



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n°189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 35

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

PENSIONS

Rapporteurs spéciaux : MM. PATRICK LEMASLE ET MICHEL VERGNIER

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	11
I.- LES PERFORMANCES DE GESTION	11
A.- LA PERFORMANCE : UN BILAN POSITIF, MAIS QUI PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ	12
B.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006	14
1.- Le programme <i>Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres</i>	14
2.- Le programme <i>Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</i>	17
3.- Le programme <i>Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers</i>	18
II.- LES RÉGIMES SOCIAUX DES TRANSPORTS TERRESTRES	19
A.- LES RÉGIMES SOCIAUX DES TRANSPORTS TERRESTRES	20
1.- Le congé de fin d'activité (CFA) des transporteurs routiers.....	20
a) <i>Une aide née d'un conflit social</i>	20
b) <i>Vers une diminution progressive du nombre de bénéficiaires ?</i>	22
2.- Les compléments de pensions de retraite des conducteurs routiers.....	23
3.- L'aide aux conjoints collaborateurs d'artisans bateliers	24
B.- LES TRANSPORTS FERROVIAIRES	24
1.- La SNCF	25
a) <i>La création de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF</i>	25
b) <i>Un alourdissement inéluctable des charges du régime</i>	26
2.- Le régime de retraite de la RATP	30
a) <i>L'adossement en cours au régime général</i>	30
b) <i>Les règles en vigueur</i>	31
c) <i>Un régime en déficit structurel</i>	32
d) <i>Des perspectives financières et démographiques préoccupantes</i>	34
3.- Les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer	35
III.- LES RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS	36
A.- DES DÉPENSES OBLIGATOIRES EN DIMINUTION	37
1.- Les prestations de retraite	37

2.– La prévoyance des marins	38
3.– Les dépenses d'action sanitaire et sociale	38
4.– Les dépenses de fonctionnement	39
B.– DES RECETTES EN DIMINUTION CONTINUE	39
1.– Les cotisations des marins et contributions des armateurs	39
2.– Les compensations inter-régimes et les transferts sociaux	40
3.– Les produits divers	40
4.– Le financement par la CNAMTS	40
5.– La subvention d'équilibre versée par l'État	41
IV.– LES RÉGIMES DES MINES, DE LA SEITA ET LES AUTRES RÉGIMES	41
A.– LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES	41
1.– Les spécificités et le poids du régime : un legs historique	42
2.– Une profonde réorganisation du régime	43
3.– L'évolution de la subvention de l'État	43
4.– Les perspectives démographiques et financières du régime	44
B.– L'EXTINCTION PROGRESSIVE DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SEITA	45
1.– Les recettes du régime de retraite de la SEITA	45
2.– Les comptes du régime de la SEITA	45
3.– Une dépendance croissante vis-à-vis du budget de l'État	47
C.– LES AUTRES RÉGIMES	47
1.– La caisse des retraites de l'imprimerie nationale	48
2.– La caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	48
3.– Les versements liés à la liquidation de l'ORTF	48
CHAPITRE II : LE COMPTE PENSIONS	49
I.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE	49
A.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE	49
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE	52
C.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET 2007	53
1.– L'exécution budgétaire en 2006	53
<i>a) Section Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité</i>	<i>53</i>
<i>b) Les recettes prévues au titre du financement des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État</i>	<i>56</i>
<i>c) La section Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions</i>	<i>57</i>

2.– L'exécution budgétaire en 2007	58
II.– LES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE	59
A.– L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DU RÉGIME.....	59
1.– Les dépenses du régime	59
<i>a) Les pensions civiles de retraite</i>	<i>59</i>
<i>b) Les pensions militaires de retraite.....</i>	<i>60</i>
<i>c) Les allocations temporaires d'invalidité</i>	<i>63</i>
2.– Les recettes du régime	63
<i>a) Les retenues pour pensions ou « cotisations salariales »</i>	<i>63</i>
<i>b) Les contributions des employeurs</i>	<i>64</i>
<i>c) Les transferts et compensations.</i>	<i>70</i>
B.– L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES	70
1.– Quelles perspectives d'évolution pour les pensions ?	70
2.– L'impact de la réforme des retraites.....	71
<i>a) Un régime de retraite réformé par la loi du 21 août 2003</i>	<i>71</i>
<i>b) Quel impact à court terme pour la réforme ?.....</i>	<i>72</i>
3.– L'engagement de l'État au titre des pensions	73
III.– LES PENSIONS DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	75
A.– LA PRÉPONDÉRANCE DES CHARGES DE PENSIONS	75
1.– Les prestations vieillesse, invalidité et la cessation anticipée d'activité.....	76
2.– Les autres dépenses spécifiques	76
3.– La gestion du régime	76
4.– Les rentes d'accidents du travail	77
B.– DES RECETTES PROPRES INSUFFISANTES QUI APPELLENT UNE COMPENSATION DE LA PART DE L'ÉTAT	77
1.– Les recettes de cotisations	77
2.– Les autres recettes.....	78
3.– Les moyens d'équilibre du régime	78
IV.– LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS	80
A.– LA RECONNAISSANCE DE LA NATION.....	80
1.– La retraite du combattant	80
2.– Les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.....	81
B.– LA RÉPARATION	81

C.– LES PENSIONS D'ALSACE-LORRAINE	82
D.– LES ALLOCATIONS DE RECONNAISSANCE DES ANCIENS SUPPLÉTIFS	83
E.– LES PENSIONS DES SAPEURS-POMPIERS ET DES ANCIENS AGENTS DE LA DÉFENSE PASSIVE VICTIMES D'ACCIDENTS.....	83
F.– LES AUTRES PENSIONS	84
EXAMEN EN COMMISSION	85

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

À cette date, la quasi-totalité des réponses aux deux questionnaires portant sur les régimes sociaux et de retraites des transports terrestres et les régimes de retraite et de sécurité sociale des marins, d'une part, et les régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers étaient parvenues à vos Rapporteurs spéciaux.

Ils n'avaient reçu, en revanche, que 60 % des réponses au questionnaire adressé à la direction du budget et portant sur le compte d'affectation spéciale des pensions.

Synthèse

La mission *Régimes sociaux et de retraite*, regroupe principalement les subventions d'équilibre de l'État à certains régimes spéciaux, et notamment à ceux de la SNCF et de la RATP, pour 5 123 millions d'euros.

La mission *Pensions* porte sur 48 milliards d'euros. Les crédits figurent sur le compte d'affectation spéciale relatif aux pensions des fonctionnaires civils et militaires, des ouvriers des établissements industriels de l'État et aux autres allocations viagères.

*

* *

Au total, les charges de pensions et retraites portent donc sur quelque 53 milliards d'euros, sur les 285,17 milliards d'euros de charges nettes du budget de l'État soit près de 19 % de ces charges.

Au sein de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, les pensions du personnel de la **SNCF** sont gérées depuis juin 2007 par une caisse de retraites autonome de l'entreprise. La contribution d'équilibre de l'État devrait atteindre 2 923 millions d'euros en 2008. La dette de l'État a augmenté pour atteindre 215 millions d'euros au 31 décembre 2006.

À la **RATP**, il est prévu, depuis la création d'une caisse autonome au 1^{er} janvier 2006, son adossement aux régimes de droit commun. Cet adossement n'a pas encore été opéré mais les dotations budgétaires pour 2007 et 2008 ont été minorées en intégrant la prise en compte par les régimes de droit commun des prestations de base. Il en résulte une insuffisance de crédits. La subvention de l'État initialement fixée à 354 millions d'euros par la LFI pour 2007 a dû faire l'objet d'un abondement de 60 millions d'euros par le décret d'avance du 25 octobre 2007 et la dotation prévue pour 2008 s'élève à 390 millions d'euros alors que la commission des comptes de la sécurité sociale fait état d'un besoin de financement de 451 millions d'euros.

L'équilibre du régime de l'établissement national des invalides de la marine (**ENIM**) en 2008 est incertain. Une annulation de crédits de 35 millions d'euros par le décret du 25 octobre 2007 semble peu affecter la trésorerie, compte tenu de prévisions d'exécution abaissées de 718,60 millions d'euros à 688,67 millions d'euros pour 2007. Cependant, la perspective d'une nouvelle annulation de 30 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année pourrait ramener la trésorerie de l'ENIM de 71 millions d'euros à 35 millions d'euros. Par ailleurs, le Président de la République a annoncé le 6 novembre 2007 au Guilvinec une mesure d'exonération des contributions patronales et des cotisations salariales à la pêche qui pourrait représenter un coût proche d'environ 50 millions d'euros pour les six mois prévus. Ce coût serait évidemment plus élevé en cas de prorogation de cette mesure.

La subvention prévue par l'État en 2008 pour le **régime de retraite des mines** apparaît réaliste mais l'équilibre du régime suppose la réalisation de 170 millions d'euros de produits de cessions.

*

* *

Sur le compte d'affectation spéciale *Pensions*, on prévoit en 2008 une plus nette augmentation des charges de pensions civiles (33,1 milliards d'euros, + 6,4 %) que de pensions militaires (8,6 milliards d'euros, + 1,25 %) ou des ouvriers des établissements publics (1,76 milliard d'euros, + 2,8 %). Les recettes de retenues pour pensions ou cotisations « salariales » devraient diminuer de 2,75 % en 2008 à cause de la baisse des effectifs des fonctionnaires civils et du faible dynamisme des rémunérations brutes constituant l'assiette des cotisations.

Le produit des **contributions de La Poste et de France Télécom** et de leurs établissements publics de financement des retraites est quant à lui estimé à 4 032 millions d'euros au lieu de 4 735 millions d'euros en 2007. La diminution de 15 % constatée s'explique essentiellement par de moindres versements de La Poste, dans le cadre de la réforme intervenue il y a un an et qui consiste à ne plus faire peser sur La Poste que des charges sociales d'équité concurrentielle avec les entreprises du même secteur, tout en lissant la diminution de la contribution de la Poste au financement des pensions de ses agents fonctionnaires.

En conséquence, la « **contribution employeur** », c'est-à-dire la subvention d'équilibre de l'État hors contributions de La Poste et de France Télécom aux pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité ne peut qu'augmenter et atteindre **34,5 milliards d'euros en 2008 (+ 7,6 %)**. Les taux de cotisation applicables pour cette contribution, qui portent sur une assiette constituée du traitement brut de base augmenté parfois de primes, ont été fixés pour la détermination des contributions ministérielles au CAS *Pensions* en 2008 à 55,71 % pour les fonctionnaires civils, à 103,5 % pour les militaires et à 0,31 % en matière de financement des allocations temporaires d'invalidité. Le taux de contribution employeur spécifique qui est versé au titre des pensions des fonctionnaires de l'État et des militaires employés par des organismes dotés de l'autonomie financière est porté de 39,5 % à 50 %.

La charge des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre regroupées avec quelques autres catégories de pensions (cultes d'Alsace-Lorraine, supplétifs en Algérie, sapeurs-pompiers, chemin de fer franco-éthiopien, ORTF) diminue et devrait représenter 2,8 milliards d'euros en 2008 au lieu de près de 3 milliards d'euros en 2007.

Enfin, le présent rapport ne traite évidemment pas des dispositifs de retraites qui s'appliquent aux fonctionnaires hors du budget de l'État. C'est notamment le cas du régime de retraite additionnelle obligatoire de la fonction publique (RAFP), créé par l'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. La gestion du régime a été confiée à un nouvel établissement public administratif, l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), géré par la Caisse des dépôts et consignations.

INTRODUCTION

La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a conduit à la présentation conjointe des crédits consacrés d'une part aux retraites des fonctionnaires, d'autre part à certains régimes spéciaux. Deux missions sont ici abordées :

– la mission *Régimes sociaux et de retraite*, qui regroupe principalement les subventions d'équilibre de l'État à certains régimes spéciaux, et notamment à ceux de la SNCF et de la RATP ;

– la mission *Pensions*, dont les crédits figurent sur le compte d'affectation spéciale relatif aux pensions des fonctionnaires civils et militaires, des ouvriers des établissements industriels de l'État et aux autres allocations viagères.

Dans un contexte marqué par des réformes engagées ou envisagées du financement des régimes de retraites de certaines entreprises publiques, il convient d'être attentif aux données financières et démographiques qui caractérisent ces régimes.

CHAPITRE PREMIER : LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission regroupe des régimes sociaux et de retraite qui ont pour point commun d'être des régimes de cessation anticipée d'activité ou des régimes spéciaux en rapide déclin démographique, voire quasiment éteints pour certains. L'État manifeste la solidarité de la Nation envers ces régimes par des subventions d'équilibre et demande en contrepartie des efforts d'efficacité de gestion aux organismes tiers gestionnaires. Ces régimes ont pour point commun de servir des prestations correspondant aux droits des bénéficiaires. Leurs dépenses sont donc d'une grande rigidité et la démarche de performance s'applique dans l'amélioration de leur gestion.

I.- LES PERFORMANCES DE GESTION

La mission *Régimes sociaux et de retraite* comporte trois programmes d'inégal volume.

– Le programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* est essentiellement constitué des subventions d'équilibre à la SNCF et à la RATP pour leurs régimes de retraite et du financement du dispositif de cessation anticipée d'activité des chauffeurs routiers. Les crédits qui l'abondent, à hauteur de 3 476,73 millions d'euros pour 2008, représentent 68 % des crédits de la mission : ils affichent une progression de 5,7 % par rapport à 2007.

– Le programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*, qui mobilise 14 % des crédits de la mission, repose principalement sur la subvention d'équilibre de l'État pour les charges de retraites, intégralement versée à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), qui gère le régime spécial de sécurité sociale des marins. L'ENIM bénéficiera d'une dotation quasiment stable, à hauteur de 719 millions d'euros pour 2008.

– Enfin, le programme *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers* qui bénéficie de 18 % des crédits de la mission, est le support budgétaire des participations de l'État à divers organismes de retraite, dans le cadre de la politique publique de versement des prestations de retraite aux assurés. La participation de l'État passe par des subventions à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), aux régimes de retraite de la SEITA et de l'Imprimerie nationale, mais également aux régies ferroviaires d'outre-mer, ainsi qu'à l'office de radiodiffusion et de télévision française (ORTF). Ce programme sera doté de 928 millions d'euros en 2008, en diminution notable, de l'ordre de 5 %.

A.- LA PERFORMANCE : UN BILAN POSITIF, MAIS QUI PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ

La mission est essentiellement constituée de dépenses obligatoires, et, à cet égard, aucune fongibilité n'est envisageable entre les programmes. L'évaluation de la performance suppose donc de considérer la qualité de la gestion des régimes sociaux et de retraite concernés.

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

Les objectifs de performances sont associés aux indicateurs suivants :

- les dépenses de gestion pour un euro de prestations servies, indicateur commun à la SNCF, à la RATP et à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) ;

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

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

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

Il s'ajoute à ces indicateurs, pour l'ENIM, la mesure de délais moyens de traitement et de taux de recouvrement des cotisations et, pour les Mines et la SEITA, celle du rapport entre la rémunération de l'État et la masse des prestations.

Le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006 montre que la justification des éléments de la dépense de l'action Régimes de retraite des transports terrestres souffre d'un manque patent de clarté : aucune correspondance ne peut être dressée entre la prévision en loi de finances initiale et la consommation finale des crédits du fait de changements de catégorie des dépenses, entre la prévision et l'exécution. La conséquence en est un manque de lisibilité, qui nuit à la crédibilité de la justification avancée.

Concernant le programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*, la subsistance d'une action devenue sans objet en 2006 mérite d'être remarquée : en effet, la mission de prévoyance des marins qui incombe à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), qui est l'opérateur de ce programme, est depuis 2006 soutenue par l'assurance maladie. Cette action n'a donc plus aucune raison de survivre à la disparition des crédits qu'elle portait. Elle aurait donc dû être supprimée en projet de loi de finances pour 2008.

Les trois objectifs fixés au programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* et les indicateurs qui leur sont associés, répondent pleinement aux exigences de l'évaluation de la performance. Ainsi, les indicateurs s'attachent à mesurer le pourcentage des pensions payées à échéance, dans le délai d'un mois suivant l'échéance, mais également à mesurer les dépenses de gestion pour 1 euro de prestations servies, ainsi que le coût unitaire d'une primo-liquidation, et le taux de récupération des indus.

Certes, les dispositifs financés se prêtent facilement à l'élaboration d'indicateurs, puisqu'il s'agit principalement pour l'État de veiller à la bonne gestion de ces régimes particuliers par les caisses de retraite et les organismes, et de s'assurer de l'efficacité des dispositifs spécifiques. Néanmoins, ils témoignent de l'appropriation rapide et efficace de la démarche de performance.

Les objectifs et indicateurs associés au programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* sont globalement satisfaisants. Il s'agit de :

- mesurer le délai moyen de traitement des dossiers - tant concernant le paiement de la pension de retraite que pour les feuilles de soins et les aides -, et par conséquent, de le réduire ;

- mesurer le taux de recouvrement des cotisations, et l'améliorer ;

- et enfin, d'évaluer la part des coûts de gestion dans la dépense totale, pour la stabiliser.

Le calibrage de ces indicateurs s'avère adapté à la gestion par l'ENIM de la retraite et de la sécurité sociale des marins.

Pour le programme *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers*, des objectifs de bonne gestion sont fixés aux gestionnaires des régimes de retraite concernés, que sont la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour le secteur des mines, et l'Association pour la prévoyance collective (APC) pour la SEITA. En effet, les exigences posées consistent à « réduire le délai moyen de traitement d'un dossier », « optimiser le taux de recouvrement » et « limiter la part des coûts de gestion dans la dépense totale ». Les résultats, particulièrement satisfaisants en 2006 concernant le régime de la SEITA, le sont beaucoup moins pour les retraités des mines : ces résultats médiocres sont en réalité liés à une « rupture de charge »

intervenue au cours de l'année 2006, c'est-à-dire au transfert du système de gestion de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) à la CDC. Il convient enfin de noter que les commentaires apportés à la présentation des indicateurs sont particulièrement éclairants. Cette attitude exemplaire doit être saluée. Elle est en elle-même un indicateur de la réactivité et de la motivation des services et du personnel concerné.

B.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006

Dotée en loi de finances initiale pour 2006 de 4 491,5 millions d'euros, la mission *Régimes sociaux et de retraite* a finalement bénéficié d'ouvertures de crédits à hauteur de 4 498,5 millions d'euros, - compte non tenu d'un ajustement comptable exceptionnel sur le compte d'affectation spéciale *Pensions* opéré par la loi de finances rectificative pour 2006, à hauteur de 3 265,8 millions d'euros, et lié à la régularisation d'un décalage dans l'imputation budgétaire du paiement des pensions des fonctionnaires.

Le tableau suivant rend compte des crédits votés et ouverts au titre des trois programmes concernés.

CRÉDITS VOTÉS ET CRÉDITS OUVERTS AU TITRE DU BUDGET 2006

(en millions d'euros)

	Crédits votés	Ouvertures / Annulations	Crédits ouverts
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 001	+28	3 029,1
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	684,2	-18	666,2
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	806,2	-3 ⁽¹⁾	803,2
Total	4 491,5	+7	4 498,5

Source : rapport annuel de performances

(1) Ce montant ne tient pas compte de l'ouverture exceptionnelle de crédits de l'ordre de 3 265,8 millions d'euros, au titre d'un ajustement comptable.

1.- Le programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*

Pour le programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2006 s'élevaient à 3 001 millions d'euros : un report de crédits de l'ordre d'un million d'euros et l'ouverture de 27 millions d'euros en loi de finances rectificative ont porté le montant global des crédits ouverts au titre du programme à 3 029,1 millions d'euros.

Les dépenses de l'action *Régimes sociaux des transports terrestres*, qui finance le congé de fin d'activité des conducteurs routiers du transport de voyageurs et de marchandises et leur propose un complément de retraite, mais qui a également vocation à fournir une aide aux conjoints collaborateurs d'artisans bateliers, ont été supérieures aux prévisions : près de 95 millions d'euros de

crédits de paiement ont été consommés à ce titre en 2006, contre 93,9 millions d'euros prévus initialement. Cette légère sous-estimation des crédits est liée à l'incertitude quant à l'effectif exact des nouveaux bénéficiaires et au nombre des sorties du système.

L'action *Régimes de retraite des transports terrestres* représente près de 97 % des crédits, qui atteignent 2 907,2 millions d'euros en dotation initiale : ils sont principalement destinés à compenser le déséquilibre démographique du régime de retraite des agents de la SNCF et de la RATP.

2 933,3 millions d'euros ont finalement été dépensés sur cette action. La ventilation de ces dépenses est rappelée par le tableau ci-dessous.

**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES RÉGIMES DE RETRAITE
DES TRANSPORTS TERRESTRES EN 2006**

(en euros)

	Prévision loi de finances initiale	Consommation
Régime de retraites de la SNCF	2 458 919 715	2 469 919 715
Régime de retraites de la RATP	374 110 000	390 110 000
Régime de retraite des anciens agents des chemins de fer et transports d'Afrique	74 130 000	73 248 374
Total	2 907 159 715	2 933 278 089

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

– Le montant de la contribution de l'État pour les charges de retraite de la SNCF était estimé à 2 458,9 millions d'euros pour 2006, ce qui correspond en réalité à une sous-évaluation. Au cours de l'exécution, une ouverture de 11 millions d'euros en loi de finances rectificative a permis de régulariser *a posteriori* l'exercice 2004 qui avait accusé une forte diminution des compensations inter-régimes.

Comme l'observe la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2006, « *les crédits du programme (...) ont été sous-estimés (...) d'au moins 133 millions d'euros par rapport aux données alors disponibles sur le déséquilibre attendu du régime de retraite de la SNCF. (...) Cette sous-estimation (...) est à l'origine d'une augmentation de la dette de l'État à l'égard de la SNCF, toutes choses égales par ailleurs, de l'ordre de 200 millions d'euros à la fin de l'année 2006* ⁽¹⁾ ».

– Le besoin de financement du régime de retraite de la RATP était estimé pour 2006 à 374,1 millions d'euros. Avec la création de la caisse de retraites du personnel de la RATP, désormais bénéficiaire de la contribution de l'État, une dotation complémentaire de 16 millions d'euros a été ouverte en loi de finances rectificative, portant la consommation effective des crédits à 390,1 millions d'euros.

(1) « Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2006 », Cour des comptes, mai 2007.

Le ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables a apporté les précisions suivantes sur la créance de la SNCF sur l'État et l'exécution budgétaire en 2006. La créance de la SNCF sur l'État s'élevait à 221,8 millions d'euros au 30 juin 2007, avec la décomposition suivante :

– créance au titre de l'exercice 2004 et antérieurs : 0,6 million d'euros. Ce montant tient compte de l'apurement définitif des compensations relatives à 2004 et des versements de l'État correspondant aux crédits supplémentaires inscrits en loi de finances rectificative pour 2005 et loi de finances rectificative pour 2006 ;

– créance au titre de l'exercice 2005 : 28,1 millions d'euros. Ce montant tient compte de l'apurement définitif des compensations relatives à 2005 et des versements de l'État inscrits en loi de finances initiale pour 2005 à hauteur de 2 515 millions d'euros ;

– créance au titre de l'exercice 2006 : 186,1 millions d'euros. Ce montant ne tient compte que des acomptes de compensations relatives à 2006 et des versements de l'État inscrits en loi de finances initiale pour 2006 à hauteur de 2 459 millions d'euros. Les besoins d'équilibre de la Caisse des retraites ont été réduits grâce à la vente des immeubles de rapport dégageant une plus-value totale de 67,7 millions d'euros dont 55,3 ont été réalisés sur 2006 et 12,4 reportés sur janvier 2007 ;

– créance au titre de l'exercice 2007 (jusqu'au 29 juin) : 7 millions d'euros. Ce montant ne tient compte que des acomptes de compensations versés sur le premier semestre 2007 et des deux premiers versements de l'État correspondant à la moitié des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2007 à hauteur de 2 771 millions d'euros.

La créance de la SNCF sur l'État relative à l'exercice 2006 explique pour l'essentiel le niveau atteint à la fin juin 2007. Elle s'élève dans les comptes de la caisse à 186,1 millions d'euros dont il convient de déduire les montants reçus en janvier 2007 au titre de 2006 : plus-value du reliquat des immeubles cédés (12,4 millions d'euros) et versement des crédits de la loi de finances rectificative 2007 (11 millions d'euros), soit en fait 162,7 millions d'euros.

Ce niveau s'explique essentiellement par :

Une sous-estimation des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006 (2 459 millions d'euros) au titre du programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* par rapport aux prévisions initiales de la SNCF (2 592 millions d'euros). Cette sous-estimation de 133 millions d'euros en janvier 2006 résultait notamment :

– d'une sous-évaluation, pour 82 millions d'euros, des charges de pension prévisibles ;

- d'une hypothèse (145 millions d'euros) de plus-value de cession des immeubles de la caisse de retraites basée sur une évaluation des immeubles faites par la SNCF en 2004 dans le cadre du partage SNCF/RFF. Or cette hypothèse ne tenait compte ni de la valeur nette comptable des immeubles ni du fait que la SNCF ne s'était engagée que sur la vente des immeubles de rapport et souhaitait conserver les immeubles de service. La prévision initiale de plus-values faite par la SNCF était de 98 millions d'euros, soit un écart de 47 millions d'euros.

- d'une évaluation par les services fiscaux de la valeur vénale des immeubles cédés inférieure à celle qui avait servi de base aux estimations initiales (basée sur des locaux libres) pour 30 millions d'euros.

Si aucun déversement interne ou externe n'affecte le programme, l'absence d'évaluation des charges à payer prive l'analyse de l'exécution d'une partie de son intérêt. Une telle évaluation devrait à l'avenir figurer au sein du rapport annuel de performances et du projet annuel de performances.

2.- Le programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*

Dotée de 684,2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006, la participation de l'État au financement des *régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* a été tributaire d'une annulation de 18 millions d'euros opérée par la loi de finances rectificative, qui représente donc 2,6 % de la dotation initiale. Sur 666,2 millions d'euros disponibles, 658 millions d'euros ont été dépensés au total sur l'année 2006 : en effet, la subvention de l'État a subi une diminution de l'ordre de 26,2 millions d'euros, dont 18 millions d'euros correspondent à l'annulation déjà évoquée. La sous-consommation des crédits représente donc 8,2 millions d'euros.

Cette moindre dépense est liée principalement à la contribution de l'État aux pensions de retraite des marins qui s'établit à 650,3 millions d'euros, contre 675,2 millions d'euros prévus initialement. Par ailleurs, le soutien à l'action sanitaire et sociale de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) a atteint 7,7 millions d'euros, contre 9 millions initialement prévus.

Il convient de rappeler qu'en 2005, 822 millions d'euros ont été dépensés sur ce programme : en effet, un changement de périmètre est intervenu au titre de la prévoyance des marins, qui est, depuis 2006, prise en charge par l'assurance maladie, - avec une compensation de l'État. Ce transfert explique la disparition de plus de 175 millions d'euros sur cette action, qui demeure donc sans objet.

Enfin, pour un raisonnement à coûts complets, il faut tenir compte de :

- la prise en charge par le programme *Sécurité et affaires maritimes* des compensations d'exonérations de cotisations prévues par la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français ; estimée à 38,2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006, la dépense à ce titre n'a finalement représenté que 36,6 millions d'euros, en raison d'un ajustement du rythme de versement à l'ENIM ;

- la ventilation des crédits des programmes *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* et *Sécurité et affaires maritimes*, au prorata des équivalents temps plein travaillé concernés. Estimés à 9,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006, les crédits déversés à ce titre en provenance des autres programmes n'ont finalement représenté que 4,2 millions d'euros, en raison principalement d'une erreur de calcul sur le programme support de la mission *Transports*.

3.- Le programme *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*

Les régimes spéciaux de retraite concernés, qui ont pour point commun d'être en rapide déclin démographique, ont été dotés de 806,2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006. 3 millions d'euros ont été annulés en cours d'année, par la loi de finances rectificative, ce qui a diminué les crédits disponibles au titre de ce programme à 803,2 millions d'euros, si l'on exclut les quelque 3 265,8 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

L'exercice 2006 a en effet été marqué par l'ouverture exceptionnelle en loi de finances rectificative de crédits à hauteur de 3 265,8 millions d'euros accueillis sur le programme Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers, qui a servi en l'occurrence de support budgétaire en vue de traiter une opération comptable pour ordre concernant le compte d'affectation spéciale *Pensions*.

En effet, la mensualisation du paiement des pensions des fonctionnaires a conduit à décaler d'un mois l'imputation budgétaire de ces dépenses. Jusqu'au 31 décembre 2005, les douze mois de pension imputés en comptabilité budgétaire sur un exercice donné correspondaient ainsi aux paiements effectués entre le mois de décembre de l'année précédente et le mois de novembre de l'année considérée.

L'article 28 de loi organique relative aux lois de finances, en posant le principe que les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées, impose de comptabiliser désormais les pensions payées entre les mois de janvier et de décembre puisque le service est réputé fait à la fin de chaque mois et que l'imputation budgétaire doit intervenir au moment du décaissement.

La transition entre les deux méthodes de comptabilisation au 1^{er} janvier 2006 a posé la question du traitement des dépenses de pension versées au mois de décembre 2005, pour un montant de près de 3,3 milliards d'euros. Le choix a donc été fait d'ouvrir, pour le seul exercice 2006, le montant de 3 265,8 millions d'euros en dépenses sur un programme du budget général, - en l'occurrence le programme Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers -, afin qu'il puisse être comptabilisé au sein du compte d'affectation spéciale *Pensions*, l'opération devant être globalement neutre pour ce dernier.

S'agissant de la gestion des régimes en cause, la totalité de la subvention prévue pour l'équilibre de la branche retraite du régime minier, soit 680 millions d'euros, a été consommée en 2006. La dotation prévue pour l'équilibre du régime de retraite de la SEITA, a quant à elle, été ajustée aux besoins au regard des prévisions d'exécution du régime et de ses besoins de trésorerie : l'évolution constatée des effectifs pensionnés a ainsi conduit à réduire les crédits de cette action, initialement dotée de 120 millions d'euros, de 3 millions d'euros.

Les autres contributions ont toutes fait l'objet d'une sous-consommation de leurs crédits de, l'ordre de 5,1 %, comme l'indique le tableau suivant.

Cette sous-consommation est à mettre au compte de la spécificité de ces régimes, en quasi-extinction ou fermés, et qui observent donc une diminution régulière de leurs bénéficiaires.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006

(en euros)

	Prévision loi de finances initiale	Réalisation
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	130 000	38 000
Caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer	5 310 000	5 230 000
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	800 000	651 003
Total	6 240 000	5 919 003

Source : rapport annuel de performances

II.- LES RÉGIMES SOCIAUX DES TRANSPORTS TERRESTRES

Le programme, doté de 3 476 millions d'euros d'autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2008, est destiné à faire face aux engagements de l'État envers des régimes de retraite ou des dispositifs d'aide au départ à la retraite, propres au secteur des transports terrestres. L'ensemble des crédits progresse de 5,68 % par rapport à 2007.

L'évolution des crédits demandés pour 2008 dans le présent projet de loi de finances est principalement liée aux paramètres démographiques, en l'occurrence l'évolution du nombre respectif des cotisants et des pensionnés et aux modalités de revalorisation des pensions.

Ces dotations budgétaires répondent à l'objectif de solidarité nationale au profit :

- de régimes de retraite à la structure démographique déséquilibrée (SNCF, RATP) ou en cours d'extinction (régimes de retraite d'anciens agents des chemins de fer et des transports urbains d'Afrique du Nord et d'outre-mer), qui bénéficieront au total de 3 382,63 millions d'euros en 2008 ;

– de professions dont la pénibilité justifie l’avancement de l’âge du départ à la retraite (conducteurs routiers) ou dont les caractéristiques socio-économiques nécessitent une aide particulière (bateliers), à hauteur de 94,1 millions d’euros.

A.– LES RÉGIMES SOCIAUX DES TRANSPORTS TERRESTRES

Cette action poursuit trois finalités. D’abord, elle contribue à la compensation de la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers, par la mise en œuvre d’un dispositif de congé de fin d’activité assorti d’une contrepartie d’embauche pour les conducteurs routiers du transport de voyageurs et de marchandises de plus de 55 ans, ayant respectivement plus de 30 ans et de 25 ans de conduite. Ensuite, elle tend à garantir 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. Enfin, elle permet aux conjoints collaborateurs des artisans bateliers de se constituer des droits propres à la retraite.

1.– Le congé de fin d’activité (CFA) des transporteurs routiers

En 2008, ce sont 91,4 millions d’euros qui sont demandés au titre de la subvention de l’État au congé de fin d’activité des transporteurs routiers, soit un montant supérieur aux 90,5 millions d’euros ouverts en loi de finances initiale pour 2007.

a) Une aide née d’un conflit social

À l’issue du conflit social intervenu dans le transport routier du 18 au 30 novembre 1996, un protocole d’accord tripartite (État, organisations professionnelles, syndicats de salariés) du 27 novembre 1996 avait prévu la création d’un congé de fin d’activité au bénéfice des conducteurs routiers du transport de marchandises. C’est ainsi qu’un congé de fin d’activité a été mis en place par l’accord de branche du 28 mars 1997 qui a créé le Fonds de gestion du congé de fin d’activité (FONGECFA), organisme paritaire chargé de gérer le CFA « marchandises ». Un accord du 23 juin 1997 a étendu le CFA aux convoyeurs de fonds. Une convention-cadre du 13 août 1997 signée par l’État et le FONGECFA a prévu les modalités de la subvention de l’État. Un commissaire du Gouvernement et un contrôleur d’État siègent au conseil d’administration du fonds.

Le congé de fin d’activité concerne d’une part les transporteurs routiers de marchandises, d’autre part les transporteurs routiers de voyageurs :

– le congé de fin d’activité des conducteurs du transport de marchandises, institué par l’accord du 28 mars 1997 déjà cité, est accordé aux conducteurs de 55 ans et plus qui totalisent 25 ans de conduite (20 ans pour les convoyeurs de fonds) dans une entreprise relevant de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires du transport (CCNTR). Les

bénéficiaires reçoivent une indemnisation égale à 75 % du salaire brut moyen revalorisé de la dernière année ;

– le congé de fin d'activité des conducteurs du transport routier de voyageurs interurbain a été institué par l'accord du 2 avril 1998. L'Association de gestion du congé de fin d'activité (AGECFA) gère ce nouveau CFA, qui est accordé aux conducteurs de 55 ans et plus, qui réunissent 30 ans de conduite d'un véhicule de transport de voyageurs. Les bénéficiaires reçoivent une indemnisation égale à 75 % du salaire brut moyen revalorisé des cinq dernières années.

L'allocation moyenne en 2006 s'est élevée à 1 627 euros par mois pour le CFA « marchandises » et à 1 570 euros par mois pour le CFA « voyageurs », en légère augmentation par rapport à 2005.

La subvention de l'État prend en charge 80 % des allocations versées aux bénéficiaires de plus de 57,5 ans, ainsi que les cotisations afférentes - cotisation de vieillesse volontaire et CMU. 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. Le coût annuel moyen d'un dossier est d'environ 19 000 euros. La dotation permet la prise en charge d'une cible de 4 770 dossiers.

Par ailleurs, une contrepartie d'embauche a été instituée pour tout congé de fin d'activité : tout départ d'un conducteur en CFA doit être compensé par l'embauche dans les trois mois d'un jeune de moins de 30 ans ou, à défaut, d'un conducteur quel que soit son âge, en contrat à durée indéterminée et à temps plein. Ces conditions sont précisées par l'article VI de l'accord de branche sur le congé de fin d'activité du 28 mars 1997. Un dispositif analogue a ensuite été établi par l'accord du 2 avril 1998 sur le congé de fin d'activité des conducteurs du transport routier de voyageurs, tout en demandant néanmoins aux employeurs de privilégier *« le passage à temps complet des conducteurs à temps partiel puis, à défaut, l'embauche de jeunes de moins de 30 ans »*. Cependant, chaque départ en CFA n'est pas nécessairement compensé par une embauche, puisque l'article VI spécifie également que *« les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas de difficultés liées à un motif économique dans l'entreprise »*.

Auprès de chacun des organismes gestionnaires que sont le Fonds national de gestion paritaire du congé de fin d'activité (FONGECFA) pour le CFA « marchandises » et l'Association pour la gestion du congé de fin d'activité (AGECFA) pour le CFA « voyageurs », une commission de suivi des contreparties d'embauche étudie l'ensemble des dossiers pour lesquels il n'y a pas eu de contrepartie d'embauche dans le délai fixé par l'accord et décide de la suite à leur donner (acceptation, relance, demande d'informations complémentaires, envoi au contentieux, etc.).

Sur 12 689 départs en CFA « marchandises » intervenus entre le 1^{er} octobre 1999 et le 31 décembre 2006, 12 585 ont donné lieu à une contrepartie d'embauche conforme, soit 99,18 %. Sur 1 549 départs en CFA « voyageurs » intervenus entre le 1^{er} octobre 1999 et le 31 décembre 2006, 1 517 ont donné lieu à une contrepartie d'embauche conforme, soit 97,93 %.

Par ailleurs, une étude récente du FONGECFA a établi que 86,25 % des embauches effectuées entre 1997 et mars 2007 en application de la clause de contrepartie, 11 439 ont concerné des conducteurs.

Le projet annuel de performances évalue à ce titre le *Pourcentage de jeunes conducteurs embauchés grâce au CFA par rapport aux recrutements totaux*. Cependant, la cible, fixée l'an dernier à 30 % pour 2008, a été atteinte dès 2004. Comme le taux attendu en 2007 est de 31 %, la prévision est portée à ce taux en 2008 et 2009. **Si « le recrutement de jeunes conducteurs ne constitue pas le but du dispositif », force est alors de reconnaître que cet indicateur n'est pas pertinent au vu de l'objectif d'efficacité de gestion du dispositif. Il conviendrait donc de le supprimer.**

Le second indicateur associé à cet objectif est plus pertinent, puisqu'il mesure le « *pourcentage d'allocations de CFA payées aux retraités à l'échéance, dans le délai d'un mois suivant l'échéance* », puis, « *dans le délai de deux mois suivant l'échéance* ».

b) Vers une diminution progressive du nombre de bénéficiaires ?

En stocks, le nombre de bénéficiaires du CFA « marchandises », 7 800 au 31 mars 2007 contre 7 667 au 31 mai 2006, a poursuivi son augmentation pendant l'année 2006. Le nombre de nouveaux bénéficiaires du congé de fin d'activité « marchandises » s'est élevé à 2 113 pour les douze derniers mois au 31 mars 2007 contre 1 805 pour les douze derniers mois au 31 mai 2006.

S'agissant des bénéficiaires du CFA « voyageurs », leur nombre a également augmenté au cours de l'année 2006, passant de 746 au 31 mai 2006 à 761 au 31 mars 2007. Le nombre de nouveaux bénéficiaires du congé de fin d'activité « voyageurs » s'est élevé à 178 pour les douze derniers mois au 31 mars 2007 contre 170 pour les douze derniers mois au 31 mai 2006.

Au total, les prévisions pour 2008 estiment le nombre de bénéficiaires des congés de fin d'activité à 7 524 pour le Fonds national de gestion paritaire du congé de fin d'activité (FONGECFA) dédié au secteur des marchandises, et à 738 pour l'Association de gestion du congé de fin d'activité (AGECFA) qui gère le secteur « voyageurs », soit 8 262 bénéficiaires au total. Ces prévisions tablent toujours sur une diminution du nombre des bénéficiaires qui n'est pas vérifiée pour ces dernières années.

L'établissement de prévisions fiables en matière de CFA est difficile, les conducteurs qui remplissent les conditions ayant simplement la faculté de demander le bénéfice de ce dispositif.

2.- Les compléments de pensions de retraite des conducteurs routiers

En même temps qu'était mis en place le régime complémentaire de retraite du transport créé par le décret du 3 octobre 1955⁽¹⁾, un avantage supplémentaire, le complément de pension, a été consenti par le titre II du décret précité aux conducteurs routiers qui ne pouvaient pas remplir, à 60 ans, les conditions requises pour bénéficier d'une pension d'assurance vieillesse au taux plein.

Ce complément de pension est pris en charge intégralement par l'État. Son montant est égal à la différence entre le montant de la pension d'assurance vieillesse que le bénéficiaire aurait obtenue s'il avait réuni les conditions pour bénéficier d'une pension au taux plein et celui de la pension qui lui est servie par le régime général de la sécurité sociale. Le complément de pension prend effet à la même date que la pension de vieillesse de la sécurité sociale. Un titre III a été institué en 1997 et 1998 pour les anciens conducteurs routiers (marchandises et voyageurs) sortant d'un congé de fin d'activité qui ne pouvaient pas remplir, à 60 ans, les conditions requises pour bénéficier d'une pension d'assurance vieillesse au taux plein.

La Caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport (CARCEPT), créée par l'article 1^{er} du décret, gère le régime de retraite complémentaire du transport depuis cette date. La CARCEPT, gérée actuellement par le Groupe D&O, association de la loi de 1901, est membre de l'Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO). L'adhésion à la CARCEPT est obligatoire pour les entreprises des secteurs d'activité suivants : transport routier de marchandises, transport public sur route de voyageurs, transport urbain de voyageurs, déménagement, commissionnaires et transitaires, ambulances, activités du déchet, voies ferrées d'intérêt local et téléphériques.

L'allocation moyenne annuelle s'est élevée à 3 712 euros pour les bénéficiaires de droits directs du complément de pension relevant du titre II du décret en 2006 et à 2 554 euros pour les bénéficiaires de droits directs relevant du titre III.

Pour 2008, 2,45 millions d'euros sont demandés pour couvrir les frais des compléments de pension servis par la CARCEPT, pour une prévision de 747 bénéficiaires, comme le montre le tableau ci-dessous.

(1) Le régime complémentaire de retraite est prévu par le titre I du décret n°55-1297 du 3 octobre 1955 pris en application du décret-loi n°54-953 du 14 septembre 1954.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU COMPLÉMENT DE RETRAITE

	Titre II	Titre III
Nombre total de bénéficiaires au 31 décembre 2006	617	101
Nombre de nouveaux bénéficiaires en 2006	3	24
Nombre de nouveaux bénéficiaires entre janvier et juin 2007	5	8
Prévision du nombre total de bénéficiaires en 2008	585	162

Source : ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables

3.- L'aide aux conjoints collaborateurs d'artisans bateliers

Compte tenu de la spécificité de l'activité et de ses conditions d'exploitation, l'État a mis en place, à compter du 1^{er} janvier 2005, une aide en faveur des conjoints collaborateurs d'artisans bateliers, destinée à participer au rachat de trimestres de cotisations sociales au titre de l'assurance vieillesse. Elle concerne les conjoints âgés de plus de 50 ans en 2005 ou justifiant de plus de 20 ans d'activité. La population concernée était estimée à 166 personnes à la fin de 2006, pour un montant moyen de 6 676 euros. Ce dispositif temporaire doit disparaître en 2009.

Pour 2008, ce sont 250 000 euros qui sont demandés au titre de la contribution de l'État au régime spécifique ouvert aux conjoints de bateliers.

B.- LES TRANSPORTS FERROVIAIRES

L'action *Régimes de retraite des transports terrestres* poursuit trois finalités :

- contribuer à l'équilibre du régime de retraite de la SNCF ;
- contribuer à l'équilibre du régime de retraite des agents de la RATP ;
- et enfin, garantir les pensions d'anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer.

En 2008, 3 382,63 millions d'euros sont prévus au titre des subventions d'équilibre versées par l'État à ces différents régimes : ceux de la SNCF et de la RATP concentrent l'essentiel des dotations, à hauteur de 3 313 millions d'euros, soit 98 % de l'ensemble des crédits.

Ces deux régimes présentent des spécificités par rapport au régime général, mais également par rapport au régime de la fonction publique d'État.

Ils se caractérisent également par la dégradation de leur ratio cotisants/retraités, comme le montre le tableau suivant. En effet, comparativement, le ratio actifs/retraités est de 1,45 dans le régime général et de 1,3 dans la fonction publique d'État, au 1^{er} juillet 2007.

**ÉVOLUTION DU RAPPORT ACTIFS / RETRAITÉS AU SEIN DES RÉGIMES DE RETRAITE
DE LA SNCF ET DE LA RATP**

	2002	2003	2004	2005	2006
SNCF	0,70	0,69	0,68	0,67	0,67
RATP	1,01	1,01	1	1	1,01

Source : projet annuel de performances.

1.- La SNCF

La création du régime spécial de retraite de la SNCF remonte à la loi du 21 juillet 1909. Il se substitue aux régimes de droit commun (régime général et régime complémentaire). Les pensions de retraite et de réforme étaient servies par la caisse des retraites, service annexe de la SNCF doté de l'autonomie financière, jusqu'à la création en 2007 d'une caisse de prévoyance et de retraite.

a) La création de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF

Le régime de la SNCF présente aujourd'hui un grave déséquilibre démographique, essentiellement dû aux fortes embauches de cheminots lors de la reconstruction du réseau ferré après la deuxième guerre mondiale, puisque l'on dénombrait 450 000 cotisants en 1949. Cet effectif est passé à 183 000 cotisants en 1993, et à 164 000 cotisants environ au 31 décembre 2006. Ainsi, en 2006, le rapport cotisants/retraités s'est établi à 165 140 cotisants pour 303 000 pensionnés, pensions directes et de réversion. Le régime de retraites de la SNCF est donc structurellement déficitaire sur le long terme.

Jusqu'au 29 juin 2007, la Caisse de retraites de la SNCF était un service annexe de l'entreprise dont les comptes de résultat et de bilan enregistraient toutes les opérations liées au règlement de retraites de 1911. Le décret n° 2007-730 du 7 mai 2007 a institué une caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF dotée de la personnalité morale. L'article 27 de ce décret prévoit le transfert des biens, droits et obligations de l'ex-Caisse des retraites à la nouvelle caisse après signature d'une convention entre cette dernière et la SNCF. La créance de la SNCF sur l'État au 29 juin 2007 a été transférée le 30 juin 2007 en une créance de la nouvelle caisse sur l'État. Ainsi, la SNCF peut neutraliser ses engagements financiers liés à la retraite depuis le 30 juin 2007, conformément aux normes comptables européennes applicables à compter du 1^{er} janvier 2007. Or ces engagements sont considérables : le rapport financier de la SNCF sur les résultats de 2006 estimait à 111 milliards d'euros les engagements de retraite de la SNCF pour un total de bilan de 39 milliards d'euros avec moins de 10 milliards d'euros de capitaux propres.

La création d'une caisse autonome, la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF), qui a permis de « déconsolider » les engagements de retraite et de prévoyance de l'entreprise, ne prévoit pas pour l'instant d'adossement du régime de retraite de la SNCF aux régimes de droit commun. Il est à noter que cette autonomisation de la caisse de retraites ne règle

pas bien d'autres problèmes. Selon le ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD), la créance de la SNCF sur l'État n'a pas lieu de créer des difficultés de trésorerie. En effet, dans le cadre du mandat de gestion passé avec la caisse, la SNCF y pourvoit (la prestation est refacturée à la caisse). Cette délégation a vocation à être prolongée en première partie de l'année 2008, le temps pour la caisse de sélectionner sur appel d'offre une banque fournisseuse de prêt de trésorerie. Cette délégation à la SNCF est la continuation du portage de la trésorerie des régimes spéciaux assurée par l'entreprise avant l'existence de la caisse. On peut s'étonner d'une telle situation qui a pour effet que la création d'une caisse de retraites autonome de l'entreprise SNCF, pour satisfaire aux normes comptables IFRS, n'emporte en fait pour l'instant aucun allègement de la charge des retraites pesant sur la SNCF.

Le MEDAD a indiqué également que la CPRP-SNCF se verra autoriser, comme les autres caisses nationales de sécurité sociale d'assurance vieillesse, un plafond d'emprunt à court terme lui permettant de faire face à un éventuel pic de trésorerie égal au quart du montant annuel des pensions.

L'âge d'ouverture des droits à la retraite est fixé à 55 ans à la SNCF. Dans les faits, les bonifications d'annuités accordées en raison de la nature des emplois occupés permettent à environ 10 % des effectifs (les agents de conduite) de bénéficier d'une possibilité de retraite anticipée liquidable à partir de 50 ans. L'âge moyen constaté de départ des agents de conduite s'élevait en 2004 à 50,3 ans, compte tenu de 4,9 années de bonifications d'annuités liquidables en moyenne (traction et campagnes militaires). Il était de 55,1 ans pour les autres catégories de personnel.

Le régime de la SNCF n'entre pas dans le champ de la loi portant réforme des retraites de 2003. Il a donc conservé la règle selon laquelle l'accomplissement de 37,5 annuités permet la liquidation d'une pension à taux plein, soit 75 % du dernier salaire brut sur la base d'un taux d'annuité constant de 2 %. Quand l'agent peut faire valoir une durée de services inférieure à 37,5 annuités, la pension est proratisée mais sans application de décote.

b) Un alourdissement inéluctable des charges du régime

Le tableau ci-après présente les comptes de la caisse de retraites de la SNCF en 2006 et les prévisions pour 2007 et 2008. Les 1 840,3 millions d'euros de cotisations perçues en 2006 se répartissent entre 351,5 millions d'euros de cotisations des affiliés, de 1 260,6 millions d'euros de cotisations patronales et de 228,2 millions d'euros de « cotisations complémentaires ».

Les dépenses de pensions du régime se sont alourdies de 2,3 % en 2007 par rapport à 2006, car la diminution de 1,04 % de l'effectif moyen des pensionnés n'a que partiellement compensé l'accroissement de 3,1 % de la valeur moyenne des pensions.

Les frais de gestion de la caisse des retraites de la SNCF figurent dans l'assiette de la subvention d'équilibre versée par l'État : ils se sont élevés à 24,8 millions d'euros en 2006. Rapportés aux charges de prestations (4 749 millions d'euros), ces frais représentent un ratio de 0,52 % en 2006 contre 0,57 % en 2005.

Le nouvel alourdissement des charges financières de la caisse (+ 36,4 % en 2007 après + 83 % en 2006) résulte essentiellement de l'accroissement des coûts de trésorerie à la charge de l'entreprise, dus au décalage des versements de l'État, et dans une moindre mesure à la variation des taux d'intérêt.

COMPTES DE LA CAISSE DE RETRAITES DE LA SNCF EN 2006 ET 2007

(en millions d'euros)

	Résultats 2006	Prévisions 2007	% N/N -1	Prévisions 2008
CHARGES				
Service des pensions	4 749	4 858,2	2,3	4 958,5
Frais de gestion	24,8	25,1	1,4	25
Charges des immeubles de rapport	4,2	1	- 76,3	1
Valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés	18	2,4	- 86,6	-
Dotations aux provisions pour risques et charges	77,9	79,7	2,3	81
Charges financières	17,3	23,6	36,4	14,5
Total charges	4 891,2	4 990	2,0	5 080,0
PRODUITS				
Cotisations salariales et patronales	1 840,3	1 854,1	0,8	1 894
Contribution aux charges financières	17,3	12,2	36,4	-
Produits divers	7,1	3,5	- 51,2	3
Produit de la vente des immeubles	73,3	14,9	- 79,6	-
Compensation généralisée	12,8	13,4	4,5	10
surcompensation	284,3	231,8	- 18,5	179
Reprise de provisions	19,8	77,9	293,6	79
Contribution de l'État	2 636,3	2 782,2	5,5	2 915
Total produits	4 891,2	4 990	2	5 080

Source : Ministère de l'Écologie du développement et de l'aménagement durables

Concernant les recettes du régime, la hausse des cotisations sociales, malgré la diminution de 1,2 % de l'effectif moyen des cotisants, est due à l'accroissement de la valeur moyenne du salaire liquidable (2,95 %). En effet, à la différence de la situation du secteur privé, seul le taux de pension (2 % par année d'assurance) est liquidé au départ de la retraite (les régimes du secteur privé liquident un montant). Par la suite, et à tout moment, la pension est recalculée sur la base du salaire liquidable d'activité perçu par un agent bénéficiant de la même position de rémunération et de la même catégorie de prime de travail.

Les retraités de la SNCF ont donc un taux de remplacement garanti, alors que ceux du secteur privé ont un pouvoir d'achat garanti. La péréquation répercutée sur les pensions les mesures salariales à caractère général (applicables à tous les cheminots, ou à toute une catégorie). Les différentes mesures salariales

intervenues au cours de l'exercice 2006 ont donc entraîné une augmentation des pensions par rapport au niveau atteint au 31 décembre 2005 :

- 0,3 % au 1^{er} janvier 2006,
- 0,9 % au 1^{er} avril 2006,
- 1,4 % au 1^{er} juillet 2006,
- 1,8 % au 1^{er} octobre 2006.

Par ailleurs, il a été procédé à partir de 2006 à une vente des immeubles de rapport de la Caisse, dégageant un produit exceptionnel estimé à 119 millions d'euros en 2006, duquel il convient de soustraire la valeur nette comptable résiduelle, à hauteur de 20,9 millions d'euros et à 14,94 millions d'euros en 2007.

La subvention d'équilibre de l'État s'est élevée à 2 469,9 millions d'euros en 2006 au lieu de 2 459 millions d'euros selon les crédits inscrits en loi de finances initiale. Elle est prévue à 2 771 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007 et 2 923 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2008. Ces données diffèrent quelque peu des éléments figurant dans le rapport de septembre 2007 de la commission des comptes de la sécurité sociale qui indiquent 2 788,5 millions d'euros de subvention d'équilibre en 2007 et 2 924,6 millions d'euros en 2008. Il est à noter que les comptes de la caisse de retraites de la SNCF pour 2006, retracés dans le tableau qui précède, mentionnent un besoin de contribution de l'État de 2 636,3 millions d'euros, alors que la subvention effectivement versée avait été de 2 469,9 millions d'euros. Une contribution supplémentaire de l'État pourrait être demandée éventuellement en loi de finances rectificative pour 2007.

L'évolution du montant de la subvention d'équilibre versée par l'État à la SNCF de 2000 à 2006 est retracée dans le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT

(en euros)

Année	Montant de la subvention d'équilibre de l'État
2000	2 131 240 000
2001	2 223 320 000
2002	2 282 387 000
2003	2 339 000 000
2004	2 431 000 000
2005	2 526 550 000
2006	2 469 919 715
2007 (loi de finances initiale)	2 771 000 000
2008 (projet de loi de finances)	2 923 000 000

Source : Ministère de l'Écologie du développement et de l'aménagement durables.

La SNCF estime que, quelle que soit l'évolution des effectifs cotisants, le rapport démographique du régime de retraites devrait s'améliorer dans les 30 à 40 années à venir, compte tenu de la diminution inéluctable du nombre des pensionnés (d'environ 25 % d'ici 2030). Les projections sont établies sur la base de données au 31 décembre 2005 et ont été menées en euros constants 2005. Les hypothèses retenues pour ces projections sont celles qui ont été adressées à la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) en juillet 2007 :

- baisse des effectifs cotisants de 1,5 % de 2007 à 2010 et de 1 % en 2011 ;
- taux d'inflation de 1,5 % ;
- revalorisation des salaires du montant de l'inflation ;
- revalorisation des pensions de 1,5 % en plus de l'inflation.

En dehors de la subvention de l'État, le régime de retraites de la SNCF bénéficie des compensations inter-régimes et entre régimes spéciaux, qui participent à l'équilibrage de ses comptes. L'évolution du montant de l'ensemble des compensations ainsi perçues par le régime est résumée dans le tableau suivant.

MONTANT DES COMPENSATIONS REÇUES PAR LA SNCF

(en millions d'euros)

	2006	2007 (p)	2008 (p)
Compensation inter-régimes	9	10	10
Compensations entre régimes spéciaux	280	227	178
Contribution de l'État	2 459	2 771	2 923
TOTAL	2 756,1	3 016,2	3 111

Source : Ministère de l'Écologie du développement et de l'aménagement durables

Pour le long terme (2015-2050), les projections ont été établies sur la base du modèle utilisé pour les dernières projections du Conseil d'orientation des retraites. Certaines hypothèses du modèle ont toutefois été revues de manière à prendre en compte des données plus récentes :

- taux d'inflation stable à 2,0 % ;
- taux de revalorisation des pensions égal à l'inflation ;
- évolution du salaire annuel de 1,5 % au-delà des prix ;
- baisse des effectifs cotisants de 1 % entre 2011 et 2020, stabilité ensuite.

Vos Rapporteurs spéciaux constatent que, si la dotation budgétaire prévue pour 2008 semble en adéquation avec les données issues de la Commission des comptes de la sécurité sociale, celle de 2007 apparaît inférieure aux besoins de quelque 18 millions d'euros. L'État doit par ailleurs effacer la dette accumulée au 31 décembre 2006 et qui atteignait près de 215 millions d'euros.

**PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCIÈRES
DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF**

(en millions d'euros courants)

	2015	2020	2030	2050
Effectifs				
Cotisants	146 889	139 690	139 690	139 690
Retraités de droit direct	190 146	180 788	167 172	154 373
Retraités réversataires	94 550	82 884	69 401	56 563
Rapport démographique (en %)	61,9	62,9	69,2	76,5
Charges				
Pensions	4 694	4 466	4 067	3 489
Autres charges	126	125	122	119
Total des charges (A)	4 820	4 590	4 190	3 609
Produits				
Subvention de l'État (B)	3 218	3 043	2 552	1 468
Cotisations salariales	1 602	1 547	1 637	2 141
Total des produits	4 820	4 590	4 190	3 609
Ratio B/A (en %)	67	66	61	41

Source : Ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durables

2.– Le régime de retraite de la RATP

L'article 31 de la loi du 21 mars 1948 a institué le régime spécial de retraite de la RATP, qui se substitue aux régimes de droit commun (régime général et régime complémentaire) en ce qui concerne les agents du cadre permanent, ainsi que les retraités RATP et leurs ayants droit. Assurant le versement des pensions de quelque 32 000 retraités de droit direct et de leurs 12 000 ayants droit, ce régime spécial de retraite est structurellement déficitaire.

a) L'adossement en cours au régime général

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

L'adossement de la nouvelle caisse aux régimes de droit commun, – le régime général géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO –, est en cours. Compte tenu des différences de situation, notamment démographiques,

entre le régime spécial de la RATP et le régime général, la neutralité financière de l'adossement pour ce dernier sera assurée par le versement à la CNAV d'une soulte financée par l'État dont le montant pourrait être compris entre 500 et 700 millions d'euros (il était question de 700 millions d'euros l'an dernier). Les droits non repris par les régimes de droit commun, dits « droits spécifiques » ou « chapeau », et qui correspondent essentiellement aux départs anticipés avant 60 ans, passés ou futurs, feront l'objet d'une contribution spécifique de l'État, dans la limite d'un effectif de 45 000 agents. La totalité des droits spécifiques passés, validés au 31 décembre 2005, est financée par le budget de l'État. Les droits spécifiques futurs, acquis à partir du 1^{er} janvier 2006, sont financés par le budget de l'État dans la limite d'un volume d'emplois statutaires de la RATP de 45 000. Au-delà de cette limite, ils seront à la charge de la RATP.

Les engagements de retraite de la RATP avaient été estimés en 2004 à 20 milliards d'euros, montant non actualisé depuis.

Les conditions et modalités de l'adossement font l'objet de négociations qui n'ont toutefois pas encore abouti.

b) Les règles en vigueur

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le taux de cotisation au régime de retraite de la RATP est de 18 % pour l'employeur et de 12 % pour le salarié. L'impact de l'augmentation du taux de cotisation des salariés (de 7,85 % à 12 %) sur le montant de la rémunération nette du personnel de la régie est intégralement compensé, sans créer de nouveaux droits à la retraite. Ce taux s'applique à une assiette comprenant le traitement et la prime de nuit. Pour le régime des fonctionnaires civils et militaires, le taux de cotisation est de 7,85 % pour l'agent et s'applique au traitement indiciaire hors primes.

L'âge de départ, à la RATP (à l'initiative de l'agent ou de l'entreprise), varie selon l'emploi occupé : 60 ans pour les personnels sédentaires, 55 ans pour les agents de maintenance, 50 ans pour les agents d'exploitation. Les personnels sédentaires doivent compter 30 années de service et les agents d'exploitation et de maintenance 25 années. Pour les fonctionnaires civils de l'État, l'âge de départ à la retraite est de 60 ans et de 55 ans pour les agents placés en service actif (si ces derniers ont au moins 15 années de service).

Dans le régime de la RATP, les services retenus pour le calcul de la pension comprennent les services accomplis au cadre permanent depuis l'âge de 18 ans, les services contractuels validés et le service militaire ainsi que le temps passé en détention ou en déportation. Le salaire de référence est la rémunération des six derniers mois ; la pension est de 2 % des émoluments de base par annuité liquidable. Dans la fonction publique d'État les services retenus sont les services accomplis comme titulaire, contractuel ou stagiaire et le service militaire ; le salaire de référence est la rémunération des six derniers mois.

La règle de 37,5 annuités accomplies dans le régime de la RATP permet la liquidation d'une pension à taux plein, soit 75 % du dernier salaire brut sur la base d'un taux d'annuité constant de 2 %. Quand la durée validée dans le régime spécial est inférieure à 37,5 annuités, la pension est proratisée mais sans application de décote. Pour les salariés du régime général, la durée d'assurance pour obtenir une pension à taux plein avant 65 ans est déjà de 40 annuités et la durée de services pour les agents des trois fonctions publiques est portée progressivement à 40 annuités d'ici à 2008. Les bonifications d'annuités en raison de la nature des emplois occupés permettent aux agents de la RATP de prendre une retraite complète à partir de 50 ans ou de 55 ans. À la RATP, près de 85 % des emplois sont classés dans les catégories actives permettant de bénéficier de bonifications. Ainsi, l'âge de départ moyen est plus bas qu'à la SNCF (53,7 ans au lieu de 54,5 ans, selon le PAP pour 2008).

c) Un régime en déficit structurel

Le tableau suivant, transmis par la Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRPRATP), précise les dépenses et recettes du compte retraite du régime de la RATP de 2006 à 2008.

COMPTES DE LA CAISSE DE RETRAITES DE LA RATP

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008
Produits	786,5	827,18	870,03
- cotisations d'assurance vieillesse	392,1	404,65	418,00
- dotation d'équilibre de l'État	390,1	416,03	445,53
- contribution de gestion administrative	4,3	6,5	6,5
Charges	786,5	827,18	870,03
- prestations (y compris les charges techniques)	782,2	820,68	863,53
- charges de gestion administrative	4,3	6,5	6,5
Solde	0	0	0

Source : Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRPRATP)

Le rapport démographique (rapport du nombre de cotisants au nombre de pensionnés) est de 1,01 en 2006. Ce ratio traduit une augmentation du nombre de cotisants moins rapide (+ 1 %) que celui des pensionnés (+ 1,2 %). Ce rapport serait de 0,985 en 2007 et 0,965 en 2008.

En 2006, le nombre de retraités a augmenté faiblement par rapport à 2005 (+ 1,2 %). Plus précisément, les effectifs titulaires de pensions directes de vieillesse croissent (+ 1,9 % en 2006 contre 1,5 % en 2005), alors que les titulaires de pensions de réversion diminuent (- 0,7 %).

En 2007 et 2008, les prestations légales (stricto sensu, sans les charges techniques) augmenteraient plus vite qu'en 2006 (+ 5,2 % et + 5,3 % respectivement). Ces hausses résulteraient des revalorisations des pensions, et d'un effet volume supérieur à celui de 2006, le nombre de départs devant s'accélérer (environ 2 000 départs à la retraite contre environ 1 500 auparavant).

Il est à noter que les revalorisations des pensions à la RATP sont opérées selon des modalités spécifiques, comme à la SNCF. La revalorisation des pensions est basée sur l'évolution négociée des salaires à laquelle on ajoute un coefficient de revalorisation des pensions. Concrètement, pour 2007 et 2008, l'évolution négociée des salaires est de 1,5 % plus 0,3 % de coefficient de revalorisation des pensions soit 1,8 % pour chaque année.

En 2008, les prestations sociales versées hors charges techniques (plus de 95 % des charges) représenteraient près de 832 millions d'euros.

La subvention de l'État au régime de retraite de la RATP couvrait les frais de gestion jusqu'en 2005, qui se sont élevés cette année-là à 4,6 millions d'euros. Depuis le 1^{er} janvier 2006, le budget de gestion de la nouvelle caisse de retraites est financé par une cotisation de la RATP, dont le taux a été fixé pour 2006 à 0,43 % du montant des rémunérations versées par la RATP : dans ce cadre, la CRPRATP a adopté son budget de gestion qui s'élève à 6,7 millions d'euros, budget qui intègre des frais de première installation. Les frais de gestion sont en augmentation. Les frais de gestion liés aux pensions de retraite de la RATP se sont élevés en 2006 à 5,5 millions d'euros et ils sont estimés à 6,5 millions d'euros en 2007 et 2008.

La subvention d'équilibre prévue par la loi de finances initiale pour 2006 s'élevait à 374 millions d'euros et, compte tenu d'une ouverture en loi de finances rectificative, les crédits ouverts ont atteint 390,1 millions d'euros.

La subvention d'équilibre votée en loi de finances pour 2007 s'élevait à 354 millions d'euros, ce qui apparaît comme très insuffisant. Ce montant a été déterminé sur l'hypothèse d'un adossement effectif de la caisse de la RATP au régime général et aux régimes complémentaires de base. Le rapport précité, de septembre 2007, de la commission des comptes de la sécurité sociale fait état d'une contribution prévisionnelle de 420 millions d'euros pour 2007 et de 451,2 millions d'euros pour 2008.

Pour 2007, le montant de la subvention a été initialement fixé à 354 millions d'euros et est versé sous forme de dotation mensuelle à la Caisse. Il est d'ores et déjà prévisible que ce montant sera insuffisant et ne permettra pas à la Caisse de financer ses charges techniques jusqu'à la fin de l'année. Le besoin supplémentaire de financement est estimé par le MEDAD à 62,03 millions d'euros (en droits constatés) afin de permettre d'équilibrer le compte du régime en 2007, ce qui porterait à 416,03 millions d'euros la subvention de l'État.

Le décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a en conséquence ouvert 60 millions d'euros pour couvrir ce besoin de financement.

Le calcul du montant de la subvention de l'État en 2008 est effectué à partir des hypothèses suivantes : une augmentation du nombre des pensionnés de 1,37 % ; une hausse des salaires de 1,5 % ; une majoration de coefficient servie

aux retraités pour 0,3 % ; l'effet glissement (les pensions des entrants sont plus élevées à catégorie égale que les pensions des sortants du régime).

Compte tenu de ces hypothèses, le montant de la subvention de l'État en 2008 s'élève à 390 millions d'euros, alors même que la caisse de retraite n'est toujours pas adossée aux régimes de base et complémentaires. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, et faute d'un adossement intervenu avant le 31 décembre 2007, on ne peut que constater l'insuffisance de cette dotation.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, la dotation nécessaire devrait être portée, en l'absence d'adossement, au montant de 420 à 430 millions d'euros, ce qui semble faible au regard des besoins estimés par la commission des comptes de la sécurité sociale (451 millions d'euros).

Les prévisions à moyen terme pour 2009 et 2010 hors mécanisme d'adossement, communiquées par le Gouvernement, font état d'une subvention d'équilibre de l'État qui atteindrait 488,18 millions d'euros en 2009 et 517,83 millions d'euros en 2010.

d) Des perspectives financières et démographiques préoccupantes

L'évolution du rapport démographique à moyen terme de la RATP est retracée dans le tableau suivant, qui met en évidence une nette dégradation de la situation et des perspectives par rapport aux données transmises à la Commission des finances il y a un an. En effet, le rapport démographique entre cotisants et retraités de droit direct était de 1,57 en 2005 et prévu à 1,45 en 2010. Le tableau ci-après ramène cette prévision à 1,25 en 2010.

ÉVOLUTION DU RAPPORT ACTIFS/RETRAITÉS DE LA RATP

	2007	2008	2009	2010
Nombre de cotisants	44 040	44 160	43 960	43 750
Nombre de pensionnés directs	32 650	33 600	34 500	35 000
Nombre de pensionnés dérivés	12 063	12 000	12 000	12 000
Rapport démographique cotisants/retraités de droit direct	1,35	1,31	1,27	1,25

Source : d'après les données transmises par le ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables. Hors pensions d'invalidité.

Le ratio démographique entre le nombre de cotisants et le nombre de pensionnés de droit direct tend donc à se dégrader à long terme. S'agissant du ratio cotisants/ensemble des pensionnés sur le long terme, le quatrième rapport du Conseil d'orientation des retraites, de janvier 2007, prévoyait un rapport de 1,06 en 2020 et 0,83 en 2050. Les données transmises à vos Rapporteurs spéciaux permettent de calculer un rapport de 0,98 en 2007 pour une prévision de 0,93 en 2010 et donc sont plus pessimistes que le rapport du Conseil. Ce ratio serait de 0,99 en 2007 et 0,97 en 2008 selon la commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2007).

3.- Les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer

Les agents du secteur public des transports d'Afrique du Nord et d'outre-mer (chemins de fer et transports urbains) relevaient autrefois de règlements locaux pour les carrières, la sécurité sociale et la retraite. Par suite des événements survenus en Tunisie, au Maroc et en Algérie et de la nationalisation des différents réseaux au moment de l'indépendance de ces États, le Gouvernement français a pris des mesures afin de sauvegarder les droits du personnel et d'assurer la continuité de leur carrière en France. Peu de temps après, les caisses locales, débitrices légales des pensions pour les anciens agents français, ont été dans l'impossibilité de faire face à leurs engagements et l'État français s'est substitué à ces caisses en garantissant les pensions de ces anciens agents.

Les retraites des anciens agents du chemin de fer franco éthiopien sont également versées par l'État français à la suite de la défaillance de la compagnie franco éthiopienne en 1977.

Des conventions ont été passées entre l'État, d'une part, la SNCF, la RATP et la Caisse des dépôts et consignations, d'autre part, pour assurer le versement des pensions de retraites à ces anciens agents. La Caisse des retraites du personnel de la RATP (CRPRATP) s'est substituée à la RATP en 2006. De même, la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF) s'est substituée à la SNCF en 2007.

8 838 bénéficiaires anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer étaient dénombrés au 31 décembre 2006 à comparer à 9 269 bénéficiaires au 31 décembre 2005. Le nombre de pensionnés en 2008 est estimé à 8 157. Ces régimes sont donc en extinction, les seuls nouveaux bénéficiaires sont les conjoints survivants au titre de la réversion.

Une dotation de 69,57 millions d'euros est prévue, destinée à la garantie de ces pensions. Le tableau suivant présente la décomposition de ces crédits.

GARANTIES DE RETRAITE DES ANCIENS AGENTS DES SERVICES PUBLICS D'AFRIQUE DU NORD ET D'OUTRE-MER

(en euros)

	Bénéficiaires	Coût
Chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger-Méditerranée	7 961	68 350 000
Transports urbains tunisiens et marocains	171	1 087 000
Réseau franco éthiopien	25	130 000

Source : projet annuel de performances.

Il convient enfin de souligner qu'outre ces garanties de retraite, 63 000 euros sont prévus en 2008 au titre des contributions à d'autres régimes spécifiques, qui correspondent aux anciens « petits cheminots » : la population concernée est estimée à 196 retraités des transports en commun de la région lyonnaise, du chemin de fer de la Mure, ainsi que des agents de l'ancienne Caisse autonome mutuelle de retraites (CAMR) fermée le 1^{er} octobre 1954.

III.- LES RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS

L'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) est une direction d'administration centrale et un établissement public administratif chargé de la gestion du régime de sécurité sociale des marins qui couvre les risques maladie, accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), et vieillesse. L'ENIM administre deux caisses, la caisse de retraite des marins (CRM), chargée du service des pensions et autres prestations de vieillesse, et la caisse générale de prévoyance (CGP), qui gère tous les autres risques de prévoyance sociale, selon les modalités adaptées à la profession (accidents du travail, maladie, maternité, invalidité, décès, pertes d'effets maritimes en cas d'avarie ou de naufrage).

Sur un budget de 1,6 milliard d'euros, plus de 97 % des dépenses de l'ENIM sont des dépenses obligatoires de prestations d'assurance maladie, de pensions de retraite et d'invalidité, ainsi que des participations au budget global hospitalier et au financement de divers fonds de protection sociale.

Le tableau suivant retrace les prévisions de dépenses et de recettes de l'ENIM pour 2007 et 2008.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENIM

(en millions d'euros)

	Budget primitif 2007	Projet de budget 2008	Variation 2007/2008 (en %)
Dépenses			
Pensions vieillesse	1 085,4	1 068,1	- 1,5
Prévoyance	421,1	426,7	1,3
<i>-dont pensions invalidité/amiante</i>	63	61,4	- 2,5
<i>-dont prestations maladie, maternité, AT-MP, et prestations diverses</i>	358,1	365,3	2
Action sanitaire et sociale	7,4	7,4	0
Participations, contributions et régularisations sur opérations techniques	8	11	37,5
Dépenses de fonctionnement et de gestion	30	30	0
Charges exceptionnelles et provisions	37,2	36,9	- 0,7
Total dépenses	1 589	1 580,6	- 0,53
Recettes			
Cotisations et contributions	167,4	166,9	-0,32
Compensations inter-régimes, transferts CSG, FSV-FSI	433,5	419,5	-3,23
Prises en charge de cotisations par l'État et l'ACOSS	61	66,1	8,4
Autres produits	34,2	34,1	- 0,23
Subventions	892,9	894	0,12
<i>-dont subventions versées par l'État</i>	718,6	719	0,1
<i>-dont subventions versées par le régime général</i>	174,3	175	0,4
Total recettes	1 589	1 580,6	- 0,53

Source : Ministère de l'Écologie du développement et de l'aménagement durables.

La subvention d'équilibre versée par l'État à l'ENIM, qui constitue l'intégralité des dépenses du programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*, s'élève à 719 millions d'euros en 2008 contre 718,6 millions d'euros en 2007. Cette stabilité s'explique principalement par une diminution attendue de 1,5 % des pensions de vieillesse liée à une baisse du GVT ainsi que celle des pensions d'invalidité (-2,5 %). Ces prévisions ne sont pas corroborées par le rapport de septembre 2007 de la commission des comptes de la sécurité sociale qui fait état, au contraire d'une légère augmentation des prestations légales « vieillesse ». Elles sont rendues aléatoires par la mesure d'exonération des contributions patronales et des cotisations salariales à la pêche, annoncée par le Président de la République au Guilvinec le 6 novembre 2007.

A.- DES DÉPENSES OBLIGATOIRES EN DIMINUTION

1.- Les prestations de retraite

Le montant des pensions versées par la Caisse de retraite des marins (CRM) s'élèvera à 1 068 millions d'euros en 2008, dont 711,3 millions d'euros proviennent de la subvention pour charges de service public de l'État.

Le régime social des marins est en déficit structurel : il compte 37 825 actifs pour 118 869 pensionnés. En 2008, les charges à ce titre diminueront de 1,1 % en raison de l'évolution des salaires forfaitaires estimée à +1,4 % (au lieu de +1,75 % en 2007), de la croissance du nombre des pensionnés (+1,2 %), conjuguée à un « glissement vieillesse technicité » (GVT) estimé à -0,7 %.

Les perspectives démographiques à moyen et long termes proviennent des travaux de prévision effectués pour le Conseil d'orientation des retraites (COR). Le rapport démographique est obtenu à partir des prévisions réactualisées effectuées par l'ENIM et s'établit comme suit pour les années 2006, 2010, 2020 et 2050.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ACTIFS ET DE PENSIONNÉS DE L'ENIM

Année	Effectifs des actifs cotisants (1)	Effectifs pensionnés de droit direct	Effectifs pensionnés de droit dérivé	Total pensionnés (2)	Rapport démographique (2) / (1)
2006	37 825	73 599	45 270	118 869	3,14
2010	37 892	66 559	47 775	114 334	3,02
2020	37 139	52 829	48 485	101 314	2,73
2050	34 967	44 553	20 594	65 147	1,86

Source : Établissement national des invalides de la marine.

Le ratio cotisant/pensionné est stable et bas, à 0,30. Un tournant peut être observé après 2010, puisque les effectifs pensionnés commenceront à diminuer.

Le tableau ci-dessous retrace les projections des cotisations et des pensions jusqu'en 2050. Pour cette simulation, deux hypothèses de revalorisation des pensions ont été retenues : l'une qui suppose une revalorisation des pensions au niveau des prix, et qui a été appliquée par l'ENIM depuis 1992, l'autre qui implique une revalorisation des pensions identique à l'évolution du salaire moyen par tête.

**PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU RÉGIME DE RETRAITE
ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS**

(en millions d'euros)

	Hypothèse de revalorisation des pensions au niveau des prix			Hypothèse de revalorisation des pensions égale à l'évolution du SMPT ⁽¹⁾		
	2010	2020	2050	2010	2020	2050
Charges						
Masse des pensions sur l'année	1 021,6	934,5	623,0	1 070,4	1 190,7	1 460,9
Action sociale	4,1	4,3	3,8	4,3	4,9	7,3
Dépenses de gestion	20,9	22,1	19,1	21,9	24,9	37,2
Produits						
Total cotisations et FSV Majoration enfant et chômage	133	131,1	123,7	146,6	173,4	279,3
Recettes diverses	11,5	10,7	7,3	12,8	15,4	19,5
Produits financiers	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4

(1) Salaire moyen par tête.

Source : Ministère de l'Écologie du développement et de l'aménagement durables

2.– La prévoyance des marins

Les dépenses au titre de la prévoyance devraient atteindre 426 millions d'euros en 2008 au lieu de 421 millions d'euros en 2007. Aucune dotation budgétaire n'est prévue à ce titre.

Depuis 2006, l'ENIM est adossé financièrement au régime général et, à ce titre, reçoit du régime général une subvention pour cette action : 174 millions d'euros ont été prévus pour 2006 et 2007, montant qui sera porté à 175 millions d'euros en 2008.

Ainsi, pour 2008, les dépenses de pensions d'invalidité, en diminution de 2 %, s'élèveront à 61,4 millions d'euros, servies par la Caisse générale de prévoyance (CGP). Les dépenses d'assurance maladie servies par la CGP sont quant à elles estimées à 365 millions d'euros.

3.– Les dépenses d'action sanitaire et sociale

L'ENIM finance également l'action sanitaire et sociale en faveur des populations qu'il protège en servant des prestations extralégales aux marins, pensionnés et ayants droit, ainsi qu'en subventionnant des institutions sociales du

monde maritime œuvrant dans les domaines de l'amélioration des conditions de vie des gens de mer et de la prévention des risques liés à leur activité.

L'action sanitaire et sociale de l'ENIM est dotée de 7,7 millions d'euros en 2008 comme en 2007. La moitié environ des crédits finance l'aide aux personnes âgées, et le reste les subventions aux institutions sociales et de prévention maritimes, les aides financières individuelles aux marins et à leurs familles, et enfin, l'aide aux personnes handicapées.

4.– Les dépenses de fonctionnement

Au titre des charges d'exploitation, les frais de personnel de l'établissement, d'un montant de 22 millions d'euros, diminuent de 1,8 %. Les crédits de fonctionnement informatique s'établissent quant à eux à 3,8 millions d'euros contre 3,3 millions d'euros en 2007, soit une hausse de 15,2 %. Les autres frais de fonctionnement, hors informatique, s'élèvent à 4,5 millions d'euros et restent stables.

B.– DES RECETTES EN DIMINUTION CONTINUE

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

1.– Les cotisations des marins et contributions des armateurs

Elles constituent les principales recettes spécifiques de l'ENIM et représentent près de 11 % de ses produits. Ces cotisations et contributions à la caisse générale de prévoyance (CGP) et à la caisse de retraite des marins (CRM) sont assises sur l'évolution des salaires forfaitaires (corrigée du glissement vieillesse technicité – GVT- et de l'évolution du taux d'activité). Les salaires forfaitaires, quant à eux, sont revalorisés au moins une fois par an selon une progression comparable à l'évolution des pensions du régime général, telle qu'elle est fixée par la loi sur le financement de la sécurité sociale.

Les marins et armateurs cotisent à chaque caisse – prévoyance et retraite – sur la base d'un taux représentant une fraction du salaire forfaitaire journalier par catégorie de marins. Les marins sont en effet classés en 20 catégories, selon les fonctions qu'ils occupent à bord des navires, les caractéristiques des navires et le type de navigation. À chaque catégorie correspond un salaire forfaitaire. L'assiette des cotisations et contributions est constituée par le salaire forfaitaire journalier attaché aux catégories, multiplié par le nombre de jours de service accomplis. Les

taux des cotisations et des contributions des marins sont déterminés par voie réglementaire et sont stabilisés depuis le 1^{er} janvier 1998.

Toutefois, ces produits spécifiques sont affectés par des dispositifs législatifs et réglementaires d'allègements de taux de cotisations et d'exonérations de charges sociales, pris dans le cadre de mesures d'aide à l'emploi. Ainsi la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 portant création du registre international français (RIF) exonère, à compter du 1^{er} janvier 2006, certaines entreprises d'armement maritimes de la contribution patronale pour les équipages employés à bord de navires affectés à des activités de transports maritimes soumises à titre principal à une concurrence internationale effective. La baisse des contributions patronales au titre de la CGP et de la CRM, chiffrée à 41,2 millions d'euros, est compensée par l'État, au même titre que les allègements de charges sociales accordés dans le cadre des mesures d'aides à l'emploi et d'exonérations de cotisations sociales prévues par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

En 2008, l'ensemble des cotisations (pour tous les risques) devrait représenter 166,9 millions d'euros.

2.- Les compensations inter-régimes et les transferts sociaux

Ces compensations, qui comprennent la compensation des pertes de cotisations liées à la contribution sociale généralisée (CSG), s'établissent en moyenne à environ 26 % des recettes de l'établissement, et atteindront 419,5 millions d'euros en 2008.

3.- Les produits divers

Ils s'élèvent environ à 2 % des recettes et intègrent notamment la subvention du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), les recours contre les tiers responsables et intérêts moratoires, les majorations de contributions patronales pour non assurance des navires, le Fonds national de solidarité, les dons et legs faits à l'établissement ainsi que les remboursements de charges par l'État. Ils s'établiront à 34,1 millions d'euros en 2008.

4.- Le financement par la CNAMTS

En application de l'article 42 de la loi de finances pour 2006 relatif à l'adossement financier du régime de l'assurance maladie des marins au régime général d'assurance maladie, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) contribue à l'équilibre de la branche maladie à hauteur de 175 millions d'euros en 2008, ce qui a pour effet de substituer cette dernière à l'État pour la prise en charge de la part de la subvention nécessaire à équilibrer les charges de l'assurance maladie du régime des marins.

5.- La subvention d'équilibre versée par l'État

Elle représente le solde des produits précités, soustraits des prévisions de dépenses et s'établit en 2008 à 719 millions d'euros, elle est donc pratiquement stable. Il est à noter que le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, de septembre 2007, fait état d'un besoin de subvention d'équilibre de 751,7 millions d'euros en 2008 pour la branche vieillesse de l'ENIM. La différence s'expliquerait par un déficit de coordination entre la direction du budget et la direction de la sécurité sociale. Il est à noter également que le décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance précité a annulé 35 millions d'euros de subventions budgétaires à l'ENIM alors que la dotation prévue pour 2007 est en adéquation avec les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale, et donc nécessaire à l'équilibre du régime de retraites des marins. Selon le MEDAD, les besoins étant inférieurs aux prévisions depuis plusieurs années, la trésorerie aurait augmenté à hauteur de 71 millions d'euros à l'ENIM, dont 35 millions seront donc ponctionnés comme gage des ouvertures de crédits à titre d'avance par le décret du 26 octobre 2007.

Cette annulation serait relativement indolore, compte tenu d'un besoin de subvention ramené à 688 millions d'euros en gestion 2007.

Toutefois, l'équilibre des comptes de l'ENIM en 2008 demeure incertain pour plusieurs raisons. Une nouvelle annulation de crédits serait envisagée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007, à hauteur d'environ 30 millions d'euros, ce qui ramènerait la trésorerie de l'ENIM à 35 millions d'euros environ, niveau difficilement supportable par l'établissement public. Par ailleurs, le Président de la République a annoncé le 6 novembre 2007 au Guilvinec une mesure d'exonération des contributions patronales et des cotisations salariales à la pêche qui pourrait représenter un coût proche d'environ 50 millions d'euros pour les six mois prévus. Ce coût serait évidemment plus élevé en cas de prorogation de cette mesure.

IV.- LES RÉGIMES DES MINES, DE LA SEITA ET LES AUTRES RÉGIMES

Les régimes sociaux et de retraite concernés par ce programme ont pour point commun d'être des régimes spéciaux de retraite en rapide déclin démographique, voire quasiment éteints pour certains. L'État, au travers de ce programme, manifeste la solidarité de la Nation envers ces régimes en leur versant des subventions d'équilibre et il demande, en contrepartie, des efforts d'efficacité de gestion aux organismes gestionnaires.

En 2008, 928,05 millions d'euros de subventions sont destinés à équilibrer ces régimes. Les dotations diminuent de 4,6 % par rapport à 2007.

A.- LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES

Le régime spécial de sécurité sociale minière gère l'ensemble des garanties liées aux risques maladie, accidents du travail, maladies professionnelles, invalidité, vieillesse, ainsi qu'un régime particulier de retraites,

qui présente la caractéristique d’être un régime professionnel dont les critères d’affiliation conduisent à dégager deux types d’activité : l’extraction proprement dite, d’une part, et le personnel de gestion administrative et sanitaire des caisses régionales des mines (CARMI).

1.– Les spécificités et le poids du régime : un legs historique

Les perspectives financières du régime sont d’abord tributaires du passé : l’importance de l’activité d’extraction minière employant une forte main-d’œuvre laisse un héritage pour la branche vieillesse qui se traduit par une charge importante même si elle est en diminution, comme le montre le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE COTISANTS ET DE BÉNÉFICIAIRES DE PRESTATIONS DEPUIS 1995

Année	Nombre d’actifs cotisants	Effectifs des bénéficiaires de prestations		
		Droits propres	Droits dérivés	Ensemble
1995	29 585	260 852	156 511	417 363
1996	27 573	257 094	157 307	414 401
1997	25 886	253 391	158 091	411 482
1998	23 829	249 005	158 798	407 803
1999	22 326	244 582	159 419	404 001
2000	20 935	239 070	159 580	398 650
2001	19 822	234 543	159 912	394 455
2002	18 586	228 538	159 340	387 878
2003	16 939	222 873	158 629	381 502
2004	15 305	217 466	158 773	376 239
2005	13 309	215 067	159 001	374 068
2006	11 712	205 451	155 882	361 333

Source : rapport de gestion 2004 CANSSM et depuis 2005 : CDC, retraite des mines

Ensuite, la spécificité de la profession explique qu’il s’agit d’un régime particulier par rapport au régime général ou à celui de la fonction publique : en effet, 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. Ainsi :

- la pension normale de vieillesse est attribuée à 55 ans et rémunère 120 trimestres au moins de services. Elle peut être attribuée dès 50 ans aux mineurs justifiant au moins 80 trimestres de services au fond ;

- les pensions proportionnelles sont versées, à partir de 55 ans, si le mineur justifie d’au moins 60 trimestres de services. Si la durée de services est inférieure à 60 trimestres, les mineurs bénéficient d’une pension proratisée au lieu d’une rente. Une pension de coordination calculée selon les règles du régime général est versée aux assurés de 60 ans et plus ou aux veuves de plus de 55 ans si le montant est supérieur à celui de la pension minière.

2.– Une profonde réorganisation du régime

Ces spécificités, qui expliquent la dégradation du régime de retraite des mineurs, ont conduit à une réorganisation du régime en 2005. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est désormais chargée de la gestion du risque vieillesse et invalidité, et du recouvrement des cotisations pour tous les risques. La Caisse nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) dirige et coordonne l'ensemble des actions des organismes du régime minier et assure le financement et la trésorerie commune des différentes prestations. Elle est aussi caisse unique pour la gestion du risque maladie et des accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP).

Sept unions régionales, destinées à devenir des Caisses régionales des mines (CARMI) sont chargées de la liquidation des prestations AT/MP. Elles assurent également la gestion de l'action sanitaire et sociale des personnes âgées et elles assureront à terme celle de l'offre de soins.

3.– L'évolution de la subvention de l'État

La subvention d'équilibre de l'État s'est élevée à 628 millions d'euros en 2004, à 576 millions d'euros en 2005, puis 680 millions d'euros en 2006, 845 millions d'euros en 2007, pour venir s'établir à 800 millions d'euros en 2008.

Le tableau ci-après justifie les crédits demandés au regard du compte de résultat prévisionnel du régime de retraite.

FINANCEMENT DU RÉGIME DE RETRAITE DES MINES POUR 2008

(en millions d'euros)

Charges		Produits	
Pensions vieillesse invalidité veuvage	1 833,2	Cotisations	42,2
Autres charges techniques	9,2	Redevance hydrocarbures	2,8
Dotations aux provisions sur prestations	13	Total compensations	850,6
Charges financières	0	Autres produits d'exploitation	0,6
Charges exceptionnelles	0	Produits de gestion courante	29,5
Charges de gestion	53,5	Produits de cession d'éléments d'actifs	170
		Reprise sur amortissement et provisions	13,2
		Sous-total produits avant subvention	1 108,8
		Subvention de l'État	800
Total charges	1 908,9	Total produits	1 908,9

Source : projet annuel de performances

La variation s'explique par les paramètres du régime :

– la quasi-disparition des actifs, puisque le régime comptait au 1^{er} juillet 2007 359 505 pensionnés au total, dont 203 108 pensionnés de droit direct et 156 397 pensionnés de droit dérivé, pour seulement 10 296 cotisants ;

- et par une diminution attendue des compensations inter-régimes qui accroît la dépendance du régime vis-à-vis de ressources externes, les cotisations représentant moins de 3 % des produits.

Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, le solde de la branche vieillesse s'est établi à -81,7 millions d'euros en 2006. Il devrait s'équilibrer en 2007 et 2008 grâce à des plus values exceptionnelles sur des cessions immobilières de 45 millions d'euros en 2007 et 170 millions d'euros en 2008.

Hors opérations exceptionnelles, le solde de la branche vieillesse serait de -28 millions d'euros en 2007 et -176 millions d'euros en 2008, la subvention de l'État ne couvrant pas totalement la baisse de la compensation spécifique estimée à -17 % en 2007 et -19 % en 2008). La subvention de l'État, de 800 millions d'euros, en adéquation avec les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale, ne pourrait être suffisante qu'en cas de réalisation effective de 170 millions d'euros de cessions en 2008.

La CANSSM estimait les engagements du régime de retraite spécial à 25 milliards d'euros à la fin de 2004.

4.- Les perspectives démographiques et financières du régime

Le Gouvernement n'a pas transmis de nouvelles simulations sur les perspectives démographiques du régime. On peut donc se reporter au rapport sur le projet de loi de finances pour 2007 qui fait état de travaux du Conseil d'orientation des retraites.

Les perspectives s'appuient sur l'hypothèse de l'absence de recrutement. Les effectifs cotisants diminueraient rapidement. Ils seraient négligeables dès 2030 et, à l'horizon 2050, le régime ne compterait plus de cotisants. Les effectifs de retraités de droit direct diminueraient à un rythme de plus en plus rapide sur toute la période de projection. Jusqu'en 2020, la baisse serait en moyenne de 3,2 % par an. Entre 2020 et 2050, la diminution des effectifs de retraités serait plus forte (-7,4 % par an en moyenne), de telle sorte que le régime ne compterait plus que 13 000 retraités de droit direct en 2050 (et le double de retraités de droit dérivé).

La masse des cotisations diminuerait sur toute la période de projection, suivant la décroissance rapide des effectifs de cotisants, et serait nulle en 2050. La masse des pensions diminuerait à un rythme soutenu, qui s'accélérait au cours du temps (de -3,2 % par an en moyenne jusqu'en 2010 à -8,1 % par an en moyenne de 2040 à 2050), sous l'effet conjugué de la forte décroissance des effectifs de retraités et de la diminution de la pension moyenne sur la première moitié de la période. En 2050, la masse des pensions ne représenterait plus que 109 millions d'euros.

Les prévisions à moyen terme (2010) les plus récentes présentent une situation prévisible plus grave que celle évoquée. Ainsi, dès 2010, on ne compterait plus que 7 347 cotisants (au lieu de 11 012 selon les simulations de l'an dernier) et 340 318 pensionnés au lieu de 353 638.

B.– L'EXTINCTION PROGRESSIVE DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SEITA

1.– Les recettes du 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), qui est en extinction depuis 1984, fait l'objet d'une subvention d'équilibre de la part de l'État, qui 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 versé une contribution unique forfaitaire – soulte – de 400 millions de francs (61 millions d'euros) à l'organisme gestionnaire du régime spécial de retraite, c'est-à-dire l'association pour la prévoyance collective (APC) ⁽¹⁾. La gestion de cette soulte a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC-Ixis), l'objectif étant la restitution étalée jusqu'en 2026 du capital initial, majoré par les produits financiers. Au 1^{er} juillet de chaque année, la CDC verse 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.

L'attribution a été de 1,69 million d'euros en 2004, de 1,84 million d'euros en 2005, et de 1,92 million d'euros en 2006. Le versement 2007 s'est élevé à 3,04 millions d'euros et le versement 2008 est inscrit en prévisions pour le montant de 2,5 millions d'euros, qui est calculé hors produits financiers et donc inférieur à ce qu'il devrait être effectivement.

Les autres ressources du régime sont :

- des cotisations salariales précomptées sur le traitement statutaire des agents calculées aujourd'hui au taux de 7,85 % ;
- des cotisations patronales égales à 24,4 % des traitements statutaires ;
- le produit de la compensation vieillesse entre régimes spéciaux ;
- la participation du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du Fonds spécial invalidité (FSI) aux prestations non contributives.

2.– Les comptes du régime de la SEITA

Les comptes du régime de la SEITA étaient légèrement meilleurs que les prévisions pour les exercices 2004 et 2005. Pour 2006, la subvention réelle s'est

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

élevée à 117 millions d'euros, conformément à la prévision de 116,5 millions d'euros. Pour 2007, la subvention prévue est de 118 millions d'euros au lieu de 120,9 millions d'euros en loi de finances initiale.

PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SEITA

(en milliers d'euros)

	2005	2006	2007 (p)	2008 (p)
Recettes				
Cotisations patronales	13 562	11 752	11 500	10 500
Cotisations salariales	4 384	3 794	3 000	2 500
Contribution forfaitaire (soulte)	1 843	1 915	3 000	2 500
Compensation spécifique vieillesse	22 070	21 437	18 000	16 000
Participation FSV/FSI	5	5	5	5
Subvention de l'État	111 000	117 000	118 000	121 900
Total recettes	152 864	155 903	153 505	153 405
Dépenses				
Allocations	150 494	151 392	152 000	153 000
Allocations FSV/FSI	5	5	5	5
Frais de gestion	323	317	358	358
Total dépenses	150 822	151 714	152 363	153 363

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

Le besoin de subvention pour 2008, évalué à 121,9 millions d'euros, a été ajusté au vu des exercices précédents.

Cette subvention d'équilibre a été calculée à partir du budget prévisionnel présenté ci-dessous.

BUDGET PRÉVISIONNEL DE LA SEITA EN 2008

(en millions d'euros)

CHARGES		PRODUITS	
Pensions	153,10	Cotisations dont :	13
Frais de gestion	0,40	-salariales	2,5
		-patronales	10,5
		Compensations démographiques	16
		Contribution forfaitaire (soulte)	2,5
		Sous-total recettes avant subvention	31,5
		Subvention de l'État	121,9
TOTAL	153,5	TOTAL	153,5

Source : PAP

Le montant des pensions servies en 2008 est évalué à 153,4 millions d'euros, pour 9 876 allocataires dont 122 titulaires de pensions de réversion.

3.– Une dépendance croissante vis-à-vis du budget de l'État

Le tableau ci-dessous présente les perspectives financières et démographiques du régime à moyen terme, ainsi que les perspectives d'évolution de la subvention d'équilibre versée par l'État, qui en sont le corollaire.

PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU RÉGIME DE LA SEITA

(en milliers d'euros)

	2008	2009	2010	2015	2020
RECETTES					
Cotisations patronales	10 500	9 813	9 079	1 424	0
Cotisations salariales	2 500	2 336	2 162	339	0
Contribution forfaitaire (soulte)	2 500	2 000	2 000	2 000	2 000
Compensation spécifique vieillesse	16 000	10 000	7 000	0	0
Participation FSV / FSI	5	1	0	0	0
Subvention de l'État	121 900	129 440	133 644	152 103	137 310
TOTAL	153 405	153 590	153 884	155 867	139 310
DÉPENSES					
Allocations	153 000	153 279	153 572	155 551	139 027
Allocations FSV / FSI	5	5	5	5	5
Frais de gestion	358	307	307	311	278
TOTAL	153 363	153 590	153 884	155 867	139 310

Source : Association pour la prévoyance collective

À horizon 2015, les recettes du régime dépendront presque exclusivement de la subvention de l'État, qui sera donc amenée à augmenter pour atteindre près de 153 millions d'euros.

PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES DU RÉGIME DE LA SEITA

	2008	2009	2010	2015	2020
Nombre de cotisants	1 100	1 000	900	123	0
Nombre d'allocataires	9 876	9 700	9 528	8 741	7 076

Source : Association pour la prévoyance collective

Le poids conséquent du régime de retraite sur le budget de l'État s'explique en effet par la disparition progressive des ressources propres, avec dès 2010, 900 cotisants pour 9 528 allocataires.

C.– LES AUTRES RÉGIMES

Les participations de l'État au régime de retraite de l'Imprimerie nationale, à la caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer (CRRFOM) et à la liquidation de l'Office de radiodiffusion et télévision française (ORTF) se traduisent par le versement de subventions à différents organismes de gestion de régimes quasi éteints aux effectifs de quelques dizaines de retraités. L'extinction progressive de ces régimes explique qu'ils ne fassent l'objet d'aucune évaluation, sous la forme d'objectifs et d'indicateurs de performances.

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

Les crédits demandés à ce titre s’élèvent à 50 000 euros en 2008. Le régime de retraite de l’Imprimerie nationale, quasiment éteint, ne comportait plus que 17 bénéficiaires et plus aucun cotisant actif au 31 décembre 2006. En 2006, la subvention versée par l’État s’est élevée à 38 000 euros.

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

Les crédits demandés au titre de cette action, qui s’élèvent à 5,2 millions d’euros pour 2008, sont stabilisés depuis 2005 : ils tiennent compte de la revalorisation liée à l’inflation prévisionnelle et d’un nombre de bénéficiaires en légère diminution. En effet, le régime de la caisse de retraite des régies ferroviaires d’outre mer (CRRFOM) comptait encore 277 bénéficiaires au 31 décembre 2006 et aucun cotisant actif. Il a reçu 5,23 millions d’euros de subvention en 2006.

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

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

– les rentes d’accidents du travail versées mensuellement aux agents de l’ex-ORTF victimes d’un accident du travail survenu avant le 1^{er} octobre 1963 et régies par le code de la sécurité sociale. Elles concernaient 14 bénéficiaires au 31 décembre 2006 et représentent une dépense prévisionnelle de 80 000 euros en 2008 ;

– les allocations complémentaires de retraite servies aux agents non-journalistes de l’ORTF, en application d’un arrêté du 26 juin 1980. La dépense prévisionnelle pour 2008 s’élève à 720 000 euros pour les bénéficiaires de ces dispositions (Au nombre de 371 au 31 décembre 2006).

*

* *

CHAPITRE II : LE COMPTE *PENSIONS*

I.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Le compte *Pensions*, qui centralise et présente de façon synthétique l'ensemble des crédits que l'État consacre au service des pensions et des allocations viagères, sera doté de 47 999 millions d'euros en 2008, en progression de 3,29 % par rapport à 2007.

A.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

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

En retraçant totalement et directement ces flux, les fondements d'une gestion du principal régime de retraite des agents de l'État sont posés. L'obligation d'une gestion du compte en équilibre, prévue par la loi organique, suppose une meilleure connaissance des dépenses et recettes et impose, notamment pour ces dernières, une bonne visibilité sur les circuits et les rythmes de perception. Depuis l'exercice 2006, les crédits de pensions n'ont plus un caractère évaluatif mais sont limitatifs, ce qui impose des prévisions réalistes pour la détermination des recettes et dotations du CAS. Pour faire face aux dépenses du programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*, la loi de finances initiale pour 2006 avait prévu, en sus des recettes prévues pour couvrir les dépenses, un fonds de roulement au moyen d'une recette exceptionnelle d'un milliard d'euros en provenance de l'Établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT). La mise en place de ce fonds de roulement a été rendue nécessaire par le décalage temporel existant entre l'encaissement des recettes et le versement des pensions. Dès lors qu'il s'agissait de la première année de fonctionnement du CAS *Pensions*, son niveau a été défini de manière prudentielle. Il doit être reconstitué en fin d'année et ne saurait donc servir à contourner le caractère limitatif des crédits de pensions.

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

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

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

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

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

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

• Le programme *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*, placé sous la responsabilité du chef du service des pensions, retrace les opérations de recettes et dépenses relatives aux pensions de retraite et aux allocations temporaires d'invalidité. Le programme se décompose en trois actions, correspondant à trois types de financement bien identifiés en recettes et dépenses, et équilibrées par trois taux de contribution employeur distincts :

– une action *Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite*, qui sera dotée de 34 569 millions d'euros en 2008, en progression de 3,5 % ;

– une action *Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite*, qui bénéficiera de 8 732 millions d'euros, soit une augmentation de près de 2 % ;

– et une action *Allocations temporaires d'invalidité* (ATI), qui est pour les fonctionnaires l'équivalent des rentes d'accident du travail, et dont les crédits représenteront 138 millions d'euros en 2008, en très légère diminution.

- Le programme *Ouvriers des établissements industriels de l'État*, retrace en recettes et en dépenses les opérations du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et des rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM). Le FSPOEIE a été institué par l'article 3 de la loi du 21 mars 1928 afin d'assurer, selon le principe de la répartition, la couverture des risques vieillesse et invalidité des ouvriers de l'État. La gestion de ce fonds, qui n'a pas de personnalité morale, ainsi que la liquidation et le paiement des prestations y afférentes sont confiés, depuis cette date et pour le compte de l'État, à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Ce régime est caractérisé par un fort déséquilibre démographique ; au 31 décembre 2006, les effectifs étaient les suivants : 53 439 cotisants pour 105 140 pensionnés, soit 0,51 cotisant pour 1 pensionné. Les besoins de financement du régime sont couverts, à titre principal, par une subvention du budget général, à hauteur de 1 033 millions d'euros en 2008 à comparer à 931,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007 concernant le FSPOEIE.

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

- Le programme *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* regroupe tous les autres engagements viagers de l'État, qui présentent la double caractéristique de ne relever ni du code des pensions civiles et militaires de retraites ou du régime des ouvriers de l'État, et ni d'obéir à une logique contributive. Son mode de financement ressort intégralement de subventions d'équilibre comprises dans les crédits de divers programmes ministériels du budget général.

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

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

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

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

B.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE

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

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

L'objectif de maîtrise du besoin de financement des programmes *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* et *Ouvriers des établissements industriels de l'État* est suivi par les indicateurs d'âge moyen à la date de radiation des cadres et de durée moyenne de cotisation. Ils doivent permettre de mesurer l'effet direct de la réforme du 21 août 2003 sur les comportements des agents publics et, notamment, d'apprécier comment évolue l'arbitrage « âge de départ / niveau de la retraite ». Dans le présent projet de loi de finances, un autre indicateur de performance est retenu pour les seules pensions civiles de retraite : la part des agents concernés par la décote et la surcote. Il est clair que ces données ne donnent qu'un éclairage lacunaire sur le vaste sujet du financement des pensions des fonctionnaires de l'État, alors que d'autres questions se posent, comme la répartition du financement des retraites entre les agents et les personnes publiques contributives.

L'objectif de maîtrise des coûts administratifs de gestion est suivi par plusieurs indicateurs qui s'avèrent adaptés à la particularité des crédits concernés : il s'agit de « *maîtriser le coût de la gestion des pensions* », en s'attachant à réduire le coût unitaire d'une primo-liquidation. À l'indicateur relatif au coût unitaire d'une primo-liquidation, le programme *Ouvriers des établissements industriels de l'État* associe le rapport entre la rémunération versée par l'État à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), gestionnaire du dispositif, et le montant des prestations servies. Il apparaît en effet indispensable que les services gestionnaires fassent l'objet d'une évaluation spécifique de leur performance. Toutefois, il est permis de douter de l'intérêt de la mesure du coût de la primo-liquidation pour ce programme, dans la mesure où la CDC se contente de contrôler la liquidation, qui demeure assurée par les services des ministères. La mesure du taux de récupération des indus et trop-versés complète l'évaluation de la performance du programme *Ouvriers des établissements industriels de l'État*.

Enfin, un troisième objectif est apparu en 2007 au titre du premier programme : il concerne l'équilibre du programme lui-même, et l'indicateur qui lui est associé doit mesurer l'écart entre la prévision et l'exécution des dépenses de pension. Cet indicateur, destiné à optimiser la prévision de dépenses et de recettes, a pourtant été abandonné concernant les pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, au titre que « *la qualité de la prévision est attestée par l'exactitude du calcul de la subvention* ». On peut cependant considérer qu'un tel indicateur présente un intérêt certain, surtout s'il est accompagné d'explications sur les écarts constatés entre les prévisions et les réalisations.

C.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET 2007

1.– L'exécution budgétaire en 2006

a) *Section Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*

L'exécution budgétaire en 2006 est d'abord caractérisée par un difficile suivi des recettes de la section *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*.

Pour 2006, le paiement des pensions civiles et militaires de retraite, des majorations de ces pensions, et des allocations temporaires d'invalidité devait être assuré par des recettes d'un montant total de 40 633,4 millions d'euros ; à cette somme s'est ajouté également un fonds de roulement au montant d'un milliard d'euros, constitué à l'occasion de la création du compte.

Or, ce sont finalement 44 602,6 millions d'euros de recettes qui ont été constatés, ce qui représente un écart à la prévision de l'ordre de 7,1 %, pour près de 3 milliards d'euros.

– Les cotisations salariales pour pension supportées par les fonctionnaires, à hauteur de 7,85 % de leur traitement indiciaire, et qui comprennent également les retenues salariales reçues au titre des agents de France Télécom, donnent lieu à un léger surcroît de recettes, à hauteur de 129 millions d’euros. Ce montant comprend le versement d’environ 60 millions d’euros de cotisations des personnels militaires, restant dues sur l’exercice 2005.

– Les contributions des employeurs accusent quant à elles une baisse par rapport aux prévisions d’un montant de 186,4 millions d’euros. Une large part de cet écart est due à la révision à la baisse de la masse salariale de l’employeur France Télécom soumise à contribution : 1 065 millions d’euros étaient prévus à ce titre en loi de finances initiale, mais 958 millions d’euros ont été enregistrés, soit une moindre recette de 107 millions d’euros.

– Les transferts et compensations, qui devaient représenter 1 647 millions d’euros, ont été supérieurs aux prévisions : ils s’établissent en exécution à 1 810 millions d’euros, soit un écart de 163 millions d’euros, en raison principalement d’une révision à la hausse, par la commission de la compensation, des montants à percevoir au titre de la compensation démographique inter-régimes pour les militaires.

– La prévision des versements de La Poste au titre des pensions de ses agents, à hauteur de 3 103,8 millions d’euros, a été revue à la baisse : ces versements n’ont atteint en exécution que 2 925 millions d’euros, baisse qui n’est toutefois qu’apparente, puisque les montants dus à La Poste au titre des compensations ont été diminués à due concurrence.

– Enfin, il convient de signaler que la recette en provenance du programme *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*, au titre de la régularisation de la comptabilisation du paiement des pensions du mois de décembre 2005, pour un montant de 3 265,8 millions d’euros, a été inscrite sur la section *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d’invalidité*. Or, une partie de ces dépenses concerne réalité le programme *Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* ⁽¹⁾ ; en conséquence, des crédits à hauteur de 235 millions d’euros ont été ouverts sur cette troisième section du compte par arrêté du 17 janvier 2007. Une annulation de crédits à due concurrence a été opérée par la loi de règlement, ce qui ramène le montant de la régularisation pour la présente section à 3 030,8 millions d’euros.

Au total, les crédits ouverts *in fine* sur l’exercice 2006 ont été ramenés à 43 664,2 millions d’euros après annulation prévue en loi de règlement.

(1) Cf. *infra*, le commentaire se rapportant à la section n°3.

Hors cette recette ponctuelle de régularisation comptable non prévue en loi de finances initiale, les recettes de la section *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* se sont donc révélées inférieures, de 62 millions d'euros, aux prévisions.

Au 31 décembre 2006, les crédits consommés sur le programme n° 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* représentent 43 449,5 millions d'euros, soit un solde positif de 1 153 millions d'euros par rapport aux recettes constatées, et très proche des estimations initiales. Le tableau suivant retrace les dépenses de cette section.

EXÉCUTION EN 2006 DES DÉPENSES DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES

(en millions d'euros)

	Prévision loi de finances initiale	Régularisation comptable	Consommation
Pensions civiles, y compris P.T.T	32 124,3	+3 265,8	34 154,7
Pensions militaires	8 373		9 149,7
Allocations temporaires d'invalidité	136,1		145,1
Total	40 633,4	43 899,2	43 449,5

Source : rapport annuel de performances

Les dépenses totales ont été inférieures de près de 450 millions d'euros au montant des dépenses inscrit en loi de finances initiale, mais hors régularisation technique du mois de décembre 2005, l'écart est réduit à 223 millions d'euros.

L'essentiel des crédits est mobilisé pour des dépenses de personnel, celles-ci représentant 40 921 millions d'euros sur un total de 43 449 millions d'euros. Ses principales dépenses sont retracées par le tableau suivant.

EXÉCUTION DES PRINCIPALES DÉPENSES DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES EN 2006

(en millions d'euros)

	Prévision loi de finances initiale	Exécution	Écart
Pensions civiles, y compris P.T.T	29 616,2	29 390,1	- 226,1
Pensions militaires	8 323	8 364	41
Total	37 939,2	37 754,1	- 185,1

Source : rapport annuel de performances

– L'écart constaté concernant les pensions civiles est essentiellement dû à une surestimation initiale de la proportion de la dépense issue de l'extension en année pleine des liquidations intervenues en 2005.

– Le surcroît de dépenses de pensions des militaires est dû d'une part, aux révisions de pensions déjà concédées en 2006, pour un montant de 14 millions d'euros, et d'autre part, à l'augmentation de l'indemnité de sujétion spéciale des gendarmes (ISSP) pris en compte dans leurs droits à pension, à hauteur de 44 millions d'euros, dont 13 millions d'euros font l'objet d'un report sur 2007. En revanche, la diminution attendue des dépenses consécutives aux décès est plus importante que prévu.

– Concernant les autres dépenses, qui ne figurent pas dans le tableau ci-dessus, la sous-exécution représente 2 millions d’euros pour les allocations temporaires d’invalidité. Celle-ci est de 30 millions d’euros pour la compensation, les affiliations rétroactives et les intérêts moratoires, qui sont, par nature, très difficiles à prévoir.

b) Les recettes prévues au titre du financement des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État

Les recettes prévues au titre du financement des pensions des *ouvriers des établissements industriels de l’État*, qui s’établissaient à 1 705,3 millions d’euros, ont été revues à la hausse, bénéficiant d’une ouverture de crédits supplémentaires de 65,6 millions d’euros opérée par arrêté du 17 janvier 2007. Les recettes totalisent donc 1 770,9 millions d’euros en 2006.

– Les cotisations patronales et salariales sont légèrement inférieures aux prévisions : elles s’élèvent à 468,3 millions d’euros contre 470 millions d’euros initialement prévus.

– Un important surplus de recettes, de plus de 55,5 millions d’euros, caractérise en revanche la contribution au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État (FSPOEIE), qui s’établit à 1 143,8 millions d’euros au total. Cet écart s’explique par le rattachement de 60 millions d’euros d’encaissements effectués en 2006 au titre de l’année 2005, qui concernent des versements trimestriels du ministère de la défense au profit du Fonds au titre des cessations anticipées d’activité. Si l’on exclut ce rattachement, l’ensemble de la contribution accuse donc une baisse de ses recettes par rapport aux prévisions, de près de 4,5 millions d’euros.

– Les autres recettes affichent un excédent : les compensations inter-régimes généralisées et spécifiques, évaluées à 142 millions d’euros, s’établissent à 147 millions d’euros, soit 5 millions d’euros supplémentaires qui s’expliquent par une régularisation au titre de 2005, tandis que les recettes diverses, estimées à un peu moins de 5 millions d’euros, atteignent finalement 11,8 millions d’euros : ce surcroît de 6,8 millions d’euros est lié à une sous-estimation initiale des produits financiers.

La consommation des crédits au titre des prestations à destination des ouvriers des établissements industriels de l’État s’établit en 2006 à 1 705,8 millions d’euros, soit une sous-consommation des crédits de l’ordre de 65,2 millions d’euros, dont il convient de remarquer qu’elle est quasiment équivalente au montant des ouvertures de crédits opérées pendant l’exercice. Hors cette ouverture de crédits, le différentiel entre la prévision et l’exécution n’est plus que de 410 000 euros au total.

L’opportunité de l’ouverture de ces crédits en cours d’année ne fait malheureusement l’objet d’aucun commentaire.

On observe, au titre des prestations vieillesse et invalidité, ainsi que des dispositifs de cessations anticipées d'activité, que les dépenses effectives atteignent 1 638 millions d'euros, contre 1 636 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. Dans la mesure où les effectifs pensionnés ont enregistré une diminution de 1,6 % entre 2005 et 2006, l'alourdissement de la charge des pensions est entièrement à mettre au compte des cessations anticipées d'activité. Celles-ci représentent en effet 145,3 millions d'euros, soit un écart de 13,6 % par rapport aux prévisions.

Une moindre dépense caractérise en revanche les prestations diverses, les transferts, les pertes sur créances irrécouvrables, ainsi que les excédents de cotisation sur validations : estimés à 2 millions d'euros, les crédits n'ont été consommés qu'à hauteur de 1,4 million d'euros.

Les dépenses des rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) sont quant à elles inférieures aux prévisions : elles s'établissent à 57,2 millions d'euros contre 58,9 millions d'euros prévus.

Enfin, les frais de gestion des fonds concernés par cette section – le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et le Fonds des rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) – s'avèrent supérieurs aux prévisions : ils représentent 8,9 millions d'euros, contre 8,2 millions d'euros initialement prévus.

c) La section Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions

La section ***Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*** avait été dotée de 2 911,5 millions d'euros en loi de finances initiale. Or, l'exécution fait état d'un surplus de recettes de 210,5 millions d'euros : celles-ci s'établissent en effet à 3 122 millions d'euros. Les dépenses atteignent quant à elles 3 109,6 millions d'euros.

La section a en réalité bénéficié de 235 millions d'euros en provenance de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, recettes supplémentaires destinées à compléter l'exercice 2006, qui a dû supporter treize mois de pensions pour supprimer le décalage existant jusqu'à 2005 dans la comptabilisation des pensions militaires d'invalidité (+ 181 millions d'euros), de la retraite du combattant (+ 53,6 millions d'euros) et des pensions d'Alsace-Lorraine (+ 1,5 million d'euros).

Ainsi, si l'écart entre l'exécution et la prévision initiale atteint 197,8 millions d'euros, comme le montre le tableau suivant, la prise en compte de cette ouverture de crédits de 235 millions d'euros conduit à identifier un excédent final de recettes sur cette section de l'ordre de 36,9 millions.

**DÉPENSES DE PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE
ET D'AUTRES PENSIONS EN 2006**

(en millions d'euros)

	Prévision loi de finances initiale	Exécution	Écart
Reconnaissance de la Nation	641,8	718,4	+ 76,6
Réparation	2 143	2 228,4	+ 85,4
Pensions d'Alsace-Lorraine	13,93	15,17	+ 1,24
Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	100	134,4	+ 34,4
Pensions des anciens agents du chemin de fer franco éthiopien	0,13	0,12	– 0,1
Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	11,85	12,13	+ 0,28
Pensions de l'ORTF	0,8	0,8	–
Total	2 911,5	3 109,6	+ 197,82

Source : rapport annuel de performances

2.– L'exécution budgétaire en 2007

Le suivi de l'exécution budgétaire en cours d'année est rendu malaisé s'agissant des dépenses de pensions par l'importance des montants en cause, compte tenu des paramètres variés qui peuvent affecter l'exécution, comme les éléments d'assiette pour les recettes par exemple.

Les recettes enregistrées par la section 1 du compte d'affectation spéciale *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* s'élevaient au 31 juillet 2007 à 57 % du montant total inscrit en loi de finances initiale pour l'année, soit un niveau inférieur au pourcentage attendu après 7 mois d'exécution (58,33 %). Pour les fonctionnaires civils, il convient de noter que le versement de l'Établissement public national de financement des retraites de La Poste (EPNFRLP) au titre des pensions des anciens fonctionnaires de La Poste n'avait pas encore été effectué. Il est prévu pour la fin de l'année. D'autres recettes moins importantes en provenance notamment des établissements publics sont également encaissées à des rythmes trimestriels ou annuels. Les dépenses représentaient en moyenne 58,15 % des crédits ouverts, avec un taux de consommation inégal selon les catégories de pensionnés puisque le taux de consommation des pensions militaires approchait 60 %.

Les recettes enregistrées par la section 2 du compte, relative aux *Ouvriers des établissements industriels de l'État* s'élevaient à 62,2 % du montant total inscrit en loi de finances initiale pour l'année. Cette situation légèrement excédentaire en apparence découle d'un effet calendaire au niveau de la subvention versée par le ministère de la Défense. Les dépenses rapportées aux crédits ouverts étaient inférieures au taux théorique de consommation de 58,33 %, avec un taux de 50,82 %.

Sur la section 3 du compte *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*, les recettes enregistrées s'élèvent à 87 % du montant total inscrit en loi de finances initiale pour l'année. Cette situation excédentaire découle d'un effet calendaire : en effet, les versements opérés par le ministère de la Défense sont effectués, pour l'essentiel, en début d'exercice. Le taux de dépenses était de 59,10 %.

II.– LES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE

En 2008, les dépenses au titre des pensions civiles et militaires de retraite et des allocations temporaires d'invalidité représenteront 43,4 milliards d'euros, en progression de 3,2 % par rapport à 2007.

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

A.– L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DU RÉGIME

1.– Les dépenses du régime

a) *Les pensions civiles de retraite*

La charge des pensions civiles, estimée à 34 569 millions d'euros pour 2008, se décompose en trois catégories de dépenses distinctes.

Les *dépenses de pensions civiles* elles-mêmes, de l'ordre de 31 178 millions d'euros en 2007 (31 070 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2007), devraient atteindre 33 067 millions d'euros en 2008, soit une progression de 6,4 %, liée à plusieurs éléments :

– la prise en compte sur l'année 2008 des pensions radiées en 2007, pour un montant de 327 millions d'euros, moindre dépense qui est néanmoins plus que compensée par le paiement sur l'ensemble de l'année 2008 des pensions du flux des entrants de 2007, à hauteur de 1 222 millions d'euros ;

– le solde résultant des mouvements d'entrée de nouveaux pensionnés et de sorties pour décès, qui appelle un financement de l'ordre de 701 millions d'euros ;

– l'effet revalorisation de 1,8 % des pensions en paiement, indexées sur l'inflation, qui alourdit la charge de 284 millions d'euros ;

– et enfin, les « révisions de l'année 2008 » de 9 millions d'euros.

La progression rapide des pensions s'explique donc par l'effet du choc démographique lié à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nées après guerre.

Les *transferts de compensation* entre régimes obligatoires de base de sécurité sociale sont quant à eux estimés, en 2008, à 1 466 millions d'euros.

Enfin, *les versements* au régime général d'assurance vieillesse (CNAVTS), ainsi que les versements au régime complémentaire des agents non titulaires de l'État (IRCANTEC), au titre des fonctionnaires civils radiés des cadres avant quinze ans de services, nécessitent de transférer vers les régimes d'accueil les cotisations et contributions correspondant aux périodes concernées. La dépense relative à ces affiliations rétroactives est estimée, pour 2008, à 36 millions d'euros.

b) Les pensions militaires de retraite

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

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

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

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

Les officiers, s'ils partent entre quinze et vingt-cinq années de service, ont la possibilité de bénéficier d'une pension de retraite à jouissance différée qui ne leur sera versée qu'à la date de leur cinquantième anniversaire sauf en cas de mise à la retraite pour invalidité où la jouissance est immédiate. Au bout de vingt-cinq années de service, la jouissance de la pension de retraite des officiers devient immédiate.

- Les bonifications

Les personnels militaires bénéficient d'une série de bonifications.

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

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

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

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

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

- Des modalités particulières d'application de la réforme de 2003

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

Pour l'essentiel, les spécificités du régime des pensions militaires de retraite ont été réaffirmées dans la loi. Le dispositif général a donc été adapté aux spécificités militaires. Ainsi ont été maintenus le principe de la retraite à jouissance immédiate à 15 ans pour les non-officiers et à 25 ans pour les officiers, comme la retraite à jouissance différée et les dispositions relatives aux officiers sous contrat ; le système des bonifications ; le taux maximal de remplacement (80 %) avec la prise en compte des bonifications, les règles relatives au cumul de la pension militaire.

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

En cas de départ à un âge égal ou supérieur à 50 ans, le militaire est soumis aux mêmes règles de décote que celles appliquées aux fonctionnaires civils.

De plus, une disposition insérée par amendement à la loi du 21 août 2003 portant réforme du code des pensions civiles et militaires (devenue le VI de l'article 5) modifie l'économie générale de la réforme. Elle prévoit que « *la durée des services et bonifications exigée des fonctionnaires de l'État et des militaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite est celle qui est en vigueur lorsqu'ils atteignent l'âge auquel ou l'année au cours de laquelle ils remplissent les conditions de liquidation d'une pension en application des articles L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite dans leur rédaction issue de la présente loi.* ». Comme un militaire atteint sa limite d'âge plusieurs années après avoir acquis le droit de faire liquider sa pension, plus du quart des officiers (28 %) et la moitié des sous officiers dans les cadres en 2003 verront leur pension liquidée sur la base des taux antérieurs à la réforme, car ils auront déjà acquis le droit à pension. Dans ces conditions, l'impact de la réforme ne sera perceptible que dans plusieurs années. La combinaison de ces mesures limitera singulièrement, dans un premier temps (2004 - 2015), les incidences financières individuelles de la réforme.

- Un régime très déséquilibré

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

La charge des pensions militaires de retraite, de l'ordre de 8 538 millions d'euros en 2007 (8 513 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale), devrait atteindre 8 619 millions d'euros en 2008. Cette progression de 1,25 % tient aux éléments suivants :

- une moindre dépense de 122 millions d'euros au titre des titulaires de pensions décédés en 2007 ;

- une charge alourdie par le paiement sur l'ensemble de l'année 2008 des pensions des entrants de 2007, à hauteur de 116 millions d'euros, ainsi qu'une prise en compte du solde des entrées et sorties de 2007, qui représente 10,3 millions d'euros ;

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

Les versements au régime général d'assurance vieillesse (CNAVTS) et au régime complémentaire des agents non titulaires de l'État (IRCANTEC), au titre des militaires quittant l'armée sans avoir acquis de droit à pension, sont quant à eux estimés à 113 millions d'euros.

c) Les allocations temporaires d'invalidité

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

Les conditions d'attribution de cette allocation sont actuellement fixées par le décret n° 60-1089 du 6 octobre 1960. La loi de finances pour 2006 a créé une contribution à la charge de l'État employeur, destinée à financer cette prestation. Son assiette est identique à celle de la contribution employeur pour charges de pension. Le taux de cette contribution, calculé *ex ante*, en tenant compte de l'évolution attendue de la charge des ATI et de la masse des traitements indiciaires sur laquelle est assise la contribution, s'établit pour 2008 comme en 2007 à 0,31 %.

La charge liée aux allocations temporaires d'invalidité (ATI), de l'ordre de 136,8 millions d'euros en 2007 (inférieure donc aux 138,4 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale 2007), devrait représenter 138 millions d'euros en 2008. Les déterminants de l'évolution de la dépense sont les suivants :

– les effets nombre et structure, tout d'abord, avec le nombre des allocataires, environ 63 000 depuis 2002, et le taux moyen d'invalidité, de 17 %, qui restent relativement stables, et dont les effets sur la dépense devraient donc être négligeables en 2008 ;

– et l'effet de la revalorisation des ATI, qui varie selon que le bénéficiaire est retraité ou en activité. Elle devrait atteindre 1,2 million d'euros au total.

2.– Les recettes du régime

Pour 2008, les recettes sont prévues à 43 439 millions d'euros, montant équivalent aux crédits demandés.

Les pensions des fonctionnaires de l'État sont intégralement financées par des recettes propres, regroupées en trois grandes catégories.

a) Les retenues pour pensions ou « cotisations salariales »

Le produit des retenues pour pension supportées par les fonctionnaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR), à hauteur de 7,85 % de leur traitement indiciaire depuis 1991, comprennent également les retenues sur les rémunérations des fonctionnaires de France Télécom. L'ensemble de ces retenues devrait représenter 4 744 millions d'euros en 2008, à comparer à 4 878 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2007. La somme des retenues est donc estimée en diminution de 2,75 %. Cette évolution s'explique par

la baisse des effectifs des fonctionnaires civils et des cotisants de La Poste et de France Télécom ainsi que par le faible dynamisme des rémunérations brutes constituant l'assiette des cotisations.

Le tome I du rapport général n° 276 de M. Gilles Carrez sur le présent projet de loi de finances a mis en évidence plusieurs éléments expliquant la diminution attendue des retenues pour pensions, en toute logique en adéquation avec la diminution des rémunérations, ramenées de 74,2 milliards d'euros en 2007 à 73,5 milliards d'euros en 2008. Le taux global de non remplacement des agents publics partant à la retraite est d'environ un sur trois. Concrètement, cela signifie que sur les 68 411 équivalents temps plein (ETP) de départs à la retraite prévus en 2008, 22 791 ne seraient pas remplacés. En conséquence, le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État soumis à l'approbation parlementaire est de 2 219 035 ETPT pour 2008, soit 2 206 737 ETPT hors budgets annexes. Ce plafond est inférieur de 64 124 ETPT à celui fixé en loi de finances pour 2007. Indépendamment des mesures d'ordre et techniques, le budget 2008 prévoit une diminution de 22 921 ETPT. Dans les faits, la diminution de l'assiette de cotisations au CAS *Pensions* à cause notamment de 33 949 agents transférés aux collectivités territoriales a pour corollaire une augmentation de la contribution employeur pour les ministères concernés.

Le calcul des recettes du compte d'affectation spéciale retient 54,41 euros comme valeur moyenne du point fonction publique, soit une valeur identique à celle du 1er février 2007, date de la dernière hausse décidée par le Gouvernement (+ 0,8 %).

Enfin un dernier élément explique l'évolution du produit des retenues pour pensions : il s'agit du glissement vieillesse-technicité (GVT), qui comporte deux facettes. Le GVT positif (mesures individuelles), estimé à 2 % pour 2008, correspond à l'augmentation des rémunérations individuelles (donc de l'assiette des pensions) découlant des avancements non liés à la valeur du point. Le GVT négatif (effet entrées-sorties, ou « effet de noria »), estimé lui aussi à 2 % pour 2008, mesure la diminution salariale induite par les flux de départs des agents et du remplacement des agents en fin de carrière par des agents plus jeunes et positionnés en début de grille, donc moins coûteux. À l'instar de ces dernières années, le solde du GVT est pratiquement nul – voire négatif à structure constante du fait des importants départs à la retraite.

Des trois paramètres évoqués, la baisse des effectifs explique la diminution des retenues pour pension puisque le point est invarié et le solde du GVT neutre.

b) Les contributions des employeurs

Le produit de la contribution employeur, créée par l'article 63 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dont les taux sont fixés par décrets pour les personnels civils, les personnels militaires et les allocations

temporaires d'invalidité, devrait atteindre 34 465 millions d'euros en 2008 à comparer à 32 030 millions d'euros en 2007 (+7,6 %), hors contributions de La Poste et de France Télécom.

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

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

Le taux de cette contribution employeur a été porté de 33 % à 39,5 %, le 1^{er} janvier 2007, puis sera fixé à 50 % à compter du 1^{er} janvier 2008. Il s'agit de rapprocher cette contribution de celles supportées par les administrations d'État : ce relèvement explique la progression du rendement de la contribution, puisqu'elle devrait atteindre 1 554 millions d'euros en 2008 à comparer à 1 112 millions d'euros en 2007.

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

(en pourcentage)

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

Source : PAP

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

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

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES DE LA POSTE

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

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

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

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

Le produit des contributions de La Poste et de France Télécom et de leurs établissements publics de financement des retraites est estimé à 4 032 millions d'euros en 2008 au lieu de 4 735 millions d'euros en 2007. La diminution de 15 % constatée s'explique essentiellement par de moindres versements de La Poste.

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

Le financement des retraites de France Télécom

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

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

ÉVOLUTION DU TAUX DE LA CONTRIBUTION LIBÉRATOIRE

(en pourcentage)

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

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

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

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

S'agissant de La Poste, la loi du 2 juillet 1990 avait également mis à sa charge une contribution obligatoire couvrant les pensions dues à ses fonctionnaires, et, il a été prévu l'an dernier qu'il s'y ajoute une contribution complémentaire d'ajustement : en 2008, La Poste, par l'intermédiaire de l'établissement public national de financement des retraites de La Poste (EPNFRLP), versera donc ces deux contributions employeur à hauteur de 1 875 millions d'euros pour la contribution obligatoire et 780 millions d'euros pour la contribution complémentaire, 2 655 millions d'euros au total au lieu de 3 283 millions d'euros en 2007.

En effet, les modalités de financement des retraites de La Poste ont changé. L'article 150 de la loi de finances rectificative pour 2006 prévoit que la liquidation et le service des pensions allouées par La Poste sont effectués par l'État. Le décret 2006-1625 du 19 décembre 2006 a institué un établissement public national à caractère administratif dénommé *Établissement public national*

de financement des retraites de La Poste (EPNFRLP), qui a pour mission de gérer toute contribution de La Poste, de l'État et de tout autre organisme relative aux retraites des agents de La Poste, de passer toute convention à cet effet et procéder à toute opération financière ou non financière nécessaire à son objet.

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

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

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

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

La différence entre ces deux coûts, rapportée à la masse des traitements indiciaires bruts versée par La Poste, détermine le taux de contribution. Pour 2007, le taux de cotisation d'équité concurrentiel applicable, issu des calculs décrits ci-dessus, est de 37,30 %.

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

Dans l'attente d'un adossement au régime général, ces deux milliards d'euros, selon le rapport de la commission des Finances du Sénat sur la loi de finances rectificative pour 2006, cité par la direction du Budget en réponse à une question de vos Rapporteurs spéciaux, auraient vocation à être reversés progressivement en recettes du compte *Pensions* afin de « lisser » (sic) la diminution de la contribution libératoire de La Poste. Les versements de l'EPNFRLP constitueront donc des recettes du programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* du compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions. Il est à noter que, selon le rapport financier annuel de La Poste pour 2006, le versement de 2 milliards d'euros a été financé par emprunt à hauteur de 1 800 millions d'euros, ce qui constitue, selon le même rapport, un fait majeur de l'exercice 2006.

Le rapport précité du Sénat avait indiqué que « l'échéancier indicatif » des versements de l'EPNFRLP au CAS *Pensions* prévoyait une contribution de 488 millions d'euros en 2007 et 504 millions d'euros pour chacune des années 2008 à 2010. Pour 2008, le projet de loi de finances initiale prévoit, dans les tableaux d'équilibre du CAS, une recette issue de la contribution exceptionnelle de La Poste versée à l'EPNFRLP d'un montant de 780 millions d'euros. À la différence de l'Établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT), dont les versements sont soumis à des règles précises, l'EPNFRLP n'est limité, compte tenu de la rédaction de l'article 150 de la loi de finances rectificative pour 2006, par aucune contrainte de gestion. Si la nécessité d'alléger les charges de pensions de La Poste explique la déconsolidation de ces charges et leur financement par l'État pour la partie qui excède la situation d'équité concurrentielle, la situation de disette budgétaire semble expliquer à rebours que le versement prévu pour 2008 de l'EPNFRLP au CAS *Pensions* excède le montant annoncé au Sénat en décembre 2006. Il est à noter que, dans l'attente de la décision favorable de la Commission européenne, notifiée le 11 octobre 2007, aucun versement n'a encore eu lieu de l'EPNFRLP au CAS *Pensions*. Un premier versement pour 2007 devrait figurer dans les tableaux d'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 2007, qui pourrait être supérieur aux 488 millions d'euros envisagés dans le rapport du Sénat l'an dernier. À ce rythme, on peut craindre l'assèchement rapide des réserves de l'EPNFRLP dans l'attente d'un hypothétique adossement des retraites des fonctionnaires de La Poste aux régimes de droit commun de la sécurité sociale.

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

c) Les transferts et compensations.

Enfin, les recettes du régime sont complétées par *des transferts et des compensations*, qui atteindront 197,8 millions d'euros en 2008. Ils concernent :

– le versement du Fonds de solidarité vieillesse au titre de la majoration du minimum vieillesse, à hauteur de 1 million d'euros ;

– la validation des services auxiliaires des personnels civils, qui fait l'objet de versements par le régime général d'assurance vieillesse (CNAVTS) et par le régime complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, estimés à 104 millions d'euros pour 2008 ;

– et enfin, une compensation inter-régimes au titre de la compensation généralisée et de la compensation spécifique vieillesse. La situation des personnels civils conduit à ce qu'aucune recette de compensation ne soit anticipée les concernant, mais une recette, de l'ordre de 196,85 millions d'euros, est attendue pour les personnels militaires.

B.- L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES

1.- Quelles perspectives d'évolution pour les pensions ?

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

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PENSIONS EN PAIEMENT

(au 31 décembre)

	Pensionnés civils	Pensionnés militaires
1996	1 125 800	568 640
1997	1 149 877	568 279
1998	1 185 161	571 539
1999	1 217 204	562 054
2000	1 254 005	562 933
2001	1 291 122	567 060
2002	1 327 188	566 834
2003	1 377 319	566 832
2004	1 432 435	570 492
2005	1 468 543	566 256
2006	1 522 507	567 232
2007 (prév)	1 584 784	566 182

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

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

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

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

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

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

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

Les projections du nombre et du montant des pensions civiles et militaires de retraite dans dix ans, puis dans vingt ans, ont été effectuées. Leurs résultats sont présentés dans le tableau suivant. Ces projections sont issues des travaux de la Direction du budget effectués pour le Conseil d'orientation des retraites.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES PENSIONS À HORIZON 2017 ET 2027

(en milliards d'euros constants 2003)

	2017		2027	
	Nombre de pensions	Montant des pensions	Nombre de pensions	Montant des pensions
Civils (y compris PTT)	2 011 374	40,57	2 326 151	51,70
Militaires	542 295	8,31	594 846	9,76
Total	2 553 669	48,88	2 920 997	61,46

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

2.- L'impact de la réforme des retraites

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

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

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

- des coefficients de minoration et de majoration des droits à la retraite sont introduits pour les fonctionnaires (décote et surcote), et leur convergence progressive avec le secteur privé est organisée : ainsi, l'abattement du montant de la pension est de 1,25 % par trimestre manquant pour une décote qui ne peut

dépasser 25 % du montant de la pension. La surcote est quant à elle fixée à 0,75 % par trimestre supplémentaire travaillé au-delà de 60 ans, dans les limites de 15 % du montant initial de la pension ;

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

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

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

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

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

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

b) Quel impact à court terme pour la réforme ?

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

Deux indicateurs permettent de mesurer l’impact de la réforme des retraites en terme d’allongement de la durée de cotisation : il s’agit de la durée moyenne des services effectifs accomplis et de l’âge moyen de départ à la retraite.

Les tableaux présentés dans le rapport de l’an dernier mettaient en évidence que, pour les fonctionnaires civils, l’âge moyen de départ à la retraite est en progression constante de 2003 à 2006, le recul atteignant 10 mois en trois ans, soit plus d’un trimestre par an en moyenne. La durée effective de cotisation connaît une augmentation moins significative, mais augmente cependant au début de 2006, première année de mise en œuvre de la décote.

Deux indicateurs de performance publiés page 264 du PAP *Comptes spéciaux* pour 2008 permettent d'actualiser ces données et mettent en évidence des résultats contrastés.

Pour les civils, l'âge moyen à la date de radiation des cadres devrait continuer de progresser, il était de 58,72 ans en 2005, devrait atteindre 59,26 ans en 2007 et 59,31 ans en 2008. La durée moyenne de cotisation est également en augmentation, passant de 140,39 trimestres en 2005 à 142,03 trimestres en 2007 et 142,23 trimestres en 2008.

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

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

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

La part des agents concernés par la décote et par la surcote fait l'objet d'un indicateur nouveau (page 265 du PAP 2008) dont il sera fort intéressant de suivre les résultats. Il est prévu une forte augmentation des agents concernés aussi bien par la décote que par la surcote.

Ces éléments ne constituent donc que des analyses à court terme : en revanche, un rapport du Conseil d'orientation des retraites, qui doit paraître avant le 1^{er} janvier 2008 et qui sera transmis au Parlement, dressera un premier bilan de la réforme.

3.- L'engagement de l'État au titre des pensions

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

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

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

Le niveau des engagements de retraites est ainsi évalué à environ 941 milliards d'euros au 31 décembre 2006, à comparer à 916 milliards d'euros fin 2005 (après révision, il était annoncé 889 milliards d'euros il y a un an), et à 871 milliards d'euros au 31 décembre 2004. Toutefois, la valeur des engagements dépend de façon sensible des hypothèses retenues, en particulier du taux d'actualisation, comme le montre le tableau suivant.

MONTANT DES ENGAGEMENTS EN FONCTION DU TAUX D'ACTUALISATION RETENU

(en milliards d'euros)

Taux d'actualisation	2 %	2,5 %	3 %
Engagements	1 031	941	864
Besoins de financement actualisés à l'horizon 2106	522	423	349

Source : Compte général de l'État pour 2006

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

L'approche dite en « système ouvert » permet d'appréhender les besoins de financement futurs inhérents au régime, compte tenu de la masse des prestations et des cotisations anticipées. Les besoins de financement actualisés cumulés du régime de retraite des fonctionnaires de l'État sont, pour leur part, évalués à 423 milliards d'euros au 31 décembre 2006. Il s'agit de l'estimation de la valeur actualisée des déficits techniques annuels du régime des fonctionnaires, donc de la traduction chiffrée des efforts supplémentaires à réaliser ultérieurement, à législation inchangée, pour faire revenir le système à l'équilibre. C'est la mesure des 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. Plus le taux d'actualisation est élevé, moins le besoin de financement actualisé est important.

III.– LES PENSIONS DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

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.

En 2008, le budget du programme devrait s'élever à 1 755 millions d'euros au lieu de 1 708 millions d'euros en 2007 (+2,8 %). Le budget du FSPOEIE devrait représenter la majeure partie des 1 755 millions, soit 1 702 millions et celui du RATOCEM 53,7 millions.

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

TABLEAU DE FINANCEMENT DU RÉGIME

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (p)	2008 (p)
Dépenses								
Pensions	1 518,1	1 555,5	1 575,6	1 596,2	1 613,9	1 638,2	1 667,9	1 696,4
Autres charges	9,6	21,1	14	13,7	12,8	10,3	9,7	9,7
Total dépenses	1 527,7	1 576,6	1 589,6	1 609,9	1 626,7	1 648,5	1 677,6	1 702,1
Recettes								
Cotisations salariales	109,9	111,2	110,7	113	113,5	115,4	115,3	116,4
Contributions patronales	335,9	338,4	339	344,8	346,3	352,9	351,5	354,8
Remboursement défense	165,1	177,2	169,6	148,5	138,6	188,0	114,8	75,4
Autres produits	8,5	6,8	6,8	5,4	7,8	11,8	14,2	15,1
Sous-total	619,4	633,6	626,1	611,7	606,2	668,1	595,8	561,7
Subvention de l'État (A)	910,3	920,5	986,9	1 012	951,3	896,9	931,4	1 033
Transfert de compensation (B)	–	–	–	–	–	147,1	129	107,3
Total moyens d'équilibre ⁽¹⁾ (A+B)	910,3	920,5	986,9	1 012	951,3	1 044	1 060,4	1 140,3
Total recettes	1 529,7	1 554,1	1 613	1 623,7	1 557,5	1 712,2	1 656,2	1 702,1
Solde	2	- 22,5	23,4	13,8	- 69,2	63,7	- 21,5	0

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

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

A.– LA PRÉPONDÉRANCE DES CHARGES DE PENSIONS

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

**TABLEAU DE FINANCEMENT DU FONDS SPÉCIAL DES PENSIONS DES OUVRIERS DES
ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT (FSPOEIE)**

(en millions d'euros)

CHARGES 2008		PRODUITS 2008	
Pensions vieillesse invalidité, veuvage	1 617	Retenues salariales	116,4
Divers	1,7	Contributions patronales	354,8
Cessations anticipées d'activité	75,4	Compensations démographiques	107,3
Charges de gestion	7,9	Contribution du ministère de la Défense	75,4
		Produits financiers	8
		Produits techniques	7
		Produits exceptionnels	0,1
		Sous-total produits, avant subvention	669
		Subvention d'équilibre de l'État	1 033
Total des charges	1 702	Total des produits	1 702

Source : projet annuel de performances

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

Les pensions de retraites et d'invalidité devraient représenter 1 617 millions d'euros en 2008 au lieu de 1 516 millions d'euros en 2007, soit 92,1 % des dépenses du programme. Elles augmentent donc de 6,69 %, malgré une diminution du nombre de pensions servies, compte tenu du vieillissement de la population des retraités et des décès constatés. Le nombre total des pensionnés devrait s'établir à 102 821 en 2008 au lieu de 103 974 en 2007, et 105 140 en 2006.

Le dispositif de cessation anticipée d'activité est quant à lui financé à hauteur de 75,4 millions d'euros en 2008, en baisse de 38,4 % : il correspond à la contribution du secteur de la défense au financement de ces dispositifs mis en place depuis 1993 dans le cadre de plans de restructuration, notamment au sein de GIAT-Industries et de la direction des constructions navales (DCN). Ils n'intègrent toutefois plus de flux nouveaux depuis la fin de l'année 2004.

2.– Les autres dépenses spécifiques

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

Pour 2008, le montant des crédits demandés s'élève à 1,6 million d'euros.

3.– La gestion du régime

Pour 2008, 8,7 millions d'euros sont prévus au titre des dépenses dévolues à la gestion administrative du régime (FSPOEIE et RATOCEM) et engagées par la Caisse des dépôts et consignations.

4.- Les rentes d'accidents du travail

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

Les crédits demandés pour 2008 s'élèvent à 53,7 millions d'euros (au lieu de 59,8 millions d'euros en 2007), dont 700 000 euros de charges de gestion. En 2006, le nombre total des bénéficiaires de rentes s'est élevé à 10 336.

B.- DES RECETTES PROPRES INSUFFISANTES QUI APPELLENT UNE COMPENSATION DE LA PART DE L'ÉTAT

Les recettes rattachées au financement des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État comprennent des ressources propres constituées des cotisations des employeurs et des salariés au régime, ainsi que des recettes spécifiques assurées par d'autres acteurs. Ce sont néanmoins les transferts en provenance des autres régimes et une subvention de l'État qui assurent l'équilibre final du régime. On peut regretter que la ligne n° 71 de recettes de la section 2 fasse masse des cotisations salariales et patronales sans distinguer les montants en cause.

1.- Les recettes de cotisations

Elles sont constituées :

– de la *contribution des employeurs*, au taux de 24 %. Cette contribution est due par l'État employeur des ouvriers, ainsi que par les établissements employeurs d'ouvriers de l'État. Elle est fixée à ce niveau depuis le 1^{er} janvier 1999. Le montant prévu en 2008 est estimé à 354,8 millions d'euros contre 349,14 millions d'euros en 2007 ;

– des *cotisations salariales* : produits de la retenue calculée à hauteur de 7,85 % sur le traitement brut indiciaire (ou sur le salaire moyen pour les ouvriers de l'État rémunérés en fonction des salaires pratiqués dans l'industrie) et éventuellement, en sus du salaire, sur la prime d'ancienneté, la prime de fonction, la prime de rendement ainsi que les heures supplémentaires, à l'exclusion de tout autre avantage, quelle qu'en soit la nature. Ces cotisations devraient représenter 116,4 millions d'euros en 2008 au lieu de 114,5 millions d'euros en 2007.

Or, les effectifs des cotisants sont décroissants : ils représentaient 52 777 personnes au 1^{er} juillet 2007 contre 53 854 personnes au 1^{er} juillet 2006 et sont prévus à 51 722 au 1^{er} juillet 2008 par le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2007.

La recette des cotisations a été inférieure aux prévisions en 2006 (468,3 millions d'euros).

La répartition des effectifs cotisants et le montant des cotisations par ministère sont présentés dans le tableau suivant.

CONTRIBUTIONS DES MINISTÈRES AUX COTISATIONS EN 2006 ET 2007

(montants en millions d'euros)

	2006		Prévisions 2007	
	Effectifs cotisants	Total cotisations	Effectifs cotisants	Total cotisations
Défense (dont anciens combattants)	42 136	360,30	41 293	363,68
Équipement, logement, transport	9 121	80,19	8 938	80,95
Économie, finances, industrie	1 373	10,57	1 346	10,67
Intérieur	1 278	11,11	1 252	11,22
Éducation nationale, Agriculture	34	0,28	33	0,28
Total	53 942	462,45	52 862	466,80

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

2.– Les autres recettes

Elles correspondent :

- aux *recettes spécifiques* issues des dispositifs de cessation anticipée d'activité des ouvriers de l'État relevant du ministère de la Défense, à hauteur de 75,4 millions d'euros en 2008 ;

- ainsi qu'à des *recettes diverses*, à hauteur de 15,1 millions d'euros de produits financiers et techniques.

L'ensemble de ces ressources ne permet pas d'équilibrer le régime qui est affecté par un fort déséquilibre démographique en partie dû aux différentes possibilités de départs à la retraite avant soixante ans. La situation du Fonds est donc fortement dégradée, puisque le régime comptait 52 777 cotisants pour 104 395 pensionnés au 1^{er} juillet 2007, soit un ratio actifs/retraités de 0,5.

3.– Les moyens d'équilibre du régime

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

- la compensation généralisée et la compensation spécifique – appelée surcompensation –, qui visent à compenser les disparités démographiques et les capacités contributives entre les différents régimes. Compte tenu de la situation démographique défavorable du FSPOEIE par rapport aux autres régimes de base de la sécurité sociale (nombre de cotisants rapporté au nombre de pensionnés), les transferts de compensation se traduisent par une recette de l'ordre de 107,3 millions d'euros pour 2008 ;

– et surtout, la subvention d'équilibre de l'État. La subvention est inscrite sur chaque programme ministériel rémunérant des ouvriers des établissements industriels de l'État, et sa répartition est réalisée au prorata des effectifs des pensionnés de chaque programme considéré. Son montant est fixé par le présent projet à 1 033 millions d'euros en 2008 au lieu de 931,5 millions d'euros pour 2007. Il s'y ajoute, sur la ligne de recettes n° 72, la contribution de l'État aux dispositifs de cessation anticipée d'activité, déjà évoquée (75,4 millions d'euros) et le financement du fonds RATOCEM (53,6 millions d'euros).

Au total, la contribution de l'État est estimée à 1 162 millions d'euros en 2008 au lieu de 1 113 millions d'euros en 2007 (+4,34 %).

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

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION DES MOYENS D'ÉQUILIBRE

(en pourcentage)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (p)	2008 (p)
Taux de cotisation salariale : 7,85 %								
Taux de cotisation patronale : 24 %								
Taux de cotisation global assurant l'équilibre du régime	109,14	111,30	112,72	111,84	112,51	112,14	114,43	114,79
Part des moyens d'équilibre dans les dépenses ⁽¹⁾	59,59	58,39	62,08	62,86	58,48	63,60	63,09	67,00
Soit, en équivalent taux de cotisation	65,03	64,98	69,98	70,30	65,79	71,32	72,19	76,90

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

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

La part de la subvention de l'État et des compensations démographiques en provenance d'autres régimes est en progression constante : elle atteindrait 67 % des dépenses du régime en 2008, équivalant à un taux de cotisation de 76,9 %.

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

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

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

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

Les dotations s'élèvent à 2 804 millions d'euros en 2008 au lieu de 2 973 millions d'euros pour 2007, et affichent une diminution de 5,7 %, principalement liée à la baisse des dépenses au titre de la réparation.

A.- LA RECONNAISSANCE DE LA NATION

Cette action, qui représente 27 % des crédits du programme, à hauteur de 776 millions d'euros pour 2008, retrace les dépenses afférentes à la retraite du combattant d'une part, et aux traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire d'autre part.

1.- La retraite du combattant

C'est le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, placé sous la responsabilité du ministre de la défense, qui prévoit les crédits nécessaires au financement de ces retraites.

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

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

La retraite du combattant est équivalente, depuis le 1^{er} janvier 2007, à 37 fois l'indice servant au calcul des pensions militaires d'invalidité, soit un montant annuel de 495,06 euros. La valeur du point de pension militaire d'invalidité est indexée sur l'évolution de l'indice des traitements bruts de la fonction publique publié par l'INSEE, dont la valeur est de 13,38 euros au 1^{er} juillet 2007.

Au 1^{er} janvier 2007, 1 499 000 personnes étaient bénéficiaires de la retraite du combattant. Les prévisions sont de 1 544 487 bénéficiaires pour 775 millions d'euros de dépense annuelle à la fin de 2008.

La période 2007-2016 verra, tout d'abord, une évolution à la hausse du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant, en raison de l'arrivée à l'âge de 65 ans des dernières générations d'anciens combattants d'Afrique du Nord. Toutefois, à partir de 2009, les sorties du dispositif devraient être supérieures aux entrées. En 2017, il est projeté un nombre de bénéficiaires d'environ 1 310 000. La présentation d'une prévision budgétaire à l'horizon 2017 n'est pas proposée, en raison de l'absence de connaissance de l'évolution précise des différents déterminants de la dépense.

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

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

Ces montants sont inchangés depuis 1998.

Au 30 juin 2007, on dénombrait 43 470 légionnaires susceptibles de percevoir un traitement ; et 181 166 médaillés militaires. Cependant, un grand nombre d'ayants droit de la Légion d'honneur ne demandent pas leur traitement et, parmi ceux qui le font, nombreux sont ceux qui le reversent à la société d'entraide des membres de la Légion d'Honneur.

C'est le programme *Coordination du travail gouvernemental*, placé sous la responsabilité du Premier ministre, qui prévoit les crédits nécessaires au financement de ces traitements.

B.- LA RÉPARATION

Les crédits consacrés aux pensions militaires d'invalidité représenteront 1 966 millions d'euros en 2008, en baisse de 4,2 % par rapport à 2007. Ce sont ainsi 378 585 personnes, ayants droit ou ayants cause, qui sont concernées par ce régime au 1^{er} janvier 2007 et qui bénéficient d'une pension d'un montant annuel moyen de 5 329 euros.

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

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

C.- LES PENSIONS D'ALSACE-LORRAINE

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

Les caractéristiques de ce régime sont les suivantes :

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

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

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

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

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

Ce régime bénéficie à 823 personnes au 31 décembre 2006, pour 1 402 actifs, gérés et rémunérés par le ministère de l'Intérieur. Le service des Pensions a concédé en 2006 54 pensions de droit direct et 7 pensions de droit dérivé.

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

13,7 millions d'euros sont demandés à ce titre, montant inchangé par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.

D.- LES ALLOCATIONS DE RECONNAISSANCE DES ANCIENS SUPPLÉTIFS

Cette action retrace les dépenses relatives aux allocations de reconnaissance en faveur des anciens harkis et membres des formations supplétives en Algérie, pour lesquels 36 millions d'euros sont prévus en 2008 au lieu de 116 millions d'euros en 2007, et 100 millions d'euros en 2006.

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

Les options en capital (20 000 euros et 30 000 euros) des bénéficiaires de la loi ont été réglées entre 2005 et 2007.

En 2008 la prévision de dépenses, pour les rentes, est de 12,3 millions d'euros.

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

C'est l'action *Rapatriés* du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* au sein de la mission interministérielle *Solidarité, insertion et égalité des chances*, qui intègre les crédits nécessaires au financement de ces dépenses.

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

Cette action, qui est dotée de 11,8 millions d'euros en 2008 comme pour 2007, retrace les dépenses de pensions d'invalidité et de réversion, les allocations et rentes d'invalidité, les rentes de réversion et de pensions temporaires d'orphelins, dues au titre du régime d'indemnisation spécifique des sapeurs-pompiers volontaires, institué par la loi n° 75-1358 du 27 décembre 1975.

Le nombre des allocations est passé de 1 816 en 2001 à 1 884 en 2006. Les conditions d'emplois sapeurs-pompiers volontaires et la nature des risques encourus dans l'exercice de leurs missions rendent délicate une projection à long terme de la démographie et de la dépense budgétaire.

Par ailleurs, au 31 décembre 2006, 39 pensions d'invalidité et de veuves des agents de la défense passive d'accident, régies par la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962 et calculées sur les bases des pensions accordées aux victimes civiles de la guerre, sont en paiement. Le nombre de ces pensions est en constante diminution, puisque 54 pensions avaient été payées en 2001.

F.- LES AUTRES PENSIONS

Les autres pensions prises en charge au titre de ce programme concernent les anciens agents du chemin de fer franco éthiopien et ceux de l'ORTF, pour 930 000 euros, montant strictement équivalent à celui de 2007.

- Les pensions des anciens agents du chemin de fer franco éthiopien

La Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui gère depuis 1993 la Compagnie du chemin de fer franco éthiopien, procède aux opérations de paiement de pensions aux retraités justifiant de la nationalité française, quel que soit le lieu de leur résidence. Une subvention est ainsi versée par l'État à la CDC pour financer ces pensions, à hauteur de 130 000 euros en 2008.

Compte tenu de la fermeture de ce régime, les dépenses de cette action décroîtront dans l'avenir : en effet, 25 pensionnés à l'âge moyen de 83,6 ans bénéficiaient de ce régime au 30 juin 2007.

- Les pensions de l'ORTF

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

Il s'agit d'une part *des rentes d'accidents du travail*, attribuées à des agents ayant été victimes d'un accident du travail survenu avant le 1^{er} octobre 1963 ; ces rentes, payées mensuellement à 14 bénéficiaires devraient s'établir à 99 500 euros pour 2008.

Elles concernent d'autre part *les allocations surcomplémentaires de retraite*, qui sont liquidées et gérées pour le compte de l'État par l'Association pour la prévoyance collective (APC). Au 1^{er} janvier 2007, 371 allocataires ont ainsi bénéficié de 700 500 euros au total, mais l'effectif diminue puisque les nouveaux droits ne concernent que des ayants cause, lesquels bénéficient d'une réversion à hauteur de 60 %. Pour 2008, ce sont 700 500 euros qui également sont prévus, dont 670 500 euros au titre des allocations stricto sensu, et 30 000 euros couvrant essentiellement les frais de gestion facturés par l'APC.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition en commission élargie de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique (voir le compte rendu analytique officiel de la réunion du 8 novembre 2007, 9h00), votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite* et ceux du compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Contre l'avis de votre Rapporteur spécial Michel Vergnier, votre commission des Finances a *adopté* les crédits de cette mission ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale *Pensions*.