



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

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 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 39

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

PENSIONS

Rapporteur spécial : M. YVES CENSI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I : LE COMPTE SPÉCIAL PENSIONS	8
I.– PRÉSENTATION DU COMPTE SPÉCIAL PENSIONS	8
A.– UN COMPTE PRÉVU PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	8
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE	9
1.– Des indicateurs comportementaux permettant d'assurer une meilleure prévisibilité des départs en retraite	10
<i>a) L'objectif de maîtrise du besoin de financement</i>	10
<i>b) L'objectif de maîtrise des coûts de gestion</i>	13
2.– Un indicateur de performance : la mesure de l'écart entre prévision et exécution	14
C.– LE FONDS DE ROULEMENT DU COMPTE	15
1.– Un compte en déséquilibre pour 2012	16
2.– Un dispositif pour sécuriser la trésorerie	17
II.– LE FINANCEMENT DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE	18
A.– L'ÉVOLUTION DES RECETTES	18
1.– Des cotisations sociales en hausse	18
2.– L'assèchement des contributions de France Télécom et de La Poste	19
B.– DES CHARGES DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES QUI PROGRESSED	20
1.– Les hypothèses retenues pour 2013	20
2.– Les effets des réformes des retraites	20
3.– Le besoin de financement	22
<i>a) Les engagements de l'État</i>	22
<i>b) Le besoin de financement à long terme</i>	23
III.– LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT	24
IV.– LES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE POUR LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS	26

CHAPITRE II : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	29
I.– PRÉSENTATION DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE EN 2012	29
A.– UNE MISSION DE SOLIDARITÉ NATIONALE	29
B.– DES CRÉDITS EN HAUSSE CONSTANTE (HORS CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE AU CAS <i>PENSIONS</i>)	30
II.– LA PERFORMANCE	31
1.– Une comparaison qui doit rester prudente	32
<i>a) Coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite : de grandes différences suivant les régimes de retraites</i>	32
<i>b) Dépenses de gestion pour un euro de prestations servies : de grandes disparités suivant les régimes sociaux</i>	33
2.– Un dispositif globalement insatisfaisant	34
III.– LES RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES	34
A.– LES RÉFORMES ENGAGÉES	34
B.– LA DOTATION AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF	35
1.– La détermination de la subvention d'équilibre	35
2.– Les prévisions sur l'évolution des dépenses	37
C.– LA DOTATION AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP	39
1.– La détermination de la subvention d'équilibre	39
2.– L'avenir du régime	41
D.– LES AUTRES RÉGIMES DES TRANSPORTS TERRESTRES	41
1.– Le congé de fin d'activité des routiers	42
2.– Les autres régimes de retraite	42
IV.– LA SUBVENTION AUX RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS	43
A.– LA MODERNISATION DE L'ENIM	43
B.– LA BAISSÉ DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT	44
1.– La détermination de la subvention d'équilibre	44
2.– Les projections à moyen et long terme	45
V.– LES RÉGIMES DES MINES, DE LA SEITA ET LES AUTRES RÉGIMES SONT EN VOIE D'EXTINCTION	46
A.– LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES	46
1.– Ses spécificités	46
2.– La détermination de la subvention d'équilibre	47
3.– Les perspectives financières à long terme	49

B.– LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SEITA.....	50
1.– La détermination de la subvention d'équilibre.....	51
2.– La subvention versée par l'État constitue désormais la principale ressource du régime.....	51
C.– LES AUTRES RÉGIMES DU PROGRAMME, EN EXTINCTION PROGRESSIVE.....	52
1.– La caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	52
2.– La caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer.....	52
3.– Les versements liés à la liquidation de l'ORTF	52
EXAMEN EN COMMISSION	55
ANNEXE : AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57

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 2012, 91 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

62 649 millions d'euros sont consacrés en 2013 au financement des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux, soit 21,5 % des dépenses inscrites sur le budget général.

*
* *

56 106 millions d'euros sont inscrits en dépenses du compte d'affectation spéciale *Pensions*, en hausse de 2,7 % par rapport à 2012.

Le taux de contribution employeur augmente une nouvelle fois pour se situer à 74,28 % (68,59 % en 2012) pour les fonctionnaires civils et 126,07 % (121,55 % en 2012) pour les militaires. Conformément aux dispositions de la loi portant réforme des retraites de 2010, le taux de cotisation salariale passe de 8,39 % à 8,66 %.

Les économies générées par la réforme de 2010 sont estimées à 810 millions d'euros en 2013 (hors effets du décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012).

Dans la loi de finances initiales pour 2012, le Parlement avait décidé de recourir au programme 195 Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers pour assurer l'équilibre du compte en votant une contribution exceptionnelle de 250 millions d'euros. Suite aux recommandations de la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2012, le Gouvernement a jugé qu'il était préférable, pour l'exercice 2013, de veiller à l'équilibre du compte au moyen de l'augmentation du taux de contribution employeur et de pallier d'éventuels aléas par un niveau suffisant de solde cumulé.

*
* *

La mission **Régimes sociaux et de retraite** regroupe des crédits concourant à financer des régimes spéciaux de retraites structurellement déficitaires ou des dispositifs de cessation d'activités. Les crédits inscrits sur cette mission s'élèvent à 6 543 millions d'euros, en hausse de 2,7 % à périmètre constant.

Les 175 millions d'euros de dépenses supplémentaires proviennent principalement d'une détérioration croissante du rapport entre cotisants et pensionnés au sein de ces régimes de retraite.

CHAPITRE I : LE COMPTE SPÉCIAL *PENSIONS*

Le compte spécial *Pensions* centralise et présente de façon synthétique l'ensemble des crédits que l'État consacre au service des pensions et des allocations viagères. Les autorisations d'engagements (AE) et crédits de paiement (CP) demandés pour 2013 s'élèvent à 56,106 millions d'euros, en progression de 2,7 % par rapport à 2012.

I.- PRÉSENTATION DU COMPTE SPÉCIAL *PENSIONS*

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

La loi organique n° 2001-692 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 soient directement reliées aux dépenses.

L'obligation d'une gestion du compte en équilibre, prévue par la loi organique, suppose une connaissance précise des dépenses et recettes et une bonne visibilité des 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 compte.

Les frais de gestion administrative liés aux activités 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 n° 2003-775 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 comme les autres, supportant une contribution. Avec la retenue sur traitement du fonctionnaire, elle est appelée à couvrir le coût des pensions de retraite à la charge de l'État. Mais en pratique, cette contribution employeur s'analyse 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.

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

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 (2006-2013)

(en pourcentage)

Année	Taux de cotisation employeur de l'État			Taux de cotisations des employeurs autres que l'État		
	Pension de retraite - civils	Pensions militaires	Allocation temporaire d'invalidité - civils	Pension de retraite - civils	Pensions militaires	Allocation temporaire d'invalidité - civils
2006	49,90	100,00	0,30	33,00		0,30
2007	50,74	101,05	0,31	39,50*		0,31
2008	55,71	103,50	0,31	50,00		0,31
2009	58,47**	108,39	0,32	60,14		0,32
2010	62,14	108,63	0,33	62,14		0,33
2011	65,39	114,14	0,33	65,39		0,33
2012	68,59	121,55	0,33	68,59		0,33
2013	74,28	126,07	0,32	74,28		0,32

Source : SRE

* à compter du 13 mars 2007

** en moyenne annuelle

Selon M. Jean-Yves Raude, directeur du Service des retraites de l'État (SRE), auditionné par le Rapporteur spécial, la différence du taux de contribution employeur de l'État entre civils et militaires se justifie par une durée de carrière plus courte pour ces derniers. L'âge moyen à la radiation des cadres est de 46,5 ans pour les militaires et de 60,3 ans pour les agents civils (prévision 2013).

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Plusieurs des indicateurs de la mission n'ont pas de portée opérationnelle mais présentent seulement un caractère indicatif. Les responsables de programme n'ont pas de prise directe sur leurs résultats mais leur analyse permet toutefois d'apprécier certaines données démographiques qui ont un fort impact budgétaire.

Comme pour les régimes sociaux et de retraite, les pensions des fonctionnaires répondent à l'acquittement d'une dette viagère de l'État. Les indicateurs de performance les plus significatifs sont ceux permettant de mesurer la qualité de la prévision de dépenses et de recettes des pensions.

Aucun objectif ni indicateur n'a été défini pour le programme 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions. Ce programme n'obéit pas à une logique contributive. Il est entièrement financé par des subventions d'équilibre dont les crédits sont inscrits dans divers programmes ministériels du budget général.

Ce rapport s'attardera plus particulièrement sur les indicateurs du programme 741 qui représentait près de 92 % des crédits inscrits sur le CAS en 2011, dernière année exécutée.

1.– Des indicateurs comportementaux permettant d'assurer une meilleure prévisibilité des départs en retraite

Le programme 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité comprend deux objectifs qui permettent à la fois d'évaluer la gestion des dossiers et l'impact des réformes de 2003 et 2010.

a) L'objectif de maîtrise du besoin de financement

L'objectif de maîtrise des besoins de financement du programme passe principalement par la maîtrise du coût des nouveaux retraités du régime. La pyramide des âges des fonctionnaires détermine très largement les départs en retraite à venir ; cependant le dispositif de décote et de surcote influe sur les effectifs de nouveaux retraités, ainsi que sur le montant des pensions.

Trois indicateurs sont proposés depuis 2008 afin de mesurer les effets de la réforme des retraites de 2003. À partir de 2011, ils mesurent également les effets de la réforme des retraites de 2010, qui décale de deux ans, au rythme de quatre mois par an, l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote. Ces indicateurs permettent de :

– mesurer l'effet des réformes des retraites sur le comportement des fonctionnaires de l'État ;

– rendre compte de la manière dont s'effectue l'arbitrage entre âge de départ et niveau de retraite ;

– apprécier les effets de la décote et la surcote, dispositifs ayant pour but d'inciter les agents à différer leur départ à la retraite.

Les deux premiers indicateurs devraient, à terme, évoluer à la hausse du fait de l'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Le troisième indicateur, relatif au dispositif de décote-surcote, devrait révéler certains aspects des comportements de départ à la retraite. La surcote encourage la poursuite d'activité des personnes qui ont déjà des carrières longues et la décote incite les personnes qui ont eu des carrières courtes à reporter leur départ.

L'indicateur « *part des agents concernés par la décote et par la surcote* » est limité aux seuls fonctionnaires civils étant donné que les militaires ne sont pas concernés par le dispositif de la surcote.

L'âge moyen de départ devrait augmenter en 2012, sous l'effet des réformes successives visant à obtenir un allongement progressif des carrières. La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 prévoit un recul progressif de l'âge d'ouverture des droits dès 2011 et un alignement des conditions d'obtention du minimum garanti sur celles du régime général. Ces mesures, conjuguées à l'augmentation de la durée d'assurance et à la montée en charge de la décote prévues par la réforme de 2003, devraient contribuer au recul de l'âge de départ. Pour 2012 et 2013, les effets de démographie réduisent un peu cette progression. Ainsi, l'indicateur est prévu en progression d'un mois en 2012. Hors effets structurels, la progression serait de 2 mois et demi.

La mesure d'âge, prise isolément, induit une augmentation de l'âge moyen de départ en retraite prévue à un peu moins de 2 mois pour 2012. Compte tenu du rythme de la montée en charge de la mesure d'âge et de la stabilité attendue des effets de structure, l'âge moyen de départ en retraite devrait donc rester stable en 2013.

PROGRAMME 741 : ÂGE MOYEN À LA RADIATION DES CADRES

(en années)

	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision
Fonctionnaires civils	59,79	60,19	60,14	60,3	60,3
Militaires	46,55	46,56	46,55	46,5	46,5

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État.

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

La durée moyenne de cotisation ne suit pas la même tendance car elle dépend de l'âge d'entrée sur le marché du travail et de la durée cotisée dans d'autres régimes ainsi que des périodes de non-cotisation. Elle est prévue en très légère augmentation pour les civils. Pour mémoire, la durée d'assurance tous régimes a progressé d'un trimestre en 2011 alors que la durée cotisée au régime de retraite de l'État diminuait légèrement.

Pour les militaires, le début d'année 2012 laisse attendre une stabilité des âges de départ et des durées. L'hypothèse retenue en projection en 2012 et en 2013 est celle d'une poursuite de cette stabilité.

Les anticipations d'un moindre pourcentage de départ avec décote et d'un plus fort recours à la surcote pour 2012 sont un prolongement de la situation observée à mi-année. Elles sont cohérentes avec le report des âges observés et prévus et la progression observée de la durée d'assurance tous régimes.

L'indicateur est établi sur la base des seuls départs en retraite pour raison d'ancienneté. Sont donc exclus les départs pour invalidité ou les départs anticipés des parents de trois enfants. Il porte donc sur environ 80 % des départs en premiers droits.

PROGRAMME 741 : DURÉE MOYENNE DE COTISATION

(en trimestres)

	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision du PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision
Fonctionnaires civils	143,59	143,34	145,98	144	144
Militaires	134,50	134,25	134,50	134	134

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État

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

L'article 51 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a introduit, lorsque la durée d'assurance est supérieure au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une pension au taux plein, un coefficient de surcote. Lorsque cette durée est inférieure au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une pension au taux plein, un coefficient de décote est appliqué.

Les militaires ne pouvant bénéficier du mécanisme de la surcote, seuls les fonctionnaires civils sont concernés par cet indicateur.

- La surcote

En 2011, la proportion de nouveaux retraités civils bénéficiaires de la surcote reste stable à 28 %. Après avoir régulièrement augmenté depuis sa création en 2004, la proportion de bénéficiaires avait nettement diminué en 2009, du fait de l'allongement progressif de la durée de cotisation, et de la nouvelle règle de calcul du trimestre de surcote introduite en 2009.

En 2011, du fait de l'augmentation du nombre de femmes partant au titre du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants en prévision de sa suppression par la réforme de 2011, la part des femmes « surcotées » baisse de 2 points (à 26 %), ces départs en surplus étant moins fréquemment concernés par la surcote. Parmi les hommes, la part de surcotes progresse nettement à 33 % en 2011. 93 % des bénéficiaires appartiennent à la catégorie sédentaire.

Le montant moyen mensuel de la surcote était de 37 euros mensuels en 2004, de 85 euros en 2007 et de 153 euros en 2009. Il avait nettement progressé en 2010 du fait de la diminution de la part des petites surcotes et de la majoration du taux de surcote (196 euros par mois). Il poursuit sa progression en 2011, à 235 euros par mois, en lien avec l'allongement de la durée concernée par le nouveau taux de surcote. Le coût global induit par la surcote est estimé à 60 millions d'euros en 2011, en progression par rapport à 2010.

● La décote

La part des personnes concernées par la décote se réduit légèrement en 2011, à 16 %. Cela tient à la baisse de la part des femmes connaissant une décote suite à l’afflux de départs de parents de trois enfants. La part des hommes concernés par la décote est restée stable. La décote touche nettement plus les catégories actives (27 %) que les catégories sédentaires (12 %).

La perte mensuelle moyenne de pension est de 74 euros pour les retraités concernés. L’économie globale induite par la décote, hors effet des reports de départ, est estimée à 10 millions d’euros en 2011, stable par rapport à 2010.

PROGRAMME 741 : PART DES AGENTS CONCERNÉS PAR LA DÉCOTE ET LA SURCOTE

(en %)

	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision
Part des agents concernés par la décote (civils)	17	16	19	17	17
Part des agents concernés par la surcote (civils)	28	28	29	34	34

Source : Service des retraites de l’État, bases des pensions

Champ : Pensions civiles d’ayants droit premier droit entrées en paiement dans l’année

b) L’objectif de maîtrise des coûts de gestion

La maîtrise des coûts de gestion est mesurée par l’indicateur *Coût unitaire d’une primo-liquidation*. Il évalue, pour l’année considérée, les frais de gestion par liquidation mais ne prend pas en compte l’ensemble des coûts puisqu’il n’intègre pas les travaux réalisés dans les ministères employeurs, qui élaborent les dossiers destinés au Service des retraites de l’État. Mais ces derniers ont cependant vocation à disparaître progressivement à partir de 2013 avec la mise en œuvre de la réforme de la gestion des retraites de l’État.

L’indicateur consolide les données des services de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), à savoir celles du service des retraites de l’État chargé de l’enregistrement des droits, de leur contrôle, de leur liquidation et de leur concession, avec celles relatives aux coûts supportés par les centres de gestion des retraites (CGR), chargés du paiement des pensions.

L’indicateur de coût de la primo-liquidation est prévu pour 2013 en légère amélioration par rapport à 2012.

Les travaux visant à permettre une comparaison avec les autres régimes sont engagés à la DGFIP mais sont tributaires de ceux développés par la Direction de la sécurité sociale. Pour accélérer la convergence, les ministres des affaires sociales et du budget ont demandé aux Inspections générales des finances et des affaires sociales d’élaborer une méthodologie, qui sera ensuite testée dans les régimes les plus importants.

PROGRAMME 741 : COÛT UNITAIRE D'UNE PRIMO-LIQUIDATION

(en euros)

	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision
Coût unitaire d'une primo-liquidation	707	668	844	831	769

Source : DGFIP – Service des retraites de l'État

Le coût unitaire d'une primo-liquidation a été très affecté par 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.

Ainsi, entre 2010 et 2011, l'indicateur s'est nettement amélioré en raison d'une baisse de plus de 1,5 % en 2011 des coûts complets de gestion du régime des pensions civiles et militaires du fait d'une diminution sensible des effectifs de la partie paiement de la chaîne pensions, et de la progression de 4,3 % du nombre de primo-liquidations.

En 2012, la prévision à la hausse du coût unitaire de primo-liquidation est essentiellement liée à la baisse du nombre de primo-liquidations de PCMR.

Pour l'exercice 2013, compte tenu d'une prévision à la quasi-stabilité des coûts et d'une augmentation du nombre de primo-liquidations, l'indicateur s'établirait à 769 euros.

2.– Un indicateur de performance : la mesure de l'écart entre prévision et exécution

L'article 21 de la LOLF impose une gestion équilibrée du compte d'affectation spéciale *Pensions*. Les dépenses sont limitées par les autorisations des lois de finances. Le taux et l'assiette des contributions employeurs doivent être déterminés de façon à financer, avec les autres recettes du programme, l'ensemble des dépenses de ce dernier, compte tenu de l'évolution souhaitable du solde cumulé. La fixation des taux s'effectue dans le cadre de la préparation de la loi de finances en fonction des prévisions d'évolution des dépenses de pensions pour l'année budgétaire considérée.

Ce contexte implique donc une connaissance fine de l'évolution des dépenses du programme, et en particulier des dépenses des pensions proprement dites.

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

Il est décliné en trois sous-indicateurs : un indicateur global, un sous-indicateur hors impact de l'écart de la revalorisation des pensions entre prévision et réalisé, et un troisième sous-indicateur (créé avec le PLF 2012) mesurant l'écart hors impact de l'écart de la revalorisation des pensions et hors changements de comportements de départ par rapport à la prévision.

PROGRAMME 741 : ÉCART ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DES DÉPENSES DE PENSIONS ET D'ALLOCATIONS TEMPORAIRES D'INVALIDITÉ

(en %)

	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision
Écart entre la prévision et l'exécution	0,9	0,25	0,8	0,4	0,8
Écart entre la prévision et l'exécution hors effet de revalorisation	0,7	0,03	0,8	0,4	0,8
Écart entre la prévision et l'exécution hors effets de revalorisation et des changements de comportements de départ	0,1	0,34	0,3	0,3	0,3

Source : Direction du budget / DGFIP - Service des retraites de l'État

Champ : Cet indicateur porte sur les dépenses de pensions civiles et militaires stricto sensu et d'allocations temporaires d'invalidité à l'exclusion des autres dépenses portées par le programme 741.

L'écart entre la LFI et l'exécution de la dépense de pensions est de 0,25 % en 2011, en deçà du niveau inscrit dans le projet annuel de performance et de la prévision mi-2011.

– La revalorisation des pensions du 1^{er} avril 2011 était prévue à 1,8 % en LFI pour une réalisation à 2,1 %, soit 0,3 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 réduit à 0,03 %.

– Ce niveau d'écart très bas lorsqu'on neutralise l'effet du changement de taux de revalorisation témoigne de la qualité de la prévision prise dans son ensemble.

C.– LE FONDS DE ROULEMENT DU COMPTE

Depuis sa création en 2006, le CAS *Pensions* est doté d'une marge de trésorerie permettant d'assurer l'équilibre infra-annuel, annuel et pluriannuel du compte dans le respect de la LOLF. En effet, si l'essentiel de ses recettes est constitué par des contributions des employeurs publics des retards de versements peuvent toutefois intervenir car les financeurs du budget général sont parfois tentés d'ajuster leurs contributions en fonction de leurs disponibilités budgétaires. Par ailleurs, la masse des prestations est sensible aux aléas comportementaux des agents en matière de départ en retraite. Le CAS a donc besoin d'une réserve de trésorerie couvrant les aléas de prévisions et le décalage entre encaissements et décaissements.

1.– Un compte en déséquilibre pour 2012

La loi de finances initiale pour 2006 a doté le CAS *Pensions* d'1 milliard d'euros de marge de trésorerie. Le solde cumulé du compte était égal à 1 012 millions d'euros en fin d'exercice 2011 et devrait s'établir à un niveau estimé à 500 millions d'euros au 1^{er} janvier 2013.

Cette baisse du fonds de roulement du CAS risque de faire peser des tensions sur la trésorerie.

Le tableau ci-après retrace les emplois et les ressources du CAS *Pensions* afférentes aux *pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*. Celui-ci présente un déficit de ressources de 689 millions d'euros en 2012.

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

(en millions d'euros)

	2012	2013
	LFI	PLF
DÉPENSES	50 354,0	51 799,0
Action 1 (fonctionnaires civils)	40 321,0	41 635,0
<i>Pensions</i>	39 422,0	40 866,0
<i>Compensations</i>	685,0	562,9
<i>Affiliations rétroactives (versement à la Cnav et l'Ircantec)</i>	49,0	27,0
<i>Versements à la CNRACL</i>	165,0	178,7
Action 2 (militaires)	9 890,0	10 020,0
<i>Pensions</i>	9 528,0	9 673,0
<i>Compensations</i>	117,0	102,2
<i>Affiliations rétroactives (versement à la Cnav et l'Ircantec)</i>	245,0	245,0
Allocations temporaires d'invalidité (ATI) (action 3)	143	144
RECETTES	49 928,0	52 488,0
Cotisations salariales	5 237,0	5 436,2
Rachat d'études	5,0	5,0
Contributions employeurs	43 450,0	46 289,0
<i>Contribution du budget général de l'État (hors ATI)</i>	36 084,0	38 543,1
<i>Contribution de France Télécom et La Poste</i>	1 875,0	1 891,3
<i>Autres Contributions[1]</i>	5 491,0	5 854,6
ATI	143,0	146,7
Transferts	1 093,0	611,1
<i>Validation de services auxiliaires</i>	174,0	90,1
<i>Compensations (personnels civils et militaires)</i>	14,0	0,0
<i>Versement du FSV</i>	1,0	1,0
<i>Récupération des indus de pensions</i>	15,0	15,0
<i>Versements reçus de la CNRACL</i>	639,0	505,0
<i>Subvention du programme 195</i>	250,0	0,0
SOLDE	- 426,0	689,0

(*) Dont 250 millions d'euros au titre des arrérages de pensions prescrits, inscrits sur le programme *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers de la mission Régimes sociaux et de retraite*.

2.— Un dispositif pour sécuriser la trésorerie

Dans sa note d'exécution budgétaire de l'exercice 2010, la Cour des comptes avait relevé que les responsables des trois programmes du compte, dans l'impossibilité de contraindre les contributeurs à acquitter dans les délais les versements dont ils sont redevables, avaient été confrontés à des retards importants.

C'est pourquoi la ponctualité des versements des cotisations et contributions par les employeurs constitue un enjeu important pour le CAS dans la mesure où un recouvrement plus précoce permet de limiter le besoin de trésorerie lors du paiement des pensions. Elle permet non seulement d'offrir une plus grande régularité de la recette, mais elle améliore par conséquent la justesse des exercices de prévisions infra-annuels de trésorerie et d'exécution budgétaire.

Deux projets de décrets qui sont en cours d'élaboration par la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et la direction du Budget devraient entrer en vigueur au courant de l'année 2013. Les orientations retenues actuellement dans les discussions sont les suivantes.

— Un décret en conseil d'État viserait à renforcer les obligations des employeurs vis-à-vis du CAS *Pensions*, en matière de versement, ainsi que de déclaration des sommes versées.

Ce décret rendrait exigibles, sous peine de pénalités, les cotisations, contributions pour pensions et allocations temporaires d'invalidité au dernier jour du mois auquel elles se rapportent, pour l'ensemble des employeurs de fonctionnaires, magistrats ou militaires, les versements devant être accompagnés de bordereaux mensuels.

Par ailleurs, il étendrait l'obligation de déclaration annuelle des données relatives à ces versements, jusqu'alors circonscrite aux employeurs d'agents détachés sur emplois ne conduisant pas à pension, à l'ensemble des employeurs, sous peine des pénalités inscrites à l'article R 243-16 du code de la sécurité sociale.

— Un décret « simple » décrirait les modalités de déclaration annuelle de ces informations, en cohérence avec les orientations retenues récemment pour l'alimentation des Comptes Individuels Retraite. Toutes ces dispositions seraient codifiées dans le code des pensions civiles et militaires.

L'optimisation des délais de comptabilisation des recettes issues des rémunérations des fonctionnaires ou militaires, une réintégration plus fréquente des écritures du fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et une amélioration des relations financières entre le CAS et l'ensemble de ses contributeurs, devraient permettre que soit respectée la contrainte d'équilibre du compte fixée par la LOLF.

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

Le tableau suivant synthétise les principaux chiffres du régime des pensions civiles et militaires de retraite au 31 décembre 2011

2011	Fonctionnaires civils	Militaires	Total
Nombre de cotisants	1 890 000	330 000	2 220 000
Nombre de retraités	1 755 839	550 956	2 306 795
Nombre de nouveaux retraités	92 810	20 088	112 898
– Dont ayants droit	74 654	13 503	88 157
– Dont ayants cause	18 156	6 585	24 741
Dépense de pensions (en millions d'euros)	37 747	9 181	46 928

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État, base des pensions 2011

Effectifs de fonctionnaires titulaires et militaires rémunérés au 31/12/2009. Source : fichier de paie (INSEE) et fichiers France Télécom et La Poste.

Champ : Pensions civiles et militaires de retraite ayants droit et ayants cause en paiement au 31/12/2011, hors pensions temporaires d'orphelins.

Champ : pensions civiles et militaires de retraite ayants droit et ayants cause entrées en paiement en 2011, hors pensions temporaires d'orphelins et hors pensions cristallisées.

Source : INDIA LOLF. La dépense de pensions des fonctionnaires civils inclut la dépense pour allocations temporaires d'invalidité.

A.– L'ÉVOLUTION DES RECETTES

En 2013, les dépenses au titre des pensions civiles et militaires de retraite et des allocations temporaires d'invalidité représenteront 51 799 millions d'euros, en hausse de 2,87 % par rapport à 2012.

1.– Des cotisations sociales en hausse

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

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 en vigueur de 7,85 % en 2010. Cette hausse est étalée sur 10 ans de façon à protéger le pouvoir d'achat des rémunérations.

Le taux de cotisation des fonctionnaires passera donc de 8,39 % pour l'année 2012 à 8,66 % à compter du 1^{er} janvier 2013.

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

(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

Aux termes de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite, l'assiette de cette cotisation salariale est constituée, des sommes versées aux agents « à titre de traitement ou solde à l'exclusion d'indemnités de toute nature ».

Cependant, ce principe général souffre différentes exceptions dans la mesure où certaines primes et indemnités sont prises en compte dans le calcul de la pension et sont soumises à retenue pour pension à des taux spécifiques.

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

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

	2010	2011	2012	2013
La Poste	143 920	135 660	127 860	116 149
France Télécom	67 100	61 750	59 450	59 839

Les prévisions de dépenses de pensions réalisées par le Service des retraites de l'État distinguent les pensionnés fonctionnaires de La Poste, les pensionnés ex-fonctionnaires des PTT, de ceux de France Télécom. La croissance des dépenses de pensions de ces fonctionnaires, de 6,3 milliards d'euros en 2011, devrait continuer de s'infléchir, passant de 3,6 % de taux de croissance en 2012 à 3,2 % en 2013, puis 2,8 % en 2014.

Pour le financement de leurs pensions, les fonctionnaires de La Poste et France Télécom s'acquittent d'une cotisation au taux de droit commun (7,85 % en 2010, puis 8,12 % en 2011, 8,39 % pour les dix premiers mois de l'année 2012, 8,49 % pour novembre et décembre 2012, et 8,76 % en 2013).

Les entreprises s'acquittent également d'une contribution libératoire, qui décroît durant la période, sous l'effet conjugué de la diminution des effectifs de cotisants et d'une baisse de leur taux de contribution, liée à l'augmentation du taux de cotisation salariale. En effet, le taux libératoire est calculé de manière à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires entre La Poste et France Télécom et les autres entreprises appartenant à leur secteur d'activité relevant du droit commun des prestations sociales, pour ceux des risques qui sont communs aux salariés de droit commun et aux fonctionnaires de l'État. Cependant, concernant la contribution libératoire de France Télécom, la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 amène à une modification du calcul et une augmentation de 120 millions d'euros de la contribution pour 2012 par rapport à la valeur prévue en LFI 2012 ; à partir de 2013, cette contribution devrait de nouveau décroître progressivement.

Enfin, le dernier versement de l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT) a eu lieu en 2011, pour un montant de 243 millions d'euros.

On peut noter que 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.

B.- DES CHARGES DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES QUI PROGRESSED

Le montant des crédits inscrits sur le programme 741 s'élève à 51 799 millions d'euros, soit 46 635 millions d'euros pour les fonctionnaires civils (+ 3,26 %), et 10 020 millions d'euros pour les militaires (+ 1,31 %).

1.- Les hypothèses retenues pour 2013

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

- une revalorisation des pensions au 1^{er} avril 2012 de 1,75 %, 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 2012 ;
- 61 800 liquidants civils contre 49 400 sortants ;
- 13 500 liquidants militaires contre 17 900 sortants.

2.- Les effets des réformes des retraites

La réforme des retraites de 2003 avait pour objectif d'assurer un meilleur équilibre financier en partageant les gains d'espérance de vie entre actifs et retraités. Ainsi, la durée effective de cotisation doit s'allonger de manière à maintenir constant le ratio entre durée cotisée et durée de retraite, soit 2 tiers/1 tiers. Des mécanismes incitatifs ont été introduits pour parvenir à cet allongement : relèvement de la durée nécessaire pour obtenir le pourcentage maximal de liquidation de 75 %, instauration d'une décote et d'une surcote. En parallèle, les règles de calcul du minimum garanti ont été modifiées, ainsi que les conditions d'octroi des pensions de réversion des veufs. Les conditions d'accès à la bonification pour enfants ont été modifiées, et les départs anticipés pour carrière longue ont été ouverts.

Les effets de cette réforme se mesurent à l'aide des indicateurs analysés *supra*.

La réforme des retraites du 9 novembre 2010 a conduit à l'introduction de nouveaux paramètres pour le régime de retraite des agents de l'État. En effet, ce régime est concerné d'une part par les mesures transversales d'augmentation progressive de l'âge légal de départ de 60 à 62 ans, ainsi que par la hausse de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans.

D'autre part, des mesures spécifiques de convergence vers les paramètres des régimes de droit commun ont conduit à l'évolution des modalités de calcul du minimum garanti, à la mise en extinction progressive du départ anticipé des fonctionnaires parents de 3 enfants après 15 ans de carrière et à la hausse du taux de cotisation salariale des fonctionnaires de 7,85 % en 2010 à 10,55 % en 2020.

Par ailleurs, l'article 88 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 a accéléré la montée en charge du calendrier initialement prévu par la loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 s'agissant du report des bornes d'âges. Afin de réduire plus rapidement le déficit des régimes d'assurance vieillesse et d'assurer la pérennité des régimes de retraite, la phase transitoire a ainsi été raccourcie d'un an, la cible de 62 ans (67 ans pour l'âge d'annulation de la décote) étant atteinte dès 2017. Concrètement, les bornes d'âges sont dorénavant relevées par pas de 5 mois (et non plus 4) par génération, à compter de 2012.

L'impact de ces mesures sur les régimes de retraite des agents des trois fonctions publiques est le suivant.

IMPACT RÉFORME DE 2010

(en milliards d'euros courant)

Impact réforme de 2010 *	Réalisé		Projections actualisées		
	2011	2012	2013	2014	2015
FPE	0,05	0,42	0,81	1,28	1,77
Impacts en dépense	0,11	- 0,10	- 0,33	- 0,63	- 0,97
Mesures âge avec accélération - LFSS pour 2012	- 0,05	- 0,34	- 0,52	- 0,78	- 1,05
Mesures de convergence public / privé	0,17	0,24	0,20	0,15	0,08
Impacts en recette					
Alignement taux de cotisation	0,16	0,32	0,48	0,64	0,80
CNRACL (FPT - FPH)	0,04	0,23	0,59	1,03	1,45
Impacts en dépense	0,08	0,02	- 0,21	- 0,51	- 0,79
Mesures âge avec accélération - LFSS pour 2012	- 0,03	- 0,14	- 0,28	- 0,48	- 0,66
Mesures de convergence public / privé	0,11	0,16	0,07	- 0,03	- 0,13
Impacts en recette					
Alignement taux de cotisation	0,12	0,25	0,38	0,52	0,66

Source : service des retraites de l'État de la DGFIP et Caisse des dépôts et consignations pour la CNRACL

* Hors effet de l'extension du dispositif de « retraite anticipée pour carrière longue » prévue par le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012.

À l’instar de l’exercice 2011, le rendement de la réforme est ajusté en 2012 du fait de l’impact transitoire de l’aménagement de l’extinction du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants ayant effectué 15 années de service. En effet, la mesure n’est finalement entrée en vigueur qu’au 1^{er} juillet 2011. Un peu plus de 15 000 départs anticipés de fonctionnaires de l’État parents de trois enfants ont été recensés en 2011. Par ailleurs, le dispositif est encore ouvert aux agents qui étaient à moins de cinq années de l’âge d’ouverture des droits au 1er janvier 2011. Le coût de la phase transitoire de cette mesure ira en s’estompant jusqu’en 2016.

L’objectif de la réforme de 2010 est d’assurer le retour à l’équilibre global du système de retraite à horizon 2018, ce qui représente un effort considérable. Il est encore trop tôt pour évaluer très précisément les effets de cette réforme dont les principales dispositions ne sont entrées en vigueur qu’à compter du 1^{er} juillet 2011 et dont le rendement dépend en partie de comportements individuels. Toutefois, les projections financières de long terme du Conseil d’orientation des retraites (COR), actualisées en toute fin d’année 2012, permettront d’apprécier la situation financière à moyen et long terme des régimes de retraite en tenant compte du nouveau contexte macroéconomique actuel.

3.– Le besoin de financement

a) Les engagements de l’État

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).

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

TAUX D’ACTUALISATION

(en milliards d’euros)

Engagements au 31/12/2011	1,25 %	1,62 %	2 %
		1 278	1 192
dont retraités	815	772	732
dont actifs	463	420	381

Source : DGFIP

Les engagements de retraites des fonctionnaires civils de l'État et des militaires se situaient à environ 1 192 milliards d'euros au 31 décembre 2011, au taux d'actualisation de 1,62 % réel, net d'inflation. Cela correspond à près de 62 % du PIB.

b) Le besoin de financement à long terme

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.

Le besoin de financement actualisé s'élève à 505 milliards d'euros, soit 25 points de PIB, avec un taux d'actualisation réel de 1,62 %, mais 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.

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, sur la base de taux de cotisations inchangés. Néanmoins, l'exercice de projection impose 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.

LE BESOIN DE FINANCEMENT ACTUALISÉ

(en milliards d'euros)

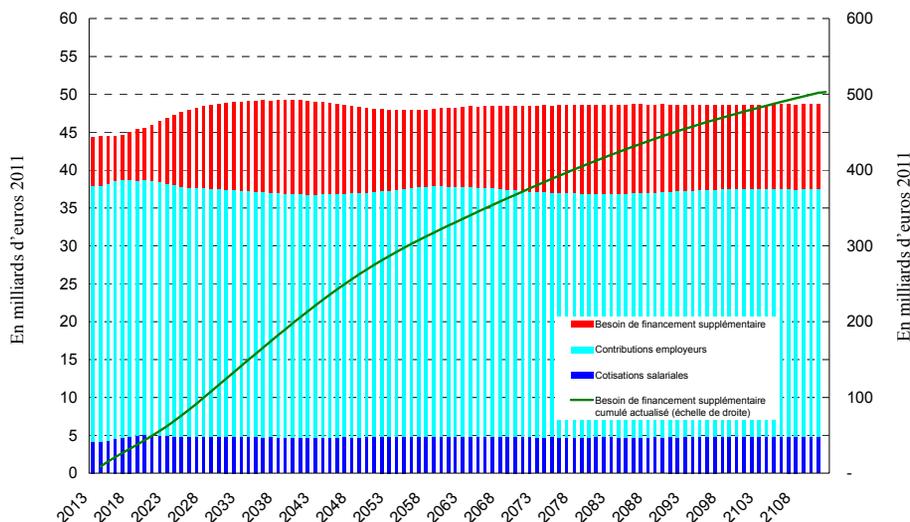
2010	Taux d'actualisation					
	1,25 %		1,62 %		2%	
	besoin de financement actualisé à horizon 2111	besoin de financement actualisé à horizon 2050	besoin de financement actualisé à horizon 2111	besoin de financement actualisé à horizon 2050	besoin de financement actualisé à horizon 2111	besoin de financement actualisé à horizon 2050
Fonctionnaires de l'État	589	300	505	278	436	258

Source : DGFIP

À la hausse des taux de contribution employeurs répond un moindre besoin de financement supplémentaire ultérieur pour le régime. Ainsi, entre 2010 et 2011, la hausse des taux supposée pérenne sur l'horizon de projection – et de plus de 3 points de cotisation supplémentaires pour les fonctionnaires civils de l'État – a un impact à la baisse de près de 75 milliards d'euros du besoin de financement actualisé sur les 100 années suivantes de projection.

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.

FINANCEMENT DES RETRAITES DU RÉGIME DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT ET DES MILITAIRES



Source : DGFIP

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

Le programme 742 Ouvriers des établissements industriels de l'État retrace les opérations du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et celles du fonds relatif aux rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM).

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

Ce régime est caractérisé par un fort déséquilibre démographique. Au 31 décembre 2011, on constate 41 643 cotisants pour 106 007 pensionnés, soit plus de 2 pensionnés pour un cotisant. Le tableau suivant illustre cette situation.

OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

Au 31 décembre	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cotisants	57 041	55 129	53 439	51 468	49 578	47 100	44 511	41 643
Pensionnés de droit direct*	71 356	70 653	70 115	69 794	70 185	69 962	69 815	69 732
Pensionnés de droit dérivé*	39 525	39 006	38 829	38 201	37 829	37 288	36 832	36 275
Total des pensionnés*	110 881	109 659	108 944	107 995	108 014	107 250	106 647	106 007
Ratio démographique	0,51	0,50	0,49	0,48	0,46	0,44	0,42	0,39

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

Les besoins de financement du FSPOEIE et du RATOCEM sont couverts principalement par trois sources.

– *Les cotisations sociales*

Comme pour les fonctionnaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite, en application de la loi n° 2010-1330 portant réforme des retraites, le taux de cotisation salariale (retenue) augmente de 0,27 point par an à compter du 1^{er} janvier 2011 pendant 10 ans.

De surcroît, le décret n° 2012-847⁽¹⁾ du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse prévoit l'augmentation des taux de cotisations salariale et patronale afin de financer l'élargissement du dispositif « carrières longues ». Aussi, à la hausse des taux prévue par le décret du 30 décembre 2010, s'ajoute une augmentation de 0,25 point à raison de 0,10 point dès le 1^{er} novembre 2012 puis de 0,05 point par an à compter de 2014. Au final, le taux de cotisation salariale des ouvriers d'État devrait s'établir à 10,80 % en 2020.

Les retenues à la charge des ouvriers s'établissent au taux de 8,76 % en 2013.

– *Les contributions patronales*

Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2012, le taux de contribution patronale des ouvriers d'État progresse en fonction de celui en vigueur au régime général pour un salarié non cadre sur la première tranche (cotisation employeur de droit commun, part patronale de la cotisation ARRCO et taux employeur AGFF), conformément au décret n° 2008-1328 modifié du 15 décembre 2008.

ÉVOLUTION DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR

2009	2010	2011	2012	2013
27 %	30 %	33 %	33 %	33,23 %

(1) Ce décret modifie les conditions de départ anticipé à la retraite au titre des carrières longues. Il permet l'ouverture du droit à la retraite anticipée à 60 ans pour les assurés justifiant de la durée d'assurance cotisée requise pour leur génération et ayant commencé à travailler avant l'âge de 20 ans. L'entrée en vigueur de ce dispositif est fixée au 1^{er} novembre 2012.

– Une subvention d'équilibre

La subvention est estimée à 1 270 millions d'euros en 2013.

L'équilibre du fonds SPOEIE est assuré par une subvention de l'État répartie entre les ministères employeurs d'ouvriers d'État. En 2011, ces subventions représentent 62 % des recettes, ce qui s'explique par un ratio démographique très dégradé (0,4 cotisant pour un pensionné). Les recettes de cotisations salariales et de contributions des employeurs couvrent 30 % du besoin de financement. S'y ajoutent une contribution du ministère de la Défense pour le financement des rentes RATOCEM, des recettes de compensation démographique ainsi que des produits financiers, techniques et exceptionnels.

TABLEAU DE FINANCEMENT DU RÉGIME DU FSPOEIE

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012 (p)	2013 (PLF)
Dépenses	1 766	1 785	1 804	1 843	1 878	1 915
Prestations vieillesse et invalidités	1 697	1 722	1 736	1 773	1 808	1 845
Autres dépenses spécifiques	2	1	1	1	1	11
Gestion du régime	8	7	9	8	8	8
RATOCEM	58	55	57	61	61	61
Recettes	1 746	1 803	1 781	1 833	1 897	1 915
Cotisations salariales et patronales	457	494	524	544	512	489
Contribution au programme	1 161	1 174	1 167	1 199	1 336	1 387
<i>Dont subvention de l'État au FSPOEIE</i>	<i>1 027</i>	<i>1 083</i>	<i>1 089</i>	<i>1 135</i>	<i>1 270</i>	<i>1 324</i>
<i>Dont versement RATOCEM</i>	<i>61</i>	<i>56</i>	<i>58</i>	<i>59</i>	<i>65</i>	<i>61</i>
<i>Financement des CAA</i>	<i>73</i>	<i>35</i>	<i>20</i>	<i>5</i>	<i>2</i>	<i>2</i>
Compensations inter-régimes	105	127	86	60	36	33
Recettes diverses	23	8	5	29	4	4
Autres financements	0	-	0	0	2	2
Solde	- 20	18	- 22	- 10	13	- 0

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

* Pensionnés en titre définitif et en état d'avance. (Le service de liquidations du FSPOEIE procède par liquidations provisoires (pensions en état d'avance) avant de déterminer des titres définitifs). Les données 2012 et 2013 sont prévisionnelles. Elles intègrent les effets du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, suite à la réforme de 2010, compte tenu des effectifs d'ouvriers de l'État par génération.

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

Le programme 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions, 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 2 391 millions d'euros pour 2013 au lieu de 2 454 millions d'euros en 2012, en diminution de 2,6 %.

La rente viagère (pension militaire d'invalidité et retraite du combattant) à destination des anciens combattants représente environ 98 % des dépenses inscrites sur ce programme. Le programme Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant de la mission **Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation** intègre les crédits nécessaires au financement de ces pensions.

Le paiement des dépenses de pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG) fait intervenir plusieurs acteurs :

- les ministères employeurs gestionnaires de la carrière des bénéficiaires, en l'espèce le ministère de la Défense ;

- le Service des retraites de l'État de la DGFIP, qui liquide et concède les pensions relevant du code des Pensions Militaires d'Invalidité des Victimes de Guerre (PMIVG) ;

- le réseau de la DGFIP qui assure, au travers des centres de gestion des retraites (CGR), le paiement des pensions militaires d'invalidité, retraites du combattant, pensions d'Alsace Lorraine et traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.

Le tableau suivant retrace l'évolution des différentes prestations.

PENSION MILITAIRE D'INVALIDITÉ DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS

(en euros)

AE=CP	Numéro et intitulé de l'action	LFI 2012	PLF 2013
01	Reconnaissance de la Nation	803 263 500	839 763 500
02	Réparation	1 607 970 000	1 504 000 000
03	Pensions d'Alsace-Lorraine	15 900 000	16 700 000
04	Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	13 200 000	17 500 000
05	Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	78 540	60 622
06	Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident	13 728 955	12 893 000
07	Pensions de l'ORTF	600 000	520 000
Total		2 454 740 995	2 391 437 122

Source : DGFIP

CHAPITRE II : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

I.- PRÉSENTATION DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE EN 2012

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 2013.

– Le programme 198 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 4 184 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

– Le programme 197 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 840 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

– Enfin, le programme 195 Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers, qui bénéficie de 1 518 millions d'euros en 2013, 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).

La présente mission 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 ont été estimés à 780 millions d'euros pour l'année 2010, par la Cour des comptes. Aucun document, y compris l'annexe générale « 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 ministérielles. 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 conscient de ces contraintes, le Rapporteur spécial ne peut que déplorer, à l'instar de la Cour, que le périmètre de la mission ne présente qu'imparfaitement un ensemble de programmes concourant à une politique définie.

B.- DES CRÉDITS EN HAUSSE CONSTANTE (HORS CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE AU CAS *PENSIONS*)

Les régimes de retraite de la mission se caractérisent par un fort déséquilibre démographique qui rend indispensable le versement d'une subvention d'équilibre par l'État.

La part de cette dotation dans le budget général du régime de la SNCF et de la RATP est respectivement de 63 % et 57 %. Il atteint près de 80 % pour le régime des Mines. Quant au ratio entre cotisants et pensionnés, il est proche de un pour la RATP, il est de 0,67 pour la SNCF, mais il est un peu au-dessus de 0,02 pour le régime des mines.

Les crédits inscrits sur la mission **Régimes sociaux et de retraite** s'élèvent à 6 543 millions d'euros pour 2013, soit une hausse de 175 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale de 2011 (+ 2,7 %). Ce calcul ne tient pas compte de la contribution exceptionnelle au CAS *Pensions* inscrite dans la loi de finances pour 2012.

Comment expliquer l'inscription de cette contribution exceptionnelle ?

Depuis la création du compte d'affectation spéciale *Pensions*, les contributions des ministères employeurs ont connu des sous-exécutions. Pour optimiser la gestion de l'équilibre du compte et faire face à d'éventuels aléas de

budgetisation des recettes, la Direction du Budget a proposé de constituer une dotation centralisée de crédits destinés à alimenter le CAS *Pensions*.

Cette dotation était facilement mobilisable et permettait d'anticiper d'éventuelles moindres recettes de la contribution employeur et qu'il n'était pas possible de répartir finement dans les contributions des ministères employeurs au stade du projet de loi de finances.

Cette méthode de budgetisation n'a pas été reconduite pour l'exercice 2013. Dans sa note d'exécution budgétaire pour 2011, la Cour des comptes a indiqué (page 8) qu'il était préférable de veiller à l'équilibre du CAS *Pensions* au moyen du taux de contribution employeur et de pallier d'éventuels aléas de budgetisation par un niveau suffisant de solde cumulé.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS À LA MISSION ET À SES PROGRAMMES ENTRE 2009 ET 2012

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	Exécution 2011	LFI 2012	PLF 2013
Programme transports terrestres	3 697	3 935	4 080	4 184
– SNCF	3 032	3 208	3 359	3 409
– RATP	505	532	552	615
– Autres	159	196	169	161
Programme marins	767	818	856	840
Programme mines, Seita, autres	1 151	1 607	1 682	1 519
– Mines	1 018	1 223	1 372	1 349
– Seita	128	140	56	166
– Autres	5	5	255 (Contribution exceptionnelle au CAS <i>Pension</i>)	4
Total mission	5 615	6 360	6 618	6 543
Variation 2012-2013 (hors contribution exceptionnelle)			+ 175	

Source : PAP 2013, RAP 2011

II.– LA PERFORMANCE

Ces régimes de retraite ne sont pas gérés directement par l'État mais par des organismes de sécurité sociale ou, s'agissant du régime des marins, par un établissement public.

L'État doit cependant s'assurer de la bonne gestion des différents dispositifs et régimes et veiller à ce qu'un service de qualité soit rendu à leurs bénéficiaires au meilleur coût pour la collectivité nationale qui les finance principalement (les ressources apportées par la mission représentent en 2013 plus de 67 % des ressources cumulées des régimes des mines, de la SEITA, des marins, des agents de la SNCF et de la RATP).

À ce titre, les indicateurs présents sur la mission sont destinés à mesurer l'efficacité des organismes en charge de la gestion de ces régimes. Ces indicateurs sont désormais complétés par un indicateur de mission qui retrace l'évolution du coût d'une primo-liquidation dans les quatre principaux régimes de la mission (SNCF, RATP, marins et mines) et esquisse ainsi une comparaison de la performance de gestion de chacun des régimes.

1.– Une comparaison qui doit rester prudente

Compte tenu du nombre d'objectifs et d'indicateurs retenus, le Rapporteur spécial concentrera son analyse sur les deux indicateurs d'efficacité adoptés par les principaux régimes de retraite.

a) Coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite : de grandes différences suivant les régimes de retraites

Dans le cas des retraites de la SNCF, la reconstitution des carrières est réalisée par l'entreprise elle-même et n'a donc aucun coût pour la caisse de retraite, contrairement aux autres régimes de la mission. Cette différence rend plus difficile une comparaison directe entre chaque régime.

Le coût unitaire lié au processus retraite (334 euros) est supérieur à l'objectif (331 euros) car le nombre de départs en retraite en 2011 (10 006) s'est révélé inférieur aux prévisions (11 271). L'objectif n'étant dépassé que de 1 %, l'évolution de la masse salariale liée au processus retraite a donc été maîtrisée. Il faut souligner la grande sensibilité de l'indicateur par rapport aux comportements de départ en retraite.

L'indicateur se situait à 328 euros en 2009 puis à 340 euros en 2010, il devrait atteindre 313 et 314 euros en 2012 et 2013, avec pour objectif de se maintenir en dessous de cette valeur en 2015.

Contrairement à la SNCF, l'indicateur de la RATP retient le coût de la reconstitution de carrière qui est effectuée par la Caisse. La conjugaison des variations des charges et du nombre de dossiers traités en 2011 aboutit à une augmentation du coût unitaire (364 euros) à un niveau cependant inférieur aux prévisions (372 euros).

Une remontée du coût unitaire sur la période 2012-2015 par rapport aux années précédentes est prévue. La cible 2015 (372 euros) est une projection technique qui correspond au maintien de la prévision 2013 car il est assez difficile de prévoir le comportement des agents en matière de départ en retraite.

Concernant la Caisse des dépôts et consignation pour les mines, l'indicateur, qui prend en compte les seuls frais de personnel, se situait à 198,23 euros en 2010 puis à 170 euros en 2011, il devrait atteindre 171 euros en 2012 et 173 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. Pour l'ENIM, il se situait à 839 euros en 2010, puis à 851 euros en 2011, il devrait atteindre 850 euros en 2012 et redescendre à 823 euros en 2013, l'objectif étant d'être en deçà de 800 euros en 2015.

Pour la SEITA, le coût d'une primo-liquidation se situait à 312 euros en 2010 puis à 318 euros en 2011, il devrait atteindre 324,20 euros en 2012 et continuer à augmenter pour atteindre 342,05 euros en 2015.

Malgré les différences de méthodologie retenue pour l'élaboration de cet indicateur, le Rapporteur spécial constate que le coût unitaire d'une primo liquidation est beaucoup plus élevé pour l'ENIM que pour les autres régimes. Il recommande par ailleurs une prise en compte de l'ensemble des coûts afférents à la liquidation des pensions, et non les seules charges de personnel.

b) Dépenses de gestion pour un euro de prestations servies : de grandes disparités suivant les régimes sociaux

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.

À la SNCF, le ratio des dépenses de gestion pour 1 euro de prestations servies était resté pratiquement identique jusqu'en 2011. Le différentiel entre la prévision 2011 (ratio de 0,44) et la réalisation 2011 (ratio de 0,39) est la conséquence d'économies de masse salariale liées à des difficultés de recrutement en 2011 et, de ce fait, de reports de certains projets sur 2012 générant une augmentation du ratio cette année-là. Le ratio de dépenses de gestion devrait retrouver son niveau de 2011 à partir de 2015.

À la RATP, les coûts de gestion se sont élevés à 6,22 millions d'euros en 2011, soit à un niveau légèrement supérieur aux prévisions de la première convention d'objectifs et de gestion du régime (6 millions d'euros) qui détermine notamment le budget de gestion administrative sur la période 2009-2012. La conjugaison de la diminution des coûts de gestion de 6,59 à 6,22 millions d'euros et de l'augmentation des prestations versées de 895,9 à 969 millions d'euros, supérieures à la prévision du PAP 2011 (951 millions d'euros), ainsi qu'à la prévision actualisée (932 millions d'euros) conduit à une nette baisse du ratio (de 0,74 % en 2010 à 0,64 % en 2011). Une stabilisation de ce taux aux environs de 0,73 % est attendue de 2012 à 2013. La cible 2015 est une projection technique qui correspond au maintien de la prévision 2013.

Au sein de l'ENIM, l'indicateur a été calculé pour la première fois dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011. La prévision 2011 (0,96) actualisée est identique à la prévision du PAP 2011 tandis que la prévision 2012 est en légère diminution (1,12). Le calcul du coût de

gestion tient compte des dépenses informatiques exceptionnelles liées à la mise en place du logiciel PENHIR entre 2009 et 2012. À partir de 2013, le coût de gestion est majoré du montant des amortissements du logiciel spécifique pension PENHIR.

Dans le régime des mines et dans celui de la SEITA, le ratio s'établissait respectivement à 1,30 et 0,22 en 2011, la prévision actualisée pour 2012 s'élève à 1,27 et 0,24, la cible pour 2015 à 1,22 et 0,24. Le Rapporteur spécial s'étonne d'une telle disparité entre les résultats de l'indicateur pour chaque régime social.

2.– Un dispositif globalement insatisfaisant

Le Rapporteur spécial constate que les spécificités de chacune des caisses de retraite peuvent difficilement donner lieu à des comparaisons pertinentes, malgré le recours à des indicateurs communs.

Par ailleurs, en se cantonnant à mesurer la qualité de gestion des régimes, les indicateurs et les objectifs figurant dans la mission demeurent relatifs à des enjeux budgétaires marginaux par rapport aux montants des crédits.

Le Rapporteur spécial est cependant conscient que, la mission étant constituée de dépenses obligatoires, sans possible fongibilité entre les programmes, les marges de manœuvre des responsables de programme sont faibles.

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

Le programme 198 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 spécifique au secteur des transports terrestres. Les crédits prévus pour 2013 s'élèvent à 4 184 millions d'euros, en hausse de 2,5 % par rapport à 2012 (hausse de 5,24 % entre 2010 et 2011).

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**.

A.– LES RÉFORMES ENGAGÉES

La création des régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP remonte respectivement aux lois du 21 juillet 1909 et du 21 mars 1948. Ces régimes se substituent aux régimes de droit commun – régime général et régime complémentaire.

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 été créées successivement la caisse de retraite des agents de la RATP et celle des agents de la SNCF, respectivement fin 2005 et en mai 2007.

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 : relèvement de la durée de cotisation, instauration du mécanisme de la décote et de la surcote et indexation du montant des pensions sur l'évolution des prix, tout en maintenant le principe d'un régime spécifique.

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.

Puis, à la suite des décisions prises 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. La tutelle du ministère chargé des transports sur les caisses a été 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 faut 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 (augmentation de la durée d'assurance, dispositions sur la décote et la surcote, etc.).

B.- LA DOTATION AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF

1.- La détermination de la subvention d'équilibre

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 2013, à 3 409 millions d'euros, en hausse de 1,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Les dépenses de pensions sont établies sur un effectif moyen pour 2012 de 276 071 pensionnés dont 179 147 de droits directs.

ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX PARAMÈTRES DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Nombre de cotisants	151 346	149 914	148 423	146 944
Nombre de retraités directs	181 946	179 147	176 469	174 077
Nombre de réversions	99440	96924	94272	91478
Rapport démographique pondéré (réversion : 0,5)	65 %	66 %	66 %	67 %
Montant des cotisations	2 015,2	1 978,68	1 924	1 892
Montant des pensions versées	5 335,5	5 358,2	5 216	5 205
Subvention de l'État	3 359,1	3 408,82	3 481	3 559

Source : DGFIP

Le montant de la subvention d'équilibre pour 2013 a été établi à partir du compte de résultat prévisionnel suivant.

**LES COMPTES DE LA CAISSE DE PRÉVOYANCE ET DE RETRAITE DU PERSONNEL
DE LA SNCF EN 2009, 2010 ET 2011 ET LES PRÉVISIONS 2012-2014**

(en millions d'euros)

	Résultats 2009	Résultats 2010	Résultats 2011	Prévisions 2012	Prévisions 2013	Prévisions 2014
CHARGES						
Service des pensions	5 071	5 097,1	5 180,5	5 335,5	5 358,2	5 435,8
Frais de gestion	20,1	19,6	20,2	21,8	22,1	21
Charges techniques	3,2	0,7	0	8,6	0	0
Charges financières (1)	5,3	4,4	5,6	9,7	5,3	6,8
TOTAL CHARGES	5 099,7	5 121,8	5 206,3	5 375,6	5 385,6	5 463,6
PRODUITS						
Cotisations salariales et patronales	1 986,3	1 986,15	1 928	2 015,2	1 972,68	2 031,7
Cotisations prises en charge par l'État	10,8	7,15	incluses ci-dessus	incluses ci-dessus	incluses ci-dessus	incluses ci-dessus
Produits divers	0,6	0,3	0,5	0,5	0,5	0
Produits financiers	2,6	0,5	0,6	0,8	0,6	1
Compensation généralisée	3	5,9	8	0	3	3
Surcompensation	155	96	47,7	0	0	0
Contribution allocation supplémentaire vieillesse et invalidité	0,6	0,5	0	0	0	0
Contribution de l'État	2 940,8	3 025,3 (2)	3 207,5 (3)	3 359,1	3 408,82	3 430,8 (4)
TOTAL PRODUITS	5 099,7	5 121,8	5 192,3	5 375,6	5 385,6	5 463,6

Résultat 2011 : - 14 millions d'euros

Source : DGFIP

(1) y compris charges de compensation

(2) les besoins réels de la CPRPSNCF pour 2010 (3 025,3 millions d'euros) se sont révélés inférieurs à ceux estimés en LFI (3 120,6 millions d'euros).

(3) crédits effectivement consommés. La LFI pour 2011 s'élevait à 3 192,25 millions d'euros.

(4) montant correspondant au besoin de subvention qui équilibre les comptes de la caisse mais différent de la subvention octroyée qui s'élèvera à 3 481 millions d'euros.

HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION DES TAUX DE COTISATION

(en %)

année	2012	2013	2014	2015
Cotisations salariales	7,85	7,85	7,85	7,85
Cotisations patronales				
taux T1	22,58	22,73	22,83	22,94
taux T2	11,28	11,35	11,39	11,43

Source : DGFIP

Le taux de cotisation 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.

Comme chaque année, l'évolution du poste « pensions » est la résultante de la revalorisation des pensions au 1^{er} avril 2011, du report de la revalorisation de l'année précédente et du glissement de la pension moyenne.

Cette hausse est atténuée par la baisse des effectifs de pensionnés de droits directs et de droits dérivés conditionnée par les départs à la retraite et les décès.

L'augmentation des charges de gestion courante de 2011 à 2012 s'explique par des mécanismes de reports d'une année sur l'autre des crédits non consommés et par le recalcul annuel des clés de répartition des dépenses de gestion administrative entre les caisses de prévoyance et de retraite.

La contribution d'équilibre de l'État vient mécaniquement équilibrer le compte retraite sur l'ensemble de la période. À compter de 2013, la hausse de la contribution s'explique par une augmentation des pensions supérieure à l'évolution des cotisations de l'entreprise.

Le produit de la compensation spécifique (dite « surcompensation ») décroît linéairement depuis 1995 pour disparaître en 2012 selon les termes de l'article 9 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 modifiée portant réforme des retraites, dite loi Fillon. Par ailleurs, à compter de 2011, la CPRPSNCF devient contributrice dans le mécanisme de la compensation généralisée vieillesse.

2.– Les prévisions sur l'évolution des dépenses

Le régime de la SNCF présente un déséquilibre démographique important essentiellement dû aux fortes embauches de cheminots lors de la reconstruction du réseau ferré après la deuxième guerre mondiale (450 000 cotisants en 1949 contre 151 000 environ aujourd'hui).

Selon MM. Buffin (directeur de la CRPSNCF) et Nogué (directeur des ressources humaines de la SNCF), auditionnés par le Rapporteur spécial, la réforme des régimes spéciaux de retraite de 2008 a considérablement modifié les comportements de départ à la retraite des cheminots. La CPRSNCF considère qu'il est à ce jour très délicat de déterminer avec précision les flux de départs attendus dans les prochaines années. En effet, d'une part, les paramètres de calcul de la pension évoluent dans le temps (instauration d'une décote depuis le 1^{er} juillet 2010, baisse progressive de la valeur de l'annuité, etc) et, d'autre part, les causes de maintien en activité sont multiples (bénéfice des mesures salariales d'accompagnement de la réforme, augmentation du nombre de trimestres liquidables, etc).

Les chiffrages sont issus d'un modèle de projection qui a été construit en 2009 suite à la réforme des régimes spéciaux de retraite de 2008 et à l'obligation légale transcrite à l'article L. 711-1-1 du code de la Sécurité Sociale qui demande aux régimes spéciaux d'évaluer leurs engagements de retraite et leurs équilibres financiers sur un horizon de trente ans minimum.

La méthode retenue par la CPRPSNCF pour établir les prévisions de départs à la retraite consiste, pour les générations dont l'année de naissance est inférieure ou égale à 1980, à établir des taux de départs en retraite qui assurent un taux de remplacement du salaire de 68 %. Les âges de départ sont donc variables en fonction de la valeur de l'annuité et de l'âge moyen d'embauche de la génération.

Par ailleurs, la CPRPSNCF retient les hypothèses suivantes :

- l'évolution de l'effectif cotisant suit les hypothèses retenues pour les projections à long terme (diminution de 1% par an jusqu'en 2018) ;

- un âge moyen d'embauche de 24 ans pour les agents sédentaires (23 ans pour les agents de conduite), le salaire moyen est celui observé sur les embauches des 3 dernières années ;

- le nombre de trimestres validés avant l'entrée à la SNCF est estimé en fonction de l'âge de l'agent lors de son entrée dans l'entreprise SNCF.

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

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Nombre de cotisants	151 346	149 914	148 423	146 944
Nombre de retraités directs	181 946	179 147	176 469	174 077
Nombre de réversions	99440	96924	94272	91478
Rapport démographique pondéré (réversion : 0,5)	65 %	66 %	66 %	67 %
Montant des cotisations	2 015,2	1 978,68	1 924	1 892
Montant des pensions versées	5 335,5	5 358,2	5 216	5 205
Subvention de l'État (en millions d'euros)	3 359,1	3 408,82	3 481	3 559

Source : CPRP SNCF

Les perspectives démographiques et financières à long terme du régime sont données par le tableau ci-après pour les effectifs et par le tableau suivant pour les montants.

PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF

	Cotisants	Départs à la retraite	Retraités de droits directs	Retraités réversataires	Ensemble des pensionnés	Ratio démographique pondéré(*)
2017	142 914	7 511	171 442	88 373	259 815	66 %
2019	141 485	4 592	168 139	82 200	250 339	67 %
2021	141 485	4 311	163 382	76 116	239 498	70 %
2023	141 485	3 133	157 893	70 406	228 299	73 %
2025	141 485	2 637	152 452	65 212	217 664	76 %
2027	141 485	3 645	148 971	60 558	209 529	79 %
2030	141 485	3 137	144 745	54 625	199 370	82 %
2040	141 485	4 534	150 545	45 381	195 926	81 %
2050	141 485	4 439	137 932	45 214	183 146	88 %

(*) ratio entre le nombre de cotisants et la somme du nombre de retraités de droit direct et de la moitié du nombre de titulaires de pensions de réversion.

Source : CRPSNCF

COMPTE DE LA CRPSNCF (PRÉVISIONS 2015-2030)

en millions d'euros 2012 ou en unités	2015	2017	2019	2021	2023	2025	2027	2030
Pensions directes	174 077	172 226	168 454	163 289	157 411	150 057	145 414	142 171
Pensions de réversion	91 478	85 695	79 683	73 949	68 689	63 962	59 751	54 286
Total des pensions	265 555	257 921	248 137	237 238	226 101	214 019	205 166	196 457
Montant des pensions versées	5 205	5 194	5 100	4 964	4 808	4 610	4 492	4 443
Frais de gestion et divers	31	32	31	30	29	28	28	27
Total Charges	5 236	5 225	5 131	4 995	4 837	4 639	4 520	4 470
Cotisations	1 892	1 848	1 855	1 884	1 934	2 002	2 043	2 077
Produits divers	1	1	1	1	1	1	1	1
Contribution de l'État	3 340	3 373	3 273	3 107	2 900	2 633	2 473	2 390
Moyens d'équilibre	3 343	3 376	3 275	3 110	2 902	2 636	2 476	2 392
Total Produits	5 236	5 225	5 131	4 995	4 837	4 639	4 520	4 470

Source : CRPSNCF

(chiffres arrondis)

Ces projections à long terme sont établies par la CPRPSNCF en euros constants 2012. Les chiffres présentés dans ce tableau peuvent être différents des estimations réalisées par ailleurs en euros courants.

C.- LA DOTATION AU RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP

1.- La détermination de la subvention d'équilibre

La dotation de l'État prévue pour 2012 s'élève à 614,57 millions d'euros, en hausse de 11,2 % par rapport à 2012.

Au 1^{er} janvier 2012, le nombre des actifs était de 43 151. Fin 2010, celui des bénéficiaires d'une allocation de 45 435, le ratio entre cotisants et retraités est passé en dessous de 1 depuis 2008, il est à 0,95 en 2011.

Le montant total des prestations à servir devrait évoluer nettement entre 2010 (897,8 millions d'euros) et 2015 (1 132 millions d'euros) mais cette évolution devrait être partiellement compensée par une majoration des cotisations à recevoir (passant de 429,8 millions d'euros en 2010 à 483, 1 en 2015), ce qui se traduirait par une augmentation du montant de la dotation de l'État qui passerait ainsi de 505,5 millions d'euros en 2010 à 669,4 en 2015.

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

(en millions d'euros courants)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits	927,7	946,9	975,2	994,2	1 080,48	1 111,2
– cotisations d'assurance vieillesse	425,3	429,8	433,9	434	457,9	470,4
– dotation d'équilibre de l'État	495 (1)	505,5 (1)	531,5	552	614,57	640,2 (6)
– autres produits	1,1	4,8	3	8,2	8,01	0,6
– contribution de gestion administrative	6,3	6,8	6,8	(2)	(2)	(7)
			(5)			
Charges	927,7	946,9 (3)	975,9	994,2	994,2	1 110,6
– prestations	877,5	897,8	937,8	965,2	965,2	1 090,4
– autres charges (4)	43,9	42	31,3	23,1	23,1	20,2
– charges de gestion administrative	6,3	7,1	6,8	5,9	5,9	(8)

Source : DGFiP

- (1) La dotation 2009 était de 501 millions d'euros mais seuls 495 millions d'euros ont été versés en 2009 ; les 6 millions d'euros restants ont été payés début janvier 2010. La dotation 2010 figurant sur ce tableau en a été augmentée d'autant.
- (2) La contribution de gestion administrative est incluse dans les « autres produits ».
- (3) Le compte d'exploitation de la CRPRATP a été créancier de 5,3 millions d'euros pour l'exercice 2010. Ce résultat a été affecté en priorité au report à nouveau débiteur afin de le solder comme cela avait été convenu en 2007 (origine du report à nouveau débiteur) et le reliquat au compte de réserve.
- (4) Les « autres charges » incluent les contributions du régime à la compensation démographique vieillesse. Il convient de noter que le régime de retraite de la RATP contribue au financement des mécanismes de compensation inter-régime généralisée et spécifique. La disparition de la compensation spécifique vieillesse en 2012 sera un facteur d'allègement des charges pour ce régime.
- (5) Résultat 2011 : – 0,7 million d'euros
- (6) Les 640,2 millions d'euros sont le montant correspondant au besoin de subvention mais non à la subvention elle-même qui sera de 646 millions d'euros
- (7) Contribution de gestion administrative non évaluée en 2014
- (8) Charges de gestion administrative non évaluées en 2014

La gestion administrative est équilibrée par la contribution fournie par la RATP selon l'article 1^{er} du décret n° 2005-1637 du 26 décembre 2005 modifié relatif aux ressources de la caisse de retraites du personnel de la RATP.

L'augmentation des charges de pensions du régime s'explique par l'évolution démographique du régime, les revalorisations annuelles ainsi que les mesures salariales spéciales qui ont accompagné la réforme du régime des retraites de 2008.

2.– L’avenir du régime

Les décrets du 26 décembre 2005 relatifs à la réforme du financement du régime spécial de retraite de la RATP ont prévu un adossement de ce régime spécial sur le régime général et sur les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC.

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

Lors d’une audition par le Rapporteur spécial, M. Mongin, président de la RATP, a jugé que l’adoption des normes comptables IFRS en 2006 ainsi que la création de la caisse de retraite RATP avaient donné une meilleure visibilité financière à l’entreprise. Les moyens de fonctionnement et ceux affectés aux retraites sont désormais distingués dans la comptabilité. Le régime des retraites hors entreprise et l’alignement avec le secteur public a permis à la RATP de se préparer à la concurrence.

La neutralité financière devrait être assurée par une soulte dont le montant avait été évalué en 2005 entre 500 et 700 millions d’euros.

Les droits spécifiques du régime spécial, passés et futurs, (essentiellement les départs avant 60 ans) non repris par les régimes de droit commun, feraient l’objet d’une contribution spécifique de l’État dans la limite d’un effectif de 45 000 agents. 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 au maximum vers 2018.

Malgré la décision de la Commission européenne relative à la compatibilité de l’adossement avec les règles applicables en matière d’aides d’État, l’adossement ne s’est pas réalisé, faute d’accord avec la Caisse Nationale d’Assurance Vieillesse sur les termes financiers.

Dans ces conditions, il a été estimé plus réaliste, dans le cadre de la programmation budgétaire triennale, de ne pas retenir l’hypothèse de l’adossement pour le PLF 2013.

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.

Les crédits inscrits sur l'action 5 *Autres régimes* s'élèvent à près de 161 millions d'euros.

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

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.

L'État contribue au financement du congé de fin d'activité institué en faveur des conducteurs du transport routier de marchandises et de voyageurs. Depuis sa création en 1997-1998 et jusqu'au 30 juin 2011, ce dispositif était destiné aux salariés ayant au moins 55 ans et respectivement 25 ou 30 années d'ancienneté dans la conduite. La subvention de l'État prend en charge 80 % des allocations versées aux bénéficiaires de 57,5 ans jusqu'à 60 ans et les cotisations afférentes (couverture sociale maladie et vieillesse). Les partenaires sociaux gardent à leur charge 20 % de l'allocation de congé de fin d'activité, la cotisation de retraite complémentaire et le coût de gestion. Depuis le 1er juillet 2011, l'âge d'entrée dans le dispositif est reculé de 55 à 57 ans pour tenir compte de la réforme des retraites de 2010.

Le montant de 107 millions d'euros inscrit pour 2013 tient compte des réformes liées à l'accord du 30 mai 2011 portant adaptation des dispositions relatives aux congés de fin d'activité au 1er juillet 2011, soit le report de 55 à 57 ans de l'âge d'entrée dans les régimes de CFA et le maintien au-delà de la date du 30 juin 2011 des actuels bénéficiaires des CFA jusqu'à ce qu'ils puissent bénéficier de leur retraite à taux plein. Ce montant correspond également à la répartition de 50 % entre l'État et les partenaires sociaux du surcoût issu de la modification par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 du calendrier de la réforme des retraites issu de la loi du 9 novembre 2010.

L'État garantit également aux anciens conducteurs routiers un niveau de pension de retraite à taux plein lorsqu'ils parviennent à 60 ans avec un nombre insuffisant d'annuités de cotisation. Ce dispositif est prévu par le décret n° 55-1297 du 3 octobre 1954. 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 2,4 millions d'euros est prévue pour 2013.

2.— Les autres régimes de retraite

Les versements prévus à destination des autres régimes s'élèvent à 53,9 millions d'euros.

L'État participe également 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 51,5 millions d'euros pour 2013. L'extinction progressive du régime explique une diminution constante des crédits.

Enfin, une subvention spéciale de 70 000 euros est destinée à combler le déficit de l'ex-CAMR (caisse autonome mutuelle de retraites des agents secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways, fermée en 1954) dont la population est estimée à 156 personnes en 2013 contre 170 en 2012.

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

Le programme 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 à la fois une direction d'administration centrale et un établissement public administratif, a perdu la première qualité. L'ENIM est en charge du recouvrement des contributions et cotisations sociales des marins.

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 Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), l'ENIM est maintenant organisé comme un établissement public administratif placé sous la triple tutelle des ministres chargés du budget, de la sécurité sociale et de la mer.

L'année 2012 est marquée par deux événements significatifs pour l'établissement :

– la finalisation du transfert de son siège à La Rochelle à compter de fin septembre 2012 ;

– la négociation de la première convention d'objectifs et de gestion (COG) de l'ENIM avec l'État, qui débutera à compter du 1^{er} janvier 2013 pour 3 années.

Les axes stratégiques majeurs de cette première COG traduiront un repositionnement de l'établissement sur sa vocation première :

- le service à l'assuré social ;
- l'amélioration du service rendu à l'assuré dans un cadre financier sécurisé ;
- le développement de partenariats avec les autres acteurs de la sécurité sociale ;
- la mise en œuvre des politiques générales de l'État (réduction des frais de gestion, lutte contre la fraude, amélioration de la performance écologique de l'activité de l'ENIM).
- le développement de partenariats avec les autres acteurs de la sécurité sociale ;
- la mise en œuvre des politiques générales de l'État (réduction des frais de gestion, lutte contre la fraude, amélioration de la performance écologique de l'activité de l'ENIM).

B.- LA BAISSÉ DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT

La subvention d'équilibre qui doit être versée à l'ENIM en 2013, en baisse de 1,9 %, est estimée à 840 millions d'euros, soit 833,8 millions d'euros au titre des retraites et 6,2 millions d'euros pour l'action sanitaire et sociale de l'établissement.

Les dépenses de fonctionnement, qui s'élèvent à 11,8 millions d'euros prennent en compte 0,8 million d'euros pour l'amortissement du bâtiment de Fontenoy à La Rochelle.

1.- La détermination de la subvention d'équilibre

Le régime de retraite est en déficit structurel avec une projection de 29 177 actifs pour 117 307 pensionnés en 2013. Le nombre de pensionnés devrait continuer à décroître légèrement en 2014 (116 926).

Le montant de la subvention d'équilibre est fonction de l'évolution des effectifs de pensionnés et des recettes propres de l'ENIM. Celles-ci 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.

La dotation a été évaluée à partir des estimations suivantes quant aux autres recettes du régime.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'ENIM (2010-2014)

(en millions d'euros)

Recettes	Exécution 2010	Exécution 2011	Budget 2012 Prévision d'exécution	Projet de budget 2013	Projet de budget 2014
Cotisations et contributions	151 467 294	159 183 813	154 115 000	154 000 000	153 500 000
Prise en charge de cotisations au titre du RIF	40 958 297	41 646 711	41 674 000	40 500 000	40 500 000
Prise en charge de cotisations autres titres	27 710 785	24 505 310	28 195 000	27 800 000	27 400 000
Compensations inter régimes – transferts CSG-FSV-FSI	380 343 184	213 938 412	163 610 000	169 750 000	172 750 000
Autres produits (produits de gestion – reprises sur provisions – produits exceptionnels)	57 137 506	66 184 674	50 516 000	52 599 885	51 568 025
Subvention reçue de l'État	778 418 247	818 000 000	856 456 092	840 000 000	888 000 000
Subvention versée par le régime général	211 732 000	279 953 592	286 478 271	284 567 774	281 910 811
Total recettes	1 647 767 313	1 603 412 512	1 581 044 363	1 569 217 659	1 615 628 836

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

L'augmentation de la subvention d'équilibre entre 2009 et 2012 provient de la diminution des compensations inter-régimes avec la réduction progressive, puis la disparition en 2012 de la surcompensation.

2.– Les projections à moyen et long terme

Pour déterminer les perspectives financières du régime de retraite des marins, l'ENIM s'appuie sur les données de son budget trisannuel. S'agissant des années 2020 à 2050, les prévisions sont établies selon la méthodologie préconisée par le Conseil d'Orientation des Retraites (COR).

**ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE
DES COTISANTS ET DES PENSIONNÉS ENTRE 2015 ET 2050**

ENIM : PRÉVISION EFFECTIFS DE PENSIONNÉS VIEILLESSE DU RÉGIME DES MARINS (CRM)			
Années	Droits directs	Droits dérivés	Total pensionnés CRM
2015	69 858	46 593	116 451
2016	69 116	46 771	115 887
2020	65 336	47 303	112 640
2030	56 115	42 350	98 465
2040	49 819	33 309	83 128
2050	43 846	25 053	68 899

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

ÉVOLUTION DES COTISATION ET DES DÉPENSES DE PENSIONS À LONG TERME

(en millions d'euros constants 2010)

Années	2013	2014	2015	2016	2020	2050
Dépenses annuelles de pensions	1 057,6	1 044,9	1 031,7	1 017,9	951,9	513,3
Recettes propres et compensations exonérations	157,3	156,4	155,5	154,5	146,0	113,6
Soldes	- 900,3	- 888,5	- 876,2	- 863,4	- 805,9	- 399,7

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

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

Les régimes spéciaux de retraite concernés par ce programme ont pour caractéristique commune d'être en rapide déclin démographique. Certains sont quasiment éteints. Cette situation spécifique conduit l'État à leur verser des subventions contribuant à assurer leur équilibre.

Les subventions portées par ce programme constituent ainsi l'expression de la solidarité nationale envers les bénéficiaires de ces différents régimes. Elles représentent des sommes importantes, qui s'élèveront à 1 514 millions d'euros en 2013, en légère augmentation par rapport à 2012 (1 432 millions d'euros), du fait notamment de l'augmentation de la subvention au régime de retraite de la SEITA qui a bénéficié en 2012 de la cession du portefeuille d'actif du régime, ce qui s'est traduit par 103 millions d'euros de produits exceptionnels.

En contrepartie de ce financement par la solidarité nationale, l'État demande aux organismes chargés de leur gestion une action efficace réalisée à un coût maîtrisé, mesurée notamment au travers des indicateurs de performance du programme. Afin de mesurer les progrès réalisés, la méthodologie de la plupart de ces indicateurs a été uniformisée au sein de la mission **Régimes sociaux et de retraite**. Pour ces régimes en déclin démographique, l'enjeu principal est en effet de maintenir et d'améliorer les indicateurs de gestion, dans un contexte de baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires et de coûts fixes difficiles à faire évoluer.

Le programme 195 comprend 5 actions, correspondant à chacun des régimes spéciaux de retraite (mines, SEITA, imprimerie nationale, caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer, ORTF).

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.

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.

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. En 2013, le régime devrait compter une moyenne de 307 896 pensionnés dont 164 494 de droit direct pour seulement 3 755 cotisants. Le versement des cotisations couvre 2 % des prestations.

2.– La détermination de la subvention d'équilibre

SUBVENTIONS VERSÉES OU À VERSER PAR L'ÉTAT À LA CANSSM (2006-2014)

(en millions d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
680	845	800	588	972	1 209	1 371	1 349	1 407

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

La subvention de l'État pour 2013 s'établit à 1 349 millions d'euros, soit une baisse de 1,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Comme pour les régimes précédents, la détermination de la subvention se fait au regard du compte de résultat prévisionnel du régime de retraite.

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

COMPTE DE RÉSULTAT PRÉVISIONNEL - RÉGIME DE RETRAITE DES MINES (2011 À 2014)

(en millions d'euros)

	2011	LFI 2012	PLF 2013	PLF 2014		2011	LFI 2012	PLF 2013	PLF 2014
Pensions	1 726,90	1 718,90	1 675,02	1 642,70	Cotisations	26,70	23,90	20,70	17,63
Prestations extralégales	24,70	23,30	27,01	25,66	Impôts et taxes	2,90	3,70	3,10	3,20
Autres charges techniques	3,70	3,00	3,00	3,00	Compensations	433,00	261,50	259,00	256,00
Dotation aux pvs	5,70	2,80	4,60	4,40	Autres pdts techniques	22,60	22,60	22,00	21,60
Charges financières	1,30	2,80	0,70	0,70	Reprise sur provision	5,70	2,40	4,80	4,50
Charges de gestion	38,40	34,60	35,49	34,42	Produits financiers	0,00	0,00	0,00	0,00
Charges exceptionnelles	0,90	1,30	0,00	0,00	Produits de gestion courante	7,90	6,00	1,00	1,00
					Produits exceptionnels	0,00	95,00	86,30	0,00
					Subvention	1 223,00	1 371,60	1 348,93	1 406,95
TOTAL CHARGES	1 801,60	1 786,70	1 745,83	1 710,88	TOTAL PRODUITS	1 721,80	1 786,70	1 745,83	1 710,88

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

La différence entre les charges et les ressources prévisionnelles constitue le besoin de financement du régime et donc la justification des moyens d'équilibre qui y sont consacrés par le budget de l'État. Les éléments prospectifs présentés ci-dessus permettent de comprendre les équilibres qui ont servi à déterminer la subvention de l'État au régime de retraite.

Il convient enfin de noter que la diminution des ressources perçues au titre des compensations inter régimes résulte de la disparition progressive de la compensation spécifique. Cette diminution est intégralement compensée par la subvention versée par l'État. Pour mémoire, c'est la loi d'août 2003 portant réforme des retraites qui a prévu la disparition complète de la compensation spécifique en 2012.

Le volume de cessions immobilières attendu pour 2013 est de 86,3 millions d'euros.

Enfin, les prévisions pour 2012 et 2013 intègrent la revalorisation des pensions minières liquidées avant 1987 et mises en œuvre dans le cadre de la réforme du régime minier.

À terme, les crédits d'action sociale portant la subvention de l'État à l'Agence Nationale de garantie des Droits des Mineurs (ANGDM) pourraient être transférés du programme 195 vers le programme 174. La subvention portée par le programme 195 serait alors inférieure mais sans que cela ne se traduise au final par une économie pour le budget de l'État principal financeur de l'ANGDM.

3.– Les perspectives financières à long terme

Le régime minier est un régime en « extinction » caractérisé par un flux de nouveaux retraités en diminution faute de nouveaux entrants dans le régime. Il dispose à ce titre d'un faible volume de cotisants (4 428 fin 2012). 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. Il existe enfin une population d'anciens cotisants (personnes qui n'ont effectué qu'un passage dans le régime) qui peuvent donc prétendre à une pension du régime des mines. Leur nombre a été évalué à environ 60 000 personnes en 2008, ce chiffre est divisé de moitié vers 2010 (30 000) et passe sous le cap des 10 000 personnes à l'horizon 2040.

Il ressort des perspectives démographiques que les ressources issues des cotisations vont connaître une rapide diminution. Pour 2013, cette recette devrait être d'environ 20 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).

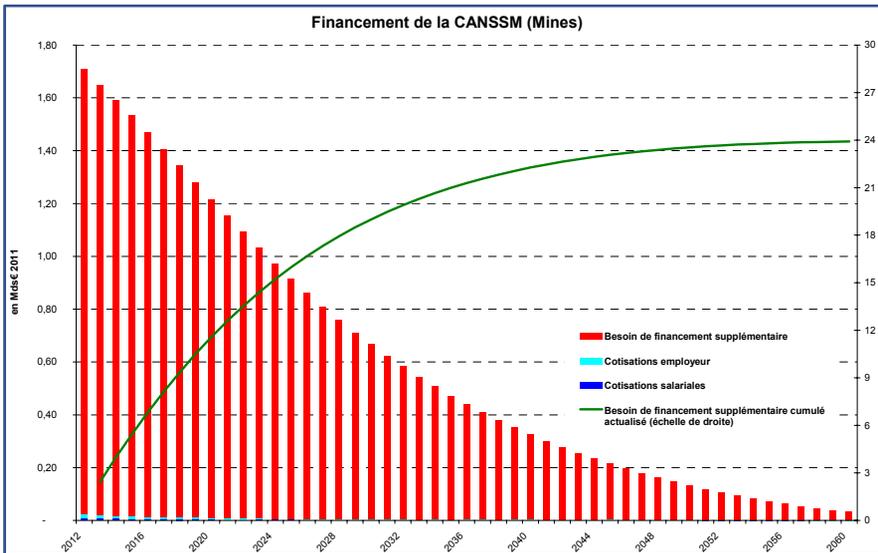
Dans le même temps, les projections traduisent l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses du régime. Le décès des bénéficiaires actuels du régime s'accompagne de l'augmentation du nombre de personnes titulaires de droits dérivés (taux de réversion de 54 %). Les charges de pensions 2013 (1 675 millions d'euros) seraient réduites 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. Plusieurs mécanismes concourent en effet à la couverture de ce besoin de financement dont notamment la compensation inter régime.

BESOIN DE FINANCEMENT DU RÉGIME DE RETRAITE DES MINES

(en millions d'euros)

2010	2020	2030	2040	2050	2060
1 518	1 206	661,4	322,5	130,6	33

Source : Ministère de l'Économie et des Finances



Source : Ministère de l'Économie et des Finances

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 de 400 millions de francs (61 millions d'euros) à l'organisme gestionnaire du régime spécial de retraite, qui est l'association pour la prévoyance collective (APC)⁽¹⁾. La gestion de cette soulte a été confiée à CDC-Gestion, devenu depuis Natixis, l'objectif étant la restitution étalée jusqu'en 2026 du capital initial, majoré par les produits financiers. Au 1^{er} juillet de chaque année, est versée donc à l'APC une annuité correspondant à une fraction du capital initial (2 % de 2002 à 2006, 3 % de 2007 à 2011, 4 % de 2012 à 2016, 5 % de 2017 à 2026), augmentée des produits financiers correspondants. Cet échéancier a été abandonné, la soulte sera intégralement utilisée en 2012, minorant d'autant la subvention de l'État.

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

1.– La détermination de la subvention d'équilibre

Dans la loi de finances pour 2012, le montant de la subvention d'équilibre avait été estimé à 55,5 millions d'euros, soit une baisse de plus de 60 % par rapport à 2011, en raison de la réalisation de produits exceptionnels.

Pour 2013, la subvention de l'État s'élève à 165,48 millions d'euros.

La subvention d'équilibre a été déterminée 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 (2012-2014)

(en millions d'euros)

CHARGES	2012	PLF 2013	2014	PRODUITS	2012	PLF 2013	2014
Pensions	167,77	168,94	168,58	Cotisations	5,75	3,85	2,40
Allocations FSV/FSI	0,01	0,01	0,01	Participation FSV/FSI	0,00	0,00	0,00
Frais de gestion	0,41	0,39	0,39	Contribution SEITA réserve	103,12	0,00	0,00
					59,33	165,48	166,58
Total des charges	168,19	169,33	168,98	Total des produits	168,19	169,33	166,98

Source : DGFIP

Le montant des dépenses de pension pour 2013 est calculé sur une hypothèse de 9 505 affiliés en fin d'année et d'une pension moyenne estimée à 17 774 euros.

2.– La subvention versée par l'État constitue désormais la principale ressource du régime

Comme l'indiquent les comptes de résultats prévisionnels, la subvention versée par l'État constitue désormais la principale ressource du régime (97,7 % en 2013, 100 % en 2019).

L'exercice 2012 a été une année de transition dans les ressources du régime de retraite de la SEITA. Tout d'abord, le régime a cessé de disposer de la compensation démographique spécifique aux régimes spéciaux (6,6 millions d'euros en 2011) conformément à l'article 9 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Ensuite, la mobilisation intégrale de la soule du régime en gestion 2012 ne lui permettra plus de bénéficier de cette source de financement à compter de 2013. Enfin, le régime ne disposera plus à partir de 2012 des ressources exceptionnelles versées par l'entreprise au titre de sa participation aux nouvelles modalités de revalorisation adoptées à compter de 2009.

Le régime ne dispose donc plus, comme ressources propres, que des cotisations amenées à disparaître en 2019. En contrepartie, la subvention de l'État devrait atteindre un montant maximum en 2015 puis commence à baisser du fait de l'évolution démographique du régime.

Sur la période 2013/2020 le montant prévisionnel cumulé des dépenses de pensions est évalué à environ 1 305 millions d'euros.

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.

Les différents régimes visés ici ont des effectifs très réduits et sont en voie d'extinction. Les prévisions sont rendues difficiles sur des populations aussi réduites pour lesquelles les méthodes statistiques usuelles ne sont plus opérantes. Les subventions versées par l'État constituent souvent l'unique ressource de ces régimes. Les modalités de leur versement permettent de maintenir un fonds de roulement adapté aux besoins. Les différentes dotations sont donc ajustées en exécution lors des appels de fonds et les écarts, le plus souvent des économies, constatées en loi de règlement.

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

Le régime de retraite de l'Imprimerie nationale, quasiment éteint, ne comportait plus que 3 bénéficiaires et plus aucun cotisant actif au 1^{er} juillet 2012. Les 0,07 million d'euros prévus pour 2013 correspondent aux besoins prévisionnels pour les pensions des bénéficiaires restants. Cette prévision intègre d'une part des revalorisations et d'autre part les évolutions dans les frais de gestion et de variations dans le portefeuille d'actifs du régime.

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

Le régime de la caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre mer (CRRFOM) comptait encore 189 bénéficiaires au 1^{er} juillet 2012 et aucun cotisant actif. La subvention prévue en 2013 est de 3,9 millions d'euros et correspond au montant estimé de pensions à servir lors de cet exercice en tenant compte de la revalorisation liée à l'inflation prévisionnelle et d'un nombre de bénéficiaires en constante diminution.

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

Les versements de subvention faits au titre de l'ORTF (0,52 million d'euros en 2012) concernent la couverture des deux types de prestations versées :

– 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. Elles concernent 8 bénéficiaires (au 1^{er} août 2012) et représentent une dépense prévisionnelle de 0,07 million d’euros en 2012 ;

– les allocations complémentaires de retraite servies aux agents non journalistes de l’ORTF. La dépense prévisionnelle pour 2012 s’élève à 0,45 million d’euros pour les bénéficiaires de ces dispositions (il en restait 202 au 1^{er} avril 2012) en tenant compte de la revalorisation de ces pensions calquée sur l’évolution du point ARRCO.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Monsieur Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des Finances, et de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, lors de la commission élargie du 25 octobre 2012 à 9 heures 30 ⁽¹⁾ sur les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Provisions, Régimes sociaux et de retraite, et sur les comptes spéciaux Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes spéciaux.

*Conformément à l'avis favorable de M. Yves Censi, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission **Régimes sociaux et de retraite**, et du compte spécial Pensions.*

(1) Le compte rendu de la commission élargie est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse :

http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/commissions_elargies/cr/C006.asp

ANNEXE :
AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Service des retraites de l'État, direction générale des Finances publiques (DGFIP), ministère de l'Économie et des finances

– M. Jean-Yves Raude, administrateur général des Finances publiques, directeur du service des retraites de l'État, direction générale des Finances publiques, ministère de l'Économie et des finances

– Mme Emmanuelle Walraet, administratrice de l'INSEE, responsable statistiques et suivi financier

RATP

– M. Pierre Mongin, président de la RATP

– Mme Nathalie Droulez, directrice de la Caisse de retraite et de prévoyance de la RATP (CRP RATP)

– M. François Leprince, actuaire CRP RATP

SNCF

– M. Frédéric Buffin, directeur de la Caisse de prévention et de retraite de la SNCF (CRP SNCF)

– M. François Nogué, directeur des ressources humaines du Groupe SNCF

– M. Serge Gayraud, directeur des services RH de la SNCF

– Mme Karine Grossetête, conseillère parlementaire de la SNCF

– M. Cédric Brun, responsable des précisions à la CRP SNCF