	3 045	na	na
– RATP	390	501	na	na
– Autres	164	176	na	na

Source : projet annuel de performances

A.- LA RÉFORME DE L'AUTOMNE 2007 ALIGNE LES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP SUR CELUI DE LA FONCTION PUBLIQUE

1.- La réforme aligne les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP sur celui des fonctionnaires de l'État

La réforme des régimes de retraite de la SNCF a été engagée en septembre 2007. Après négociations au sein des entreprises, ont été adoptés les décrets n° 2008-47 pour la SNCF et n° 2008-48 pour la RATP du 15 janvier 2008, qui fixent les principes fondamentaux d'alignement de ces régimes sur celui de la fonction publique.

Trois principes communs aux deux régimes ont guidé la réforme :

– le relèvement progressif à 40 ans de la durée de cotisation pour une retraite à taux plein, au lieu de 37,5 ans auparavant. Cette évolution est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Elle s’opère à raison de deux trimestres par an. Du fait de l’alignement du régime sur celui de la fonction publique, la durée de cotisation pour une retraite à taux plein passera, entre 2009 et 2012, à 41 ans, à raison d’un trimestre supplémentaire de cotisation par an ;

– l’instauration de mécanismes de décote et de surcote, dont l’entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2009 ;

– l’indexation du montant des pensions sur l’évolution des prix, dont l’entrée en vigueur a également été fixée au 1^{er} janvier 2009.

Par ailleurs, les bonifications accordées aux conducteurs de la SNCF et à certains emplois de la RATP sont maintenues pour les agents recrutés avant le 1^{er} janvier 2009. Les bonifications accordées à ceux embauchés après cette date font l’objet d’une négociation d’entreprise.

2.– Les économies qui en découleraient ne sont pas évaluées de manière satisfaisante

Les économies à attendre de ces nouveaux dispositifs sont dues à des recettes plus importantes – les agents cotiseront plus longtemps et à des niveaux plus élevés en fin de carrière – et à des moindres dépenses – les dépenses étant versées plus tardivement, le décalage de paiement et le versement moins long qui en résultent tendent à minorer le coût des pensions.

Pour la SNCF, les économies attendues de cette réforme s’établiraient entre 200 et 400 millions d’euros – en valeur de 2009 – à l’horizon de l’année 2030. Ces valeurs doivent toutefois être actualisées. En euros constants, en supposant un taux d’actualisation de 3 %, le gain annuel s’établit entre 107,5 et 215 millions d’euros.

Pour l’ensemble du secteur public, le gain résultant de cette réforme pourrait être nul. L’adoption de la réforme au sein de la SNCF a été conditionnée à l’instauration de mesures salariales d’accompagnement, notamment un déblocage de la grille salariale et la création d’un échelon d’ancienneté supplémentaire. Selon la Cour des comptes⁽¹⁾, le coût de ces mesures, supporté par la SNCF, équivaut au montant des économies réalisées par l’État.

Pour la RATP enfin, l’économie anticipée jusqu’en 2012 atteindrait 8 millions d’euros courants. À l’horizon de l’année 2030, les économies cumulées s’établiraient à 104 millions d’euros courants, soit environ 47 millions d’euros constants avec un taux d’actualisation de 3 %.

(1) *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de l’État, juin 2008, p.56*

B.– LA DOTATION DE L'ÉTAT AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF POUR SUITE SA CROISSANCE

1.– Les modalités de gestion du régime de la SNCF ont évolué avec la création d'une caisse de retraites autonome en 2007

La création du régime spécial de retraite de la SNCF remonte à la loi du 21 juillet 1909. Il se substitue aux régimes de droit commun – régime général et régime complémentaire. Les pensions de retraite étaient servies par une caisse des retraites, service annexe de la SNCF, avant la création en 2007 de la caisse de prévoyance et de retraite.

Jusqu'au 29 juin 2007, la caisse de retraites de la SNCF était en effet un service annexe de l'entreprise, doté de l'autonomie financière, dont les comptes de résultat et le bilan enregistraient toutes les opérations liées au règlement de retraites. Le décret n° 2007-730 du 7 mai 2007 a institué une caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CRP SNCF) dotée de la personnalité morale. L'article 27 de ce décret prévoit le transfert des biens, droits et obligations de l'ex-caisse des retraites à la nouvelle caisse, après signature d'une convention entre cette dernière et la SNCF. La créance de la SNCF sur l'État au 29 juin 2007 a été transférée, le 30 juin 2007, en une créance de la nouvelle caisse sur l'État.

Ainsi, la SNCF peut neutraliser ses engagements financiers liés à la retraite depuis le 30 juin 2007, conformément aux normes comptables européennes applicables à compter du 1^{er} janvier 2007. Or ces engagements sont considérables : **le rapport financier de la SNCF sur les résultats de 2006 estimait à 111 milliards d'euros les engagements de retraite de la SNCF pour un total de bilan de 39 milliards d'euros avec moins de 10 milliards d'euros de capitaux propres. Ce chiffre n'a pas été actualisé depuis.**

La création d'une caisse autonome, la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF), a donc permis de « déconsolider » les engagements de retraite et de prévoyance de l'entreprise. L'adossement du régime de retraite de la SNCF aux régimes de droit commun n'est, pour l'heure, pas prévu.

2.– La hausse de la dotation de l'État s'explique notamment par la réduction du taux de la surcompensation entre régimes spéciaux de retraite

Au 31 décembre 2007, le régime comptait environ 300 000 pensionnés, pour 161 000 cotisants et une dépense totale de 5 milliards d'euros. La dotation de l'État couvre 60 % du budget.

La subvention d'équilibre de l'État à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF) s'établit, pour 2009, à 3 045 millions d'euros, en hausse de 4,2 % par rapport à 2008, dans la tendance constatée depuis 2000.

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, elle devrait s'établir à 3 090 millions d'euros pour équilibrer le régime en 2009. L'accroissement du stock des dettes de l'État sur la CPRSNCF devrait donc se poursuivre, puisque le montant de la dotation proposé dans le présent projet de loi est inférieur de 45 millions d'euros au niveau qui devrait être le sien.

À moyen terme, le rythme de progression de la dotation de l'État devrait s'accélérer, à 4,5 % par an entre 2008 et 2011, contre 4 % par an entre 2000 et 2007. Elle couvrira, en 2011, 61 % des dépenses du régime, contre 57,5 % en 2008. Le tableau ci-dessous illustre cette progression.

**L'ÉVOLUTION DES COMPTES DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF
SUR LA PÉRIODE 2000–2007**

(en millions d'euros)

En millions d'euros courants	2000	2004	2007	Évolution moyenne annuelle sur 8 ans	Prévision pour 2011
Charges de pension ⁽¹⁾ (A)	4 343	4 599	5 004	+ 2,0%	5 448
Cotisations ⁽²⁾ (B)	1 600	1 764	1 957	+ 2,9%	1 972
Besoins d'équilibre (A – B)	2 743	2 835	3 047	+ 1,5%	3 476
Rapport B/A	36,8%	38,4%	39,0%	–	36 %
Compensation généralisée	12	16	12	–	12
Surcompensation	569	381	228	– 12,2%	43
Contribution de l'État	2 135	2 437	2 809	+ 4,0%	3 337

(1) Y compris charges de gestion et diverses

(2) Y compris produits divers

Source : ministère de l'Écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire

L'évolution du montant de la dotation de l'État est en effet guidée par deux facteurs dont l'effet devrait prendre de l'ampleur dans les années à venir.

D'une part, l'augmentation structurelle des besoins de financement du régime implique une hausse de la subvention d'équilibre. Entre 2000 et 2007, 45 % de l'augmentation de la dotation de l'État s'explique par la dégradation de l'équilibre du régime. En valeur relative pourtant, le rapport entre les cotisations perçues et les dépenses de pensions s'améliore. Il passe de 36,8 % en 2000 à 39 % en 2007, en raison d'un dynamisme plus élevé des cotisations. Ce taux devrait toutefois revenir vers 36 % à horizon 2011. À moyen terme donc, l'augmentation des besoins de financement devrait contribuer à maintenir un rythme élevé de progression des dotations de l'État.

Cette hausse des besoins de financement du régime de retraite de la SNCF s'explique donc par le caractère dégradé de son équilibre démographique. Au 31 décembre 2006, le régime comptait 164 085 cotisants et 303 023 pensionnés, dont 189 134 de droit direct. Le nombre de pensionnés tend à augmenter quand celui des cotisants diminue, comme le montre le tableau suivant.

**PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCIÈRES DU RÉGIME DE RETRAITES
DE LA SNCF À MOYEN TERME**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre cotisants	160 190	156 510	152 910	149 390	145 950	144 491
Nombre retraités directs	187 500	187 300	186 100	183 200	180 500	180 373
Nombre réversions	110 500	108 600	106 400	104 100	101 500	99 598
Rapport démographique pondéré (réversion : 0,5)	66 %	65 %	64 %	63 %	63 %	63 %
Subvention de l'État (en millions d'euros)	2 923	3 045,1	3 138,8	3 173,46	3 164	3 214

Source : ministère de l'Écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire

D'autre part, et surtout, 55 % de la croissance de la subvention d'équilibre versée par l'État s'explique par la diminution de la surcompensation entre régimes spéciaux. Celle-ci consiste en des transferts entre régimes spéciaux de retraite. Le mécanisme adopté implique que les régimes bénéficiant de conditions démographiques plus favorables versent une dotation à ceux pâtissant d'un déséquilibre démographique important. En pratique, la caisse nationale de retraites des agents des collectivités territoriales (CNRACL) et le régime des fonctionnaires civils de l'État en sont les principaux contributeurs, les régimes des mines et de la SNCF en étant les principaux bénéficiaires. Or, la loi du 21 août 2003 prévoit la disparition du mécanisme de compensation spécifique au terme d'une diminution progressive de ses montants. Son taux de calcul a ainsi diminué de 27 % en 2003 à 12 % en 2008 à raison d'une baisse de 3 % par an jusqu'en 2012. Cette variation a donc dû être compensée par l'État pour que l'équilibre du régime de la SNCF soit assuré.

À noter enfin que le taux de croissance des cotisations prévu s'établit à 3,6 %. Le rapport annuel de la SNCF prévoit pourtant une diminution de 1,6 % des effectifs. Le montant prévu des cotisations paraît donc optimiste. Une sous-réalisation impliquerait l'aggravation du déficit de la caisse.

**C.– LA DOTATION AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP PERMETTRA
DE COUVRIR SES BESOINS EN 2009**

**1.– Les modalités de gestion du régime de la RATP ont évolué avec la
création d'une caisse de retraites autonome en 2005**

L'article 31 de la loi du 21 mars 1948 a institué le régime spécial de retraite de la RATP, qui se substitue aux régimes de droit commun (régime général et régime complémentaire) en ce qui concerne les agents du cadre permanent, ainsi que les retraités RATP et leurs ayants droit. Assurant le versement des pensions à 40 000 personnes pour autant de cotisants, ce régime spécial de retraite est structurellement déficitaire et dispose d'un budget de l'ordre de 840 millions d'euros en 2009.

Jusqu'en 2005, l'insuffisance du financement du régime de retraite de la RATP était prise en charge par le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF),

alors subventionné par l'État. La décentralisation de ce syndicat au 1^{er} juillet 2005 ainsi que l'application des normes comptables IFRS à la RATP en 2007 et les perspectives d'ouverture à la concurrence du marché des transports collectifs en Île-de-France, ont rendu nécessaire une réforme des circuits de financement du régime de retraite de la RATP. Celle-ci s'est traduite par la création de la caisse de retraites du personnel de la RATP (CRP RATP) depuis le 1^{er} janvier 2006.

L'adossement de la nouvelle caisse aux régimes de droit commun – le régime général géré par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO – est en cours de négociation. Compte tenu des différences de situation, notamment démographiques, entre le régime spécial de la RATP et le régime général, la neutralité financière de l'adossement pour ce dernier serait assurée par le versement à la CNAV d'une soulte financée par l'État dont le montant pourrait être compris entre 500 et 700 millions d'euros. La totalité des droits spécifiques passés – non repris par les régimes de droit commun –, validés au 31 décembre 2005, serait financée par le budget de l'État. Les droits spécifiques futurs, acquis à partir du 1^{er} janvier 2006, seraient financés par le budget de l'État dans la limite d'un volume d'emplois statutaires de la RATP de 45 000. Au-delà de cette limite, ils seraient à la charge de la RATP.

Les négociations sur l'adossement n'ont, pour le moment, pas abouti. Leur conclusion permettrait de réduire l'effort de l'État dans le financement du régime, compte tenu des versements des régimes de droit commun qui en découleraient.

2.– La dotation au régime de retraite de la RATP est calibrée correctement contrairement aux années précédentes

La dotation de l'État prévue pour 2009 s'élève à 501 millions d'euros, contre 390 millions votés en loi de finances initiale. La forte progression n'est qu'apparente. En effet, la dotation pour 2008 était largement sous-évaluée car elle se fondait sur une hypothèse d'adossement du régime de la RATP aux régimes de droits communs. Les crédits nécessaires pour 2008 s'établissent en réalité à 466 millions d'euros.

Par rapport à ce niveau de crédits, la hausse demandée pour 2009 s'élève à 7,5 %, soit 35 millions d'euros en valeur absolue.

Cette hausse est liée notamment à l'accroissement des besoins de financement du régime, dû à son déséquilibre démographique. Avec, en 2008, 46 221 pensionnés pour 44 598 cotisants, le régime connaît un besoin de financement qui est assuré par la dotation de l'État. Le déséquilibre devrait s'accroître dans les années à venir, comme le montre le tableau suivant.

**LES PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCIÈRES DU RÉGIME DE RETRAITE
DE LA RATP À MOYEN TERME**

	2007	2008	2009	2010	2011
Titulaires de pensions d'assurance vieillesse de droit direct	32 650	33 957	34 700	35 200	35 500
Titulaires de pensions d'assurance vieillesse de droit dérivé	12 063	12 062	12 000	12 000	12 000
Sous-total titulaires de pensions d'assurance vieillesse	44 713	46 019	46 700	47 200	47 500
Titulaires de pensions d'assurance invalidité de droit direct	187	177	175	175	171
Titulaires de pensions d'assurance invalidité de droit dérivé	29	25	25	25	25
Sous-total titulaires de pensions d'assurance invalidité	216	202	200	200	196
Total des titulaires d'un droit de vieillesse ou d'invalidité	44 929	46 221	46 900	47 400	47 696
Actifs cotisants vieillesse	44 203	44 598	44 975	45 000	45 000
Dotations de l'État (<i>en millions d'euros</i>)	354	390	501,1	530,67	559,70

Source : ministère de l'Écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Pour 2009, la différence entre la hausse des prestations, de 46 millions d'euros, et celle des cotisations, de 9,7 millions d'euros, implique la nécessité de couvrir un déficit potentiel de 36,3 millions d'euros. En raison de la baisse de 10,8 millions d'euros des transferts vers les autres régimes, le déficit à couvrir nécessite une hausse de la dotation de 25,5 millions d'euros.

Le solde, soit 9,5 millions d'euros, pourrait être affecté au remboursement partiel de la dette de l'État au titre de l'année 2007.

Le tableau ci-dessous retranscrit les comptes de la CRP RATP entre 2007 et 2011. On constate, qu'à moyen terme, la dégradation du régime implique une hausse relative de la dotation de l'État.

COMPTES DE LA CRP RATP

en millions d'euros

	2007	2008	2009	2010	2011
Produits	826,1	889,5	925,6	963,5	1 001
– cotisations d'assurance vieillesse	403	414	423,7	434,3	445,2
– dotation d'équilibre de l'État	414	466	492,3 *	519,3	545,7
– autres produits	2,3	2,7	2,7	2,7	2,7
– contribution de gestion administrative	6,8	6,8	6,9	7,2	7,4
Charges	836,9	889,5	925,6	963,5	1 001
– prestations	792,9	842,3	888,5	927	965,9
– autres charges	37,2	40,4	30,2	29,3	27,7
– charges de gestion administrative	6,8	6,8	6,9	7,2	7,4
Solde	- 10,8	0	0	0	0
Part de la dotation de l'État	51 %	52 %	53 %	54 %	55 %

* 2009 : hors remboursement de la dette

Source : ministère de l'Écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire

D.– LES AUTRES RÉGIMES DES TRANSPORTS TERRESTRES

La dernière action du programme regroupe des dotations à des régimes sociaux propres aux chauffeurs routiers ainsi que des crédits relatifs à des régimes de retraite disparus auxquels l'État se substitue pour assurer le versement des pensions.

À noter que la dotation au régime spécifique des conjoints de bateliers, inscrite en loi de finances pour 2008, n'apparaît plus dans le présent projet de loi car le dispositif aura disparu en 2009.

1.– Le congé de fin d'activité des routiers représente une charge croissante

L'État contribue à la compensation de la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers par la mise en œuvre d'un dispositif de congé de fin d'activité, assorti d'une contrepartie d'embauche pour les conducteurs routiers du transport de voyageurs et de marchandises de plus de 55 ans, ayant respectivement plus de 30 ans et de 25 ans de conduite. Ce dispositif a été mis en place suite à l'accord du 28 mars 1997.

Au titre de cette action, une dotation de 108,1 millions d'euros est prévue pour 2009, en hausse de 18,3 % par rapport à 2008. Cette forte augmentation s'explique par des effets « volume » et « prix ». D'une part, la cible de dossiers traités passe de 4 770 à 5 000. D'autre part, le coût moyen d'un dossier augmente de 19 000 euros à 21 600 euros.

L'État garantit également aux anciens conducteurs routiers un niveau de pension de retraite à taux plein lorsqu'ils parviennent à 60 ans avec un nombre insuffisant d'annuités de cotisation. Ce dispositif est prévu par le décret n° 55-1297 du 3 octobre 1954. Une dotation de 2,3 millions d'euros, en baisse de 6,1 %, est prévue pour 2009 en raison d'une diminution du nombre de bénéficiaires. En 2009, 732 personnes bénéficiaient du dispositif et recevaient un complément de retraite d'un montant moyen de l'ordre de 5 500 euros.

2.-L'État finance les pensions dues au titre de régimes de retraite aujourd'hui disparus

L'État participe au financement des retraites des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer et des anciens agents du chemin de fer de la Mure et des transports en commun de l'agglomération lyonnaise. Ce dernier élément a été transféré de l'ancienne action *Régimes de retraite des transports terrestres*, où il côtoyait les dotations aux régimes de retraite de la SNCF à la RATP, à cette nouvelle action.

La dotation atteint 65,6 millions d'euros pour 2009, en baisse de 5,1 % par rapport à 2008. L'extinction progressive du régime explique la diminution des crédits. Au 31 décembre 2007, environ 8 500 personnes bénéficiaient de ces pensions versées par l'État. Elles devraient être 7 000 en 2011.

III.– LA SUBVENTION AUX RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS S'ACCROÎT EN 2009

Le programme n°197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* retrace la subvention accordée par l'État pour assurer l'équilibre du régime de sécurité sociale ⁽¹⁾ des marins du commerce et de la pêche.

Conformément au souhait exprimé l'an dernier par vos Rapporteurs spéciaux, l'action n° 2 concernant la prévoyance, qui n'était dotée d'aucun crédit, a été supprimée dans le présent projet de loi. À noter que le responsable du programme n'est plus le directeur de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), organisme chargé de la gestion du régime, mais le directeur aux affaires maritimes.

L'évolution des crédits du programme est la suivante.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS AU PROGRAMME ENTRE 2008 ET 2001

(en millions d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009	2010	2011
Programme	719	747	765	787
Pensions de retraites des marins	711,3	738,6	na	na
Action sanitaire et sociale	7,7	8,8	na	na

Source : projet annuel de performances

A.– LE DÉSÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE DU RÉGIME NÉCESSITE LE VERSEMENT D'UNE SUBVENTION D'ÉQUILIBRE PAR L'ÉTAT

La subvention est octroyée à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM). Celui-ci présente la particularité d'être à la fois une direction d'administration centrale et un établissement public administratif. Au titre de la première fonction, l'ENIM propose aux pouvoirs publics les évolutions législatives et réglementaires nécessaires à la protection sociale des gens de mer. Au titre de la seconde, il gère la sécurité sociale des marins. En qualité de gestionnaire du régime de sécurité sociale des marins, l'ENIM administre deux caisses différentes. La caisse de retraite des marins (CRM), d'une part, est chargée du service des pensions et autres prestations vieillesse. La caisse générale de prévoyance (CGP), d'autre part, gère tous les autres risques de prévoyance sociale – accidents du travail, maladie, maternité, invalidité, décès, pertes d'effets maritimes en cas d'avarie ou de naufrage. La dotation de l'État, prévue au titre du présent programme, est versée à la caisse de retraite des marins.

Le régime de retraite et de sécurité sociale des marins est en déficit structurel. En matière de retraite, le rapport entre actifs et pensionnés s'établit à 0,29 en 2008. Il devrait augmenter légèrement entre 2011 et 2020, pour atteindre 0,35 en 2020. En dépit de cette amélioration, le régime de retraite devrait rester nettement déficitaire.

(1) Branche vieillesse et action sociale

ÉVOLUTION DES COTISANTS ET DES PENSIONNÉS ENTRE 2008 ET 2050 ⁽¹⁾

	Actifs commerce	Actifs pêche	Total Actifs	Droits Directs	Droits dérivés	Total Pensionnés
2008	15 300	20 800	36 100	75 670	47 100	122 770
2009	15 275	20 725	36 000	75 670	47 200	122 870
2010	15 250	20 650	35 900	75 670	47 300	122 970
2011	15 225	20 575	35 800	75 670	47 304	123 070
2020	15 000	20 000	35 000	52 829	48 485	101 314
2050	14 500	19 500	34 000	44 553	20 594	65 147

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Malgré ce déficit structurel, aucune réforme des taux de prestations et cotisations n'est envisagée. Le maintien du *statu quo* est justifié par la pénibilité du métier des marins.

Ce solde négatif structurel est comblé par la dotation de l'État, qui agit au titre de garant de la solidarité nationale. Elle s'établit à 747,5 millions en 2009, en hausse de 28,4 % par rapport à 2008. L'État ne verse aucune subvention au titre de l'assurance maladie. Depuis 2006, l'ENIM est en effet adossé financièrement au régime général qui lui verse une subvention d'équilibre pour cette action, de 188 millions d'euros pour 2009.

B.– LA DOTATION DE L'ÉTAT POUR 2009 EST EN HAUSSE POUR COMPENSER LES ALLÈGEMENTS DE CHARGES DÉCIDÉS FIN 2007

Les recettes de l'ENIM se décomposent en cinq blocs principaux : les cotisations et contributions, les compensations inter-régimes et transferts sociaux, les produits divers, mais aussi, depuis 2006, la contribution de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) à l'équilibre de la branche maladie du régime des marins, et enfin, la subvention d'équilibre de l'État.

(1) Pour 2020 et 2050, les effectifs de pensionnés ne concernent que la branche vieillesse.

RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DEPUIS 2006 DES RECETTES DE L'ENIM

(en millions d'euros)

Recettes	Exécution 2006	Exécution 2007	2008	Projet de budget 2009	Évolution 2009/2008 (en %)
Cotisations et contributions	165 719 001	158 413 522	167 900 000	141 971 000	- 15,44
Prise en charge de cotisations au titre du RIF	40 253 530	43 819 467	41 210 000	41 880 000	1,63
Prise en charge de cotisations autres titres	22 773 324	32 172 871	24 900 000	23 980 000	- 3,69
Compensations inter régimes – transferts CSG - FSV-FSI	466 971 213	441 333 807	407 550 000	396 900 000	- 2,61
Autres produits (produits de gestion - reprises sur provisions - produits exceptionnels)	33 467 048	34 068 794	41 340 000	38 761 000	- 6,24
Subventions	832 000 000	826 970 000	894 000 000	935 752 000	4,67
Subvention reçue de l'État	658 000 000	652 670 000	719 000 000	747 400 000	3,95
Subvention versée par le régime général	174 000 000	174 300 000	175 000 000	188 352 000	7,63
Total recettes	1 561 184 116	1 536 778 461	1 576 900 000	1 579 244 000	0,15

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

L'État, garant de la solidarité nationale, finance le solde entre les dépenses de pensions de retraite et les recettes. Le montant de cette subvention constitue 97 % des dépenses du programme, affectées à l'action *Pensions de retraite des marins*.

Cette subvention s'établit à 747,5 millions d'euros en 2009, en hausse de 4 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2008 et de 28,4 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2008. Cette évolution s'explique par la nécessité de financer de manière pérenne les allègements de charges sociales annoncées fin 2007. Le besoin de financement supplémentaire lié à ces allègements atteint environ 37 millions d'euros, qui correspond à la somme prévue par le décret d'avance du 27 juin 2008.

En 2010 et 2011, en l'absence de nouveaux allègements de charges, la dotation de l'État devrait augmenter dans une tendance de l'ordre de 2,5 % par an. En effet, l'érosion progressive des compensations entre régimes, ainsi que le tassement des cotisations lié à l'effritement de la masse salariale des marins, nécessitent une telle hausse. Rappelons que les compensations entre régimes sont dues au titre des pertes de recettes de cotisations supportées par l'ENIM en raison de l'instauration de la contribution sociale généralisée. Le tableau ci-après illustre cette évolution

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT À L'ENIM ENTRE 2007 ET 2011

(en millions d'euros)

	Exécution 2007	LFI 2008	2009 (p)	2010 (p)	2011 (p)
Retraite	1 082,9	1 096,6	1 106,07	1 116,2	1 135,5
Action sanitaire et sociale	8,5	8,9	9,4	9,6	9,9
Total dépenses	1 091,4	1 105,5	1 115,47	1 125,8	1 145,4
<i>Évolution en valeur absolue</i>		14,1	9,97	10,33	19,6
<i>Évolution en %</i>		1,29	0,9	0,93	1,74
Recettes	391,0	386,5	368,1	360,9	358,6
<i>Évolution en valeur absolue</i>		-4,5	-18,4	-7,2	-2,3
<i>Évolution en %</i>		-1,15	-4,76	-1,96 %	-0,64
Subvention État	652,7	719,0	747,4	764,9	786,8
<i>Évolution en valeur absolue</i>		66,3	28,4	17,5	21,9
<i>Évolution en %</i>		10,16	3,95	2,34	2,86

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT)

IV.- LES RÉGIMES DES MINES, DE LA SEITA ET LES AUTRES RÉGIMES SONT EN VOIE D'EXTINCTION

Les régimes sociaux et de retraite concernés par ce programme ont pour point commun d'être en extinction. Ils concernent en effet des industries en voie de disparition – les mines – ou des entreprises qui n'existent plus – SEITA, ORTF...

En 2009, 714 millions d'euros de subventions sont destinés à équilibrer ces régimes, en baisse d'un tiers par rapport à 2008. Cette forte baisse est liée à la diminution de la dotation à la caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines (CANSSM) ainsi qu'à la disparition de la contribution exceptionnelle de 145 millions d'euros qui a été versée en 2008.

Celle-ci était liée au transfert aux collectivités territoriales des personnels TOS et des personnels de DDE, qui a entraîné des recettes moins importantes pour le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. En effet, ces agents ne cotisaient plus au titre du régime des fonctionnaires de l'État. Cette perte de recettes pour l'État atteignait 179 millions auxquelles s'est retranché le montant des versements des collectivités employeurs au titre des agents ayant opté pour le détachement de longue durée, pour 34 millions d'euros. **Cette dotation de 145 millions d'euros, votée en loi de finances initiale pour 2008 au Sénat sur l'initiative du Gouvernement, n'avait donc aucun lien avec le programme.** Celui-ci joue le rôle de « réservoir » : il permet le transfert de crédits du budget de l'État vers le CAS.

Le programme *Régimes des mines, de la SEITA et autres* avait déjà joué un tel rôle en 2006. Une dotation de 3,3 milliards d'euros avait transité par le programme pour alimenter le CAS *Pensions*. Elle avait pour but de financer un versement anticipé de pensions, propre à assurer le respect du principe d'annualité budgétaire.

L'évolution des dotations du programme est la suivante.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS AU PROGRAMME ET À SES COMPOSANTES ENTRE 2008 ET 2011

(en millions d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009	2010	2011
Programme mines, Seita, autres	1 074	715	842	1 078
– Mines	800	587	na	na
– Seita	122	121	na	na
– Imprimerie nationale	0,05	0,07	na	na
– Régies ferroviaires d'outre-mer	5,2	5,2	na	na
– ORTF	0,8	0,8	na	na
– CAS Pensions	145,5	0	na	na

Source : projet annuel de performances

A.– LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES VOIT SON ÉQUILIBRE ASSURÉ PAR LA SUBVENTION DE L'ÉTAT ET PAR DES PRODUITS DE CESSIONS D'ACTIFS IMMOBILIERS

Le régime spécial de sécurité sociale minière gère l'ensemble des garanties liées aux risques maladie, accidents du travail, maladies professionnelles, invalidité, vieillesse, ainsi qu'un régime particulier de retraites, qui présente la caractéristique d'être un régime professionnel dont les critères d'affiliation conduisent à dégager deux types d'activité : l'extraction proprement dite, d'une part, et le personnel de gestion administrative et sanitaire des caisses régionales des mines (CARMI). Les dépenses de pensions représentent plus de 95 % de l'ensemble des dépenses du régime.

Depuis 2005, la Caisse des dépôts et consignations est chargée de la gestion du risque vieillesse et invalidité et du recouvrement des cotisations pour tous les risques. Elle sera rémunérée pour cette mission à hauteur de 23,7 millions d'euros en 2009. La caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) dirige et coordonne l'ensemble des actions des organismes du régime minier et assure le financement et la trésorerie commune des différentes prestations. Elle est aussi caisse unique pour la gestion du risque maladie et des accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP). Sept caisses régionales des mines (CARMI) sont chargées de la liquidation des prestations AT/MP. Elles assurent également la gestion de l'offre de soins ainsi que l'action sanitaire et sociale des personnes âgées.

Un décret du 2 novembre 2004 prévoit que la subvention de l'État ne couvre plus que la branche retraite du régime.

1.– Le déficit structurel du régime s'explique par la disparition progressive de l'industrie minière

Le régime se distingue par un déséquilibre extrême entre cotisants et pensionnés. Le rapport entre les premiers et les seconds atteint seulement 0,03.

Ce déséquilibre est dû à disparition progressive de l'industrie minière, qui explique le faible nombre de cotisants. Ceux-ci sont au nombre de 8 776 en 2008. Entre 2009 et 2011, le taux de diminution annuelle des cotisants atteindrait 16 % et leur nombre s'établirait à 5 114 en 2001.

Les caractéristiques de ce secteur d'activité, fortement intensif en main-d'œuvre, expliquent en outre le nombre élevé de pensionnés.

Le tableau ci-dessous illustre cette évolution.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COTISANTS ET DE PENSIONNÉS AU RÉGIME DES MINES
ENTRE 2008 ET 2011**

	2008	2009	2010	2011
Cotisants				
effectif	8 776	7 338	6 136	5 114
variation n/n-1	-14,4 %	-16,4 %	-16,4 %	-16,7 %
Pensionnés				
Droits directs				
effectif	197 145	192 097	186 838	181 425
variation n/n-1	-2,7 %	-2,6 %	-2,7 %	-2,9 %
Droits dérivés				
effectif	155 472	154 983	154 101	152 956
variation n/n-1	-0,2 %	-0,3 %	-0,6 %	-0,7 %
Invalides				
effectif	731	629	559	497
variation n/n-1	-7,7 %	-14,0 %	-11,1 %	-11,1 %
Total				
effectif	353 348	347 709	341 497	334 877
variation n/n-1	-1,7 %	-1,6 %	-1,8 %	-1,9 %

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

La spécificité de la profession explique que le régime des mines présente des particularités par rapport au régime général. Le montant de la retraite est proportionnel non pas au salaire, mais à la durée des services effectués, sur la base d'une rémunération forfaitaire du trimestre d'activité et d'une bonification par trimestre supplémentaire proportionnelle à la durée d'activité au fond.

Aucune nouvelle simulation sur les perspectives démographiques du régime n'a été transmise. On peut donc se reporter au rapport spécial ⁽¹⁾ sur le projet de loi de finances pour 2007, qui fait état de travaux du Conseil d'orientation des retraites.

2.– La subvention de l'État est appelée à assurer une part croissante des besoins de financement du régime

La subvention de l'État pour 2009 s'établit à 587,5 millions d'euros, contre 800 millions d'euro en 2008, soit une diminution de 26,5 %. Elle représente 30,7 % de l'ensemble des produits du régime.

(1) Rapport spécial de M. Tony Dreyfus, n°3363, annexe n°26, p. 42

COMPTE 2009 DU RÉGIME DE RETRAITE DES MINES

(en millions d'euros)

CHARGES 2009		PRODUITS 2009	
Pensions vieillesse–invalidité–veuvage	1 838	Cotisations	32,5
Autres charges techniques	7	Redevance hydrocarbures	3,7
Dotations aux provisions sur prestations	9,8	Total compensations	816,3
Charges financières		Autres produits d'exploitation	24
Charges exceptionnelles	7,2	Produits financiers	
Charges de gestion	52,1	Produits de gestion courante	21,6
		Produits exceptionnels	
		Produits de cession d'éléments d'actifs	420
		Reprise sur amortissements et provisions	8,5
		Sous-total PRODUITS avant subvention	1 326,6
		Subvention de l'État	587,5
Total CHARGES	1 914,1	Total PRODUITS	1 914,1

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

La diminution de la subvention de l'État est permise par les produits de cession d'éléments du patrimoine immobilier parisien de la caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines (CANSSM). L'objectif des produits de cession a été fixé à 590 millions d'euros pour 2008 et 2009. À fin 2008, le volume de cession effectif atteindrait 300 millions d'euros, à comparer aux prévisions fixées à 170 millions d'euros, ce décalage s'expliquant par le retard pris par le programme en 2007.

En raison de la chute du nombre de cotisants, la subvention de l'État devrait augmenter dans les prochaines années. En 2011, en l'absence d'un nouveau programme de cessions d'actifs, elle devrait couvrir 51,3 % des besoins du régime, contre une moyenne de 32 % entre 2001 et 2008, comme le montre le tableau suivant.

ÉQUILIBRE ENTRE EMPLOI ET RESSOURCES DU RÉGIME DES MINES DEPUIS 2001 (PRÉVISIONS POUR 2008 À 2011)

(en millions d'euros)

	2001	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Charges	2 364	2 428	2 069,7	1 968	1 942,2	1 904	1 914	1 872	1 840
Dont pensions	1 941	1 971	1 897	1 878	1 854	1 825	1 838	1 798	1 768
Produits	2 381	2 428	1 916,1	1 887	1 919,5	1 880	1 914	1 872	1 840
Dont subvention État (part dans l'ensemble des produits)	472,6 (20 %)	452,8 (18,6 %)	576,2 (30 %)	680,1 (36 %)	845,1 (44 %)	800 (42,6 %)	587,5 (30,7 %)	714 (38,1 %)	943,9 (51,3 %)
Résultat net	17	0	- 153,6	- 81	- 22,7	- 24	0	0	0

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

Cette évolution s'explique par la baisse du taux de la surcompensation entre régimes spéciaux. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit en effet la suppression de cette compensation spécifique à compter de 2012. Le régime de retraite des mines doit bénéficier, en 2008, d'un apport de 510 millions d'euros à ce titre. La disparition de cette source de financement à horizon 2012 devra donc être compensée par l'État.

B.- LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SEITA EST EN EXTINCTION PROGRESSIVE

Le régime spécial de retraite des employés de la société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA), qui est en extinction depuis 1984, fait l'objet d'une subvention d'équilibre de la part de l'État. Celui-ci s'est en effet engagé, lors de la privatisation de l'entreprise en 1993, à en assurer l'équilibre après perception de la cotisation annuelle libératoire et d'une soulte.

Lors de sa privatisation, la SEITA a donc versé une contribution unique forfaitaire – soulte – de 400 millions de francs (61 millions d'euros) à l'organisme gestionnaire du régime spécial de retraite, qui est l'association pour la prévoyance collective (APC)⁽¹⁾. La gestion de cette soulte a été confiée à CDC-Gestion, devenu depuis Natixis, l'objectif étant la restitution étalée jusqu'en 2026 du capital initial, majoré par les produits financiers. Au 1^{er} juillet de chaque année, est versée donc à l'APC une annuité correspondant à une fraction du capital initial - 2 % de 2002 à 2006, 3 % de 2007 à 2011, 4 % de 2012 à 2016, 5 % de 2017 à 2026 –, augmentée des produits financiers correspondant. En 2009, le montant prévu de l'annuité atteindrait 3,2 millions d'euros en 2009.

Par ailleurs, à la suite d'un accord avec le ministère du Budget, Altadis, qui a succédé à la SEITA, versera au régime un total de 14 millions d'euros entre 2009 et 2011 pour accompagner la réforme tendant notamment à indexer les pensions sur l'inflation, et non plus sur le point fonction publique.

Environ 10 000 personnes perçoivent des pensions de ce régime qui est géré par l'association pour la prévoyance collective (APC).

La structure des recettes ainsi que leur évolution sont résumées par le tableau ci-dessous.

COMPTES DU RÉGIME DE LA SEITA

(en millions d'euros)

	Réel 2007	2008	2009	2010	2011
Cotisations	13,4	11,5	10	8,6	7,1
Contribution forfaitaire	3	3,2	3,3	3,4	3,5
Surcompensation	18,3	15	14	13	12
Accord Altadis	0	0	5	5	4
Divers			5	10	10
Subvention État	109,5	126,2	121	122,1	128,6
TOTAL	144,3	155,9	158,9	162	165

Source : ministère du Budget, des comptes publics de la fonction publique

(1) Par une convention en date du 29 décembre 1994.

La subvention d'équilibre de l'État s'établit à 121 millions d'euros en 2009, en baisse de 4 % par rapport à 2008. Elle couvre les trois quarts des besoins de financement du régime. Sa diminution en 2009 est due au versement, évoqué plus haut, de 5 millions d'euros d'Altadis.

Elle devrait atteindre un pic en 2015, à 171 millions d'euros, puis décroître progressivement avec le stock de pensionnés.

C.– LES AUTRES RÉGIMES DU PROGRAMME SONT ÉGALEMENT EN EXTINCTION PROGRESSIVE

Les participations de l'État au régime de retraite de l'Imprimerie nationale, à la caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer (CRRFOM) et à la liquidation de l'Office de radiodiffusion et télévision française (ORTF) se traduisent par le versement de subventions à différents organismes de gestion de régimes quasi éteints, aux effectifs de quelques dizaines de retraités.

L'extinction progressive de ces régimes ainsi que leur caractère marginal explique que leur gestion ne fasse l'objet d'aucune évaluation de performance, sous la forme d'objectifs et d'indicateurs.

1.– La caisse des retraites de l'Imprimerie nationale

Les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 70 000 euros en 2009. Le régime de retraite de l'Imprimerie nationale, quasiment éteint, ne comportait plus que 9 bénéficiaires et plus aucun cotisant actif au 31 décembre 2007.

2.– La caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer

Les crédits demandés au titre de cette action, qui s'élèvent à 5,2 millions d'euros pour 2009, sont stabilisés depuis 2005 : ils tiennent compte de la revalorisation liée à l'inflation prévisionnelle et d'un nombre de bénéficiaires en légère diminution. En effet, le régime de la caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre mer (CRRFOM) comptait encore 263 bénéficiaires au 31 décembre 2007 et aucun cotisant actif.

3.– Les versements liés à la liquidation de l'ORTF

Les crédits demandés s'élèvent à 800 000 euros. Ils concernent la couverture de deux types de prestations :

– les rentes d'accidents du travail versées mensuellement aux agents de l'ex-ORTF victimes d'un accident du travail survenu avant le 1^{er} octobre 1963 et régies par le code de la sécurité sociale ;

– les allocations complémentaires de retraite servies aux agents non-journalistes de l'ORTF, en application d'un arrêté du 26 juin 1980.

Au 1^{er} janvier 2007, seuls 350 bénéficiaires demeuraient.

CHAPITRE II : LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Le compte *Pensions*, qui centralise et présente de façon synthétique l’ensemble des crédits que l’État consacre au service des pensions et des allocations viagères, serait doté de 50,3 milliards de crédits de paiement et d’autorisations d’engagement en 2009, en progression de 4,8 % par rapport à 2008.

I.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE

A.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE EST PRÉVU PAR LA LOLF

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a prévu, en son article 21, la création d’un compte d’affectation spéciale (CAS) dédié aux pensions de l’État afin de retracer dans un compte unique toutes les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires servis par l’État, afin que les recettes permettant d’assurer le versement des pensions soient en relations directe avec les dépenses.

En retraçant totalement et directement ces flux, les fondements d’une gestion du principal régime de retraite des agents de l’État sont posés. L’obligation d’une gestion du compte en équilibre, prévue par la loi organique, suppose une meilleure connaissance des dépenses et recettes. Elle impose, notamment pour ces dernières, une bonne visibilité sur les circuits et les rythmes de perception. Depuis l’exercice 2006, les crédits de pensions n’ont plus un caractère évaluatif mais sont limitatifs, ce qui impose des prévisions réalistes pour la détermination des recettes et dotations du CAS.

Il est à noter que les frais de gestion administrative liés aux coûts des services assurant les fonctions du régime de retraite – contrôles, liquidations, concessions, paiements – ne sont pas inscrits au programme de dépenses du compte d’affectation spéciale mais en dépenses du budget général⁽¹⁾. Les indicateurs de performance associés aux objectifs du CAS concernent donc, pour l’essentiel, des dépenses budgétaires inscrites hors du compte.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a modifié l’article 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui établissait le principe de la retenue pour pension, et a fait de l’État un employeur réputé banalisé, supportant une contribution employeur. Celle-ci, couplée à la retenue sur traitement du fonctionnaire, est appelée à couvrir le coût des pensions de retraite à la charge de l’État. **En pratique, cette contribution employeur s’analyse**

(1) *Au sein de l’action* Gestion des pensions du programme n°156 Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines

comme une subvention d'équilibre, puisque le taux de cotisation est calculé pour équilibrer – après prise en compte des autres recettes concernées – les charges budgétaires correspondantes.

La contribution pèse sur la masse salariale de chaque ministre employeur et de chaque programme, qui supporte ainsi une forme de coût complet des fonctionnaires qu'il emploie.

Le périmètre retenu par le compte des pensions est large. Il comprend toutes les pensions dont l'État est directement redevable :

- les pensions civiles et militaires de retraite ;
- les allocations temporaires d'invalidité servies aux personnels civils de l'État, et les pensions d'invalidité servies aux militaires et victimes civiles de guerre ;
- les pensions et rentes d'invalidité attribuées aux ouvriers des établissements industriels de l'État ;
- un certain nombre de prestations, allocations et traitements financés par l'État au titre de la « reconnaissance de la Nation » ou « d'engagements historiques ».

Le compte d'affectation spéciale *Pensions* se compose ainsi de trois programmes.

● Le programme n°741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*, placé sous la responsabilité du chef du service des pensions, retrace les opérations de recettes et dépenses relatives aux pensions de retraite et aux allocations temporaires d'invalidité. Il serait doté de 45,8 milliards d'euros en 2009. Le programme se décompose en trois actions, correspondant à trois types de financement bien identifiés en recettes et dépenses, et équilibrées par trois taux de contribution employeur distincts :

– une action *Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite*, qui serait dotée, pour 2009, de 36,6 milliards d'euros ;

– une action *Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite*, qui bénéficierait, en 2009, de 9,1 milliards d'euros ;

– et une action *Allocations temporaires d'invalidité (ATI)*, qui est, pour les fonctionnaires, l'équivalent des rentes d'accident du travail, et qui serait dotée de 140 millions d'euros.

● Le programme n°742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* retrace en recettes et en dépenses les opérations du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et des rentes accidents

du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM). Il serait doté de 1,8 milliard d'euros en 2009.

Le FSPOEIE a été institué par l'article 3 de la loi du 21 mars 1928 afin d'assurer, selon le principe de la répartition, la couverture des risques vieillesse et invalidité des ouvriers de l'État. La gestion de ce fonds, qui n'a pas de personnalité morale, ainsi que la liquidation et le paiement des prestations y afférentes sont confiés, depuis cette date et pour le compte de l'État, à la Caisse des dépôts et consignations.

Ce régime est caractérisé par un fort déséquilibre démographique.

Les principaux employeurs des ouvriers de l'État sont les ministères de la Défense – environ 41 700 cotisants, qui représentent près de 78 % de l'effectif cotisant, et plus de 91 100 pensionnés, soit 87 % du total – et de l'Équipement – environ 9 000 cotisants pour 8 700 pensionnés. Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* participe également au versement de la subvention d'équilibre, ainsi que l'établissement public *La Monnaie de Paris*.

• Le programme n°743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* regroupe tous les autres engagements viagers de l'État, qui présentent la double caractéristique de ne relever ni du code des pensions civiles et militaires de retraites ou du régime des ouvriers de l'État ni d'obéir à une logique contributive. Son mode de financement ressort intégralement de subventions d'équilibre comprises dans les crédits de divers programmes ministériels du budget général. Il serait doté de 2,66 milliards d'euros en 2009, en diminution de 9,5 %.

Ce programme, placé lui aussi sous la responsabilité du chef du service des pensions, retrace deux types d'opérations :

– les pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

– les prestations servies au titre de la reconnaissance de la Nation et d'engagements historiques de l'État.

Il se décline en sept actions : les deux premières, qui constituent l'essentiel des crédits du programme, retracent les pensions dues au titre de la retraite du combattant, les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire, ainsi que les pensions militaires d'invalidité. Les autres actions sont composées des pensions du régime des cultes d'Alsace-Lorraine, des allocations de reconnaissance des anciens supplétifs d'Algérie, des pensions servies aux sapeurs pompiers volontaires et aux anciens agents de la défense passive victimes d'accidents, des pensions d'anciens agents de la Compagnie du chemin de fer franco-éthiopien, et enfin, des allocations complémentaires et rentes d'invalidité servies à d'anciens personnels de l'ex-ORTF.

La réforme de l'IRCANTEC

Au cours de l'année 2008, l'IRCANTEC, qui est l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État des collectivités publiques, a été réformé. En l'absence de réforme, son rendement serait resté plus élevé que les régimes ARRCO et AGIRC. En conséquence, selon les estimations du Gouvernement, le régime aurait pu devenir déficitaire d'ici 2015 et voir ses ressources totalement épuisées d'ici 2030, du fait des conditions trop « généreuses » de versement des pensions

Deux critères de solvabilité à moyen et long terme ont été déterminés :

– le paiement des pensions doit être assuré sur une durée de trente ans par les cotisations futures et les réserves du régime ;

– le régime doit disposer, à horizon de 20 ans, d'un montant de réserves équivalent, au minimum, à une année et demi de prestations évaluées à cette date.

Cette réforme conduit à la diminution du rendement du régime. Le rendement réel passera ainsi de 12,09 % en 2008 à 7,75 % en 2015.

Le CAS *Pensions* n'est pas concerné par cette réforme.

B.– LA PERFORMANCE DU SERVICE DES PENSIONS EST SATISFAISANTE

Comme pour les régimes sociaux et de retraite, les pensions des fonctionnaires répondent à l'acquittement d'une dette viagère de l'État. Les dépenses du compte d'affectation spéciale, qu'il importe d'évaluer précisément en loi de finances initiale, conditionnent la détermination des ressources nécessaires à leur satisfaction. Dans ces conditions, l'évaluation de la performance ne devrait consister, comme pour les régimes sociaux et de retraite, pour des dépenses obligatoires, qu'à considérer la qualité de la gestion des régimes de pensions concernés.

Il n'en est rien : deux objectifs sont pour l'essentiel poursuivis, d'une part, la maîtrise des coûts administratifs de gestion des pensions civiles et militaires de retraite et de celles des ouvriers des établissements industriels de l'État, d'autre part, la maîtrise du besoin de financement de ces deux programmes. Il est à noter qu'aucun objectif ni aucun indicateur n'ont été définis pour le troisième programme du compte, celui des *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*.

Les gestionnaires évalués sont le service des Pensions pour le programme *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* et, pour le programme *Ouvriers des établissements industriels de l'État*, la Caisse des dépôts et consignations qui gère le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE).

1.– L'objectif de maîtrise du besoin de financement

L'objectif de maîtrise du besoin de financement des programmes *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* et *Ouvriers des établissements industriels de l'État* est suivi par les indicateurs d'âge moyen à la date de radiation des cadres et de durée moyenne de cotisation. Ils doivent permettre de mesurer l'effet direct de la réforme du 21 août 2003 sur les comportements des agents publics et, notamment, d'apprécier comment évolue l'arbitrage « âge de départ / niveau de la retraite ». Au sein des pensions civiles et militaires, on constate un allongement progressif de la durée de cotisation, avec une prévision de 141,92 trimestres en 2008 contre une réalisation de 140,43 trimestres en 2006 ainsi que des départs plus tardifs, à 59,38 ans dans la prévision pour 2008 contre 59,01 ans en 2009.

Dans le présent projet de loi de finances, un autre indicateur de performance est retenu pour les seules pensions civiles de retraite : la part des agents concernés par la décote et la surcote. 17 % des agents devraient être concernés par la décote en 2008, contre 12 % en 2006, et 35 % profiteraient de la surcote, contre 25 % en 2006.

Il semble donc que la réforme de 2003 porte ses fruits. Toutefois, ces indicateurs restent imparfaits. La mesure de la durée moyenne de cotisation et de l'âge moyen de radiation des cadres ne concerne que 80 % des départs car les départs anticipés des parents de trois enfants et les départs pour invalidité ne sont pas pris en compte. Or, ces types de départs contribuent à tirer les indicateurs vers le bas. Concernant la surcote et la décote, ne sont pas pris en compte les agents bénéficiant du minimum garanti, ce qui a les mêmes conséquences.

Il est clair enfin que **ces données ne donnent qu'un éclairage lacunaire sur le vaste sujet du financement des pensions des fonctionnaires de l'État**, alors que d'autres questions se posent, comme la répartition du financement des retraites entre les agents et les personnes publiques contributives.

2.– L'objectif de maîtrise des coûts administratifs

L'objectif de maîtrise des coûts administratifs de gestion est suivi par plusieurs indicateurs qui s'avèrent adaptés à la particularité des crédits concernés : il s'agit de « *maîtriser le coût de la gestion des pensions* », en s'attachant à réduire le coût unitaire d'une primo-liquidation. La prévision pour 2008, pour le programme *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations d'invalidité* indique un coût de 615 euros, en baisse de 10 euros par rapport à 2007.

À l'indicateur relatif au coût unitaire d'une primo-liquidation, le programme *Ouvriers des établissements industriels de l'État* associe le rapport entre la rémunération versée par l'État à la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du dispositif, et le montant des prestations servies. Il apparaît en effet indispensable que les services gestionnaires fassent l'objet d'une évaluation

spécifique de leur performance. Toutefois, il est permis de douter de l'intérêt de la mesure du coût de la primo-liquidation pour ce programme, dans la mesure où la CDC se contente de contrôler la liquidation, qui demeure assurée par les services des ministères. La mesure du taux de récupération des indus et trop-versés complète l'évaluation de la performance du programme *Ouvriers des établissements industriels de l'État*.

3.– L'objectif d'équilibre du programme *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations d'invalidité*

Enfin, un troisième objectif est apparu en 2007 au titre du premier programme : il concerne l'équilibre du programme lui-même et l'indicateur qui lui est associé doit mesurer l'écart entre la prévision et l'exécution des dépenses de pension. Cet indicateur comporte un effet pervers dans la mesure où il incite à calibrer la dotation au plus juste, sans prévoir de marge de sécurité. Il suppose donc qu'un risque de sous-dotation puisse être pris, même si ses conséquences peuvent peser sur les organismes gestionnaires.

Cet indicateur, destiné à optimiser la prévision de dépenses et de recettes, a été abandonné concernant les pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

C.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007 ET 2008

1.– La mauvaise exécution de l'exercice 2007 a pesé sur le niveau de la trésorerie du programme *Pensions civiles et militaires de retraites et allocations d'invalidité*

a) *L'exercice 2007*

En 2007, le compte a connu une exécution déficitaire de 806 millions d'euros :

– la loi de finances pour 2007 prévoyait un solde déficitaire de 200 millions d'euros, financé par prélèvement sur la trésorerie ;

– une moins-value nette de 286 millions d'euros a été constatée sur les recettes, due principalement à des moindres recouvrements sur les contributions « employeurs » de France Télécom pour 133 millions d'euros, de La Poste pour 115 millions d'euros et des autres établissements publics pour 125 millions d'euros ;

– les dépenses enfin ont connu une évolution supérieure de 321 millions d'euros aux prévisions. Les dépenses de pensions, hors compensation, affiliations rétroactives et intérêts moratoires, connaissent notamment un dépassement de 109 millions d'euros. Comme vos Rapporteurs spéciaux l'ont noté dans le

commentaire du rapport annuel de performances pour 2007⁽¹⁾, on peut estimer que la fixation des crédits en loi de finances initiale a été opérée au plus juste. Par ailleurs, les dépenses de compensation, affiliations rétroactives, intérêts moratoires et autres transferts ont dépassé la prévision de 212 millions d'euros, dont 54 millions de trop-perçus reversés à La Poste à titre rétroactif pour 2006.

Cette mauvaise exécution a pesé sur la trésorerie du programme. Celle-ci avait été constituée en 2006 par un versement d'un milliard d'euros en provenance de l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT), pour résorber le décalage temporel existant entre encaissement des recettes et versement des pensions. Suite à l'exercice 2007, son niveau est passé de 1 147 millions d'euros au 1^{er} janvier 2007, à 341 millions d'euros au 31 décembre 2007.

L'article 36 de la loi de finances pour 2006 a prévu que la trésorerie doit être reconstituée en début d'année à son niveau initial – soit 800 millions d'euros depuis la loi de finances pour 2007 –, ce qui permet d'éviter de contourner le caractère limitatif des crédits de pensions. Cette reconstitution n'a toutefois pas eu lieu au 1^{er} janvier 2008.

b) L'exercice 2008

Au 31 juillet 2008, 59,2 % des recettes ont été perçues, soit un niveau supérieur au pourcentage attendu après sept mois d'exécution (58,3 %). Ce pourcentage élevé s'explique principalement par le versement intégral des contributions exceptionnelles de France Télécom et La Poste dès le mois de janvier. Cette anticipation dans le versement crée une distorsion : il est difficile d'évaluer le niveau des recettes du fait de ce versement anticipé.

En dépenses, 58,24 % des montants ont été consommés, conformément aux prévisions.

Au 31 juillet, la trésorerie apparaît en hausse de 418 millions par rapport au début d'année, à environ 759 millions d'euros. Cette amélioration étant principalement due au rythme accéléré de perception des recettes, elle ne préjuge pas de l'état de la trésorerie au 31 décembre 2008.

2.– L'exécution du programme *Ouvriers des établissements industriels de l'État*

En 2007, le solde d'exécution du programme s'établit à - 25 millions d'euros. Il est dû notamment à une hausse non anticipée de 30 millions d'euros des dépenses de prestations vieillesse et d'invalidité. Le rapport annuel de performances ne donne pas d'explications sur cette évolution.

(1) Rapport n° 1004 de M. Gilles Carrez sur le règlement des comptes pour 2007, p.305

Au 30 juin 2008, les comptes de charge sont en écart de - 0,2 % par rapport à la prévision, en raison d'une légère surestimation, en loi de finances initiale, du montant des prestations vieillesse de droit direct, à hauteur de 2,7 millions d'euros. Les comptes de produits sont en écart de + 0,5 % entre la réalisation et la prévision, soit 4,1 millions d'euros, écart principalement expliqué par une sous-estimation des produits financiers de 3,6 millions d'euros et de la contribution du ministère de la Défense pour 5,22 millions d'euros, compensée en partie par une surestimation des cotisations de l'ordre de 4,22 millions d'euros.

3.— L'exécution du programme *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*

En 2007, un solde d'exécution positif de 27 millions d'euros s'est dégagé, lié à la surestimation des prévisions de dépenses.

En 2008, le rythme des dépenses apparaît, au 31 juillet, en ligne avec le calendrier. Les crédits des deux principaux programmes, *Reconnaissance de la Nation* et *Réparation*, sont consommés à hauteur, respectivement, de 57,2 % et 58,3 %.

II.- LE BESOIN DE FINANCEMENT DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE DEVRAIT S'ACCROÎTRE À L'HORIZON DE L'ANNÉE 2011

En 2009, les dépenses au titre des pensions civiles et militaires de retraite et des allocations temporaires d'invalidité représenteront 45,8 milliards d'euros, en hausse de 5,6 % par rapport à 2008.

Au sein de cette section, le régime des personnels militaires est si différent de celui des fonctionnaires civils qu'il peut s'analyser comme constituant un régime spécial de retraite en lui-même.

Avec un ratio pondéré cotisants/pensionnés de l'ordre de 1,4, l'équilibre actuel du régime est relativement satisfaisant.

PRINCIPAUX CHIFFRES DU RÉGIME DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES EN 2007

(en millions d'euros)

	Fonctionnaires civils	Militaires	Total
Nombre de cotisants (1)	2 120 000	336 000	2 456 000
Nombre de retraités (2)	1 577 387	556 002	2 133 389
Nombre de nouveaux retraités (3)	99 239	19 035	118 274
Dont ayants droit	81 289	10 655	91 944
Dont ayants cause (4)	17 950	8 380	26 330
Dépense de pensions (5)	31 308	8 523	39 831

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

A.- LES DÉPENSES DU RÉGIME POURSUIVENT LEUR CROISSANCE

1.- Les pensions civiles de retraite

La charge des pensions civiles, estimée à 36 577 millions d'euros pour 2008, se décompose en trois catégories de dépenses distinctes.

Les *dépenses de pensions civiles* elles-mêmes, de l'ordre de 33 009 millions d'euros en 2008 – 33 067 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale –, devraient atteindre 35 377 millions d'euros en 2009, soit une progression de 7,2 %, liée à plusieurs éléments :

- la prise en compte sur l'année 2009 des pensions radiées en 2008, pour un montant de 363 millions d'euros, moindre dépense qui est néanmoins plus que compensée par le paiement sur l'ensemble de l'année 2009 des pensions du flux des entrants de 2007, à hauteur de 1 299 millions d'euros ;

- le solde résultant des mouvements d'entrée de nouveaux pensionnés et de sorties pour décès, qui appelle un financement de l'ordre de 729 millions d'euros ;

– l’effet de la revalorisation des pensions en paiement, indexées sur l’inflation, qui alourdit la charge de 668 millions d’euros ;

– les « révisions de l’année 2009 » de 9 millions d’euros, qui constituent des ajustements techniques ;

– l’évolution de la dépense des indemnités temporaires de retraite pour 26 millions d’euros.

La progression rapide des pensions s’explique donc par l’effet du choc démographique lié à l’arrivée à l’âge de la retraite des générations nées après guerre. De manière conjoncturelle, l’inflation relativement forte en 2008 pèse également sur les dépenses.

Les *transferts de compensation* entre régimes obligatoires de base de sécurité sociale sont, quant à eux, estimés, en 2008, à 1 148 millions d’euros.

Enfin, *les versements* au régime général d’assurance vieillesse (CNAV), ainsi que les versements au régime complémentaire des agents non titulaires de l’État et des collectivités publiques (IRCANTEC), au titre des fonctionnaires civils radiés des cadres avant quinze ans de services, nécessitent de transférer vers les régimes d’accueil les cotisations et contributions correspondant aux périodes concernées. La dépense relative à ces affiliations rétroactives est estimée, pour 2009, à 46 millions d’euros.

2.– Les pensions militaires de retraite

La spécificité des pensions militaires justifie une présentation rapide de ce régime. La Cour des comptes a consacré aux spécificités des pensions militaires une partie de son rapport public annuel pour 2005 paru en février 2006.

a) *Les spécificités*

Les dispositions combinées de deux textes, le statut général des militaires et le code des pensions civiles et militaires, autorisent une série de spécificités par rapport à la plupart des autres agents de l’État, qui sont de trois ordres :

- l’entrée en jouissance de la pension de retraite est plus précoce ;
- des bonifications diverses permettent d’allonger la durée des services ;
- les règles de cumul d’une pension militaire de retraite avec une rémunération d’activité sont plus larges.

Les militaires non officiers peuvent bénéficier d’une pension de retraite à jouissance immédiate, au bout de quinze années de service.

Les officiers, s’ils partent entre quinze et vingt-cinq années de service, ont la possibilité de bénéficier d’une pension de retraite à jouissance différée qui ne leur sera versée qu’à la date de leur cinquantième anniversaire sauf en cas de mise

à la retraite pour invalidité où la jouissance est immédiate. Au bout de vingt-cinq années de service, la jouissance de la pension de retraite des officiers devient immédiate.

b) Les bonifications

Les personnels militaires bénéficient d'une série de bonifications.

Tous les services militaires donnent lieu, de manière systématique, à une bonification d'un cinquième de leur durée réelle dans la limite de cinq annuités.

Les militaires ont droit, le cas échéant, à une bonification au titre des « *campagnes, notamment en temps de guerre et pour services outre-mer* ». Chaque opération – OPEX actuellement – doit donner lieu à la fixation d'un taux. De même, certaines zones sont classées dans un barème permettant l'ouverture d'un droit.

L'article R.20 du code des pensions civiles et militaires prévoit qu'ouvrent droit à des bonifications les services aériens commandés, exécutés en dehors des opérations de guerre. De même, les services sous-marins ou subaquatiques exécutés en dehors des opérations de guerre donnent lieu à bonifications pour les militaires. Le bénéfice de cette bonification est concentré sur un nombre de corps limité : essentiellement les personnels navigants et les marins.

Enfin, un dernier type de bonifications peut être servi aux militaires ayant effectué des études préliminaires au service.

Le code des pensions civiles et militaires de retraite permet aux militaires non officiers, s'ils quittent le service après quinze ans et avant vingt-cinq ans, de cumuler intégralement leur retraite militaire à jouissance immédiate avec une rémunération d'activité publique, ce qui rend particulièrement favorable leur reconversion dans des emplois publics. Pour les officiers et les sous-officiers dont la durée des services excède 25 ans, un tel cumul n'est possible qu'à partir de la limite d'âge de leur grade, ce qui constitue le droit commun.

c) Des modalités particulières d'application de la réforme de 2003

Si les militaires sont globalement concernés, comme l'ensemble des agents de l'État, par la réforme des retraites, les dispositions particulières dont relèvent actuellement les militaires au regard du code des pensions civiles et militaires, les placent dans une situation relativement favorable.

Pour l'essentiel, les spécificités du régime des pensions militaires de retraite ont été réaffirmées dans la loi. Le dispositif général a donc été adapté aux spécificités militaires. Ainsi ont été maintenus le principe de la retraite à jouissance immédiate à 15 ans pour les non-officiers et à 25 ans pour les officiers, comme la retraite à jouissance différée et les dispositions relatives aux officiers sous contrat ; le système des bonifications ; le taux maximal de remplacement

(80 %) avec la prise en compte des bonifications, les règles relatives au cumul de la pension militaire.

En outre, le système de décote, mis en place afin d'inciter l'ensemble des agents de l'État à travailler plus longtemps, fait l'objet de modalités d'application et de calculs dérogatoires pour les militaires. Le facteur discriminant est constitué par l'âge de départ. Si cette limite est inférieure à 50 ans, le militaire non-officier ne se voit appliquer aucune décote dès lors qu'il a effectué une carrière minimum de 17,5 ans ; le militaire officier doit effectuer une carrière minimum de 27,5 ans. En cas de départ à un âge égal ou supérieur à 50 ans, le militaire est soumis aux mêmes règles de décote que celles appliquées aux fonctionnaires civils.

De plus, une disposition insérée par amendement à la loi du 21 août 2003 portant réforme du code des pensions civiles et militaires (devenue le VI de l'article 5) modifie l'économie générale de la réforme. Elle prévoit que *« la durée des services et bonifications exigée des fonctionnaires de l'État et des militaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite est celle qui est en vigueur lorsqu'ils atteignent l'âge auquel ou l'année au cours de laquelle ils remplissent les conditions de liquidation d'une pension en application des articles L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite dans leur rédaction issue de la présente loi. »* **Comme un militaire atteint sa limite d'âge plusieurs années après avoir acquis le droit de faire liquider sa pension, plus du quart des officiers (28 %) et la moitié des sous-officiers dans les cadres en 2003 verront leur pension liquidée sur la base des taux antérieurs à la réforme, car ils auront déjà acquis le droit à pension.** Dans ces conditions, l'impact de la réforme ne sera perceptible que dans plusieurs années. La combinaison de ces mesures limitera singulièrement, dans un premier temps – jusqu'en 2015, les incidences financières individuelles de la réforme.

d) Un régime très déséquilibré

Ces spécificités contribuent à expliquer le déséquilibre sérieux du régime des pensions militaires de retraite.

La charge des pensions militaires de retraite, de l'ordre de 8 665 millions d'euros en exécution pour 2008, devrait atteindre 8 930 millions d'euros en 2009. Cette progression de 3,1 % tient aux éléments suivants :

– une moindre dépense de 113 millions d'euros au titre des titulaires de pensions décédés en 2008 ;

– une charge alourdie par le paiement sur l'ensemble de l'année 2009 des pensions des entrants de 2008, à hauteur de 129 millions d'euros, ainsi qu'une prise en compte du solde des entrées et sorties de 2007, qui représente 62 millions d'euros ;

– de l'effet lié à la revalorisation, pour 175,5 millions d'euros ;

– et enfin, l'effet positif des « révisions de l'année 2008 » pour un montant de 3 millions d'euros, et de la revalorisation des pensions en paiement à hauteur de 74 millions d'euros.

Les versements au régime général d'assurance vieillesse (CNAVTS) et au régime complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC), au titre des militaires quittant l'armée sans avoir acquis de droit à pension, sont, quant à eux, estimés à 179 millions d'euros.

3.– Les allocations temporaires d'invalidité

Les fonctionnaires civils atteints d'une invalidité imputable au service, par suite d'accident de service ou de maladie professionnelle, et entraînant une incapacité permanente d'au moins 10 %, peuvent prétendre à une allocation temporaire d'invalidité (ATI) cumulable avec le traitement en application de l'article 65 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique de l'État.

Les conditions d'attribution de cette allocation sont actuellement fixées par le décret n° 60-1089 du 6 octobre 1960. La loi de finances pour 2006 a créé une contribution à la charge de l'État employeur, destinée à financer cette prestation. Son assiette est identique à celle de la contribution employeur pour charges de pension. Le taux de cette contribution, calculé *ex ante*, en tenant compte de l'évolution attendue de la charge des ATI et de la masse des traitements indiciaires sur laquelle est assise la contribution, s'établit pour 2009 à 0,32 %, contre 0,31 % en 2008.

La charge liée aux allocations temporaires d'invalidité (ATI), de l'ordre de 137,8 millions d'euros en 2008 – inférieure donc aux 138 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale –, devrait représenter 140 millions d'euros en 2009. Les déterminants de l'évolution de la dépense sont les suivants :

– les effets nombre et structure, tout d'abord, avec le nombre des allocataires, environ 63 000 depuis 2002, et le taux moyen d'invalidité, de 17 %, qui restent relativement stables, et dont les effets sur la dépense devraient donc être négligeables en 2009 ;

– et l'effet de la revalorisation des ATI, qui varie selon que le bénéficiaire est retraité ou en activité. Elle devrait atteindre 2,2 millions d'euros au total.

B.– LA STRUCTURE DES RECETTES DU RÉGIME ÉVOLUE VERS UN POIDS RELATIF PLUS IMPORTANT DES « COTISATIONS EMPLOYEURS » VERSÉES PAR LES MINISTÈRES

Le financement du régime est assuré principalement par trois types de ressources :

– les cotisations salariales, dont le rendement diminue en raison du non remplacement de près d'un départ à la retraite sur deux en 2009.

– les cotisations « employeurs », qui sont versées par les ministères et dont le taux s'ajuste de façon à équilibrer le compte.

– les contributions de France Télécom et de La Poste, qui sont en baisse. D'une part, les contributions libératoires, qui s'assimilent à des cotisations, sont sur une tendance baissière en raison de la disparition progressive du stock de fonctionnaires de ces entreprises. D'autre part, les contributions exceptionnelles disparaîtront en 2010 pour La Poste et 2011 pour France Télécom.

Au total, ce sont les « cotisations employeurs » qui sont appelées à prendre une part grandissante dans le financement des pensions des fonctionnaires civils de l'État.

1.– Les retenues pour pensions ou « cotisations salariales » décroissent en raison de la diminution du nombre de fonctionnaires de l'État

Le produit des retenues pour pension supportées par les fonctionnaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR), à hauteur de 7,85 % de leur traitement indiciaire depuis 1991, comprennent également les retenues sur les rémunérations des fonctionnaires de France Télécom. L'ensemble de ces retenues devrait représenter 4 755 millions d'euros en 2009, à comparer à 4 744 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2008. La somme des retenues est donc stable. La tendance à la baisse du niveau des cotisations, liées à celle des effectifs des fonctionnaires civils de La Poste et de France Télécom ainsi qu'au faible dynamisme des rémunérations brutes constituant l'assiette des cotisations, est contrebalancée par une hausse de 39 millions d'euros des retenues pour pensions des personnels militaires.

Le rapport ⁽¹⁾ de M. Gilles Carrez sur le présent projet de loi de finances a mis en évidence plusieurs éléments expliquant la tendance à la baisse des retenues pour pensions, en adéquation avec la diminution des rémunérations ramenées de 73,2 milliards d'euros en 2008 à 71,8 milliards d'euros en 2009. Le taux global de non remplacement des agents publics partant à la retraite est proche d'un sur deux. Concrètement, cela signifie que, sur les 68 740 équivalents temps plein (ETP) de départs à la retraite prévus en 2008, 30 529 ne seraient pas remplacés, soit 44 %.

(1) Rapport général n°1198, tome I, p.9-11 et 84

En conséquence, le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État soumis à l'approbation parlementaire est de 2 122 517 ETPT pour 2009, soit 2 110 810 ETPT hors budgets annexes. Ce plafond est inférieur de 64 124 ETPT à celui fixé en loi de finances pour 2008. Indépendamment des mesures d'ordre technique et des transferts, le budget 2009 prévoit une diminution de 27 470 ETPT. Dans les faits, la diminution de l'assiette de cotisations au CAS *Pensions*, à cause notamment de 14 182 agents transférés aux collectivités territoriales, a pour corollaire une augmentation de la contribution employeur pour les ministères concernés.

Le calcul des recettes du CAS retient 55,02 euros comme valeur moyenne du point fonction publique, soit une progression de 0,63 % par rapport à la valeur moyenne du point constatée en 2008 – + 0,5 % au 1^{er} juin 2009 et + 0,3 % au 1^{er} octobre 2009.

2.– Les contributions des employeurs, hors France Télécom et La Poste, assurent l'équilibre du régime

Le produit de la contribution employeur, créée par l'article 63 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dont les taux sont fixés par décrets pour les personnels civils, les personnels militaires et les allocations temporaires d'invalidité, devrait atteindre 36 701 millions d'euros en 2009 à comparer à 34 465 millions d'euros en 2008 (+ 6,5 %), hors contributions de La Poste et de France Télécom.

Les différents taux sont calculés pour équilibrer, après prise en compte des autres recettes, l'action concernée. L'augmentation significative des contributions des employeurs est donc symétrique à la diminution des recettes de retenues pour pensions prélevées sur les rémunérations des agents. Les taux des contributions augmentent donc sensiblement.

Outre ces trois contributions, un taux de contribution employeur spécifique est versé au titre des pensions des fonctionnaires de l'État et des militaires pour la constitution des droits à pension des fonctionnaires ou agents employés par des organismes dotés de l'autonomie financière (article R. 81 du code des pensions civiles et militaires de retraite), selon les termes de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

Le taux de cette contribution employeur a été porté de 33 % à 39,5 %, le 1^{er} janvier 2007, puis à 50 % en 2008 et sera porté à 60,44 % au 1^{er} janvier 2009. Ce relèvement explique la progression du rendement de la contribution, puisqu'elle devrait atteindre 1 782 millions d'euros en 2009 à comparer à 1 555 millions d'euros en 2008.

**PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE :
ÉVOLUTION DU « TAUX » DE LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR**

(en pourcentage)

	Taux de cotisation « fonctionnaires civils »	Taux de cotisation « militaires »	Taux de cotisation « allocations temporaires d'invalidité »
Loi de finances initiale 2006	49,9	100	0,30
Loi de finances initiale 2007	50,74	101,05	0,31
Loi de finances initiale 2008	55,71	103,5	0,31
Projet de loi de finances 2009	60,44	108,82	0,32

Source : projet annuel de performances

3.– Les contributions exceptionnelles de France Télécom et La Poste vont être consommées en avance sur les échéanciers prévus

Aux contributions de l'État s'ajoutent celles de La Poste et de France Télécom, qui s'inscrivent dans le cadre des relations financières compliquées de l'État avec ses correspondants publics non étatiques. La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 avait prévu que La Poste et France Télécom devaient assurer la prise en charge intégrale des dépenses de pensions dues à leurs fonctionnaires, à la différence des autres établissements publics employeurs de fonctionnaires qui sont assujettis à une contribution déterminée par l'application d'un taux spécifique.

Cette position n'était plus tenable car la réglementation communautaire impose le passage aux normes comptables IFRS, ce qui suppose que les entreprises disposent des actifs nécessaires à la couverture de l'ensemble des engagements qu'elles prennent à l'égard de leurs salariés, en particulier des avantages en matière de retraites. Ce n'était pas le cas de La Poste qui, au 31 décembre 2005, estimait ses engagements de retraites pour les fonctionnaires à 76 milliards d'euros – avec un taux d'actualisation élevé de 4,3 % ayant pour effet de minorer cette estimation – à comparer à 4,26 milliards d'euros de capitaux propres. En effet, l'évolution démographique des populations d'actifs et de retraités chez les fonctionnaires de La Poste, présentée dans le tableau suivant, explique la dérive de ses charges de pensions.

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES DE LA POSTE

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fonctionnaires retraités	152 816	156 489	160 319	167 812	167 942	171 706	177 580	185 151	189 988	196 324
Fonctionnaires actifs	241 962	237 706	231 931	229 858	223 393	216 507	204 929	196 185	186 004	174 164

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

La mise en extinction du corps des fonctionnaires par l'emploi désormais exclusif de salariés de droit privé a ainsi exposé La Poste à un effet de ciseaux entre les retenues sur traitement, qui disparaissent au fur et à mesure de l'achèvement des carrières des postiers fonctionnaires et les charges afférentes à ces fonctionnaires lors de leur accès à la retraite.

Par ailleurs, l'interdiction des aides d'État suppose que lesdites entreprises soient placées dans une posture d'équité avec leurs concurrents. Le transfert juridique de la charge des pensions à l'État est donc intervenu pour France Télécom dès 1996 et pour La Poste en 2006.

Les pensions des agents retraités de France Télécom et de La Poste font l'objet de contributions portées en recettes du compte d'affectation spéciale *Pensions* depuis sa création au 1^{er} janvier 2006.

Le produit des contributions de La Poste et de France Télécom et de leurs établissements publics de financement des retraites est estimé à 3 931 millions d'euros en 2009 au lieu de 4 033 millions d'euros en 2008. La diminution de 2,5 % est limitée par rapport à la baisse de 15 % constatée en 2008. **Cette évolution s'explique par un versement anticipé des sommes dues par l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT) et de l'établissement public national de financement des retraites de La Poste (EPNFRLP).**

La diminution des contributions libératoires de ces deux entreprises est une tendance de long terme, due à la disparition progressive des fonctionnaires présents dans ces deux entreprises, comme le montre le tableau suivant.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FONCTIONNAIRES À LA POSTE ET CHEZ FRANCE TÉLÉCOM

Année (31 décembre)	2007	2008	2009	2010	2011
La Poste	167 860	158 860	141 060	132 460	132 460
France Télécom	87 001	81 100	75 600	69 750	63 400

Source : entreprises. Y compris les congés de fin de carrière pour France Télécom, congés durant lesquels les agents ne sont plus en activité mais cotisent encore au régime des retraites de l'État

a) La contribution de France Télécom

- La contribution libératoire

À partir de 1997, la loi du 2 juillet 1990 modifiée en 1996 a eu pour effet de ramener les cotisations de retraites et autres charges sociales payées par France Télécom à un niveau comparable à celui supporté par les autres opérateurs de télécommunications opérant en France, sans modifier les prestations reçues par les fonctionnaires, y compris leurs retraites.

Afin de compenser l'acquittement de ces avantages, France Télécom verse une contribution libératoire mensuelle, égale à un certain pourcentage du montant total du traitement de base versé aux agents fonctionnaires, et fixé chaque année afin d'égaliser le niveau général des charges sociales de France Télécom avec celui de son secteur. Son évolution est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DU TAUX DE LA CONTRIBUTION LIBÉRATOIRE DE FRANCE TÉLÉCOM

(en pourcentage)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
37,00	37,70	37,60	37,80	36,45	36,20	36,20	36,20

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

● La contribution forfaitaire

La loi de finances pour 1997 a imposé en outre à France Télécom de verser une contribution forfaitaire exceptionnelle de 5,7 milliards d'euros à l'Établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT), qui a été payée en totalité sur l'exercice 1997. Chaque année cet établissement public reverse au budget de l'État, dans la limite de ses actifs, une somme au montant fixé à 153 millions d'euros en 1997, et majoré les années suivantes, chaque année, de 10 %, pour déterminer le versement.

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'EPGCEFT versera en 2009 et 2010 des sommes supérieures de 100 millions d'euros, respectivement à 578 et 627 millions d'euros, par rapport à ce que la loi de finances pour 1997 avait prévu. C'est l'article 26 du présent projet de loi qui prévoit une telle disposition. En contrepartie, la somme versée au titre de l'année 2011 sera réduite de 200 millions d'euros, à 252 millions d'euros.

VERSEMENTS DE LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE TELS QUE LA LOI DE FINANCES POUR 1997 LES PRÉVOIT

	2009	2010	2011
versements de l'EPGCEFT au budget de l'État	478 450 321,71	526 295 353,88	452 073 426,13
disponible au 31 décembre de l'année	978 374 780,01	452 079 426,13	0

VERSEMENTS DE LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE TELS QUE L'ARTICLE 26 DU PRÉSENT PROJET DE LOI LES PRÉVOIT

	2009	2010	2011
versements de l'EPGCEFT au budget de l'État	578 405 321,71	626 295 353,88	252 079 426,13
disponible au 31 décembre de l'année	878 374 780,01	252 079 426,13	0

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

Déjà, la loi de finances pour 2006 avait prévu, qu'en complément du versement annuel de 2006, l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom verse, à titre exceptionnel, une somme de 1 milliard d'euros au profit de la première section du compte d'affectation spéciale *Pensions* afin d'assurer une base de fonds de roulement au compte.

En 2009 à nouveau, l'échéancier des versements prévus en loi de finances pour 1997 n'est pas respecté pour permettre au CAS *Pensions* d'être à l'équilibre sans effort supplémentaire de l'État. L'État devra toutefois compenser, en 2011, le montant amputé de 200 millions d'euros de la contribution exceptionnelle.

Au-delà de 2011, en l'absence de nouvelles ressources, l'équilibre du CAS ne pourra être atteint que par la hausse des cotisations des ministères employeurs.

b) La contribution de La Poste

S'agissant de La Poste, la loi du 2 juillet 1990 avait mis à sa charge une contribution obligatoire couvrant les pensions dues à ses fonctionnaires. Il a été prévu en loi de finances pour 2007 qu'il s'y ajoute une contribution complémentaire d'ajustement.

● La contribution libératoire

Les modalités de financement des retraites de La Poste ont changé en 2007. L'article 150 de la loi de finances rectificative pour 2006 prévoit que la liquidation et le service des pensions allouées par La Poste sont effectués par l'État. Le décret 2006-1625 du 19 décembre 2006 a institué un établissement public national à caractère administratif dénommé *Établissement public national de financement des retraites de La Poste* (EPNFRLP), qui a pour mission de gérer toute contribution de La Poste, de l'État et de tout autre organisme relative aux retraites des agents de La Poste, de passer toute convention à cet effet et procéder à toute opération financière ou non financière nécessaire à son objet.

L'article 150 de la loi de finances rectificative pour 2006 prévoit également que La Poste verse chaque année à l'établissement public national de financement des retraites de La Poste (EPNFRLP) une contribution libératoire, calculée sur les sommes soumises à retenue pour pension, en contrepartie des charges de pensions supportées par la Poste pour ses agents fonctionnaires. L'EPNFRLP reverse la contribution libératoire et les cotisations des fonctionnaires à l'État en recettes du compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Le même article prévoit en outre que le taux de contribution libératoire est augmenté d'un taux complémentaire d'ajustement pour les années 2006 à 2009 fixé, en proportion du traitement indiciaire, à 16,3 % pour 2006, 6,8 % pour 2007, 3,7 % pour 2008 et 1,3 % pour 2009. Le taux de la contribution libératoire est fixé annuellement, selon les méthodes de calcul prévues par le décret n° 2007-3 du 1^{er} janvier 2007 portant modalités de détermination et de versement de la contribution libératoire au titre des fonctionnaires de La Poste. Comme pour France Télécom, ce taux est calculé de manière à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires entre La Poste et les autres entreprises appartenant aux secteurs postal et bancaire relevant du droit commun des prestations sociales, pour ceux des risques qui sont communs aux salariés de droit commun et aux fonctionnaires de l'État. Ainsi, le taux est déterminé en comparant :

– d'une part, le coût pour La Poste de ses agents fonctionnaires, toutes charges comprises – rémunérations brutes y compris primes, prélèvements sociaux à la charge de l'employeur et prestations en nature versées par celui-ci ;

— d'autre part, le coût qui serait supporté par une entreprise du secteur privé dans la même branche d'activité, en considérant que celle-ci verse aux agents la même rémunération nette. Sur la base de cette rémunération nette une masse salariale brute est reconstituée à partir des taux de cotisations salariales de droit commun et permet de calculer les charges patronales.

La différence entre ces deux coûts, rapportée à la masse des traitements indiciaires bruts versée par La Poste, détermine le taux de contribution. Pour 2008, le taux de cotisation d'équité concurrentiel applicable, issu des calculs décrits ci-dessus, est de 37,45 %.

- La contribution forfaitaire exceptionnelle

L'article 150 de la loi de finances rectificative pour 2006 a également prévu que La Poste verse une contribution forfaitaire exceptionnelle, d'un montant de deux milliards d'euros, au titre de l'exercice budgétaire 2006, à l'EPNFRLP.

Dans l'attente d'un adossement au régime général, ces deux milliards d'euros, selon le rapport de la commission des Finances du Sénat sur la loi de finances rectificative pour 2006, cité par la direction du Budget en réponse à une question de vos Rapporteurs spéciaux, auraient vocation à être reversés progressivement en recettes du compte *Pensions* afin de « lisser » la diminution de la contribution libératoire de La Poste. Les versements de l'EPNFRLP constitueront donc des recettes du programme *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* du compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions. Il est à noter que, selon le rapport financier annuel de La Poste pour 2006, le versement de 2 milliards d'euros a été financé par emprunt à hauteur de 1 800 millions d'euros, ce qui constitue, selon le même rapport, un fait majeur de l'exercice 2006.

Le rapport précité du Sénat avait indiqué que « l'échéancier indicatif » des versements de l'EPNFRLP au CAS *Pensions* prévoyait une contribution de 488 millions d'euros en 2007 et 504 millions d'euros pour chacune des années 2008 à 2010. À la différence de l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT), dont les versements sont soumis à des règles précises, l'EPNFRLP n'est limité, compte tenu de la rédaction de l'article 150 de la loi de finances rectificative pour 2006, par aucune contrainte de gestion.

La situation de contrainte budgétaire semble expliquer que les versements opérés aient été supérieurs à l'échéancier prévu, à tel point que les réserves de l'EPNFRLP devraient disparaître en 2009 alors qu'elles devaient initialement perdurer jusqu'en 2010. Après des versements de 478 millions d'euros en 2007 et 780 millions d'euros en 2008, la contribution exceptionnelle devrait atteindre 750 millions d'euros en 2009. Au total, les deux milliards de réserves de l'EPNFRLP auront été consommés en trois ans, contre quatre ans prévus initialement.

Comme le craignaient vos Rapporteurs spéciaux l’an dernier, on constate donc l’assèchement rapide des réserves de l’EPNFRLP dans l’attente d’un hypothétique adossement des retraites des fonctionnaires de La Poste aux régimes de droit commun de la sécurité sociale. Alors que les négociations entre la caisse nationale d’assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) et La Poste n’ont toujours pas abouti, le Gouvernement devrait présenter un rapport au Parlement, en application de l’article 150 de la loi de finances rectificative pour 2006, faisant le point sur l’état du dossier.

En dernier lieu, les deux lignes de recettes 61 et 62 distinguent les deux catégories de versement de l’EPNFRLP au compte d’affectation spéciale – la contribution « libératoire » et la contribution « exceptionnelle » – mais non ce qui ressortit des retenues pour pensions supportées par les fonctionnaires et les contributions employeurs supportées par La Poste. Il serait donc souhaitable, comme vos Rapporteurs spéciaux le notaient l’an dernier, que les lignes de recettes du plus prochain projet de loi de finances – ou du moins les informations associées – permettent de reconstituer la charge pesant d’une part sur les agents et d’autre part sur l’entreprise.

4.– Les transferts et compensations assurent une part marginale du financement du régime

Enfin, les recettes du régime sont complétées par *des transferts et des compensations*, qui atteindront 315 millions d’euros en 2009. Ils concernent :

– le versement du fonds de solidarité vieillesse (FSV) au titre de la majoration du minimum vieillesse, à hauteur de 1 million d’euros ;

– la validation des services auxiliaires des personnels civils, qui fait l’objet de versements par le régime général d’assurance vieillesse (CNAVTS) et par le régime complémentaire des agents non titulaires de l’État et des collectivités publiques, estimés à 116 millions d’euros pour 2009 ;

– et enfin, une compensation inter-régimes au titre de la compensation généralisée et de la compensation spécifique vieillesse. La situation des personnels civils conduit à ce qu’aucune recette de compensation ne soit anticipée les concernant, mais une recette, de l’ordre de 198 millions d’euros, est attendue pour les personnels militaires.

C.– LE RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES EST, COMME TOUS LES RÉGIMES DE RETRAITE, SOUMIS AUX EFFETS DU « POPY BOOM »

1.– Quelles perspectives d’évolution pour les pensions ?

Le tableau suivant retrace l’augmentation du nombre des pensionnés depuis dix ans : cette augmentation s’accélère à partir de 2006, du fait du départ à la retraite des générations du *baby-boom*.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PENSIONS EN PAIEMENT

(au 31 décembre)

	Pensionnés civils	Pensionnés militaires
1996	1 125 800	568 640
1997	1 149 877	568 279
1998	1 185 161	571 539
1999	1 217 204	562 054
2000	1 254 005	562 933
2001	1 291 122	567 060
2002	1 327 188	566 834
2003	1 377 319	566 832
2004	1 432 435	570 492
2005	1 468 543	566 256
2006	1 522 507	567 232
2007	1 577 387	566 002

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

Au 31 décembre 2006, la ventilation des pensions en paiement pour les anciens fonctionnaires civils par administration d'emploi était la suivante.

VENTILATION DES PENSIONS EN PAIEMENT À LA FIN DE L'ANNÉE 2006

	Ayants droit	Ayants cause	Ensemble
Éducation nationale	638 222	93 430	731 652
Ensemble PTT La Poste et France Télécom ⁽¹⁾	240 166	63 813	303 979
Intérieur	102 455	45 959	148 414
Économie, finances et industrie	97 234	31 318	128 552
Équipement, Logement	47 522	23 379	70 901
Défense	23 121	6 598	29 719
Justice	20 790	8 148	28 938
Agriculture	17 174	6 779	23 953
Autres ⁽²⁾	43 555	12 844	56 399
Total	1 230 239	292 268	1 522 507

(1) La Poste, France Télécom et stock PTT au 31 décembre 1991.

(2) Emploi et solidarité, Recherche (avec INRA), Aviation civile et Météo France, Anciens combattants, Culture, Affaires étrangères et Coopération, Premier Ministre, Mer et DOM/TOM.

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

Les projections du nombre et des montants des pensions civiles et militaires de retraite dans dix ans, puis dans vingt ans, ont été effectuées. Leurs résultats sont présentés dans les tableaux suivants.

NOMBRE DE PENSIONNÉS AU 31 DECEMBRE

	Pensionnés	À fin 2007	À fin 2017	2017/2007 (en %)	À fin 2027	2027/2007 (en %)
La Poste et France Télécom	directs	250 700	311 800	+ 24	315 200	+ 26
	dérivés	64 000	58 900	- 8	67 600	+ 5,6
Autres Fonctionnaires civils	directs	1 032 300	1 308 900	+ 27	1 491 000	+ 44
	dérivés	229 100	241 600	+ 5,4	299 900	+ 31
Militaires	directs	375 100	390 300	+ 4	416 700	+ 11
	dérivés	175 100	132 700	- 24	120 300	- 31
Total	directs	1 658 200	2 011 000	+ 21	2 222 900	+ 34
	dérivés	468 200	433 200	- 7,5	487 700	+ 4,2

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

CHARGE ANNUELLE DE PENSIONS

(en milliards d'euros 2007)

	Pensionnés	À fin 2007	À fin 2017	En % 2017/2007	À fin 2027	En % 2027/2007
La Poste et France Télécom	directs	4,7	6,1	+ 28	6,4	+ 35
	dérivés	0,6	0,5	- 4,2	0,7	+ 18
	Ensemble	5,3	6,6	+ 24	7	+ 33
Militaires	Directs	7	7	- 0,9	7	+ 0,1
	Dérivés	1,4	1,1	- 22	1	- 28
	Ensemble	8,5	8,1	- 4,5	8,1	- 4,5
Autres Fonctionnaires civils	Dérivés	24	30	+ 25	34	+ 42
	Directs	2,4	2,7	+ 11	3,4	+ 42
	Ensemble	26,4	32,7	+ 24	37,4	+ 42
Total	Directs	35,8	43	+ 20	47,4	+ 33
	Dérivés	4,4	4,3	- 1,8	5,1	+ 16
	Ensemble	40,1	47,3	+ 18	52,4	+ 31

Les effectifs et les montants ci-dessus sont issus des projections du modèle long terme ARIANE de la direction du Budget, modèle utilisé pour les projections du Conseil d'orientation des retraites (cf. Rapport de novembre 2007 d'actualisation des projections des principaux régimes de retraite).

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

2.- L'impact de la réforme des retraites s'appréciera sur le long terme

a) Un régime de retraite réformé par la loi du 21 août 2003

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a introduit de nouvelles règles de calcul des pensions des fonctionnaires, dont les principales sont les suivantes :

- les pensions restent calculées sur la base du traitement indiciaire des six derniers mois d'activité, mais au prix de l'allongement progressif de la durée de cotisation, qui passe de 150 trimestres en 2003 (37,5 annuités) à 160 trimestres en 2008 (40 annuités). Ensuite, à compter de 2009, la durée de cotisation sera à nouveau allongée jusqu'en 2012, où elle atteindra 164 trimestres (41 annuités) ;

- des coefficients de minoration et de majoration des droits à la retraite sont introduits pour les fonctionnaires (décote et surcote), et leur convergence progressive avec le secteur privé est organisée : ainsi, l'abattement du montant de la pension est de 1,25 % par trimestre manquant pour une décote qui ne peut dépasser 25 % du montant de la pension. La surcote est quant à elle fixée à 0,75 % par trimestre supplémentaire travaillé au-delà de 60 ans, dans les limites de 15 % du montant initial de la pension ;

- les pensions sont désormais indexées sur l'inflation, et il en va de même pour le minimum garanti, qui doit néanmoins passer en contrepartie de 25 à 40 ans entre 2007 et 2013 ;

- le régime des avantages familiaux est mis en conformité avec le principe d'égalité entre hommes et femmes ;

– la possibilité est ouverte aux fonctionnaires de procéder au rachat de leurs années d'études dans la limite de 12 trimestres, mais également de cotiser au-delà de la quotité travaillée et rémunérée en cas de temps partiel ou de cessation progressive d'activité, ainsi que de prolonger l'activité au-delà de la limite d'âge ;

– le dispositif de cessation progressive d'activité est modifié de façon à suivre l'allongement de la durée de cotisation, tandis que la réglementation des cumuls est assouplie, et qu'est mis en place un dispositif de départ anticipé au profit des carrières longues ;

– enfin, un régime additionnel de retraite, à caractère obligatoire, est instauré, qui est assis sur les éléments de rémunération non pris en compte actuellement.

Comme précédemment indiqué, la durée des services et bonifications exigée des fonctionnaires de l'État et des militaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite est celle en vigueur lorsqu'ils atteignent l'âge auquel ou l'année au cours de laquelle ils remplissent les conditions de liquidation d'une pension. En conséquence, la loi de 2003 ne s'applique pas à un très grand nombre de militaires.

b) Quel impact de la réforme à court terme ?

L'objectif principal de la loi du 21 août 2003 est l'allongement de la durée effective de cotisation, qui devrait diminuer d'un tiers le besoin de financement à l'horizon 2020. Toutefois, près de six ans après son entrée en vigueur, il demeure intéressant d'essayer d'en mesurer l'impact.

Deux indicateurs, prévus dans le projet annuel de performances, permettent de mesurer l'impact de la réforme des retraites sur l'allongement de la durée de cotisation : il s'agit de la durée moyenne des services effectifs accomplis et de l'âge moyen de départ à la retraite. Ces indicateurs excluent les départs anticipés des parents de trois enfants ou pour invalidité. Ils concernent donc seulement 80 % des départs.

Pour les civils, l'âge moyen à la date de radiation des cadres devrait continuer de progresser. Il était de 58,72 ans en 2005, de 59,19 ans en 2007 et devrait atteindre 59,38 ans en 2008 et 59,44 ans en 2009. La durée moyenne de cotisation est également en augmentation, passant de 140,39 trimestres en 2005 à 140,46 trimestres en 2006 et 141,28 trimestres en 2007 et devrait atteindre 141,92 trimestres en 2008 et 142,65 en 2009. Dans l'ensemble donc, sous réserve de la fiabilité contestable des indicateurs du projet annuel de performances, la réforme a eu pour effet de retarder le départ en retraite des fonctionnaires civils, comme le montre le tableau suivant.

**VENTILATION EN POURCENTAGE DU FLUX DE DÉPARTS ANNUELS
SELON LA DURÉE DE RÉFÉRENCE (PENSIONS CIVILES)**

Durées de référence	Flux 2003	Flux 2004	Flux 2005	Flux 2006	Flux 2007	Flux 2008 (au 31/07)
150 trimestres (37,5 années)	100	65	42	31	23	20
152 trimestres (38 années)	-	35	18	7	5	4
154 trimestres (38,5 années)	-	-	40	16	7	5
156 trimestres (39 années)	-	-	-	46	20	10
158 trimestres (39,5 années)	-	-	-	-	45	22
160 trimestres (40 années)	-	-	-	-	-	39

(31/07) pensions concédées au 31 juillet 2008

Champ : pensions civiles entrées en paiement chaque année, non radiées pour invalidité ou pour départ anticipé de parents de 3 enfants.

Source : Service des pensions, bases des pensions 2003 à 2008 (provisoires pour 2007 et 2008).

S'agissant des militaires, la situation est plus contrastée. L'âge moyen de départ à la retraite diminue : il était de 46,23 ans en 2005, s'est abaissé à 45,22 ans en 2006 puis a augmenté à 45,46 ans en 2007 et 45,61 ans en 2008. La durée moyenne de cotisation a diminué également de 2005 à 2006 puis est remonté à partir de 2007. Cet indicateur fait masse des officiers et des personnels non-officiers qui ne sont pas du tout dans la même situation au regard des droits à la retraite. Il est donc souhaitable d'obtenir à l'avenir des données affinées mettant en évidence les différences pour ces deux catégories de militaires.

Toutefois, il convient de souligner encore une fois que cet effet sur les comportements est à relativiser : en effet, en 2006, plus d'un fonctionnaire civil sur trois et plus de deux militaires sur trois n'étaient pas concernés par la mesure d'allongement de la durée de cotisation, qui ne vaut que pour ceux dont la date d'ouverture des droits à pension est postérieure au 31 décembre 2003.

L'impact de la décote, mise en place depuis le 1^{er} janvier 2006, devrait quant à lui croître peu à peu : en effet, son taux augmente progressivement, passant de 0,125 % par trimestre manquant en 2006 à 1,25 % en 2015.

La part des agents concernés par la décote et par la surcote fait enfin l'objet d'un dernier indicateur. On constate une croissance progressive du nombre d'agents concernés par la décote de 12 % en 2006 à 17 % en 2008 pour une cible de 23 % en 2010.

3.— L'engagement de l'État au titre des pensions reste relativement incertain

La méthode utilisée pour estimer le montant des engagements de l'État au titre du régime de retraite des fonctionnaires de l'État consiste à évaluer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation. Les pensions futures des actifs, évaluées sur la base de leur évolution de carrière probable à l'aide des paramètres actuels du régime, sont prises en compte au prorata des années de services effectuées à la date d'évaluation sur le nombre d'années de services au moment du départ à la retraite.

Le champ retenu est restreint aux seules charges de pension des fonctionnaires titulaires et des militaires, à l'exclusion des recettes et charges annexes liées aux pensions, comme les cotisations ou les transferts de compensation démographique vieillesse. Par ailleurs, les fonctionnaires employés par La Poste ne sont pas pris en compte dans cette évaluation, les engagements correspondants étant présentés dans le hors-bilan de l'établissement et financés par le nouvel établissement public national de financement des retraites de La Poste créé en décembre 2006. Enfin, les données requises ont nécessairement un degré variable de précision (répartition par âge, par ancienneté, etc.).

Ces éléments sont publiés dans le compte général de l'État, annexé chaque année au projet de loi de règlement, au titre des engagements hors bilan.

Le niveau des engagements de retraites est ainsi évalué à environ 941 milliards d'euros au 31 décembre 2006, à comparer à 916 milliards d'euros fin 2005 et à 871 milliards d'euros au 31 décembre 2004. Le montant a donc été réévalué à la hausse chaque année, ce qui prouve une tendance à sous-évaluer ces engagements mais également la difficulté à les évaluer correctement

La valeur des engagements dépend en effet de façon sensible des hypothèses retenues, en particulier du taux d'actualisation. Ainsi, comme le montre le tableau suivant, le besoin de financement à l'horizon de l'année 2106 peut varier de 50 % selon l'hypothèse retenue pour le taux d'actualisation.

MONTANT DES ENGAGEMENTS EN FONCTION DU TAUX D'ACTUALISATION RETENU

(en milliards d'euros)

Taux d'actualisation	2 %	2,5 %	3 %
Engagements	1 031	941	864

Source : Compte général de l'État pour 2006

L'analyse présentée dans le compte général de l'État est par ailleurs désormais enrichie par une évaluation, sur les années à venir, de la somme des déficits futurs du régime des fonctionnaires civils de l'État et des militaires. Cette méthode répond à une préconisation du conseil d'orientation des retraites (COR) dans son rapport de janvier 2007.

L'approche dite en « système ouvert » permet d'appréhender les besoins de financement futurs inhérents au régime, compte tenu de la masse des prestations et des cotisations anticipées. Ce besoin de financement mesure les réserves qui seraient nécessaires aujourd'hui, en étant placées au taux d'intérêt du marché, pour faire face à l'ensemble des décaissements nécessaires pour combler les déficits anticipés⁽¹⁾. Le tableau ci-dessous montre le niveau de ce besoin de financement en fonction du taux d'actualisation retenu.

(1) Ce besoin de financement mesure l'ensemble des ressources à mobiliser entre 2008 et 2016, pour assurer, à législation constante, le service des pensions. Il constitue un indicateur de l'état de déséquilibre du régime dans la mesure où il correspond aux déficits cumulés sur un siècle. La somme de ces déficits doit être actualisée pour correspondre à un montant en « euros constants ».

BESOIN DE FINANCEMENT ACTUALISÉ

(en milliards d'euros 2007)

	Taux d'actualisation					
	1,5 %		2 %		2,5 %	
	besoin de financement actualisé à horizon 2107	<i>besoin de financement actualisé à horizon 2050</i>	besoin de financement actualisé à horizon 2107	<i>besoin de financement actualisé à horizon 2050</i>	besoin de financement actualisé à horizon 2107	<i>besoin de financement actualisé à horizon 2050</i>
Fonctionnaires de l'État	717	401	584	357	483	319

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

On constate que le montant du besoin de financement varie grandement en fonction du taux d'actualisation. Le montant exact des engagements de retraite supportés par l'État reste donc largement incertain.

*
* *

III.- LA PART DE L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS POURSUIT SA HAUSSE

Le programme *Ouvriers des établissements industriels de l'État* retrace les opérations du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et celles du fonds relatif aux rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM).

Institué par la loi du 21 mars 1928 et organisé actuellement par le décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004, le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) est géré par la Caisse des dépôts et consignations. Il est chargé d'assurer le service des pensions concédées ou révisées au profit des ouvriers de l'État.

Ce régime est caractérisé par un fort déséquilibre démographique. Au 31 décembre 2007, on constate 51 468 cotisants pour 105 371 pensionnés, soit un ratio de 49 %. Le tableau suivant illustre cette situation.

OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

(au 31 décembre)

	2004	2005	2006	2007
Cotisants	57 041	55 129	53 439	51 468
Pensionnés droit direct	69 638	67 995	67 158	67 388
Pensionnés droit dérivé	38 137	38 512	37 982	37 983
Total pensionnés	107 775	106 507	105 140	105 371

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

La tendance est en outre à la dégradation du ratio cotisants/pensionnés, comme le montre le tableau ci-dessous.

PRÉVISIONS DÉMOGRAPHIQUES EN MOYENNE ANNUELLE FSPOEIE

	2007	2008	2009	2010	2011
Effectif cotisants	52 334	50 816	49 368	47 986	46 666

	2007	2008	2009	2010	2011
Effectif pensionnés	105 264	105 442	105 478	105 426	105 304

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

En 2009, le budget du programme devrait s'élever à 1 797 millions d'euros au lieu de 1 755 millions d'euros en 2007 (+ 2,4%). Le budget du FSPOEIE devrait représenter la majeure partie de cette somme, soit 1 704 millions, et celui du RATOCEM, 53,7 millions.

L'augmentation constante de ce budget est retracée ci-après.

TABLEAU DE FINANCEMENT DU RÉGIME

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (prévisions)
Dépenses						
Pensions	1 575,6	1 596,2	1 613,9	1 638,2	1 673,49	1 693
Autres charges	14	13,7	12,8	10,3	9,8	8,6
Total dépenses	1 589,6	1 609,9	1 626,7	1 648,5	1 683,2	1 701,6
Recettes						
Cotisations salariales	110,7	113	113,5	115,4	114,1	113,9
Contributions patronales	339	344,8	346,3	352,9	348	347,5
Remboursement défense	169,6	148,5	138,6	188,0	119,4	74,8
Autres produits	6,8	5,4	7,8	11,8	18,2	21,7
Sous-total	626,1	611,7	606,2	668,1	599,7	557,9
Subvention de l'État (A)	986,9	1 012	951,3	896,9	935,4	1 026,7
Transfert de compensation (B)	–	–	–	147,1	124,1	105
Total moyens d'équilibre ⁽¹⁾ (A+B)	986,9	1 012	951,3	1 044	1 059,5	1 131,7
Total recettes	1 613	1 623,7	1 557,5	1 712,2	1 659,2	1 689,6
Solde	23,4	13,8	– 69,2	63,7	– 24	– 12

(1) Depuis la mise en œuvre du CAS Pensions, la subvention d'équilibre versée par l'État au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) est nette du montant des compensations démographiques désormais versées directement au régime.

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

A.– LES CHARGES DE PENSIONS REPRÉSENTENT 95 % DES DÉPENSES DU RÉGIME

Ce fonds assume en dépenses, et pour l'essentiel, les charges de pensions vieillesse et invalidité afférentes aux ouvriers de l'État retraités, les frais de gestion et les charges de transfert – transferts de cotisations rétroactives au régime général et à l'IRCANTEC ainsi que des remboursements divers.

1.– Les prestations vieillesse, invalidité et la cessation anticipée d'activité

Les pensions de retraites et d'invalidité devraient représenter 1 704 millions d'euros en 2009 au lieu de 1 617 millions d'euros en 2008, soit 95 % des dépenses du programme. Elles augmentent donc de 5,4 %. En dépit d'une diminution du nombre de pensions servies, liée vieillissement de la population des retraités et aux décès constatés, l'augmentation de la pension moyenne tire la dépense vers le haut. Le nombre total des pensionnés devrait s'établir à 105 451 en 2009 au lieu de 105 461 en 2008.

Le dispositif de cessation anticipée d'activité est, quant à lui, financé à hauteur de 31 millions d'euros en 2009, en baisse de 58 % : il correspond à la contribution du secteur de la défense au financement de ces dispositifs mis en place depuis 1993 dans le cadre de plans de restructuration, notamment au sein de GIAT-Industries et de la direction des constructions navales (DCN). Ils n'intègrent toutefois plus de flux nouveaux depuis la fin de l'année 2004, ce qui explique son extinction progressive.

2.– Les autres dépenses spécifiques

Il s'agit des prestations diverses et des allocations supplémentaires au titre de la vieillesse et de l'invalidité, telles que le transfert de cotisations réalisé avec le régime général d'assurance vieillesse et le régime complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC), au titre des titulaires sans droit, mais également des charges financières et des charges techniques correspondant aux pertes sur créances irrécouvrables et aux excédents de cotisation sur validations.

Pour 2008, le montant des crédits demandés s'élève à 0,8 million d'euros.

3.– La gestion du régime

Pour 2009, 8 millions d'euros sont prévus au titre des dépenses dévolues à la gestion administrative du régime (FSPOEIE et RATOCEM) et engagées par la Caisse des dépôts et consignations.

4.– Les rentes d'accidents du travail

Le fonds des rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) assure, pour le compte du ministère de la défense, la rôle de payeur de ces rentes, attribuées par le service des pensions des armées.

Les crédits demandés pour 2009 s'élèvent à 53,7 millions d'euros, à un niveau stable par rapport à 2008, dont 700 000 euros de charges de gestion. En 2007, le nombre total des bénéficiaires de rentes s'est élevé à 10 415.

B.– LES RECETTES PROPRES INSUFFISANTES APPELLENT UNE COMPENSATION CROISSANTE DE LA PART DE L'ÉTAT

Les recettes rattachées au financement des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État comprennent des ressources propres constituées des cotisations des employeurs et des salariés au régime, ainsi que des recettes spécifiques assurées par d'autres acteurs. Ce sont néanmoins les transferts en provenance des autres régimes et une subvention de l'État qui assurent l'équilibre final du régime.

1.– Les recettes de cotisations

Elles sont constituées :

– de la *contribution des employeurs*, au taux de 24 %. Cette contribution est due par l'État employeur des ouvriers, ainsi que par les établissements employeurs d'ouvriers de l'État. Son taux passe de 24 % à 27 % au 1^{er} janvier 2009, ce qui permet d'augmenter la participation des employeurs autres que l'État au financement du régime. Il augmentera à 30 % en 2010 et 33 % en 2011. Cette évolution explique la hausse du rendement de ces cotisations, à 390 millions d'euros en 2009, contre 347 millions en 2008 ;

– des *cotisations salariales* : produits de la retenue calculée à hauteur de 7,85 % sur le traitement brut indiciaire (ou sur le salaire moyen pour les ouvriers de l'État rémunérés en fonction des salaires pratiqués dans l'industrie) et éventuellement, en sus du salaire, sur la prime d'ancienneté, la prime de fonction, la prime de rendement ainsi que les heures supplémentaires, à l'exclusion de tout autre avantage, quelle qu'en soit la nature. Ces cotisations devraient représenter 113,8 millions d'euros en 2009, à un niveau stable par rapport à 2008.

Or, les effectifs des cotisants sont décroissants : ils représentaient 50 816 personnes en 2008 contre 52 777 personnes au 1^{er} juillet 2007 et 53 854 personnes au 1^{er} juillet 2006.

En ce qui concerne le RATOCEM, la répartition des effectifs cotisants et le montant des cotisations par ministère sont présentés dans le tableau suivant.

COTISATIONS RATOCEM

(en millions d'euros)

	2006		2007		2008	
	Effectif moyen cotisants	Montant des cotisations	Effectif moyen cotisants	Montant des cotisations	Effectif moyen cotisants	Montant des cotisations
Défense (dont anciens combattants)	42 136	364,88	40 606	359,47	39 428	359,16
Équipement, logement, transport	9 121	77,07	8 992	81,74	8 731	81,63
Économie, finances, industrie	1 373	15,19	1 233	9,56	1 197	9,55
Intérieur	1 278	10,89	1 239	10,79	1 203	10,78
Éducation nationale, agriculture	34	0,27	265	0,24	257	0,24
Total	53 941	468,30	52 334	461,80	50 816	461,40

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

2.– Les autres recettes

Elles correspondent :

– aux *recettes spécifiques* issues des dispositifs de cessation anticipée d'activité des ouvriers de l'État relevant du ministère de la Défense, à hauteur de 31,3 millions d'euros en 2009 ;

– ainsi qu'à des *recettes diverses*, à hauteur de 7 millions d'euros de produits financiers et techniques.

L'ensemble de ces ressources ne permet pas d'équilibrer le régime qui est affecté par un fort déséquilibre démographique en partie dû aux différentes possibilités de départs à la retraite avant soixante ans.

3.– Les moyens d'équilibre du régime

Au vu de la dégradation de la situation du régime, les deux moyens d'équilibre suivants sont mobilisés :

– la compensation généralisée et la compensation spécifique – aussi appelée surcompensation –, qui visent à compenser les disparités démographiques et les capacités contributives entre les différents régimes. Compte tenu de la situation démographique défavorable du FSPOEIE par rapport aux autres régimes de base de la sécurité sociale (nombre de cotisants rapporté au nombre de pensionnés), les transferts de compensation se traduisent par une recette de l'ordre de 112,5 millions d'euros pour 2009 ;

– et surtout, la subvention d'équilibre de l'État. La subvention est inscrite sur chaque programme ministériel rémunérant des ouvriers des établissements industriels de l'État, et sa répartition est réalisée au prorata des effectifs des pensionnés de chaque programme considéré. Son montant est fixé par le présent projet à 1 089 millions d'euros en 2009 au lieu de 1 026 millions d'euros pour 2008. Il s'y ajoute, sur la ligne de recettes n° 72, la contribution de l'État aux dispositifs de cessation anticipée d'activité, déjà évoquée (31,3 millions d'euros) et le financement du fonds RATOCEM (53,7 millions d'euros).

La part de ces moyens d'équilibre dans le financement du régime est croissante, comme le montre le tableau ci-dessous.

TAUX DE COTISATION ET DE CONTRIBUTION

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	<i>Exécution</i>	<i>Exécution</i>	<i>Exécution</i>	<i>Exécution</i>	<i>Exécution</i>	<i>Exécution</i>	<i>Prévision</i>
Taux de cotisation salariale	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85
Taux de cotisation patronale	24	24	24	24	24,00	24	24
Taux de cotisation global assurant l'équilibre du régime	111,3	112,72	111,84	112,51	112,14	116,08	117,52
Part des moyens d'équilibre dans les dépenses ⁽¹⁾	58,39	62,08	62,86	58,48	63,6	62,95	66,5

(1) Les moyens d'équilibre sont constitués de la subvention d'équilibre versée par l'État et des versements au FSPOEIE dus au titre des compensations démographiques.

La part de la subvention de l'État et des compensations démographiques en provenance d'autres régimes est en progression constante : elle atteindrait 66,5 % en 2008.

Les prévisions à moyen terme du programme *Ouvriers des établissements industriels de l'État*, en matière de démographie comme de charges budgétaires, ont été établies par le gestionnaire du régime, la Caisse des dépôts et consignations. Selon ces prévisions, les effectifs moyens annuels de cotisants devraient être ramenés de 51 805 en 2008 à 49 754 en 2010 et ceux de pensionnés de 103 261 en 2008 à 100 990 en 2010.

La diminution du nombre des pensionnés ne conduit pas à moyen terme à un rééquilibrage spontané du régime, en raison de la baisse concomitante des effectifs de cotisants : en effet, le ratio démographique actifs/retraités passe de 0,53 en 2003 à 0,49 en 2010.

*

* *

IV.– LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS

Ce programme, qui regroupe les pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG), ainsi qu'aux autres régimes ou équivalents versant des pensions dont l'État est directement redevable, n'obéit pas à une logique contributive : il est entièrement financé par des subventions d'équilibre comprises dans les crédits des divers programmes ministériels du budget général. Il correspond donc au financement de pensions entièrement à la charge de l'État.

Les dotations s'élèvent à 2 660 millions d'euros en 2009 au lieu de 2 804 millions d'euros pour 2008, et affichent une diminution de 5,1 %, principalement liée à la baisse des dépenses au titre de la réparation.

A.– LA RECONNAISSANCE DE LA NATION

Cette action, qui représente 28 % des crédits du programme, à hauteur de 750 millions d'euros pour 2009, retrace les dépenses afférentes à la retraite du combattant d'une part, et aux traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire d'autre part.

1.– La retraite du combattant

C'est le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation* ⁽¹⁾, placé sous la responsabilité du ministre de la Défense, qui prévoit les crédits nécessaires au financement de ces retraites.

La retraite du combattant est accordée aux titulaires de la carte du combattant âgés de plus de 65 ans. Elle peut cependant être accordée à partir de l'âge de 60 ans, sous certaines conditions, aux bénéficiaires du Fonds national de solidarité ou d'une pension d'invalidité d'au moins 50 % ajoutée à une autre allocation d'ordre social, ainsi qu'aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité au titre de faits de guerre.

Cette retraite est cumulable avec la pension de base ou complémentaire à laquelle l'intéressé peut prétendre ; elle n'est pas réversible. De plus, elle n'est pas imposable et n'est pas prise en compte dans le calcul des ressources pour l'obtention d'avantages sociaux. Par ailleurs, les contribuables âgés de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant bénéficient d'une demi-part supplémentaire dans le calcul de leur impôt sur le revenu.

La retraite du combattant est équivalente, depuis le 1^{er} janvier 2008, à 39 fois l'indice servant au calcul des pensions militaires d'invalidité, soit un

(1) Voir le rapport spécial n°6 de M. Jean-François Lamour, Rapporteur spécial

montant annuel de 526,89 euros. La valeur du point de pension militaire d'invalidité est indexée sur l'évolution de l'indice des traitements bruts de la fonction publique publié par l'INSEE, dont la valeur, au 1^{er} juillet 2008, s'établit à 13,51 euros.

Au 1^{er} janvier 2008, 1 487 095 personnes étaient bénéficiaires de la retraite du combattant. À partir de 2009, les sorties du dispositif devraient être supérieures aux entrées. En 2017, il est projeté un nombre de bénéficiaires d'environ 1 310 000, en baisse de près de 200 000 par rapport à 2008. La présentation d'une prévision budgétaire à l'horizon 2017 n'est pas proposée, en raison de l'absence de connaissance de l'évolution précise des différents déterminants de la dépense.

2.– Les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire

Les décorations de l'ordre de la Légion d'honneur attribuées aux militaires et assimilés, au titre de militaire actif ainsi qu'aux personnes décorées pour faits de guerre, en considération de blessure de guerre ou de citation, donnent droit à un traitement annuel, qui varie de 6,10 euros pour un Chevalier à 36,59 euros pour un Grand Croix. De même, la concession de la médaille militaire donne droit à un traitement annuel de 4,57 euros.

Ces montants sont inchangés depuis 1998.

Au 30 juin 2008, on dénombrait 42 532 légionnaires susceptibles de percevoir un traitement et 179 904 médaillés militaires. Cependant, un grand nombre d'ayants droit de la Légion d'honneur ne demandent pas leur traitement et, parmi ceux qui le font, nombreux sont ceux qui le reversent à la société d'entraide des membres de la Légion d'Honneur.

C'est le programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ⁽¹⁾, placé sous la responsabilité du Premier ministre, qui prévoit les crédits nécessaires au financement de ces traitements.

B.– LA RÉPARATION

Les crédits demandés pour 2009 au titre des pensions militaires d'invalidité représentent 1 871 millions d'euros en 2009, en baisse de 4,8 % par rapport à 2008. Ce sont ainsi 364 000 personnes, ayants droit ou ayants cause, qui sont concernées par ce régime au 31 décembre 2007 et qui bénéficient d'une pension d'un montant annuel moyen de 5 069 euros.

Le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* intègre les crédits nécessaires au financement de ces pensions.

(1) Voir le rapport spécial n°12 de M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial

Les conditions d'emploi des forces et la nature des risques sur les théâtres d'opérations, l'apparition et la prise en charge de pathologies émergentes à longs délais d'apparition (amiante, rayonnements ionisants, etc.), rendent délicate une projection à long terme de la démographie et de la dépense budgétaire. Néanmoins, au vu de l'évolution constatée durant la période 1998-2007, il est possible de projeter une évolution des pensionnés à la baisse d'environ 4 % par an, aboutissant à un nombre de pensionnés d'environ 250 000 en 2017.

C.- LES PENSIONS D'ALSACE-LORRAINE

Le régime concordataire en vigueur en Alsace et en Lorraine prévoit que les ministres des cultes catholique, protestant et israélite sont rémunérés par l'État, lequel assure également leur régime de retraite.

Les caractéristiques de ce régime sont les suivantes :

– il n'est pas cotisé, c'est-à-dire qu'il n'existe ni cotisation salariale, ni contribution employeur ;

– les droits sont ouverts après au moins dix années d'exercice ;

– l'admission à la retraite résulte en principe de la constatation de l'incapacité physique d'exercer les fonctions : elle peut en fait être prononcée à partir de 60 ans ;

– les droits sont calculés au prorata des années de service : 20/60^{èmes} des émoluments pour les dix premières années de service, 1/60^{ème} supplémentaire par année de service jusqu'à la trentième année révolue, 0,5/60^{ème} supplémentaire par année de service accomplie au-delà de trente ans ;

– et enfin, comme pour le régime des fonctionnaires, la rémunération servant de base au calcul est celle des six derniers mois et les règles de réversion sont également les mêmes que pour les fonctionnaires.

Ce régime bénéficie à 825 personnes, dont 712 ayants droit, au 31 décembre 2007, pour 1 375 actifs, gérés et rémunérés par le ministère de l'Intérieur. Le service des Pensions a concédé en 2006 49 pensions de droit direct et 8 pensions de droit dérivé.

Les crédits nécessaires au financement de ces pensions sont prévus par la mission *Administration générale et territoriale de l'État* et son programme *Vie politique, culturelle et associative* ⁽¹⁾.

14,4 millions d'euros sont demandés à ce titre, en hausse de 5,1 % par rapport à 2008.

(1) Voir le rapport spécial n°2 de M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial

D.– LES ALLOCATIONS DE RECONNAISSANCE DES ANCIENS SUPPLÉTIFS

Cette action retrace les dépenses relatives aux allocations de reconnaissance en faveur des anciens harkis et membres des formations supplétives en Algérie, pour lesquels 12 millions d’euros sont prévus en 2009, après 36 millions d’euros en 2008 et 116 millions d’euros en 2007.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, tous les harkis et veuves d’Afrique du Nord, âgés de 60 ans et plus (12 385 personnes) domiciliés dans un État de l’Union européenne bénéficient d’une allocation de reconnaissance. Dans le cadre de la loi du 23 février 2005, les bénéficiaires ont pu opter pour une augmentation de l’allocation portée au 1^{er} octobre 2006 à 2 903 euros par an, ou pour le maintien de l’allocation à son taux actuel (1 926 euros au 1^{er} octobre) avec versement d’un capital de 20 000 euros, ou enfin pour une sortie en capital de 30 000 euros.

Les options en capital (20 000 euros et 30 000 euros) des bénéficiaires de la loi ont été réglées entre 2005 et 2007. 11 800 personnes bénéficient de ce dispositif.

Par ailleurs, la loi du 23 février 2005 a prévu le versement d’un capital de 20 000 euros, sous certaines conditions, aux orphelins d’anciens supplétifs. Cette allocation est répartie à parts égales entre les enfants éligibles au dispositif. Elle sera versée en 2008 et 2009, en fonction de l’année de naissance de l’ancien supplétif décédé. La date limite de dépôt des demandes ayant été fixée au 18 mai 2007, tous les dossiers sont actuellement à l’instruction. Les bénéficiaires de la mesure devraient être au nombre de 1 200 en 2008, pour une dépense estimée à 24 millions d’euros.

C’est l’action *Rapatriés* du programme *Prévention de l’exclusion et insertion des personnes vulnérables* au sein de la mission *Ville et logement*⁽¹⁾ qui intègre les crédits nécessaires au financement de ces dépenses.

E.– LES PENSIONS DES SAPEURS-POMPIERS ET DES ANCIENS AGENTS DE LA DÉFENSE PASSIVE VICTIMES D’ACCIDENTS

Cette action, qu’il est proposé de doter de 12,2 millions d’euros en 2009, contre 11,8 millions d’euros en 2008, retrace les dépenses de pensions d’invalidité et de réversion, les allocations et rentes d’invalidité, les rentes de réversion et de pensions temporaires d’orphelins, dues au titre du régime d’indemnisation spécifique des sapeurs-pompiers volontaires, institué par la loi n° 75-1358 du 27 décembre 1975.

Le nombre des allocations est passé de 1 816 en 2001 à 1 918 en 2007. Les conditions d’emplois sapeurs-pompiers volontaires et la nature des risques encourus dans l’exercice de leurs missions rendent délicate une projection à long terme de la démographie et de la dépense budgétaire.

(1) Voir le rapport spécial n°48 de M. François Scellier, Rapporteur spécial

C'est le programme *Coordination des moyens de secours*, au sein de la mission *Sécurité civile*, qui intègre les crédits nécessaires au financement de ces dépenses.

Par ailleurs, au 31 décembre 2007, 36 pensions d'invalidité et de veuves des agents de la défense passive victimes d'accident, régies par la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962 et calculées sur les bases des pensions accordées aux victimes civiles de la guerre, sont en paiement. Le nombre de ces pensions est en constante diminution, puisque 54 pensions avaient été payées en 2001.

F.– LES AUTRES PENSIONS

Les autres pensions prises en charge au titre de ce programme concernent les anciens agents du chemin de fer franco éthiopien et ceux de l'ORTF, pour 840 000 euros, contre 930 000 euros en 2008.

– *Les pensions des anciens agents du chemin de fer franco éthiopien*

La Caisse des dépôts et consignations, qui gère depuis 1993 la Compagnie du chemin de fer franco éthiopien, procède aux opérations de paiement de pensions aux retraités justifiant de la nationalité française, quel que soit le lieu de leur résidence. Une subvention est ainsi versée par l'État à la CDC pour financer ces pensions, à hauteur de 90 000 euros en 2009.

Compte tenu de la fermeture de ce régime, les dépenses de cette action décroîtront dans l'avenir : en effet, 19 pensionnés à l'âge moyen de 84,5 ans bénéficiaient de ce régime au 30 juin 2008.

– *Les pensions de l'ORTF*

À l'issue de la dissolution de l'ORTF, le 1^{er} janvier 1975, la gestion des opérations de liquidation de l'office a été confiée, en 1976, au ministère chargé de l'économie et des finances. À ce titre, un certain nombre d'avantages de pension, aujourd'hui gérés par le service des Pensions, sont toujours versés à d'anciens agents de l'ORTF.

Il s'agit d'une part des rentes d'accidents du travail, attribuées à des agents ayant été victimes d'un accident du travail survenu avant le 1^{er} octobre 1963 ; ces rentes sont payées mensuellement à 10 bénéficiaires pour un total de 80 400 euros.

Elles concernent d'autre part les allocations surcomplémentaires de retraite, qui sont liquidées et gérées pour le compte de l'État par l'Association pour la prévoyance collective (APC). Au 1^{er} janvier 2008, 340 allocataires ont ainsi bénéficié de 700 500 euros au total, mais l'effectif diminue puisque les nouveaux droits ne concernent que des ayants cause, lesquels bénéficient d'une réversion à hauteur de 60 %. Pour 2009, ce sont 667 300 euros qui également sont prévus, finançant les allocations stricto sensu ainsi que les frais de gestion facturés par l'APC.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition en commission élargie de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique (voir le compte rendu analytique officiel de la réunion du 7 novembre 2008, à 15 heures⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et ceux du compte d'affectation spéciale Pensions.

*Contre l'avis de M. Thierry Carcenac, suppléant de MM. Patrick Lemasle et Michel Vergnier, Rapporteurs spéciaux, la commission **adopte** les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale Pensions.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C015.asp