

N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 36

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

PENSIONS

Rapporteurs spéciaux : MM. Patrick LEMASLE et Michel VERGNIER

Députés

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
CHAPITRE PREMIER : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	9
I.– PRÉSENTATION DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE EN 2011	9
A.– UNE MISSION DE SOLIDARITÉ NATIONALE	9
B.– DES CRÉDITS EN HAUSSE	10
II.– LA PERFORMANCE	12
1.– Des dispositifs d'évaluation de la performance en voie d'harmonisation	12
<i>a) Coût unitaire d'une primo – liquidation de pension de retraite</i>	12
<i>b) Dépenses de gestion pour un euro de prestations servies</i>	13
2.– Des voies d'amélioration	13
III.– LES RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES	14
A.– LES RÉFORMES ENGAGÉES	14
1.– Un rapprochement progressif du droit commun	14
2.– Leurs effets sur la programmation triennale	15
B.– LE RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA SNCF	16
1.– Présentation du régime de retraite du personnel de la SNCF	16
2.– La dotation au régime de la SNCF pour 2011	17
3.– Les prévisions sur l'évolution des dépenses	18
C.– LE RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP	21
1.– Présentation du régime de retraite du personnel de la RATP	21
2.– La dotation au régime de la RATP pour 2011	22
3.– Les prévisions sur l'évolution des dépenses	23
D.– LES AUTRES RÉGIMES DES TRANSPORTS TERRESTRES	24
1.– Le congé de fin d'activité des routiers	24
2.– Le complément de retraite des conducteurs routiers	26
3.– Les autres régimes de retraite	26

IV.– LA SUBVENTION AUX RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS	26
A.– LA MODERNISATION DE L'ENIM	26
B.– LA MONTÉE DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT	27
1.– Des recettes qui stagnent à court terme.....	27
2.– Des dépenses en baisse à long terme	29
V.– LES RÉGIMES DES MINES, DE LA SEITA ET LES AUTRES RÉGIMES SONT EN VOIE D'EXTINCTION	29
A.– LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES.....	30
1.– Ses spécificités	30
2.– La subvention de l'État pour 2011	31
3.– Les perspectives financières à long terme.	32
B.– LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SEITA.....	33
C.– LES AUTRES RÉGIMES DU PROGRAMME, EN EXTINCTION PROGRESSIVE	35
1.– La caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	35
2.– La caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	35
3.– Les versements liés à la liquidation de l'ORTF	35
CHAPITRE II : LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE PENSIONS	36
I.– PRÉSENTATION DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIAL PENSIONS	36
A.– UN COMPTE PRÉVU PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	36
B.– LA PERFORMANCE	37
1.– Le programme 741 : un dispositif cohérent d'évaluation de la performance	38
a) <i>L'objectif de maîtrise du besoin de financement</i>	38
b) <i>L'objectif de maîtrise des coûts de gestion</i>	39
c) <i>L'objectif d'optimisation des prévisions</i>	40
2.– La création du service des Retraites de l'État.....	41
II.– LE FINANCEMENT DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE	41
A.– UN COMPTE EN DÉSÉQUILIBRE POUR 2011	41
B.– L'ÉVOLUTION DES RECETTES	43
1.– Des cotisations sociales en hausse	43
2.– L'assèchement des contributions de France Télécom et de La Poste	44
C.– DES CHARGES DE PENSIONS QUI PROGRESSENT	44
D.– LE FONDS DE ROULEMENT DU COMPTE MIS À CONTRIBUTION.....	46

III.- LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT	47
IV.- LES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE POUR LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS	48
A.- LA RECONNAISSANCE DE LA NATION.....	48
B.- LA RÉPARATION.....	49
C.- LES PENSIONS D'ALSACE-LORRAINE.....	50
D.- LES ALLOCATIONS DE RECONNAISSANCE DES ANCIENS SUPPLÉTIFS.....	50
E.- LES PENSIONS DES SAPEURS-POMPIERS ET DES ANCIENS AGENTS DE LA DÉFENSE PASSIVE VICTIMES D'ACCIDENTS.....	51
F.- LES AUTRES PENSIONS	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
<i>Article 100 : Décristallisation des pensions civiles et militaires de retraites</i>	55
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	65

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.

Au 11 octobre 2010, 100 % des réponses étaient parvenues aux Rapporteurs spéciaux.

SYNTHÈSE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe certains crédits concourant à financer des régimes spéciaux de retraites ou des dispositifs de cessation d'activités. Les crédits inscrits sur cette mission s'élèvent à 6 031 millions d'euros, en hausse de 5,3 %. Ils concourent ainsi à couvrir en moyenne près de 65 % des ressources des grands régimes de retraite.

Dans le cadre de la programmation triennale, les dotations globales inscrites sur la mission augmentent à un rythme soutenu de près de 4,5 % compte tenu notamment de la détérioration du ratio entre les cotisants.

Avec l'adoption d'indicateurs communs issus du catalogue des indicateurs cibles communs des organismes de sécurité sociale développé par la direction de la Sécurité sociale, les dispositifs d'évaluation de la performance sont en voie d'harmonisation pour les différents régimes. Les modalités d'établissement de certains indicateurs doivent cependant encore être améliorées.

Le compte d'affectation spéciale *Pensions* regroupe l'ensemble des dépenses et des recettes afférentes aux pensions et rentes des agents de l'État.

Les crédits inscrits sur le CAS s'élèvent à 52 404 millions d'euros, en augmentation de 2,5 % par rapport à 2010, dans la moyenne annuelle des hausses prévues dans le cadre de la programmation triennale.

S'agissant des *pensions civiles et militaires de retraite et allocation d'invalidité*, le CAS présente un déficit de 200 millions d'euros, ramenant le fonds de roulement à 820 millions d'euros.

Le taux de contribution employeur augmente une nouvelle fois pour se situer à 65,39 % pour les fonctionnaires civils et 114,14 % pour les militaires. Conformément aux dispositions de la loi portant réforme des retraites, le taux de cotisation salariale passe de 7,85 % à 8,12 %, soit une hausse de 3,4 % de leurs cotisations pour les agents concernés.

CHAPITRE PREMIER : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

I.- PRÉSENTATION DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE EN 2011

A.- UNE MISSION DE SOLIDARITÉ NATIONALE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* comporte trois programmes d'inégal volume, selon une nomenclature sans changement en 2011.

– 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 (CPRP SNCF) 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 3 880 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

– 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 797 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

– Enfin, le programme *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers*, qui bénéficie de 1 353 millions d'euros en 2011, est le support budgétaire des participations de l'État à divers régimes de retraite en voie d'extinction. Sa participation est versée 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).

Toutefois la Cour des comptes constate dans son rapport *Résultats et gestion budgétaire de l'exercice 2009* que « la mission interministérielle Régimes sociaux et de retraites dont la vocation est de verser des subventions d'équilibre à certains régimes de retraite (...) n'intègre pas l'ensemble des crédits engagés par l'État pour le financement de régimes de retraite. Ceux-ci sont estimés à 780 millions d'euros pour l'année 2010. Aucun document, y compris le « jaune » budgétaire « Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale », ne permet de disposer d'une vision exhaustive de ces flux. »

En réponse le ministère considère que l'architecture budgétaire de la mission est contrainte par l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui certes prévoit la possibilité de missions interministérielles, mais impose un champ ministériel aux programmes. Le choix a donc été fait de favoriser une architecture conciliant une approche sectorielle et un champ de responsabilités ministériels. Ce choix conduit à laisser certains dispositifs sur des programmes de politique dont ils peuvent constituer un levier (opéra de Paris par exemple).

De plus, la possibilité d'optimisation de la gestion des crédits offerte par la LOLF, en instaurant notamment une totale fongibilité, incite à créer des programmes d'une certaine surface financière et à éviter les dotations trop isolées.

C'est pourquoi la structure actuelle de la mission *régimes sociaux et de retraite* regroupe les principaux crédits du champ « retraite », hors régimes de fonctionnaires, tout en laissant des dispositifs (opéra, anciens électriciens d'Afrique du nord) sur des programmes de politique générale.

Bien que conscients de ces contraintes, **les Rapporteurs spéciaux ne peuvent que déplorer, à l'instar de la Cour, que le périmètre de la mission ne présente qu'imparfaitement un ensemble de programme concourant à une politique définie.**

B.- DES CRÉDITS EN HAUSSE

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. La part de cette dotation dans le budget général du régime de la SNCF et de la RATP est respectivement de 61 % et 54 %. Il atteint 86 % pour la SEITA. Quant au ratio entre cotisants et pensionnés, il est proche de un pour la RATP, il est de 0,68 pour la SNCF, mais il n'atteint pas les 0,03 pour le régime des mines.

L'effort de l'État en faveur de ces régimes devrait augmenter au cours des prochaines années car **deux grands types de ressources devraient voir leur rendement 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 retraite.** 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. 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. Cependant, le taux d’application a été modifié en 2009 pour les années 2009 à 2011 : il a été de 12 % en 2009 et sera de 8 % en 2010 et 4 % en 2011.

Le tarissement de cette deuxième ressource perçue par les régimes subventionnés explique pour une large part la hausse des crédits inscrits sur la mission. Ceux-ci s’élèvent à 6 030 millions d’euros pour 2011, en hausse de 5,3 %.

Pour la deuxième fois et conformément à l’article 34 de la Constitution modifié lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le présent projet de loi de finances est présenté conjointement avec un projet de loi de programmation des finances publiques. Cette mise en perspective, qui porte sur les années 2011 à 2013, permet d’appréhender les effets budgétaires de la réforme mise des régimes spéciaux de 2007.

ÉVOLUTION TRIENNALE DU BUDGET DE LA MISSION (PRÉVISIONS)

(en euros)

PLF 2011	Évolution	2012	Évolution	2013	Évolution
6 030 948 279	5,31 %	6 238 746 092	3,45 %	6 525 542 284	4,60 %

Les dotations globales inscrites sur la mission *Régimes sociaux et de retraite* augmentent régulièrement.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS À LA MISSION ET À SES PROGRAMMES ENTRE 2009 ET 2011

(en millions d’euros)

	Exécution 2009	LFI 2010	PLF 2011
Programme transports terrestres	3 633	3 824	3 880
– SNCF	2 969	3 121	3 192
– RATP	501	527	527
– Autres	176	177	161
Programme marins	740	793	797
Programme mines, Seita, autres	714	1 110	1 353
– Mines	587	972	1 209
– Seita	121	132	139
– Autres	5	6	5
Total mission	5 087	5 727	6 031

II.- LA PERFORMANCE

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.

Les Rapporteurs spéciaux constatent ainsi que l'exercice de la responsabilité sur les programmes, surtout en ce qui concerne le volet performance, n'est pas facilité par la logique de simplification et de mise en cohérence des tutelles des organismes de sécurité sociale sous l'autorité de la direction de la sécurité sociale.

Les résultats en matière de performance reposent largement sur un pilotage de l'évolution de la gestion des régimes par les caisses. Les indicateurs doivent figurer dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre chaque régime et l'État.

1.- Des dispositifs d'évaluation de la performance en voie d'harmonisation

Afin de permettre une comparaison entre les différents organismes gestionnaires rattachés aux programmes de la mission, ont été adoptés des indicateurs de performance issus du catalogue des indicateurs cibles communs des organismes de sécurité sociale développé par la direction de la Sécurité sociale.

Compte tenu du nombre d'objectifs et d'indicateurs retenus, les Rapporteurs spéciaux concentreront leurs analyses sur les deux indicateurs d'efficacité adoptés par les principaux régimes de retraite.

a) Coût unitaire d'une primo – liquidation de pension de retraite

L'indicateur *Coût unitaire d'une primo – liquidation de retraite* est calculé en rapportant les seuls frais de personnel au nombre de liquidations effectuées sur l'année.

Pour la CPRP SNCF, il se situait à 376 euros en 2009 et devrait baisser à 329 euros en 2010 pour atteindre une valeur cible inférieure à 314 euros en 2013. La marge de progression fixée est appréciable. Toutefois cet indicateur ne prend pas en compte une des phases de la liquidation : la reconstitution de carrière, qui est réalisée par l'entreprise SNCF.

L'ensemble des coûts afférents à la liquidation d'une pension de retraite devra être pris en compte par l'indicateur.

Le résultat de la SNCF ne peut donc être comparé avec celui de la RATP, qui prend en compte toutes les phases de la liquidation. L'indicateur se situait à 328 euros en 2009, il devrait atteindre 361 euros en 2010, avec pour objectif de se maintenir en dessous de 372 euros en 2013. Cette augmentation du ratio provient de la diminution du nombre de dossiers traités suite à la réforme des retraites.

En ce qui concerne la Caisse des dépôts et consignation pour les mines, l'indicateur se situait à 307,3 euros en 2009, il devrait atteindre 313 euros en 2010 et 326 euros en 2013.

Enfin s'agissant de l'ENIM et la SEITA, l'indicateur est calculé en rapportant l'ensemble des coûts de soutien, et non uniquement les seuls frais de personnel, au nombre de dossiers traités. Il se situait à 832 euros en 2009, il devrait atteindre 855 euros en 2010 et 955 euros en 2013 pour l'ENIM. Il se situait à 307,30 euros en 2009, il devrait atteindre 313 euros en 2010 et 326 euros pour la SEITA.

Au-delà des différences de méthodologie retenue pour l'élaboration de cet indicateur, les rapporteurs spéciaux constatent que le coût unitaire d'une primo liquidation est sans commune mesure pour l'ENIM par rapport aux autres régimes.

b) Dépenses de gestion pour un euro de prestations servies

L'indicateur *Dépenses de gestion pour un euro de prestations servies* est obtenu en divisant l'ensemble des frais de personnel relatifs à cette fonction par la somme des prestations servies.

S'agissant de la SNCF, ce ratio est stable et se situe aux environs de 0,40, tandis qu'il se situe aux environs de 0,77 pour la RATP avec une valeur cible de 0,64 à l'horizon 2013.

L'indicateur vient d'être intégré au dispositif de performance de l'ENIM ; il se situe à un niveau extrêmement faible.

Les Rapporteurs spéciaux constatent qu'il convient de tenir compte des différences structurelles existant entre les différents régimes pour effectuer une comparaison entre les résultats, mais ils saluent tout de même cette évolution vers une homogénéisation des indicateurs adoptés qui rendra la comparaison entre régimes plus pertinente.

2.– Des voies d'amélioration

Les Rapporteurs spéciaux rappellent néanmoins les préconisations qu'ils ont déjà eu l'occasion de formuler quant à la construction d'un indicateur permettant de mesurer l'impact de la réforme de 2008 sur le comportement des agents.

Les gestionnaires de crédits ont la responsabilité d'élaborer une prévision budgétaire qui permette aux organismes de retraite de ne pas recourir à l'endettement en aggravant leur situation financière. Pourtant, les objectifs et indicateurs existants ne permettent pas de les responsabiliser puisque seule gestion des caisses est évaluée. C'est pourquoi, **les Rapporteurs spéciaux souhaiteraient que soient mis en place des indicateurs d'efficacité de la dépense budgétaire. Ces indicateurs pourraient mesurer les écarts constatés entre les dotations et l'exécution.**

Une mauvaise prévision budgétaire a un coût financier pour les organismes de retraite qui doivent recourir à l'endettement, ce qui dégrade leur résultat comptable.

Il convient de noter qu'un tel dispositif mesurant la couverture du besoin de financement existe pour le programme 741 *Pensions civiles et militaires de l'État* (cf. *infra*).

III.– LES RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES

Le programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* est destiné à faire face aux engagements de l'État envers les régimes de retraite ou des dispositifs d'aide au départ à la retraite spécifiques au secteur des transports terrestres. Les crédits prévus pour 2011 s'élèvent à 3 880 millions d'euros, en hausse de 1,46 % par rapport à 2010.

Les emplois qui concourent à la réalisation de ce programme sont rattachés au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* qui constitue le programme soutien de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*.

On peut toutefois regretter que le projet annuel de performances ne présente pas d'analyse des coûts du programme.

Les rapporteurs spéciaux souhaitent rappeler succinctement les principes de la réforme engagée en 2007 en ce qui concerne les régimes spéciaux de la RATP et de la SNCF.

A.– LES RÉFORMES ENGAGÉES

1.– Un rapprochement progressif du droit commun

Les décrets n° 2008-47 pour la SNCF et n° 2008-48 pour la RATP du 15 janvier 2008, 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.

Les bonifications accordées aux conducteurs de la SNCF et à certains emplois de la RATP sont toutefois 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.

Pour tenir compte de la mise en œuvre des normes comptables IAS-IFRS et de la nécessité d’isoler les engagements de ces deux entreprises au titre de la retraite de leurs agents, ont également été créées successivement la caisse de retraite des agents de la RATP et celle des agents de la SNCF.

Puis, à la suite des décisions prises dans par le comité de modernisation des politiques publiques en 2008, les décrets constitutifs des deux caisses de retraite ont été modifiés pour que leur tutelle soit dorénavant exercée exclusivement par les ministres du budget et de la sécurité sociale en qualité de commissaire du gouvernement. La tutelle du ministère chargé des transports sur les caisses est supprimée par le décret n° 2009-1191 du 6 octobre 2009, mais celui-ci continue à participer aux conseils d’administration compte tenu de son rôle de responsable de programme.

Par ailleurs, il convient de noter que le projet de loi sur la réforme des retraites prévoit d’appliquer aux régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, à compter de 2017, les mesures d’âge prévues pour les autres régimes.

2.– Leurs effets sur la programmation triennale

Selon les indications du projet annuel de performances, la programmation triennale intègre les effets de la réforme de ces deux régimes spéciaux qui est censée ralentir l’augmentation des besoins de financement par l’État en fin de période.

ÉVOLUTION TRIENNALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 198

(en euros)

PLF 2011	Évolution	2012	Évolution	2013	Évolution
3 880 180 000	1,46 %	4 005 700 000	3,23 %	4 116 700 000	2,77 %

B.– LE RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA SNCF

1.– Présentation du régime de retraite du personnel de la SNCF

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, jusqu'à la création par le décret n° 2007-730 du 7 mai 2007 d'une caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF) dotée de la personnalité morale.

La CPRP SNCF applique le nouveau règlement des retraites du personnel de la SNCF institué par le décret n° 2008-639 du 30 juin 2008. Cette réforme prévoit une harmonisation progressive des principaux paramètres du régime de retraite de la SNCF tout en maintenant le principe d'un régime spécifique. Par ailleurs, la création de la caisse de prévoyance dotée de la personnalité morale s'est traduite par la suppression des liens avec la SNCF dans les domaines financiers, des systèmes d'information, des ressources humaines et de la communication.

S'agissant des grandes lignes du régime de retraite, on note que le taux de cotisation de l'entreprise est égal à la somme d'un taux représentant les cotisations qui seraient versées si les salariés relevaient du droit commun et d'un taux destiné à financer les droits spécifiques pour le régime spécial. Recalculé chaque année, il était de 35,18 % (soit 22,56 % + 12,62 %) pour 2009 et de 35,25 % (soit 22,52 % + 12,73 %) pour 2010.

Le taux de cotisation des salariés de la SNCF est de 7,85 %, identique à celui du régime de base des fonctionnaires civil et militaire. Il s'applique à une assiette comprenant le traitement, les accessoires du traitement et la prime de travail, alors que pour les fonctionnaires, il ne s'applique qu'au traitement indiciaire hors primes.

En tant qu'organisme de sécurité sociale, la CPRP SNCF doit s'engager dans une démarche de qualité, productivité et gestion des risques au travers d'une convention d'objectifs et de gestion (COG) trisannuelle, conclue entre la Caisse et ses ministères de tutelle. Celle-ci, qui a été signée le 28 juillet dernier, couvre la période 2010-2013.

2.– La dotation au régime de la SNCF pour 2011

La dotation de l'État couvre près de 60 % du budget prévisionnel de la CPRP SNCF.

La subvention d'équilibre de l'État à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF) s'établit, pour 2011, à 3 121 millions d'euros, en hausse de 2,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, dans la tendance constatée ces dernières années. Le niveau moyen des pensions est estimé à 23 540 euros pour les droits propres et 9 560 euros pour les droits dérivés.

ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX PARAMÈTRES DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de cotisants	164 085	161 437	163 977	162 279	155 150
Nombre de retraités de droit direct	189 122	188 820	187 005	184 406	184 148
Nombre de réversions	113 893	111 801	109 520	107 079	105 723
Charges de pension ⁽¹⁾	4 749	5 004	5 066,1	5 100	5 109,4
Cotisations ⁽¹⁾	1 840,3	1 957	1 930	2 001	2 025
Compensation généralisée ⁽¹⁾	11,2	12	15,9	3	-7
Surcompensation ⁽¹⁾	280,5	228	171	155	95
Contribution de l'État ⁽¹⁾	2 469,9	2 783	2 933,5	2 941	2 992

(1) En millions d'euros courants.

Le montant de la subvention d'équilibre pour 2011 a été établi à partir du compte de résultat prévisionnel suivant.

COMPTE DE RÉSULTAT PRÉVISIONNEL DE LA CPRP SNCF (2011)

(en millions d'euros)

Charges		Produits	
Pensions	5 195,7	Cotisations	1 987,6
Compensations	4	Compensations	48,15
Autres charges techniques	0,6	Autres produits techniques	0,8
Charges financières	8,3	Produits financiers	0,9
Charges de gestion	21,1	Total produits avant subvention	2 037,45
		Subvention de l'État	3 192,25
Total des charges	5 229,7	Total des produits	5 229,7

Les charges du régime ont été soumises de 2006 à 2010 à deux effets :

– la baisse des effectifs de pensionnés ;

– les mesures de revalorisation générale des salaires appliquées automatiquement sur les pensions jusqu'au 31 décembre 2008 (péréquation), auxquelles s'ajoutent des mesures spécifiques aux retraites financées par l'entreprise ainsi que d'autres mesures liées à la réforme des retraites à partir de 2008 (mesures d'accompagnement et mesures concernant les pensions de réversion). Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2009, les pensions sont revalorisées sur la base de l'évolution des prix.

La résultante de ces deux effets est une hausse des charges de retraite de 7,6 % sur l'ensemble de la période.

Le montant des pensions retenu pour 2011 se fonde sur une hypothèse de stabilisation des flux de départs par rapport à 2010. Il retient l'hypothèse de 285 000 retraités au 31 décembre 2011, soit une évolution à la baisse de 1,32 %.

Le montant des pensions versées évolue en fonction des revalorisations de 0,8 % en moyenne en 2010 (0,9 % au 1^{er} avril 2010 associé au report de mesures 2009), du glissement de la pension moyenne (0,8 % en moyenne) et de la diminution de l'effectif moyen de pensions directes (-0,7 %) et de réversion (-2,2 %).

Il convient de noter que le versement de l'État en 2009 ayant été supérieur aux besoins réels, il existe actuellement une dette de la caisse envers l'État de 13,3 millions d'euros.

La SNCF est bénéficiaire des mécanismes de compensation des régimes de retraite. À ce titre, elle doit recevoir 48,15 millions d'euros sur l'exercice 2011. Cette ressource n'existera plus au 1^{er} janvier 2012 ; elle était respectivement de 155 puis 95 millions d'euros en 2009 et 2010, alors qu'elle s'élevait à 431 millions d'euros en 2003.

3.– Les prévisions sur l'évolution des dépenses

Selon les projections, l'évolution de la subvention versée par l'État devrait se stabiliser pour les deux prochaines années, comme l'illustrent les comptes prévisionnels de la CRP SNCF.

PRÉSENTATION DES COMPTES DE LA CRPSNCF (2009) ET PRÉVISIONS (2011-2013)

(en millions d'euros courants)

	Résultats 2009	Prévisions 2010	Prévisions 2011	Prévisions 2012	Prévisions 2013
CHARGES :					
Service des pensions	5 071	5 109,4	5 195,7	5 305	5 421,8
Frais de gestion	23,3	21,2	21,7	21,8	22,4
Charges financières	5,3	4,5	12,3	8,4	12,8
TOTAL CHARGES	5 099,7	5 135	5 229,7	5 335,3	5 457
PRODUITS :					
Cotisations salariales et patronales	1 997,1	2 025,1	1 987,6	2 019,1	2 048
Produits divers	3,2	0,8	1,7	0,9	0,9
Compensation généralisée	3	- 7	0	- 15	- 20
Surcompensation	155	95	48,15	0	0
Contribution allocation supplémentaire vieillesse et invalidité	0,6	0,7	0	0,6	0,6
Contribution de l'État	2 940,8	3 020,6 ⁽¹⁾	3 192,25	3 329,6 ⁽¹⁾	3 427,5 ⁽¹⁾
TOTAL PRODUITS	5 099,7	5 135	5 229,7	5 335,3	5 457

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Les prévisions quant au montant de la contribution de l'État figurant dans le tableau ci-dessus sont celles établies par la CPRP SNCF et sont légèrement différentes du montant de la subvention proposée.

Selon la dernière prévision de la caisse de retraite, réalisée en juin 2010, une subvention de 3 020,6 millions d'euros serait nécessaire pour assurer le versement des retraites jusqu'à la fin de l'année. Cette prévision est basée sur l'hypothèse « haute » selon laquelle de nombreux agents partiraient à la retraite, comme le montre le tableau suivant :

MONTANT DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE (2010-2012)

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012
Prévisions CPRPSNCF	3 020,6	3 329,6	3 427,5
Loi de finances initiale	2 992	3 311,6	3 404,23

S'agissant de l'évaluation des effets de la réforme de 2003, la CPRP SNCF estime qu'il est difficile d'en évaluer avec précisions les gains financiers en raison des incertitudes sur le comportement des agents.

Les taux de départ ont ainsi été fixés en 2010 en prenant en compte les départs observés en 2009 et au premier trimestre 2010. Ils ont été prolongés jusqu'en 2050 selon une approche « prudente » (allongement progressif de la durée d'activité à partir de 2011).

**ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX PARAMÈTRES DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF
(PRÉVISIONS JUSQU'EN 2015)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cotisants	155 150	153 680	152 152	150 635	149 129	147 638
Nombre de retraités directs	184 148	184 031	183 988	184 022	184 405	184 473
Nombre de réversions	105 723	104 242	102 609	100 832	98 948	96 948
Rapport démographique pondéré (réversion : 0,5)	65 %	65 %	64 %	64 %	63 %	63 %
Montant des cotisations ^(*)	2 025	1 987,6	1 955	1 949	1 912	1 882
Montant des pensions versées ^(*)	5 019	5 195	5 136	5 159	5 175	5 181
Subvention de l'État ^(*)	2 992 ⁽¹⁾	3 192,25 ⁽²⁾	3 311,5 ⁽³⁾	3 404,23 ⁽³⁾	3 314 ⁽⁴⁾	3 350 ⁽⁴⁾

(1) LFI 2010.

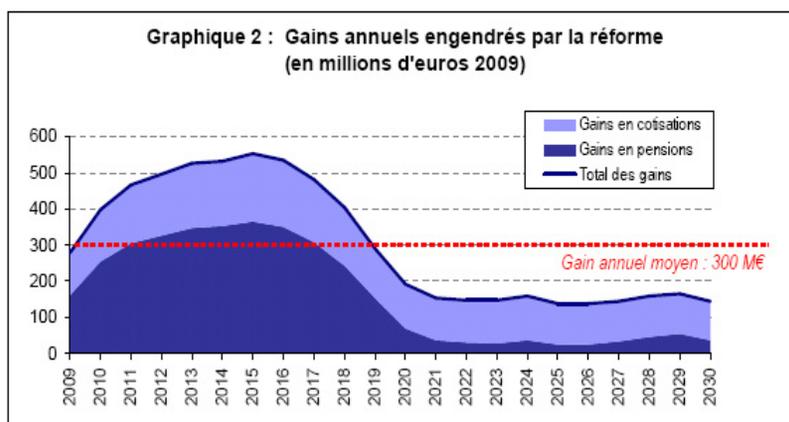
(2) PLF 2011.

(3) conformément à la programmation budgétaire triennale.

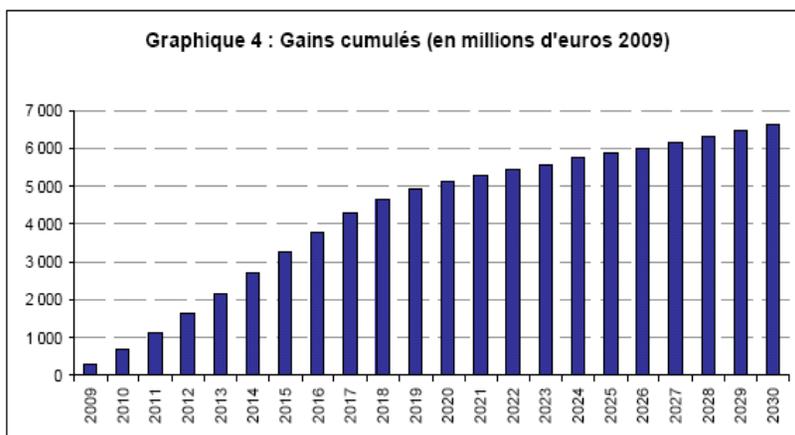
(4) prévisions de la CPRP SNCF.

* en millions d'euros.

Selon le modèle de projection réalisé, le gain annuel moyen jusqu'en 2030, engendré par la réforme pour le régime de la SNCF s'élève à 300 millions d'euros.



Le graphique suivant permet de visualiser le total des gains annuels cumulés engendrés par la réforme du régime de retraite entre 2009 et 2030.



Le coût des mesures d'accompagnement de la réforme des retraites (création d'un échelon supplémentaire pour les agents accompagnant leur prolongation d'activité, élargissement de l'assiette du salaire brut liquidable, majorations de traitement liées à la prolongation d'activité, mesures d'accompagnement de fin de carrière et prise en compte de la pénibilité), s'élèverait à 153 millions d'euros en 2010, 159 millions d'euros en 2011, 160 millions d'euros en 2012 et 217 millions d'euros pour les années ultérieures.

Sur la période 2010-2030, l'impact de la réforme du régime spécial sur les comptes de la SNCF serait de 112,1 millions d'euros par an en moyenne pour les mesures d'accompagnement. Par ailleurs, la réforme aura des conséquences sur les charges de personnel, difficiles à chiffrer, compte tenu des incertitudes sur le comportement des agents liées aux décisions qu'ils prendront quant à leur éventuelle prolongation d'activité.

C– LE RÉGIME DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP

1.– Présentation du régime de retraite du personnel de la RATP

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.

La réforme du régime de retraite de la RATP est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Un nouveau règlement des retraites du personnel de la RATP est ainsi été institué par le décret n° 2008-637 du 30 juin 2008. Cette réforme prévoit une harmonisation progressive des principaux paramètres du régime tout en maintenant le principe d'un régime spécifique.

Assurant le versement des pensions à plus de 44 800 personnes pour presque autant de cotisants, ce régime spécial de retraite est structurellement déficitaire.

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'adossment 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'adossment 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. Selon une estimation de 2007, les versements annuels relatifs à ces droits devraient être compris entre 300 millions d'euros et 500 millions d'euros vers 2018.

Dans sa décision du 13 juillet 2009, la Commission européenne estime que la création de la Caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP) constitue une aide compatible avec le marché unique sous condition que la réforme du régime spécial de retraite de la RATP soit entièrement mise en œuvre.

Le projet de budget pour 2009 avait été construit sur l'hypothèse d'un adossment au régime général. Bien que les incertitudes juridiques aient été levées avec la décision de la Commission européenne, il ne semble pas y avoir d'avancées dans la réalisation de ce projet.

2.– La dotation au régime de la RATP pour 2011

La dotation de l'État prévue pour 2011 s'élève à 526,7 millions d'euros, identique à celle inscrite pour 2010.

La caisse de retraite de la RATP considère que ce montant inscrit en loi de finances initiale pour 2010 devrait correspondre à ses besoins en matière de pensions de retraite.

Le montant de la subvention d'équilibre pour 2011 a été établi à partir du compte de résultat prévisionnel.

ÉVOLUTION DU COMPTE DE RÉSULTAT DE LA CRP RATP (2008-2012)

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Produits	889,5	927,7	949,7	974,73	1 004,7
– cotisations d'assurance vieillesse	412	425,3	432	441,6	449,1
– dotation d'équilibre de l'État	470	495⁽²⁾	506⁽²⁾	526,73	545
– autres produits	7,3	7,4	11,7	6,4	10,6
Charges	889,3	927,7	949,7	974,73	1 004,7
– prestations	842	877,5	900,7	934,80	966,9
– autres charges ⁽¹⁾	41	43,9	42	34,1	31,4
– charges de gestion administrative	6,3	6,3	7	5,83	6,4
Part de la dotation de l'État	52 %	53 %	53 %	54 %	54 %

(1) Contributions à la compensation démographique vieillesse + surcompensation.

(2) La dotation 2009 était de 501^{ème} mais seuls 495 millions d'euros ont été versés en 2009, les 6 millions d'euros ont été payés au début janvier 2010. La dotation 2010 figurant sur ce tableau en a été augmentée d'autant.

Le régime contribue au financement des mécanismes de compensation inter régime généralisée et spécifique. La disparition de cette dernière en 2012 sera un facteur d'allègement des charges pour ce régime.

Il est prévu que le nombre de bénéficiaires du régime connaisse une croissance moyenne de 1,4 % sur la période 2011-2013.

Le niveau moyen des pensions pour 2011 est estimé à 25 656 euros pour les droits directs et 10 248 pour les droits dérivés.

3.– Les prévisions sur l'évolution des dépenses

La population des actifs cotisants du régime de retraite de la RATP, soit un effectif de 44 300 au 1^{er} janvier 2010, est supposée se stabiliser à environ 43 700 d'ici 2013 puis rester constante à moyen terme. Il convient de rappeler qu'un plafond de 45 000 agents a été fixé par l'article 9 du décret n° 2005-1637 du 26 décembre 2005 relatif aux ressources de la caisse de retraites du personnel de la RATP.

Parallèlement, la population des allocataires, soit 44 390 à la fin 2009, augmenterait tout en restant légèrement inférieure à 50 000 à moyen terme.

Le montant total des prestations à servir devrait évoluer nettement entre 2009 (869,7 millions d'euros) et 2013 (1 003,2 millions d'euros), ce qui aurait pour conséquence de majorer le montant de la subvention d'équilibre de l'État au cours de cette période.

L'augmentation des prestations continuerait après 2013 mais cette évolution devrait être compensée par une majoration des cotisations à recevoir, ce qui se traduirait par une stabilisation du montant de la dotation de l'État en euros constants. La dotation de l'État passerait ainsi de 501 millions d'euros en 2009 à 613 millions d'euros en 2020.

La caisse de retraite de la RATP n'a pas réalisé de nouvelles projections depuis 2009, de l'impact financier de la réforme de 2007. Le tableau suivant indique que la réforme du régime de retraite commencerait à produire des effets positifs à partir de 2015

PRESTATIONS DE RETRAITE À SERVIR

(en millions d'euros constants 2009)

Année	Avant réforme des droits	Après réforme des droits	Écarts
2010	899,3	900,3	0,9
2011	916,1	917,6	1,6
2012	954,3	956,8	2,5
2013	993,2	995,9	2,7
2014	999,8	1 002	2,2
2015	1 007,9	1 007	-0,9

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.

1.– Le congé de fin d'activité des routiers

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. La cessation d'activité d'un salarié dans les conditions prévues par l'accord précité doit donner lieu à l'embauche d'un jeune de moins de 30 ans en contrat à durée indéterminée à temps plein. Ces dispositions ne sont pas applicables en cas de difficultés économiques de l'entreprise.

Le Fonds de gestion du congé de fin d'activité (FONGECFA - transports) et l'Association de gestion du congé de fin d'activité (AGECFA - voyageurs) mettent en œuvre le congé de fin d'activité du secteur du transport.

Au titre de cette action, une dotation de 99,03 millions d'euros est prévue pour 2011, en baisse de 10,5 % par rapport à 2010. La dotation est destinée à prendre en charge 4 700 dossiers environ, contre 5 000 en 2010. Le coût moyen prévu d'un dossier est de 21 000 euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

Année	2005	2006	2007 ⁽¹⁾	2008 ⁽²⁾	2009 ⁽³⁾	2010	2011
Coût du CFA pour l'État	84,8	90,5	100,1	107,1	97,2	110,7	99,03

(1) 90,5 (Loi de Finances Initiale) + 9,6 (Loi de Finances Rectificative).

(2) 91,4 (Loi de Finances Initiale) + 15,7 (Loi de Finances Rectificative).

(3) 108,1 (Loi de Finances Initiale).

Le montant de la consommation de crédits du régime des congés de fin d'activité diminue fortement en 2009. La génération qui atteint l'âge de 55 ans est moins nombreuse que celle du « baby boom » ayant suivi la deuxième guerre mondiale. Cette baisse de la consommation des crédits devrait se poursuivre en 2010 et devrait même se renforcer en raison de la faible augmentation du SMIC.

Par ailleurs, le Conseil d'Administration du FONGECFA a décidé de maîtriser les coûts relatifs au CFA, à partir du 1^{er} juillet 2009 : l'allocation d'un montant égal à 75 % du salaire brut annuel est dorénavant plafonnée à 1,5 fois le plafond annuel de la sécurité sociale diminué des prélèvements sociaux et fiscaux obligatoires.

Sur 17 501 départs en CFA « marchandises » intervenus entre le 1^{er} octobre 1999 et le 1^{er} novembre 2009, 17 336 ont donné lieu à une contrepartie d'embauche conforme, soit 99,05 %, tandis que pendant la même période, sur 2 038 départs en CFA « voyageurs » 2 006 ont donné lieu à une contrepartie d'embauche conforme, soit 98,42 %.

Par ailleurs, une étude récente du FONGECFA a établi que 84,89 % des embauches effectuées entre 1997 et décembre 2009 en application de la clause de contrepartie ont concerné des conducteurs. Cependant, 16,95 % des contreparties d'embauche qui auraient dû avoir lieu en 2009 n'ont pas pu se réaliser à cause de difficultés économiques rencontrées par les entreprises de transport. Cette valeur est la plus élevée depuis la création du congé de fin d'activité.

2.– Le complément de retraite des conducteurs routiers

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'années de cotisation. Ce dispositif est prévu par le décret n° 55-1297 du 3 octobre 1954. L'État verse l'intégralité du complément de retraite à la Caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport (CARCEPT) ainsi que le remboursement des trimestres manquants.

Une dotation de 2,3 millions d'euros est prévue pour 2011, identique à celle de 2010, pour 791 bénéficiaires.

ÉVOLUTION DU DISPOSITIF DEPUIS 2005

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ⁽¹⁾	2011 ⁽¹⁾
Nombre de dossiers	756	718	712	733	735	726	791
Coût du complément de pension¹	2,4	2,3	2,3	2,45	2,3	2,3	2,3

(1) Prévisions de la CARCEPT.

3.– Les autres régimes de retraite

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. La dotation atteint 59,8 millions d'euros pour 2011, en baisse de 6,4 % par rapport à 2010. L'extinction progressive du régime explique la diminution des crédits. En 2011, environ 7 000 personnes devraient bénéficier de ces pensions versées par l'État.

IV.– LA SUBVENTION AUX RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS

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

A.– LA MODERNISATION DE L'ENIM

À la suite de l'évolution de l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008), l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) qui était, antérieurement à cette date, à la fois une direction d'administration centrale et un établissement public administratif, a perdu la première qualité.

Le décret relatif à l'organisation administrative et financière de l'ENIM a été publié le 30 août 2010 et est entré en vigueur le 1^{er} novembre. Conformément aux orientations issues de la RGPP, l'ENIM est maintenant organisé comme un établissement public administratif classique et placé sous la triple tutelle des ministres chargés du budget, de la sécurité sociale et de la mer. Une convention d'objectifs et de gestion devra être conclue rapidement entre l'ENIM et ses ministres de tutelle.

Le ministère chargé de la sécurité sociale souhaite donner le cadrage de cette convention d'objectifs et de gestion dans un souci d'harmonisation avec l'ensemble des autres régimes. Il a été décidé d'attendre l'entrée en vigueur du décret pour élaborer cette convention d'objectifs et de gestion, qui devrait être conclue avant la fin du premier semestre 2011.

Parallèlement, l'ENIM s'est engagé dans un schéma directeur informatique couvrant la période 2007-2010 qui prévoit notamment la modernisation du système de liquidation des pensions ainsi que de l'émission et du recouvrement des cotisations sociales. La réalisation de ce schéma directeur a pris du retard, mais aucune opération n'a été abandonnée à ce stade.

S'agissant du contrôle de gestion, l'ENIM s'est doté depuis maintenant plus de trois ans d'un plan de contrôle interne. Une structure légère composée de deux agents est plus particulièrement en charge de l'animation de ce contrôle interne.

Il convient cependant de noter que les économies de fonctionnement attendues de ces démarches auront peu d'impact sur le niveau de la dotation du présent programme. En effet, 98 % du budget de l'ENIM est constitué de crédits destinés au paiement de prestations sur lesquelles l'établissement n'a aucun pouvoir.

B.– LA MONTÉE DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT

1.– Des recettes qui stagnent à court terme

Les recettes propres de l'ENIM sont constituées des cotisations et contributions, des compensations inter régimes et transferts sociaux, de produits divers, de la contribution de la CNAMTS à l'équilibre de la branche maladie du régime des marins. L'État, garant de la solidarité nationale, finance le solde entre les dépenses de pensions de retraite et les recettes et verse ainsi une subvention d'équilibre, inscrite sur le présent programme. Pour 2011, elle s'élève à 797,5 millions d'euros, soit une hausse de 0,6 % par rapport à 2010. Elle a été évaluée à partir des estimations suivantes quant aux autres recettes du régime.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'ENIM (2009-2012)

(en millions d'euros)

Recettes	Exécution 2009	LFI 2010	Prévisions d'exécution 2010	PLF 2011	Prévisions 2012
Cotisations et contributions	163,4	135,8	159,5	159,3	160
Prise en charge de cotisations par l'État	67,4	68,5	69	68,8	69,1
Compensations inter régimes - transferts CSG - FSV-FSI	397,4	341,3	356,8	328,5	283,5
Autres produits (produits de gestion - reprises sur provisions - produits exceptionnels)	61,7	62,2	61,7	61,9	62,1
Subvention reçue de l'État	740,0	792,5	762,7	797,5	836,7
Subvention versée par le régime général	199,9	230,7	211,7	200,7	215,1
Total recettes	1 629,8	1 631,1	1 621,4	1 616,8	1 626,5

L'augmentation de la dotation en 2009 est due principalement à la diminution des cotisations induite par la mise en place des mesures pérennes des aides à la pêche. Les augmentations 2010 et 2011 compensent la diminution programmée de la surcompensation vieillesse.

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 pour les années 2008-2011. Il devrait se maintenir proche de ce niveau au moins jusqu'en 2020. Le régime de retraite devrait donc rester nettement déficitaire.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES COTISANTS ET DES PENSIONNÉS ENTRE 2009 ET 2050

	Actifs commerce	Actifs pêche	Total Actifs	Droits Directs	Droits dérivés	Total Pensions
2010	14 512	19 238	33 750	72 659	45 692	118 351
2011	14 276	18 924	33 200	72 168	45 731	117 899
2012	14 082	18 668	32 750	71 599	45 745	117 344
2013	13 910	18 440	32 350	70 964	45 737	116 701
2020	13 716	18 182	31 898	69 619	45 761	115 380
2050	12 913	17 118	30 031	48 049	29 769	77 818

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

Le montant des engagements portés par l'ENIM au 31 décembre 2009 est estimé à 26,98 milliards d'euros.

2.– Des dépenses en baisse à long terme

L'évolution des dépenses de pensions jusqu'en 2013 a été établie dans le cadre de la préparation du budget triennal.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PENSIONS À COURT TERME

(en millions d'euros courants)

	2010	2011	2012	2013
Pensions versées	1 068,9	1 067,7	1 068,8	1 069,6

Les projections de dépenses du régime entre 2020 et 2050 ont été élaborées à partir des hypothèses adoptées par le conseil d'orientation des retraites (COR). Pour cette simulation, deux hypothèses de revalorisation ont été étudiées :

- au niveau des prix ;
- au salaire moyen par tête (SMPT).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PENSIONS À LONG TERME

(en millions d'euros constants 2013)

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Revalorisation au niveau des prix	978,2	899,1	814,82	742,7	687,2	650,0	615,8
Revalorisation au SMPT	1 117,1	1 126,7	1 122,4	1 126,8	1 152,2	1 214,0	1 294,3

V.– 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 2011, 1 353,5 millions d'euros de subventions sont destinés à équilibrer ces régimes, en hausse de 21,9 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiales pour 2010.

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)

	Exécution 2008	Exécution 2009	LFI 2010	PLF 2011
Programme Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers	1 069	736	1 110	1 353
– Mines	800	587	972	1 209
– Seita	119	122	132	139
– Imprimerie nationale	0,07	0,06	0,07	0,07
– Régies ferroviaires d'outre-mer	5,1	4,6	5,2	4,4
– ORTF	0,6	0,6	0,8	0,6
– Contribution exceptionnelle CAS Pensions	144,8	21,8	0	0

Source : projet annuel de performances.

On constate toutefois que cette augmentation concerne principalement la subvention d'équilibre versée par l'État à la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines (CANSSM).

A.– LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES

1.– Ses spécificités

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. 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.

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.

Le régime se distingue également par un **déséquilibre extrême entre cotisants et pensionnés**. Le rapport entre les premiers et les seconds atteint à peine 0,03. Le versement des cotisations couvre 2 % des prestations.

Ce déséquilibre est dû à disparition progressive de l'industrie minière, qui explique le faible nombre de cotisants. Ceux-ci étaient au nombre de 7 500 en 2009. Les projections indiquent une diminution rapide de leur nombre, ils seraient en effet moins de 2000 dès 2016 puis moins de mille aux alentours de 2022.

2.— La subvention de l'État pour 2011

La subvention de l'État pour 2011 s'établit à 1 209 millions d'euros, contre 971,6 millions d'euro en 2009, soit **une augmentation de 24,4 % qui succède à une hausse plus de 65 % entre 2009 et 2010**.

Ces hausses spectaculaires sont dues au tarissement des ressources issues des cessions immobilières. Celles-ci se sont élevées respectivement à 273 millions d'euros et 326 millions d'euros en 2008 et 2009, diminuant d'autant la subvention d'équilibre.

Les recettes des régimes sont donc articulées autour de trois grandes catégories : la subvention d'équilibre de l'État, la compensation inter régimes, les produits exceptionnels (cessions immobilières).

Compte tenu de la démographie du régime, les cotisations ne sont plus, aujourd'hui, qu'une ressource de second plan.

Les principaux facteurs d'évolution de la subvention résident dans la tendance à la baisse des ressources issues de la compensation démographie et des cessions immobilières.

Le taux de surcompensation est fixé à 4 % pour 2011, mais cette compensation spécifique disparaît en 2012. Ainsi, le régime des mines bénéficiera en 2011 d'une ressource de 168 millions d'euros alors qu'il percevait encore 511 millions d'euros à ce titre en 2008. La perte de ressources est intégralement compensée par la subvention de l'État.

Le second paramètre qui influe sur le montant de la subvention est le programme de valorisation de l'actif immobilier parisien de la caisse des mines. La caisse disposera encore, au 1^{er} janvier 2011, d'un patrimoine estimé à 170 millions

d'euros. Les crédits inscrits sur cette action sont estimés à partir d'une hypothèse de cession immobilière de 75 millions d'euros, le solde (95 millions d'euros) étant proposé à la vente en 2012.

La conjonction de ces deux paramètres conduit à une forte augmentation de la subvention sur la période 2009-2012. La dotation sera à son plus haut niveau en 2013 et retrouve ensuite une tendance baissière sous l'action des facteurs démographiques.

Les deux comptes de résultat suivants détaillent ces équilibres pour 2011 et 2012.

COMPTE DE RÉSULTAT PRÉVISIONNEL - RÉGIME DE RETRAITE DES MINES (2011 ET 2012)
(en millions d'euros)

	Charges			Produits	
	2011	2012		2011	2012
Prestations	1 747,7	1 723,5	Cotisations	27,90	25,0
Autres charges techniques	7,3	7,3	Impôts et taxes	3,60	3,8
Dotation aux provisions	8,1	8,0	Compensations	458,3	289,0
Charges financières	4,5	4,0	Autres produits techniques	21,9	21,4
Charges de gestion	40,0	37,6	Reprise sur provisions	8,3	8,2
Charges exceptionnelles	1,40	1,4	Produits de gestion courante	5	2
			Produits exceptionnels (cessions)	75	95
			Total produits avant subventions	600	444,4
			Subvention de l'État	1 209	1 337,4
Total des charges	1 809	1 781,8	Total des produits	1 809	1 781,8

3.– Les perspectives financières à long terme.

Le montant global des engagements financiers sur le régime est estimé aujourd'hui à 27 milliards d'euros (avec un taux d'actualisation de 1,6 %).

Compte tenu des perspectives démographiques, les ressources issues des cotisations vont connaître une rapide diminution. Pour 2010, cette recette devrait être d'environ 28 millions d'euros ; ce chiffre serait divisé par trois d'ici 2016 et serait inférieur à 5 millions d'euros en 2025. Il faut noter cependant que cette diminution, liée à l'absence d'entrée de nouveaux cotisants dans le régime, est freinée par l'hypothèse retenue dans cette simulation de l'indexation des salaires sur le salaire moyen par tête (SMPT).

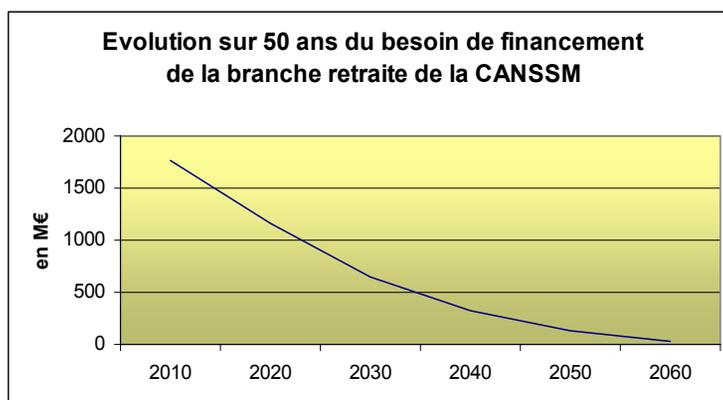
Dans le même temps, les projections traduisent l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses du régime. Le décès des bénéficiaires actuels du régime s'accompagne de l'augmentation du nombre de personnes titulaires de droits dérivés (taux de réversion de 54 %). Les charges de pensions 2010 (1 765 millions d'euros) seraient divisées de moitié à l'horizon 2025 et des trois-quarts en 2036. De plus, cette tendance s'accélère à compter de 2020 en raison de la proportion majoritaire des pensions de réversion.

Le tableau suivant présente l'évolution sur les cinquante prochaines années des besoins de financement du régime minier. Ces données correspondent à des besoins de financement (différence entre les prestations et les cotisations) et non à la subvention de l'État.

BESOIN DE FINANCEMENT DU RÉGIME DE RETRAITE DES MINES

(en millions d'euros)

2010	2020	2030	2040	2050	2060
1 765	1 168	644	317	132	33



B.- LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SEITA

Le régime spécial de retraite des employés de la société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA), 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 soule 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. Cet échéancier a été abandonné, la soule sera intégralement utilisée en 2012, minorant d'autant la subvention de l'État.

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, soit 4 millions d'euros en 2011, pour accompagner la réforme tendant notamment à indexer les pensions sur l'inflation, et non plus sur le point fonction publique.

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

Le montant de la subvention d'équilibre a été estimé à 139,4 millions d'euros, compte tenu du compte de résultat prévisionnel suivant du régime de retraite de la SEITA.

COMPTE DE RÉSULTAT PRÉVISIONNEL - RÉGIME DE RETRAITE DE LA SEITA (2011-2013)

(en millions d'euros)

	Charges				Produits		
	2011	2012	2013		2011	2012	2013
Pensions	159,4	160	161	Cotisations	8,3	5,6	4,2
Autres charges techniques	0	0,5	0	Compensations	6,6	0	0
Charges financières	2,5	2,5	2,5	Autres produits techniques	4,0	103,6	0
Charges de gestion	0,4	0,4	0,4	Produits exceptionnels	4,0	0	0
				Total produits avant subventions	22,9	109,2	4,2
				Subvention de l'État	139,4	54,2	159,7
Total des charges	162,3	163,4	163,9	Total des produits	162,3	163,4	163,9

La soule de 103 millions d'euros, décrite *supra*, sera reversée intégralement pour l'exercice 2012.

Le montant des pensions versées culmine en 2013 pour décroître rapidement par la suite, son niveau en 2016 étant inférieur à celui de 2010.

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

C.– LES AUTRES RÉGIMES DU PROGRAMME, 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 2011. Le régime de retraite de l'Imprimerie nationale, quasiment éteint, ne comportait plus que 7 bénéficiaires en 2009 et plus aucun cotisant actif depuis 2007.

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

Les crédits demandés au titre de cette action, s'élèvent à 4,4 millions d'euros pour 2011 ; ils tiennent compte de la revalorisation liée à l'inflation prévisionnelle et d'un nombre de bénéficiaires en constante diminution. En effet, le régime de la caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre mer (CRRFOM) comptait encore 228 bénéficiaires au 31 décembre 2009 et aucun cotisant actif.

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

Les crédits demandés s'élèvent à 600 000 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 (9 bénéficiaires au 31 décembre 2009) ;

– les allocations complémentaires de retraite servies aux agents non-journalistes de l'ORTF, en application d'un arrêté du 26 juin 1980 (274 bénéficiaires au 31 décembre 2009).

*

* *

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 52 404 millions d’euros de crédits de paiement et d’autorisations d’engagement en 2011, en progression de 2,5 % par rapport à 2010.

I.- PRÉSENTATION DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIAL *PENSIONS*

A.- UN COMPTE PRÉVU PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a expressément 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 relation 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, en établissant 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 tableau suivant illustre son évolution.

TAUX DE COTISATION EMPLOYEUR (2006-2011)

(en pourcentage)

	Pension de retraite - civils	Allocation temporaire d'invalidité - civils	Pensions militaires
2006	49,90	0,30	100,00
2007	50,74	0,31	101,05
2008	55,71	0,31	103,50
2009	60,14	0,32	108,39
2010	62,14	0,33	108,63
2011	65,39	0,33	114,14

B.– LA PERFORMANCE

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.

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 Rapporteurs spéciaux ne pouvant se livrer à une analyse détaillée de l'ensemble des résultats des indicateurs figurant dans le projet annuel de performances, ils concentrent donc leur étude sur ceux du programme 741 (qui représente 92 % des crédits inscrits sur le CAS).

Le dispositif d'évaluation de la performance du programme 741 semble pertinent aux Rapporteurs spéciaux.

1.— Le programme 741 : un dispositif cohérent d'évaluation de la performance

Le dispositif d'évaluation de la performance proposé par le CAS *Pensions* semble plus abouti que celui figurant dans le projet annuel de performances de la mission *Régimes sociaux et de retraites*. En effet, s'agissant du programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*, celui-ci comprend trois objectifs qui permettent à la fois d'évaluer la gestion des dossiers, l'impact de la réforme de 2003 et la qualité de la prévision budgétaire du responsable de programme.

a) *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 de contexte *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 entre l'âge de départ et le niveau de la retraite.

Pour le programme 741, les prévisions affichées dans le projet annuel de performances, ne tiennent pas compte des modifications introduites par la réforme des retraites de 2010.

PROGRAMME 741 : ÂGE MOYEN À LA RADIATION DES CADRES

	unité	Réalisation 2008	Réalisation 2009	Prévision PAP 2010	Prévision actualisée 2010	Prévision 2011
Fonctionnaires civils	âge	59,39	59,70	59,69	60,01	60,23
Militaires	âge	45,51	46,17	46,07	46,96	47,26

Source : Service des retraites de l'État, bases des pensions.

Champ : Pensions civiles et militaires d'ayants droit premier droit liquidées pour ancienneté entrées en paiement dans l'année.

L'âge moyen à la radiation des cadres des liquidants civils pour ancienneté augmente de près de quatre mois entre 2008 et 2009 alors que l'augmentation entre 2007 et 2008 était, comme entre 2006 et 2007, d'un peu plus de deux mois. Selon les informations communiquées par le ministère du Budget, on constate donc que les reports de départs s'accroissent depuis 2004 : la part des agents de catégorie active radiée après 55 ans a augmenté de 17 points (passant de 31 % à 48 %). De même, la part des agents de catégorie sédentaire radiés après 60 ans a augmenté de 12 points au cours des trois dernières années (de 20 % à 32 %).

Pour les militaires, l'âge moyen de radiation des cadres des militaires a augmenté nettement en 2009 (plus 8 mois) après une stagnation en 2008. Pour l'analyse, il convient de prendre en compte à la fois les effets de la réforme des retraites et ceux liés à la réforme de leur statut ayant pris effet au 1^{er} juillet 2005 qui a introduit notamment un recul des limites d'âge.

PROGRAMME 741 : DURÉE MOYENNE DE COTISATION

	Unité	Réalisation 2008	Réalisation 2009	Prévision PAP 2010	Prévision actualisée 2010	Prévision 2011
Fonctionnaires civils	Trimestre	141,14	142,64	141,24	143,59	144,27
Militaires	Trimestre	131,96	133,69	132,44	134,94	135,73

Source : Service des retraites de l'État, bases des pensions.

Champ : Pensions civiles et militaires d'ayants droit premier droit liquidées pour ancienneté entrées en paiement dans l'année.

L'indicateur est établi sur les mêmes bases de calcul et le même modèle de projection que l'indicateur n° 1 (âge moyen à la radiation des cadres).

Il s'agit ici de la durée des services et bonifications retenues en liquidation après application éventuelle des règles d'écrêtement.

Alors que la durée moyenne de cotisation et bonification retenue pour les fonctionnaires civils liquidant pour ancienneté régressait de 0,1 trimestre en 2008, elle augmente de 1,5 trimestre en 2009.

Pour les militaires, après avoir légèrement baissé entre 2007 et 2008, la durée moyenne retenue de services et bonifications des militaires augmente de 1,7 trimestre entre 2008 et 2009. Cette augmentation est imputable à celle des services qui augmentent de près de 2,5 trimestres, alors que les bonifications diminuent de 0,7 trimestre. Par ailleurs, l'ensemble des services effectués est beaucoup plus important chez les officiers que chez les non-officiers, notamment du fait des différences d'âge de radiation.

b) L'objectif de maîtrise des coûts de gestion

L'objectif de maîtrise des coûts de gestion est mesuré par l'indicateur *Coût unitaire d'une primo-liquidation*. Cet indicateur rapporte, pour l'année considérée, les frais de gestion du régime aux nouvelles concessions. Il convient de noter qu'il ne prend pas en compte l'ensemble des coûts afférents puisqu'il n'intègre pas les travaux réalisés dans les ministères employeurs, qui élaborent les dossiers destinés au Service des retraites de l'État.

Les Rapporteurs spéciaux souhaitent que le coût complet puisse être déterminé afin de pouvoir comparer le résultat de cet indicateur avec celui des autres régimes de retraite.

PROGRAMME 741 : COÛT UNITAIRE D'UNE PRIMO – LIQUIDATION

(en euros)

Réalisation 2008	Réalisation 2009	Prévision PAP 2010	Prévision actualisée 2010	Prévision 2011
648	793	730	790	809

L'augmentation de l'indicateur est due principalement à la réforme de la gestion des pensions, avec notamment la mise en place du droit à l'information sur les retraites, qui entraîne une hausse des coûts de gestion du Service des retraites de l'État de 7 % en 2009, et de 2 % entre 2008 et 2009. L'évolution prévue pour 2011 tient compte de la quasi-stabilisation du nombre de primo-liquidants et d'une variation modérée des coûts.

Les indicateurs de gestion devraient prendre en compte la totalité des coûts afférents à une primo – liquidation, notamment ceux de l'instruction préalable des dossiers par les ministères employeurs

c) L'objectif d'optimisation des prévisions

Selon l'article 21-II de la LOLF, le total des dépenses engagées ne peut excéder le total des recettes constatées. De ce fait, il est impératif que les dépenses soient déterminées avec le plus de précision possible.

L'indicateur rapporte à la dépense prévue, l'écart en valeur absolue entre la prévision de dépense de pensions au sens strict, c'est-à-dire hors dépenses de transferts et en particulier hors dépenses de compensations, inscrite au projet de loi de finances et le constaté comptable.

Depuis le projet de loi de finances 2010, un sous-indicateur supplémentaire a été ajouté afin de distinguer l'écart entre la prévision et l'exécution hors effet de la revalorisation des pensions qui peut varier de façon sensible entre la préparation de la loi de finances et la décision finale de revalorisation d'avril.

PROGRAMME 741 : INDICATEUR : ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION

	unité	Réalisation 2008	Réalisation 2009	Prévision PAP 2010	Prévision actualisée 2010	Prévision 2011	Cible 2012
Pensions et ATI	%	0,14	1,74	0,9	0,7	0,9	0,8
Pensions et ATI (écart hors effet de la revalorisation)	%	0,40	0,9	0,9	0,49	0,9	0,8

Sources des données : direction du Budget, service des retraites de l'État, Infocentre INDIA.

L'écart entre la loi de finances initiale et l'exécution est très important en 2009. Deux facteurs expliquent ce niveau : d'abord la revalorisation des pensions du 1^{er} avril 2009 était prévue à 2,1 % en loi de finances initiale pour une revalorisation à 1,0 %, soit 1,1 point de moins qu'en prévision. Si l'on fait abstraction de la baisse de revalorisation des pensions entre la prévision et l'exécution, l'écart se situe à 0,9 %. L'autre facteur majeur de la sous-exécution de la dépense de pension est une diminution brutale des effectifs de nouveaux retraités de 2009. Le résultat devrait s'améliorer en 2010.

2.– La création du service des Retraites de l'État

La loi du 21 août 2003 a réformé les règles de liquidation des pensions. Elle a également institué avec la notion de durée d'assurance, tous régimes de retraite confondus, une collaboration de gestion inter régimes. Elle a également créé le droit à l'information sur la retraite qui doit conduire à gérer les droits à pensions des personnels en activité par un compte individuel retraite. Par ailleurs, la gestion des pensions a dû évoluer en raison de la mise en œuvre du compte d'affectation spécial *Pensions*.

Ces évolutions contraignent l'administration à s'adapter. C'est pourquoi, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), il a été prévu de fusionner le service des pensions et les centres régionaux des pensions dans une entité unique, un service à compétence nationale, soit une caisse de retraite de l'État, au sein de la direction générale des Finances publiques (DGFIP). Ce service se dénomme le service des Retraites de l'État. Il est chargé d'assurer progressivement l'ensemble des missions de gestion du régime des retraites de la fonction publique de l'État et de mettre en œuvre le programme de modernisation qui s'échelonne sur 4 ans. Dès 2010, devaient être mis en place des services destinés à améliorer l'accueil des usagers, agents en activité et retraités de l'État.

À terme, les gains de productivité sont estimés à l'équivalent de 1 200 ETPT.

II.– LE FINANCEMENT DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE

En 2011, les dépenses au titre des pensions civiles et militaires de retraite et des allocations temporaires d'invalidité représenteront 48 222 millions d'euros, en hausse de 3,3 % par rapport à 2010.

A.– UN COMPTE EN DÉSÉQUILIBRE POUR 2011

Le tableau ci-après retrace les emplois et les ressources du CAS *Pensions* afférentes *pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*. Celui-ci présente un déficit de ressources de 200 millions d'euros.

**CAS : PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE
ET ALLOCATION TEMPORAIRE D'INVALIDITÉ**

(en millions d'euros)

	LFI 2010	PLF 2011	Évolution %
Pensions	45 366	46 953	3,5
<i>Dont :</i>			
<i>Fonctionnaires civils</i>	36 296	37 593	3,6
<i>Militaires</i>			
<i>Allocations temporaires d'invalidité (ATI)</i>			
Transferts de compensations	1 041	975	
Versements CNAVTS IRCANTEC	268	287	
Divers	7	7	
Total des emplois	46 682	48 222	3,30
Cotisations	4 939	5 132	3,91
<i>Dont</i>			
<i>Fonctionnaires civils</i>			
<i>Militaires</i>			
<i>France Télécom</i>			
<i>La Poste</i>			
Contributions employeurs autres que l'État	6 294	7 034	11,76
<i>Dont</i>			
<i>Fonctionnaires civils</i>			
<i>Militaires</i>			
<i>France Télécom</i>			
<i>La Poste</i>			
Reversements CNAVTS IRCANTEC	195	152	
Contribution exceptionnelle (France Télécom)	636	243	
Versements CNRACL	434	458	
Versements FSV	1	1	
Compensation démographique spécifique	204	119	
Autres	13	13	
Total des ressources autres que l'État	12 716	13 152	
Contributions de l'État	33 966	34 870	2,7
Total des ressources	46 682	48 022	
Déficit (emplois – ressources)		200	

B.– L'ÉVOLUTION DES RECETTES

1.– Des cotisations sociales en hausse

Le montant des cotisations sociales est fonction du taux de cotisation et de la masse salariale.

Jusqu'à présent, le taux de cotisation salariale des retenues pour pensions sur traitement des agents civils et militaires de l'État et de ceux et de France Télécom et de La Poste (ayant le statut de fonctionnaire ou pour les fonctionnaires détachés) était de 7,85 %. Toutefois, compte tenu de la prise en compte des primes et indemnités dans le calcul des cotisations, le taux effectif variait entre 7,87 % et 12,36 %.

La loi portant réforme des retraites prévoit la hausse du taux de cotisation des fonctionnaires jusqu'à la valeur de 10,55%, soit une hausse de 2,70 points par rapport au taux actuel de 7,85 % (plus 34 %). Cette hausse est étalée sur 10 ans de façon à protéger le pouvoir d'achat des rémunérations.

Le taux de cotisation des fonctionnaires sera donc de 8,12 % à compter du 1^{er} janvier 2012.

ÉVOLUTION DU TAUX DE RETENUE POUR PENSION PRÉVUE PAR LA LOI PORTANT RÉFORME DES RETRAITE

(en pourcentage)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7,85	8,12	8,39	8,66	8,93	9,20	9,47	9,74	10,01	10,28	10,55

Les estimations quant au montant des cotisations salariales ont été faites en tenant compte du second paramètre : l'évolution de la masse salariale de la fonction publique entre 2010 et 2011.

Le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux se traduit par la suppression de plus de 31 000 ETPT. Le plafond des autorisations d'emplois est fixé à 1 975 023 ETPT par le présent projet de loi de finances. Toutefois, selon le Rapporteur général, Gilles Carrez ⁽¹⁾, « même à considérer que l'ensemble de ces réformes soient mises en œuvre et produisent les économies escomptées, la seule politique de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne suffit pas à stabiliser la masse salariale de l'État en valeur ». Celle-ci a progressé de 1 % en par an au cours des trois dernières années et il est également anticipé une augmentation de 0,6 % en 2010.

La conjugaison de la hausse du taux de cotisation et de l'augmentation de la masse salariale permet d'obtenir une hausse du montant des cotisations de 3,91 %.

(1) Rapport général, tome I, page 35.

2.– L’assèchement des contributions de France Télécom et de La Poste

Pour La Poste et France Télécom, le taux de contribution libératoire, est fixé annuellement. La contribution libératoire, calculée sur les sommes soumises à retenue pour pension, s’établit respectivement à 1 235 millions d’euros et 741 millions d’euros en baisse de 12,4 % et 6,2 %, compte tenu notamment de la baisse du nombre de fonctionnaires actifs cotisants de la Poste et de France Télécom.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE FONCTIONNAIRES DE LA POSTE ET DE FRANCE TÉLÉCOM

	2008	2009	2010	2011	2012
La Poste	161 007	152 349	143 920	135 660	127 860
France Télécom	79 155	72 840	67 100	61 750	59 450

Par ailleurs, France Télécom a versé, à l’Établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCFT), une contribution forfaitaire exceptionnelle de 5,7 milliards prévue par la loi de finances pour 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.

Le dernier versement qui correspondra au solde encore disponible de la contribution exceptionnelle, soit 243 millions d’euros, doit intervenir en 2011.

Par ailleurs, La Poste a versé le solde de la contribution exceptionnelle de deux milliards d’euros prévue par la loi de finances rectificative pour 2006, durant l’exercice 2009.

C.– DES CHARGES DE PENSIONS QUI PROGRESSED

Le montant des crédits inscrits sur l’action *Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite* s’élève à 38 555 millions d’euros pour 2011, en hausse de 3,34 % par rapport à 2010. Ils financent quatre catégories de dépenses distinctes répertoriées dans le tableau page 42.

Les dépenses de retraite pour les fonctionnaires civils sont en hausse de 3,6 %, tandis que celles pour les retraites des militaires augmentent de 3,2 %.

Les principales hypothèses retenues pour la prévision de dépense sont les suivantes :

– une revalorisation des pensions au 1^{er} avril 2011 de 1,8 %, en vertu des dispositions de l’article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;

- le gel du point de la fonction publique en 2011
- un nombre de liquidants de 80 140 contre 62 600 sortants.

En application des normes comptables en vigueur, les engagements de retraite de l'État au titre de ses fonctionnaires sont évalués dans l'annexe au compte général de l'État (engagements hors bilan).

Le « besoin de financement actualisé » mesure les réserves qui seraient en théorie 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. Les hypothèses de calcul se fondent sur la masse des prestations et des cotisations anticipées à législation constante et sur la base de taux de cotisations inchangés. Néanmoins, l'exercice de projection nécessite de choisir un ensemble d'hypothèses démographiques (évolution de la population active, tables de mortalité, taux de fécondité, etc.) et macroéconomiques (croissance, évolution des salaires, etc.) nécessairement sujettes à incertitude.

La valeur du « besoin de financement actualisé » du régime des fonctionnaires de l'État est très sensible au taux d'actualisation retenu, comme le montre le tableau ci-après :

BESOIN DE FINANCEMENT ACTUALISÉ

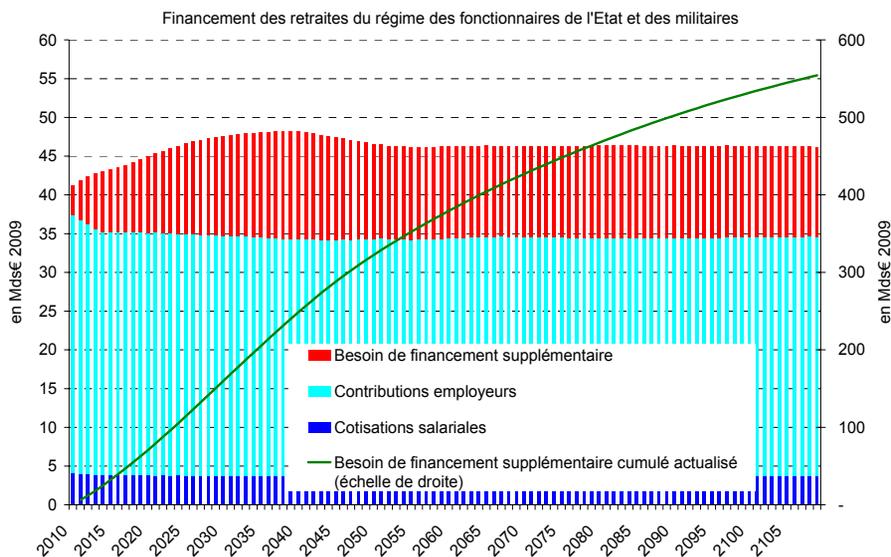
(en milliards d'euros 2008)

	Taux d'actualisation					
	1,5 %		1,63 %		2,5 %	
	besoin de financement actualisé à horizon 2109	besoin de financement actualisé à horizon 2050	besoin de financement actualisé à horizon 2109	besoin de financement actualisé à horizon 2050	besoin de financement actualisé à horizon 2109	besoin de financement actualisé à horizon 2050
Fonctionnaires de l'État	586	342	556	333	406	278

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.

Le graphique ci-après illustre l'évolution annuelle de la masse des prestations du régime et décompose son financement entre les cotisations salariales et contributions des employeurs à droit constant et le besoin supplémentaire de financement annuel. Il indique également le besoin de financement actualisé cumulé sur la période de projection.



D.- LE FONDS DE ROULEMENT DU COMPTE MIS À CONTRIBUTION

Le taux de cotisation employeur a été fixé pour 2011 à 65,39 % du traitement indiciaire brut pour les personnels civils et à 114,14 % de la solde indiciaire brute pour les militaires. Compte tenu de l'application de ces taux, la contribution de l'État employeur doit s'élever à 34 870 millions d'euros, en hausse de 2,7 %.

La section du CAS relative aux pensions civiles et militaires de retraite et des allocations temporaires d'invalidité présente un déséquilibre de 200 millions d'euros, dont, selon le projet annuel de performances, 158 millions d'euros au titre des fonctionnaires civils et 42 millions d'euros au titre des militaires.

Il a été décidé de combler ce déséquilibre par **l'utilisation du fonds de roulement compte**. En effet, le solde cumulé du compte devrait s'établir aux environs de 1 020 millions d'euros au 1^{er} janvier 2011.

Il convient de noter que le fonds de roulement du CAS *Pensions* a été voté pour un montant initial de 1 000 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006 puis abaissé à 200 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007.

FONDS DE ROULEMENT DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros, en fin d'année)

2006	2007	2008	2009	2010 ⁽¹⁾	2011 ⁽¹⁾
1 230,8	426,4	799,8	1 146	1 020	820

(1) prévisions

III.- LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

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 (RATOCÉM).

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.

	Exécution 2009	Prévisions 2010	PLF 2011
Pensions	1 722,9	1 744	1 768,9
Autres charges	7,3	10	8,9
Total des dépenses	1 730,2	1 754	1 777,8
Cotisations salariales	105	107,4	108,1
Contributions patronales	389,5	427,2	459,1
Remboursement Défense	35,1	17,0	0
Transferts de compensation	126,8	89,4	66,4
Autres produits	7,9	16,2	9,1
Sous - total	664,3	657,2	642,7
Subvention d'équilibre	1 083,2	1 089,3	1 135,1
Total recettes	1 747,5	1 746,5	1 777,8
Solde	17,3	- 7,5	0

Ce régime est caractérisé par un fort déséquilibre démographique. Au 31 décembre 2009, on constate 47 100 cotisants pour 105 627 pensionnés, soit 2 pensionnés pour un cotisant. Le tableau suivant illustre cette situation.

OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

(au 31 décembre)

	2005	2006	2007	2008	2009
Cotisants	55 129	53 439	51 468	49 578	47 100
Pensionnés droit direct	67 995	67 158	67 388	67 595	68 405
Pensionnés droit dérivé	38 512	37 982	37 983	37 684	37 222
Total pensionnés	106 507	105 140	105 371	105 279	105 627
Ratio démographique pondéré	0,63	0,62	0,60	0,57	0,61

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

Le taux de cotisation salariale doit évoluer à l'identique de celui des fonctionnaires civiles et militaires.

La participation de l'État dans le financement des dépenses du FSPOEIE prend la forme d'une contribution employeur au taux de 33 % à partir de 2011 et d'une subvention d'équilibre, soit près de 90 % des recettes totales en 2011.

Le décret n° 2008-1328 du 15 décembre 2008 a prévu une augmentation du taux de cotisations employeurs, telle qu'elle est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR

2008	2009	2010	2011	2012
24 %	27 %	30 %	33 %	33 %

Durant la période 2010 à 2012, les effectifs de cotisants au régime du FSPOEIE devraient décroître passant de 44 980 à 41 454. Le montant des cotisations devraient connaître un mouvement inverse en 2010 et 2011, en raison de l'augmentation du taux de contribution employeur.

PRÉVISIONS D'ÉVOLUTION DU MONTANT DES COTISATIONS SALARIALES ET EMPLOYEUR

	2010	2011	2012
Effectifs moyens des cotisants	44 980	43 181	41 454
Montants des cotisations (en millions d'euros)	534,6	567,2	564,4

IV.– LES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE POUR 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 2 546 millions d'euros en 2011 au lieu de 2 631 millions d'euros pour 2010, en diminution de 3,2 %⁽¹⁾.

A.– LA RECONNAISSANCE DE LA NATION

Cette action, qui représente 31 % des crédits du programme, à hauteur de 793,8 millions d'euros pour 2011, 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) Voir le rapport spécial n° 6 de M. Jean-François Lamour.

La retraite du combattant est équivalente, depuis le 1^{er} juillet 2010, à 43 fois l'indice servant au calcul des pensions militaires d'invalidité, soit un montant annuel de 589,96 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} octobre 2009, s'établit à 13,72 euros.

Au 1^{er} janvier 2010, 1 387 412 personnes étaient bénéficiaires de la retraite du combattant. Depuis 2009, les sorties du dispositif devraient être supérieures aux entrées. En 2018, il est projeté un nombre de bénéficiaires d'environ 1 310 000, soit 12 % de moins qu'en 2008.

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 2009, on dénombrait 40 129 légionnaires susceptibles de percevoir un traitement et 175 731 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 2011 au titre des pensions militaires d'invalidité représentent 1 709 millions d'euros en 2010, en baisse de 4,5 % par rapport à 2010. Ce sont ainsi 307 611 personnes, ayants droit ou ayants cause, qui sont concernées par ce régime au 31 décembre 2009 et qui bénéficient d'une pension d'un montant annuel moyen de 5 122 euros.

Le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* ⁽²⁾ intègre les crédits nécessaires au financement de ces pensions.

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 aléatoire une projection à long terme de la démographie et de la dépense budgétaire.

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

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

Néanmoins, au vu de l'évolution constatée durant la période 1999-2008, 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 240 000 en 2018.

C.– LES PENSIONS D'ALSACE-LORRAINE

Le régime concordataire en vigueur en Alsace et en Lorraine prévoit que les ministres du culte 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 836 personnes au 31 décembre 2009, pour 1 375 actifs, gérés et rémunérés par le ministère de l'Intérieur. C'est l'autorité religieuse qui atteste que son ministre, âgé au minimum de soixante ans, n'est plus en mesure d'exercer sa mission et doit donc bénéficier d'une pension.

15,8 millions d'euros sont demandés à ce titre, en hausse de 4,6 % par rapport à 2010

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 13,15 millions d'euros sont prévus en 2011.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, tous les harkis et veuves d'Afrique du Nord, âgés de 60 ans et plus 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 soit pour une augmentation de l'allocation portée au 1^{er} octobre 2009 à 3 042 euros par an, soit pour le versement d'une allocation trimestrielle, dont le montant a été porté à 2 018 euros au 1^{er} octobre 2009 assorti d'un versement en 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. Au 1^{er} janvier 20 6 335 rentes étaient servies par les services départementaux de l'Office national des anciens combattants (ONAC).

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 13,15 millions d'euros en 2011, contre 12,4 millions d'euros en 2010, 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 d'allocataires était de 1 873 au 31 décembre 2009. 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.

Par ailleurs, au 30 juin 2009, 34 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.

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.

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 619 000 euros.

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

– *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, de 87 600 euros en 2011, est ainsi versée par l'État à la Caisse des dépôts et consignations pour financer ces pensions.

Compte tenu de la fermeture de ce régime, les dépenses de cette action décroîtront dans l'avenir : en effet, 18 pensionnés bénéficiaient de ce régime au 31 décembre 2010.

– *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 82 900 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). Pour 2010, les crédits demandés au titre du financement de ces pensions s'élèvent à 532 000 euros finançant les allocations stricto sensu ainsi que les frais de gestion facturés par l'APC (pour 274 bénéficiaires au 31 décembre 2009).

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, et de M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 2 novembre 2010 à 9 heures) ⁽¹⁾, sur les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Régimes sociaux et de retraites, Remboursements et dégrèvements et Provisions et sur les comptes d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes d'affectation spéciale, ainsi que l'article 100 rattaché.

M. Pierre-Alain Muet, Rapporteur spécial. J'émet un avis défavorable.

J'aurais cependant souhaité pouvoir indiquer au ministre du Budget que ma critique ne portait pas sur le travail de l'IGF, mais sur la lettre de mission. Ma démarche vise à préserver une administration d'une instrumentalisation politique. La lettre de mission ne devait pas porter sur l'intervention supposée du ministre en exercice, M. Woerth. Je ne suis pas le seul ancien inspecteur général des finances à avoir été choqué qu'une lettre de mission du ministre adressée à son administration porte sur l'intervention d'un ministre dans le cadre de ses fonctions. L'inspection est un organisme administratif qui appartient juridiquement à la sphère du pouvoir exécutif et ne dispose ni du droit, ni du pouvoir de contrôler l'action d'un ministre dans l'exercice de ses fonctions. Cela ne s'est jamais produit dans le passé. C'est ce précédent que je conteste.

*Conformément à l'avis favorable de MM. Marc Francina et Yves Deniaud et en dépit de l'avis défavorable de MM. Carcenac et Pierre-Alain Muet, Rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines **sans modification**.*

*Puis, conformément à l'avis favorable de M. Marc Francina, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** ensuite les crédits de la mission Provision **sans modification**.*

*En dépit de l'avis réservé de M. Michel Vergnier, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** ensuite les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraites **sans modification**.*

*Suivant l'avis favorable de M. Jean-Yves Cousin, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** également les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements **sans modification**.*

(1) Voir le compte rendu de la réunion de la commission élargie du 2 novembre 2010, à 9 heures, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/c011.asp et dans le rapport spécial de M. Thierry Carcenac (rapport n° 2857, annexe n° 23).

*Conformément à l'avis favorable de M. Yves Deniaud, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** ensuite les crédits du compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État **sans modification**.*

*En dépit de l'avis réservé de M. Vergnier, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** enfin les crédits du compte d'affectation spéciale Pensions **sans modification**.*

Article 100

Décristallisation des pensions civiles et militaires de retraites

Texte du projet de loi :

I.— Les pensions militaires d'invalidité, les pensions civiles et militaires de retraite et les retraites du combattant servies aux ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France sont calculées dans les conditions prévues aux paragraphes suivants.

II.— La valeur du point de pension des pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant et du point d'indice des pensions civiles et militaires de retraite visées au I est égale à la valeur du point applicable aux pensions et retraites de même nature servies en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et du code des pensions civiles et militaires de retraite aux ressortissants français.

III.— Les indices servant au calcul des pensions militaires d'invalidité, des pensions civiles et militaires de retraite et des retraites du combattant concédées au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et du code des pensions civiles et militaires de retraite et visées au I sont égaux aux indices des pensions et retraites de même nature servies aux ressortissants français tels qu'ils résultent de l'application des articles L. 9 et L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et des articles L. 15 et L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Les pensions en paiement mentionnées au précédent alinéa seront révisées, à compter de la demande des intéressés, présentée dans un délai de trois ans à compter de la publication du décret mentionné au VIII et auprès de l'administration qui a instruit leurs droits à pension.

IV.— Les indices servant au calcul des pensions servies aux conjoints survivants et aux orphelins des pensionnés militaires d'invalidité et des titulaires d'une pension civile ou militaire de retraite visés au I sont égaux aux indices des pensions des conjoints survivants et des orphelins servies aux ressortissants français, tels qu'ils sont définis en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Les pensions en paiement mentionnées au précédent alinéa seront révisées, à compter de la demande des intéressés, présentée dans un délai de trois ans à compter de la publication du décret mentionné au VIII et auprès de l'administration qui a instruit leurs droits à pension.

V.— Les demandes de pensions présentées en application du présent article sont instruites dans les conditions prévues par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et par le code des pensions civiles et militaires de retraite.

VI.— Les dispositions du présent article sont applicables aux instances en cours à la date du 28 mai 2010, la révision des pensions prenant effet à compter de la date de réception par l'administration de la demande qui est à l'origine de ces instances.

VII.— Avant la concession des nouvelles pensions résultant de la révision prévue aux seconds alinéas du III et du IV, les indices ayant servi au calcul des pensions concédées et liquidées jusqu'à cette date sont maintenus.

VIII.— Un décret fixe les modalités d'application du présent article, notamment les mesures d'information des bénéficiaires ainsi que les modalités de présentation et d'instruction des demandes mentionnées au III, IV et V.

IX.— Chaque année avant le 1^{er} octobre, le Gouvernement établit et transmet au Parlement un bilan de la mise en œuvre des dispositions de la présente loi.

X.– 1^o– L'article 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, l'article 71 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959) et l'article 14 de la loi n° 79-1102 du 21 décembre 1979 modifié par l'article 22 de la loi n° 81-1179 du 31 décembre 1981 sont abrogés.

2^o– L'abrogation de l'article 100 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 résultant de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010 ne peut avoir pour effet de placer les intéressés, à compter du 1^{er} janvier 2011, dans une situation moins favorable que celle qui serait résultée de l'application des dispositions abrogées.

XI.– Les dispositions du présent article entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article vise à abroger l'ensemble des dispositions législatives conduisant à la « cristallisation » des pensions des ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'ancien empire colonial français, conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010.

Au moment de l'indépendance des territoires de l'ancien empire colonial français, les pensions servies aux fonctionnaires n'ayant pas fait le choix de la nationalité française ont été gelées. Ces pensions étaient exclues de la revalorisation au titre de l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui, dans sa version antérieure à 2003, conduisait les pensions à bénéficier des revalorisations du point de la fonction publique mais aussi des revalorisations indiciaires. Ainsi, ces pensions dites « cristallisées » sont calculées sur la base d'une valeur inférieure du point et de l'indice par rapport à celles servies aux fonctionnaires de nationalité française.

Le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution, sur le fondement du principe d'égalité, deux mesures de « dé cristallisations » intervenues respectivement en 2003, pour revaloriser l'ensemble des pensions cristallisées sur la base d'un critère de niveau de vie, et en 2007, pour revaloriser la valeur du point et le niveau d'indice des prestations du feu.

Le présent article vise d'abord à préciser le champ d'application de la dé cristallisation. Les nouvelles modalités de calcul concernent les pensions militaires d'invalidité, les pensions civiles et militaires de retraite et les retraites du combattant servies aux ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France.

Il aligne la valeur du point de base de ces pensions sur la valeur applicable aux pensions des ressortissants français à compter du 1^{er} janvier 2011.

Il permet également l'alignement, sur demande des intéressés, des indices servant au calcul des pensions des ayants droit sur les indices des pensions servies en France.

Cet article prévoit ensuite l'alignement, sur demande des intéressés, des indices servant au calcul des pensions des conjoints survivants et orphelins des pensionnés militaires d'invalidité et des titulaires d'une pension civile ou militaire de retraite sur les indices des pensions servies en France. Le choix du Gouvernement d'exiger une demande des intéressés pour procéder à l'alignement du niveau de l'indice répond, de manière pragmatique, à la nécessité de vérifier la réalité du droit à pension tout en prenant en compte les charges de gestion disproportionnées qui seraient induites par un réexamen généralisé des dossiers, pour des montants *in fine* minimes.

L'article prévoit qu'un décret viendra préciser les mesures d'information des bénéficiaires et les modalités de présentation et d'instruction des demandes des intéressés.

Il précise aussi les règles applicables aux pensions liquidées postérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent article, ainsi que les règles applicables aux recours recevables enregistrés antérieurement à la date de la décision du Conseil constitutionnel.

Enfin, par mesure de cohérence, cet article abroge les dispositions juridiques portant dé cristallisation des pensions des ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'ancien empire colonial français que le Conseil constitutionnel n'abroge pas explicitement.

Observations et décision de la Commission :

Cet article vise à « décrystalliser » l'ensemble des pensions de retraite servies aux personnes ayant la nationalité d'États anciennement sous souveraineté ou tutelle de la France, qui n'ont pas fait le choix de la nationalité française au moment de l'indépendance.

1.– Les prestations concernées par cet article

Ces dispositions visent quatre types de prestations : d'une part les prestations du feu constituées par la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité, d'autre part les pensions civiles et militaires de retraite.

Les prestations du feu sont versées aux titulaires de la carte du combattant, en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre qui vise « le droit à réparation pour ceux qui ont combattu pour la France. » :

– la retraite du combattant est attribuée à ceux qui ont combattu dans l'armée française pour une durée d'au moins 90 jours. Elle correspond à 43 points d'indice pensions militaires d'invalidité (PMI) depuis le 1^{er} juillet 2010. La valeur du point d'indice PMI est de 13,72 euros depuis le 1^{er} juillet 2010.

– la pension militaire d'invalidité est réservée aux anciens combattants ou militaires souffrant d'infirmités causées pendant leur service. Son montant dépend de la valeur du point PMI, du taux d'invalidité et du grade du militaire.

Les prestations de retraite sont réservées aux fonctionnaires et militaires de carrière ayant servi plus de 15 ans la France

Selon la Cour des comptes, il semble, compte tenu de la date des indépendances, que la plupart des bénéficiaires d'une pension militaire de retraite cristallisée sont aussi bénéficiaires d'une retraite du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité.

Le nombre de pensionnés civils est extrêmement réduit, de l'ordre de 22 ayants droits et 364 ayants causes, hors ouvriers et pensionnés à la Caisse nationale de retraite des administrateurs des collectivités territoriales (CNRACL). En revanche, les pensions de retraite militaires concernent 23 424 pensionnés ou ayants causes.

2.– Le dispositif actuel

Les pensions civiles et militaires de retraite versées aux nationaux des États anciennement sous souveraineté française sont régies par les lois de décrystallisation votés au moment de l'indépendance et par les dispositions de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002.

Les prestations du feu ont été décrystallisées par l'article 100 de la loi de finances pour 2007 du 21 décembre 2006.

a) Les lois de cristallisation

Les personnes ayant la nationalité des États anciennement sous souveraineté ou tutelle de la France ont d'abord été soumises, en ce qui concerne leurs droits à pension (pension civile ou militaire de retraite, pension militaire d'invalidité, retraite du combattant...), aux textes suivants :

– l'article 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 qui cristallise les pensions des nationaux du Cambodge, du Laos et du Vietnam sur la base des tarifs en vigueur au 31 décembre 1956 ;

– l'article 71 de la loi de finances pour 1960 n° 59-1454 du 26 décembre 1959 qui cristallise les pensions des nationaux du Maroc et de la Tunisie notamment, à compter du 1^{er} janvier 1961 ;

– l'article 14 de la loi du 21 décembre 1979 qui étend avec rétroactivité au 1^{er} janvier 1975, l'effet des lois de finances pour 1960 aux nationaux du Sénégal, du Tchad, du Gabon et de la République centrafricaine notamment ;

– l'article 26 de la loi du 3 août 1981 portant loi de finances rectificative pour 1981 qui gèle le montant des pensions versées aux algériens à la date du 3 juillet 1962 ;

En application de ces textes, les prestations ne pouvaient plus être revalorisées à compter de la date à laquelle il en a été fait application aux pays concernés, et aucun droit nouveau ne pouvait être reconnu aux intéressés (principe de la « cristallisation »), puisque **la valeur du point, le nombre de points d'indices et les règles juridiques applicables ont été figés à la date de l'indépendance.**

b) Les évolutions

La cristallisation des valeurs du point et de l'indice ayant débouché sur des écarts importants par rapport aux valeurs françaises, une série de 48 décrets tarifaires dérogoratoires ont été pris entre 1971 et 1994, jamais publiés au *J.O.*, ont permis des revalorisations ponctuelles.

Le décret du 4 avril 1968 accordait aux étrangers vivant en France depuis le 1^{er} janvier 1963, le bénéfice des tarifs français, mais la revalorisation n'a pas eu lieu depuis 1994 et le décret est lui-même arrivé à expiration le 31 décembre 2000.

Le dispositif a été modifié à la suite de l'arrêt du Conseil d'État *M. Diop* du 30 novembre 2001, selon lequel : « *la différence de situation existant entre d'anciens agents publics de la France, selon qu'ils ont la nationalité française ou sont ressortissants d'États devenus indépendants, ne justifie pas, eu égard à l'objet de pensions de retraite, une différence de traitement.* ». En ce sens, les dispositions de cristallisation étaient déclarées incompatibles avec les stipulations de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 et le décret du 3 novembre 2003, pris pour son application, prévoient donc que les pensions et retraites du combattant seront calculées, pour les personnes concernées, d'après un tarif tenant compte du pouvoir d'achat du pays de résidence du pensionné, la parité de pouvoir d'achat avec la France étant établie d'après les tableaux de la Banque mondiale. La possibilité de reconnaître des droits à réversion pour les veuves (sous réserve que le mariage soit antérieur à la date de cristallisation) et la recevabilité des demandes de révision de pension pour les invalides, en cas d'aggravation, est également prévue.

Toutefois, les revalorisations ponctuelles opérées par décrets tarifaires avaient souvent conduit à dépasser un tel seuil, c'est pourquoi, il était prévu que toutes les pensions seraient réévaluées au minimum de 20 %.

L'application de cette dernière mesure conduit à des aberrations au regard de la parité des pouvoirs d'achats : la valeur appliquée au point de pensions militaires d'invalidité est plus élevée, pour des raisons historiques de date de cristallisation, et ouvre donc droit à des pensions plus élevées, dans des pays où le niveau de vie est inférieur à d'autres.

Par ailleurs, le problème général d'équité n'a pas été résolu puisque le lieu de résidence pris en compte pour l'application du coefficient de parité de pouvoir d'achat est le lieu de résidence à la liquidation initiale au lieu d'être le lieu de résidence à la date du versement de la pension. Ce principe n'est pas applicable aux nationaux français, qui continuent à bénéficier des taux français, quelle qu'ait été leur lieu de résidence lors de la liquidation de leurs droits.

La réforme de 2002 n'a par ailleurs concerné que la valeur du point, mais l'indice lui-même n'a pas été décristallisé. Les bénéficiaires n'ont donc pas profité des refontes des grilles indiciaires intervenues depuis les textes cristallisation.

c) La réforme de 2007 : la décristallisation des prestations du feu

L'article 100 de la loi de finances pour 2007 prévoit la décristallisation complète des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et pensions d'ayants-cause, et des retraites du combattant, à compter du 1^{er} janvier 2007, sans effet rétroactif.

Les principales dispositions de cette décristallisation sont les suivantes :

– mise à parité du point de pension sur la base du point de droit commun, et évolution de ce point conformément aux dispositions de l'article L. 8 *bis* du code pensions militaires d'invalidité et invalides de guerre (PMIVG), pour l'ensemble des pensions et les retraites du combattant. Cette mesure a été mise en application directement par les trésoreries qui versent les pensions, sans intervention des pensionnés ;

– réouverture des droits nouveaux à pension d’invalidité : les postulants peuvent présenter des premières demandes de pension ou des demandes pour infirmité nouvelle sans relation avec les affections déjà pensionnées, dans les conditions de droit commun ;

– ouverture des droits à pension aux conjoints survivants mariés après les dates de cristallisation, dans les conditions de droit commun (les mariages antérieurs à ces dates ouvraient déjà droit à pension dans le régime législatif antérieur) ;

– mise à parité, sur demande des intéressés, des indices de pension (et non seulement de la valeur du point) sur la base des indices de droit commun, lorsqu’il existe un décalage avec celui-ci (exemple : un invalide français au taux de 10 % bénéficié, depuis 1988, de l’indice 48 tandis qu’un invalide ayant la nationalité des pays indépendants perçoit sa pension à l’indice 42, en vigueur à la date de cristallisation) ;

– attribution des prestations familiales et du supplément exceptionnel aux conjoints survivants, sous réserve de résider en France.

Toutefois, selon la Cour des comptes : *« les effets de cette réforme ne sont pas à la hauteur des attentes suscitées, notamment en raison d’un défaut d’information, quant à la possibilité de demander une révision indiciaire des prestations concernées. »*. En effet, l’alignement de la valeur du point d’indice sur le niveau français a été opéré de façon automatique ; mais **la possibilité d’aligner le nombre de points d’indices se fait uniquement sur demande expresse des intéressés.**

Cette dernière réforme a laissé subsister des inégalités en ce qui concerne d’une part l’attribution des majorations des pensions de réversion, soumise à condition de résidence stable et régulière en France, alors que les nationaux ne sont pas soumis à cette condition, d’autre part, les pensions dites « mixte » attribuées au titre des pensions militaires, alors qu’il s’agit en réalité de pensions d’invalidité, n’ont pas été décrystallisées.

3.– Un critère de discrimination : la nationalité

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité (HALDE) a estimé à plusieurs reprises que le dispositif issu de la loi de finances rectificative de 2002 était contraire au principe de non-discrimination, puisqu’il n’appliquait pas le critère de résidence de manière équitable.

Durant la même période, des arrêts des tribunaux administratifs ont exigé la décrystallisation intégrale des pensions des ressortissants maghrébins. Ainsi, le tribunal administratif de Bordeaux, dans un arrêt contentieux de série dit *Zoubir* en octobre 2008, a jugé qu’il y avait incompatibilité entre l’article 68 de la loi de finances rectificative et l’article 65 de l’accord euro-méditerranéen 1998. Par

ailleurs, le tribunal administratif de Paris dans un arrêt de contentieux *Maaskri et Veuve Touimi* de décembre 2008 demande l'alignement intégral pour des pensionnés résidant en Algérie.

Enfin, dans sa décision n° 2010-1 QPJ du 28 mai 2010, le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a jugé inconstitutionnelle l'ensemble des dispositions législatives conduisant à la cristallisation des pensions (article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981, article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 et article 100 de la loi de finances pour 2007), avec effet au 1^{er} janvier 2011.

Bien que non concerné directement par le litige à l'origine de la QPC, l'article 100 de la loi de finances pour 2007 prévoyant la décristallisation des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant a également été abrogé par la même décision du Conseil constitutionnel avec effet du 1^{er} janvier 2011, dans la mesure où son maintien aurait créé une situation d'inégalité de traitement entre les ressortissants de l'ensemble des pays devenus indépendants et les nationaux algériens qui, du fait de l'abrogation de l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981 applicable de façon générale aux droits à pension des nationaux algériens, n'étaient plus compris dans le champ d'application de l'article 100.

Le Conseil constitutionnel a toutefois admis dans sa décision que le législateur fonde une différence de traitement sur le lieu de résidence en tenant compte des pouvoirs d'achat.

Après cette décision deux options apparaissaient envisageables :

– modifier l'article 68 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 pour éliminer la différence de traitement fondée sur la nationalité entre pensionnés français et étrangers résidant dans le même pays ;

– aligner automatiquement la valeur du point de base sur le niveau français et aligner le nombre de point d'indices servant au calcul des pensions sur demande.

La première solution conduisait à diminuer les pensions des ressortissants français résidant dans les pays concernés, en les alignant sur celles des ressortissants étrangers. La deuxième option élimine l'inégalité de traitement fondée sur la nationalité et permet **d'aligner le niveau des pensions des ressortissants étrangers, quel que soit leur lieu de résidence, sur celui des ressortissants français résidant en France ou à l'étranger.**

4.– Le nouveau dispositif

a) Une décrystallisation complète

L'ensemble des dispositions législatives portant cristallisation sont abrogées.

Le projet d'article présenté ci-dessus reprend l'économie du dispositif de l'article 100 de la loi du 21 décembre 2006 qui a fait par le passé la preuve de son efficacité.

Ce nouveau dispositif entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Il prévoit le rétablissement pour les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant, de dispositions analogues à celles figurant à l'article 100, de façon à ce qu'il n'y ait aucune rupture de continuité dans les règles applicables à ces ressortissants par rapport au dispositif antérieur (cf *supra*).

S'agissant des pensions de retraite civiles et militaires, le dispositif prévoit :

– l'alignement automatiquement de la valeur du point de base sur la valeur du point applicable en France ;

– l'alignement des indices qui servent au calcul des prestations à la demande des intéressés. Cet alignement ne peut se faire automatiquement en raison de la nécessité de vérifier la réalité des informations fournies quant à la carrière et à la situation de famille de l'intéressé.

Un décret viendra préciser les mesures d'information des bénéficiaires et les modalités de présentation et d'instruction des demandes des intéressés.

b) Son coût

En raison de la dépense supplémentaire qu'il induit en matière de pensions, cet article figure au nombre des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année, qui se rattachent au domaine de la loi de finances aux termes de l'article 34 (II 7^o b)) de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La mesure de décrystallisation proposée engendre une augmentation des dépenses de pensions prises en charge par l'État, retracées sur le compte d'affectation spéciale *Pensions*.

L'effet de la décrystallisation du point aura un effet immédiat, en raison de son caractère automatique, pour un coût de 64 millions d'euros par an.

L'effet de la décrystallisation de l'indice sera progressif, à mesure des demandes des personnes intéressées et de la validation définitive des dossiers, comme l'ont montré les décrystallisations précédentes. Il est difficile d'estimer

précisément le rythme de ces demandes. Les hypothèses retenues pour le budget triennal sont les suivantes : compte tenu des délais inhérents aux démarches administratives, 20 % des dossiers seraient définitivement validés et payés en 2011, 40 % le seraient en 2012 et 70 % en 2013.

Au total, la somme de ces deux effets aboutit à une dépense supplémentaire de 82 millions d'euros en 2011, 100 millions d'euros en 2012 et 125 millions d'euros en 2013 ; cette somme s'élèvera à 150 millions d'euros par an pour les années suivantes.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE OU FINANCIÈRE DE LA DISPOSITION PRÉVUE

(Coûts nets ou économies nettes (-) exprimés en millions d'euros)

	2011	2012	2013	Coût pérenne ou économie pérenne (-)
État				
Dépenses de personnel	82	100	125	150
<i>Dépenses hors personne</i>	0	0	0	0
Dépenses hors personnel	0	0	0	0
Total	82	100	125	150

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2011 – Évaluations préalables des articles du projet de loi.

*

* *

La Commission adopte l'article 100 sans modification.

Après l'article 100

M. Jérôme Cahuzac, Président. Je suis saisi de l'amendement n° II-CF-68 de M. Charles de Courson, portant article additionnel après l'article 100.

L'amendement n'étant pas défendu, il n'est pas examiné par la Commission.

**ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- M. Michel Le Bolloch, directeur de l'ENIM
- M. Jean-François Jouffray, directeur-adjoint des affaires maritimes du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement rural et de la mer