

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

(Compte spécial : pensions)

Rapporteurs spéciaux : MM. Thierry FOUCAUD et Bertrand AUBAN

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

AVANT PROPOS	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	7
ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	11
CHAPITRE PREMIER - MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	13
I. PROGRAMME 198 « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES »	14
A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION.....	18
B. VUE PROSPECTIVE.....	19
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	25
II. PROGRAMME 197 « RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITE SOCIALE DES MARINS »	27
A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION.....	29
B. VUE PROSPECTIVE.....	33
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	34
III. PROGRAMME 195 « RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS »	36
A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION.....	37
B. VUE PROSPECTIVE.....	37
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	38
CHAPITRE DEUX - MISSION « PENSIONS »	39
I. PROGRAMME 741 « PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D'INVALIDITÉ »	43
A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION.....	47
B. VUE PROSPECTIVE.....	50
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	52

II. PROGRAMME 742 « OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT »	55
A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION.....	57
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	58
III. PROGRAMME 743 « PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS »	60
A. LES CRÉDITS PAR ACTION	61
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	61
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 51 - Suppression de l'indemnité temporaire applicable dans certaines collectivités d'outre-mer</i>	63
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	69
EXAMEN EN COMMISSION	71

AVANT PROPOS

par M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial

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

Votre co-rapporteur spécial ne partage pas l'approche strictement gestionnaire, comptable, qui le contraint : le cadre imposé par la LOLF, et les indicateurs de performance élaborés dans sa lignée, évacuent en effet toutes considérations politiques et sociales.

Or, votre co-rapporteur spécial estime que ces questions sont essentielles en matière de politiques publiques, et qu'elles devraient être au cœur d'un débat qui concerne la solidarité nationale, comme c'est le cas s'agissant de la présente mission.

C'est pourquoi il souhaite que les indicateurs retenus pour évaluer les dépenses de l'Etat au titre des régimes sociaux et de retraite soient reconsidérés et mis en débat public, avec les citoyens, les parlementaires, et les bénéficiaires des régimes.

Il attend de ces indicateurs qu'ils puissent faire état, notamment, du niveau de vie des principaux intéressés.

A ce sujet, votre co-rapporteur spécial observe :

- la nette dégradation du pouvoir d'achat des retraités tenant au nouveau mode de calcul issu des récentes réformes des retraites ;

- que cette dégradation est, pour une part, la conséquence de l'indexation de la revalorisation des pensions sur le taux d'inflation, hors tabac, retenu par le gouvernement, mentionné dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances. Or, cet indice donne une inflation nettement inférieure à celle observée par l'INSEE ;

- que cette dégradation tient également aux charges pesant particulièrement lourd sur les budgets des retraités, singulièrement la hausse du forfait hospitalier, le déremboursement de médicaments, le forfait de 1 euro sur les visites médicales, la hausse des complémentaires santé... ;

- un décrochage des petites pensions, grandement pénalisées par les modalités de calcul retenues pour l'indexation des pensions, ou, pour certains régimes, du fait du champ restreint des remises à niveau des pensions. Il en est ainsi, par exemple, des mineurs retraités et veuves ayant fait valoir leurs droits avant 1987 ;

- l'insuffisance des pensions de réversion, notamment celles dues aux veuves de mineurs et veuves de marins, qui rend nécessaire un plan de rattrapage, pour être porté, à terme, à 75 % ;

- que la bonification pour enfant calculée proportionnellement à la pension, conduit à creuser les écarts entre les pensionnés et est une inégalité de traitement. L'attribution d'une bonification forfaitaire, maintenue intégralement dans la pension de réversion, serait une mesure de justice ;

- que le paiement forfaitaire des petites pensions, recommandé pour des raisons de simplification administrative et d'économie, comporte de nombreux effets pervers pour ses bénéficiaires : gonflement des ressources annuelles, et ses conséquences en matière d'aide au logement, et autres aides sociales.

Par ailleurs, les régimes sociaux et de retraite concernés par la présente mission sont équilibrés grâce à une subvention versée par l'Etat. Votre co-rapporteur spécial considère que les conditions de ces équilibres doivent faire l'objet d'un examen minutieux du Parlement. A ce titre, il observe :

- que, pour couvrir les revalorisations des pensions des mineurs décidées en 2001, l'Etat demande à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines de procéder à la vente de ses actifs immobiliers, alors que la solidarité nationale devrait jouer pleinement à l'égard de cette profession ;

- que le montant de la subvention d'équilibre versée par l'Etat au régime de retraite des agents de la SNCF est sous-estimé. En effet, ce montant intègre la valorisation du patrimoine immobilier appartenant à cette caisse de retraite, c'est-à-dire une vente d'immeuble qui n'est ni actée, ni souhaitable. Ce patrimoine constitue un fonds de réserve qu'il convient de conserver pour sécuriser les pensions futures ;

- s'agissant de la caisse des agents de la RATP, la réforme en cours manque de transparence et de lisibilité. Toutefois, votre co-rapporteur spécial indique que l'Etat s'est engagé à compenser intégralement au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) l'adossement du régime au régime général, tout en conservant aux agents les spécificités de leur statut.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Observations se rapportant à la mission « Régimes sociaux et de retraite »

1. Dans le cadre fixé par la LOLF, la présente mission ne constitue pas *a priori* une politique publique dont les objectifs comporteraient une dimension stratégique : il s'agit ici de payer les retraites et de liquider les droits en application de la réglementation en vigueur. **La majorité des indicateurs existants se bornent donc à la mesure de l'efficacité de la gestion et de la qualité du service rendu.**

2. Pourtant, **l'absence d'indicateur concernant les modalités de liquidation des pensions au sein des différents régimes ici subventionnés par l'Etat** (notamment la SNCF et la RATP, à hauteur de plus de 2,8 milliards d'euros) paraît **singulière dans le contexte du renouveau de la « démocratie budgétaire »** insufflé par la LOLF.

3. Dans son dernier rapport annuel au Parlement sur la sécurité sociale, la Cour des comptes a consacré un développement sur les régimes spéciaux de retraite des industries électriques et gazières, de la RATP et de la SNCF, qui **inclinent à réformer ces régimes procurant « des droits spécifiques (qui) ne sont pas financés par leurs bénéficiaires »**. Cette analyse nous parvient avant les opérations d'« adossements » des régimes de la SNCF et de la RATP, qui **nécessiteront de nouveaux crédits pour la mission dès 2007**, et avant le prochain rapport du COR sur les enjeux du « rendez-vous » prévu d'ici 2008 par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

*

4. En **augmentation de 11 %**, les crédits de la mission s'élèvent à **5 milliards d'euros**. Ils sont destinés à subventionner divers régimes en vue de contribuer à leur équilibre. Cette dégradation s'explique par des situations démographiques déséquilibrées et une évolution défavorable des transferts de compensation démographique.

5. Un récent « **audit de modernisation** » a donné lieu, en avril 2006, à un rapport sur l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM). Il en résulte de nouvelles perspectives d'amélioration du service et de la gestion du régime spécial de sécurité sociale des marins ainsi que l'amorce d'une réflexion sur son évolution ultérieure.

6. Au regard des objectifs assignés, les indicateurs retenus apparaissent pertinents, correctement renseignés et en nombre raisonnable. Dans la mesure du possible, ils ont été harmonisés entre les différents programmes.

7. On observe une relative continuité des projets annuels de performances en 2007, qui augure favorablement du suivi de la performance en loi de règlement.

Observations se rapportant à la mission constitutive du compte d'affectation spéciale « Pensions »

1. La principale section du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », qui retrace le financement des pensions civiles et militaires de retraite, n'intègre pas les frais de gestion. La représentation d'un régime des retraites de l'Etat est donc encore imparfaite. En outre, l'identification des coûts qui figure au niveau de l'action « Gestion des pensions » du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du service public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » du budget général est incomplète.

2. Le CAS « Pensions » ne se prête pas spontanément à une réflexion stratégique débouchant sur une démarche de performance achevée car l'objectif d'un régime de retraite est à la fois prosaïque et généralement atteint : liquider et payer les retraites. Ainsi, **la plupart des indicateurs existants se bornent à mesurer l'efficacité de la gestion ou la rapidité de traitement des dossiers.**

3. Seuls deux indicateurs mesurent une « efficacité socio-économique » : ils indiquent respectivement l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation. Or, ces indicateurs n'autorisent qu'un suivi sommaire de la réforme des retraites. Ils seraient utilement complétés par des indicateurs portant, sur le nombre moyen d'années de décote et de surcote appliqué au moment de la liquidation. De tels indicateurs permettraient d'apprécier plus finement l'évolution des comportements liée aussi bien à la réforme des retraites qu'aux actions qualitatives qui peuvent être mises en œuvre pour encourager des départs plus tardifs. Bref, **le projet annuel de performances manque encore d'ambition.**

4. Les dépenses de la mission correspondent à des engagements juridiques passés, avec peu de marges de manœuvre en exécution. Ainsi, la « justification au premier euro », nouveauté fondamentale introduite par la LOLF, n'apporte pas ici d'éléments se prêtant à un dialogue budgétaire fructueux avec le Parlement. **Compte tenu, d'une part, des ambitions limitées des PAP de la mission « Pensions » et d'autre part, du montant des crédits en jeu (près de 47 milliards d'euros), la démarche consistant à analyser l'évolution des crédits garde tout son intérêt...** Le « bleu » devrait s'adapter aux spécificités de la mission en justifiant davantage l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre.

5. Le « bleu » ne fait pas apparaître clairement l'équilibre du régime de la fonction publique (principale section du présent CAS), ni pour les civils (première action), ni pour les militaires (deuxième action), ni pour les deux réunis.

*

6. **Les dépenses de pensions civiles et militaires augmentent de 1,7 milliard d'euros pour approcher 40 milliards d'euros en 2006. Elles ont enfin acquis, au travers du CAS « Pensions », une visibilité suffisante.** D'après le dernier compte général de l'administration des finances, les **engagements de l'Etat** au titre des retraites des fonctionnaires et des agents publics relevant des régimes spéciaux s'élèvent à **899 milliards d'euros**, soit 53 % du PIB.

7. La mise en place du compte d'affectation spéciale « Pensions » a entraîné, pour l'emploi des fonctionnaires civils et militaires, une **pleine responsabilisation des gestionnaires de programmes : ils doivent verser, à proportion des rémunérations d'activité, des « cotisations employeurs » dont le taux est calculé pour équilibrer les charges et les recettes.**

Il résulte de cette contrainte d'équilibre des taux élevés, en augmentation pour 2007 avec :

- au titre des **personnels civils**, un taux de 49,9 % en 2006 puis de **50,74 % pour 2007 (soit 1,7 % d'augmentation) ;**

- et au titre des **personnels militaires**, un taux de 100 % en 2006 puis de **101,05 % pour 2007.**

Ainsi, les gestionnaires ne paient plus pour les politiques de recrutement passées (jusqu'en 2005, les effectifs pensionnés étaient payés à partir des sections budgétaires dont ces derniers relevaient lorsqu'ils étaient en activité). Cette évolution est à mettre **en parallèle** avec l'instauration de **la fongibilité asymétrique**, qui ne permet pas, en cours d'année, de redéployer des crédits vers des dépenses de personnels.

Au total, les ministères et les différents gestionnaires de programmes sont incités à mieux pondérer leurs décisions de recrutements, non seulement en gestion, mais aussi en amont, lors des conférences budgétaires, car les taux de contribution sont appelés à augmenter en raison de l'inéluctable dégradation des rapports démographiques.

8. Dès 2006, le CAS « Pensions » a mis en lumière la faiblesse anormale des taux de cotisation employeur pour les organismes publics et pour les ouvriers de l'Etat.

Pour 2007, **il est prévu un rehaussement progressif du taux de cotisation employeur pour les organismes publics et semi-publics.** Porté de 33 % à 39,5 % en 2007, ce taux apparaissait, jusqu'en 2006, d'une faiblesse injustifiée en regard du taux d'équilibre des personnels civils de l'Etat. **Cette décision répond à une critique émise par votre commission des finances à l'occasion de l'examen du PAP pour 2006.**

En revanche, le « taux employeur » pour les ouvriers de l'Etat, reconduit pour 2007 à 24 % malgré les observations formulées par votre commission des finances à l'occasion de l'examen du PAP pour 2006, paraît faible pour une responsabilisation optimale des gestionnaires.

9. Un indicateur a été mis en place dans le PAP 2007 pour retracer l'écart entre la prévision et l'exécution afin d'optimiser la précision budgétaire (pensions civiles et militaires). **Cette décision répond à un souhait émis par votre commission des finances à l'occasion de l'examen du PAP pour 2006.**

10. On observe une continuité d'ensemble des projets annuels de performances en 2007, qui augure favorablement du suivi de la performance en loi de règlement.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

En proportion du PIB, qui augmente plus vite que les prix, **les dépenses de retraite sont appelées à progresser fortement au cours des quarante prochaines années** :

Dépenses de retraite en % du PIB

Dépense de retraite	2003	2020	2050
Total dont :	11,8	12,6	14,7
Régime général	4,0	4,4	5,8
Fonction publique de l'Etat	2,1	2,3	2,6
Fonction publique territoriale et hospitalière	0,6	0,8	1,2

Source : d'après le 3^{ème} rapport du conseil d'orientation des retraites - 2005

De fait, tous régimes confondus, **la réforme des retraites de 2003 ne permet de combler qu'environ 50 % des besoins de financement des régimes à l'horizon 2020**, et approximativement 30 % de ce besoin à l'horizon 2050, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

Evolution prévisionnelle des besoins de financement des régimes de retraite en conséquence de la réforme des retraites de 2003

(en % du PIB)

	2003	2020	2050
Sans réforme	0,0	- 1,7	- 4,3
Après réforme	0,0	-0,8	- 3,1
Effet de la réforme	0,0	+ 0,9	+ 1,2

Source : maquette de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques - 2005

En application de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le conseil d'orientation des retraites (COR) doit effectuer prochainement un bilan complet de la réforme sur la base duquel, avant le 1^{er} janvier 2008, le gouvernement « *élabore un rapport faisant apparaître* :

« 1° *L'évolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans ;*

« 2° *L'évolution de la situation financière des régimes de retraite ;*

« 3° *L'évolution de la situation de l'emploi ;*

« 4° *Un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.*

Ce rapport est rendu public et transmis au Parlement ».

Il s'agit du « **rendez vous** » de 2008.

CHAPITRE PREMIER

MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

• **La mission « Régimes sociaux et de retraite »**, qui permet essentiellement d'assurer l'équilibre financier de plusieurs régimes spéciaux de retraite, représente :

1. **En termes de crédits budgétaires** : 4,98 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 1,86 % du total des crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2007 ;

2. **En termes d'emploi** : aucun emploi n'est autorisé au titre de la présente mission.

• **La mission « Régimes sociaux et de retraite » est composée de 3 programmes**, dont les moyens sont récapitulés par le tableau ci-dessous :

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

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Part des crédits de la mission	Evolution des crédits 2007/2006
Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite ds transports terrestres »	3,29	66,05 %	9,63 %
Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	0,72	14,43 %	5,03 %
Programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »	0,97	19,52 %	20,63 %
Mission « Régimes sociaux et de retraite »	4,98	100 %	10,90 %

Les crédits dévolus en 2006 à la présente mission marquent une **progression de 10,9 %** par rapport aux crédits ouverts pour 2005.

Les régimes concernés, qui connaissent des situations démographiques déséquilibrées, représentent environ 875.000 pensionnés ou allocataires en 2006. Ces déséquilibres sont accentués par une évolution défavorable des transferts de compensation démographique¹ pour trois des grands régimes concernés : SNCF, ENIM², régime des mines.

• **Les ressources humaines participant à la mise en œuvre des actions de la mission** : bien qu'il n'y ait pas d'emplois directement autorisés au titre de la présente mission, il est prévu que le régime spécial des marins -l'ENIM-, principal opérateur du programme « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins », occupera 463 ETPT³ en 2007, contre 474 ETPT en 2006.

¹ Mécanisme de solidarité entre régimes, mis en place en 1974 (compensation généralisée) et complété en 1984 (compensation spécifique vieillesse entre les seuls régimes spéciaux) visant à compenser entre régimes les écarts de nature essentiellement démographique.

² Etablissement national des invalides de la marine.

³ Equivalent temps plein travaillé.

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

Les finalités du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » sont, d'une part, de **contribuer à la compensation de la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers** (première action), et d'autre part, de **contribuer à l'équilibre des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP** (seconde action).

- **Les régimes sociaux des transports terrestres** (action 1)

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

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

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

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

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

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

L'Etat a mis en place, à compter du 1^{er} janvier 2005, une aide en faveur des conjoints collaborateurs d'artisans bateliers afin de participer au rachat de trimestres de cotisations sociales. Depuis, 115 demandes ont été traitées.

- **Les régimes de retraite des transports terrestres** (action 2)

L'action « Régimes de retraite des transports terrestres » a principalement pour objet de participer au financement des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP, régimes spéciaux qui n'ont pas été concernés par la réforme des retraites de 2003 :

- **La subvention d'équilibre au régime de retraite de la SNCF**

Il s'agit de compenser le déséquilibre démographique du régime de retraite de la SNCF, en application de l'article 30 du cahier des charges de

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

l'entreprise. L'Etat verse à la SNCF une subvention permettant d'équilibrer le régime, ce qu'impose **un fort déséquilibre démographique avec 165.000 actifs pour 306.000 pensionnés en 2005.**

Le financement des retraites de la SNCF est assuré par :

- les transferts financiers au titre de la compensation démographique¹, qui ne couvrent que partiellement le besoin de financement induit par le déséquilibre démographique du régime ;

- une « cotisation normalisée », prélevée à un taux (36,29 %²) conçu, en théorie³, pour inclure le coût des avantages spécifiques au régime spécial par rapport aux régimes de droit commun⁴ ;

- une subvention d'équilibre n'ayant ainsi vocation à couvrir, en théorie, que le coût induit par le déséquilibre démographique non pris en charge par les transferts financiers au titre de la compensation démographique ; **la subvention couvre plus de la moitié des charges** de pensions et, depuis le début des années 2000, **elle augmente plus rapidement que les prestations** ;

- par ailleurs, l'article 30 précité implique que les avantages accordés aux retraités depuis le 1^{er} janvier 1990 sont à la charge de la SNCF et de ses salariés, ce qui se traduit par le versement d'une contribution nette pour avantages supplémentaires, au taux de 4,7 % en 2004.

Le taux de cotisation global (cotisation normalisée plus contribution nette) ressort à 40,97 % en 2004.

Des travaux préparatoires à une réforme du financement du régime de retraite de la SNCF sont actuellement en cours afin d'éviter que l'entreprise ne supporte la charge de provisionnement de l'intégralité de ses engagements de retraite qui deviendra obligatoire en 2007. Cette réforme doit par ailleurs maintenir les droits des pensionnés, conformément aux engagements pris par le gouvernement en 2003.

• La subvention d'équilibre au régime de retraite de la RATP

Le déséquilibre du régime de la RATP, qui **concerne 38.800 pensionnés en 2005 pour 43.700 actifs**, s'explique notamment par la possibilité qu'il réserve de partir précocement à la retraite, alors même que les taux de cotisation y sont plus bas que ceux du régime général.

¹ Il s'agit d'un mécanisme de solidarité entre régimes, mis en place en 1974 (compensation généralisée entre l'ensemble des régimes) et complété en 1984 (compensation spécifique vieillesse entre les seuls régimes spéciaux), qui vise à compenser les écarts démographiques.

² Somme des taux de cotisation salariale (7,85 %) et patronale (28,44 %).

³ Le taux de la cotisation normalisée est inchangé depuis 1991, ce qui peut sembler anormal car certaines modifications intervenues ultérieurement dans les régimes de droit commun aboutissent à accroître le poids relatif des avantages spécifiques du régime de la SNCF.

⁴ CNAVTS et régimes complémentaires obligatoires ARRCO et AGIRC.

Le contexte institutionnel du régime a évolué avec la transformation, le 1^{er} juillet 2005, du STIF (Syndicat des transports d'Ile-de-France), qui assurait son équilibre, en établissement public territorial, et par l'application des normes comptables IFRS aux entreprises faisant appel public à l'épargne, leur imposant¹ de provisionner au plus tard en 2007 les engagements de retraites qui sont à leur charge.

En application de l'article 39 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, **l'Etat s'est engagé, en lieu et place du STIF, à « apporter un concours financier en raison des charges de retraite supportées par la Régie »**. Cet engagement s'est entendu avec maintien de l'intégralité des droits et dans le cadre de la création d'une **caisse autonome : la caisse de retraite du personnel de la RATP**, créée le 1^{er} janvier 2006. Elle doit être **adossée, selon le principe de la neutralité financière², aux régimes de droit commun**, leur transférant le financement de **11 milliards d'euros d'engagements**.

Adossement et neutralité financière

L'adossement aux régimes de droit commun entraîne que les prestations et les cotisations sont déterminées **selon les conditions qui seraient applicables si les salariés concernés relevaient de ces régimes de droit commun**, financés par des cotisations salariales et employeurs.

Les réformes du financement ont laissé inchangés les droits des affiliés et **la part des prestations non couvertes** par les régimes de droit commun forment les **droits spécifiques**, correspondant aux prestations d'un régime « supplémentaire » différentiel.

Concernant la partie adossée, le principe de neutralité financière signifie que les écarts de charges résultant de l'adossement pour les régimes de droit commun doivent être compensés. Ces écarts résultent, d'une part, de la situation démographique et, d'autre part, du niveau et de la structure des rémunérations des affiliés. **La compensation de ces écarts** prend la forme d'une contribution exceptionnelle, forfaitaire et libératoire (**la « soulte »**) ou de taux de validation des droits passés inférieurs à 100 % pour les régimes complémentaires.

Le versement, pour la partie adossée, de cotisations sociales libératoires permettra à la RATP, tout comme aux entreprises du secteur des IEG adossées au 1^{er} janvier 2005 avec la création d'une caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), **d'éviter le provisionnement de la plus grosse part des engagements de retraite de leur personnel**.

Source : d'après le dernier rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale, septembre 2006

¹ **La norme « IAS/IFRS 19 » relative aux avantages servis au personnel impose à la régie d'inscrire ses engagements de retraite au bilan alors qu'elle n'aurait pas la capacité de les provisionner.**

² *Dans des conditions analogues à celles définies récemment pour le régime spécial des industries électriques et gazières (IEG), avec la création d'une caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) le 1^{er} janvier 2005. L'adossement se traduit par le versement, par la nouvelle caisse, de cotisations à la CNAV et aux régimes complémentaires. En contrepartie, le régime des IEG bénéficie d'une prise en charge partielle de ses prestations par le régime général et les régimes complémentaires. Ces transferts financiers sont complétés par le versement d'une soulte, dont la fonction est d'assurer la neutralité de cet adossement pour le régime général et les régimes complémentaires. De même, la neutralité de l'adossement pour le régime général doit être ici assurée par le versement d'une soulte, financée par l'Etat.*

En résumé, **l'adossément des régimes spéciaux au régime général est d'abord organisé pour éviter aux entreprises publiques de supporter dans leurs comptes la charge du provisionnement de leurs engagements de retraites qu'imposent les normes comptables applicables en 2007.**

L'adossément du régime de retraite de la RATP doit se traduire par les évolutions suivantes, à préciser, le cas échéant, dans des conventions financières en cours d'approbation.

Pour le **financement des droits adossés** :

- depuis le 1^{er} janvier 2006, les droits à la retraite acquis dans les régimes de droit commun sont financés par une cotisation des salariés au taux de 12 % (au lieu de 7,85 %) et une cotisation de l'employeur RATP au taux de 18 % (au lieu de 15,34 %), taux correspondant au droit commun ;

- 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 leur est intégralement compensé, sans toutefois créer de nouveaux droits à la retraite ;

- **l'augmentation des coûts induite par la hausse des taux de cotisation, évaluée à 96,3 millions d'euros, est financée par le STIF et compensée par l'Etat** aux collectivités territoriales membres du STIF sous la forme de transferts de parts d'impôts (attribution à la Région de points de taxe intérieure sur les produits pétroliers -TIPP- et aux départements d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance -TSCA-) ;

- la **neutralité financière de l'adossément vis-à-vis de la CNAVTS** conduira au versement, pris en charge par l'Etat, d'une contribution exceptionnelle, forfaitaire et libératoire (la « soulte ») dont le montant provisoire a été évalué à **700 millions d'euros** ; ce versement, très probablement échelonné sur plusieurs années¹, viendra en augmentation de la subvention d'équilibre.

- la **neutralité financière de l'adossément vis-à-vis des régimes complémentaires** se traduira par le versement d'un montant de **174,2 millions d'euros**, « *théoriquement à la charge de la RATP mais qui devrait être pris en charge par le budget de l'Etat en raison de l'incapacité de la régie à le financer*² » ;

Pour ce qui concerne le **financement des droits spécifiques** :

- la totalité des droits spécifiques passés, validés au 31 décembre 2005, est financée par le **budget de l'Etat** ;

- les droits spécifiques acquis à partir du 1^{er} janvier 2006 sont financés par le **budget de l'Etat** dans la limite d'un volume de 45.000 emplois statutaires³.

¹ La soulte « IEG », d'un montant de 7,65 milliards d'euro, a donné lieu à un premier versement représentant 40 % de cette somme, le solde faisant l'objet de versements échelonnés sur 20 ans.

² Dernier rapport de la Cour des comptes sur la Sécurité sociale, septembre 2006

³ Au-delà de cette limite, ils seront à la charge de la RATP.

Un crédit de paiement de **354 millions d'euros** est inscrit dans la loi de finances de 2007, au titre de la **subvention d'équilibre au régime de retraite de la RATP, qui couvre le financement des droits spécifiques ainsi que les transferts de compensation démographique** : l'Etat en est redevable dans l'hypothèse où la caisse se trouve, à ce titre, contributrice nette (ce qui est le cas pour 2007 à hauteur de 30 millions d'euros).

• **La garantie de retraite des anciens agents des services publics d'Afrique du Nord et d'outre-mer**

L'Etat garantit les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer, pensions qui sont gérées par la SNCF, la RATP ou la Caisse des dépôts et consignations, selon l'origine des bénéficiaires. L'effectif concerné est évalué à 8.910 personnes en 2007.

A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION

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

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

	Crédits de paiement pour 2007	Part des crédits du programme	Variation 2007/2006
Action 1 « Régimes sociaux des transports terrestres »	0,09	2,8 %	-0,6 %
Action 2 « Régimes de retraite des transports terrestres »	3,20	97,2 %	10,0 %
Total du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	3,29	100,0 %	9,6 %

L'accroissement spontané de près de 13 % la subvention au régime de retraite de la SNCF explique ici l'essentiel¹ de l'augmentation des crédits.

On rappellera que le régime de la SNCF est créateur net au titre de la **compensation démographique** (généralisée et spécifique), en raison d'un rapport démographique plus dégradé que celui des autres régimes. Or, si cette source de financement a atteint 18 % des prestations versées entre 1993 et 1998, elle décline depuis cette date pour n'en plus représenter que 8,7 % en 2004.

La Cour des comptes, dans son rapport précité, constate que « *le « tarissement » progressif de ce financement est reporté sur la subvention d'équilibre qui augmente* ».

¹ Pour 2007, les charges de pension du régime de la SNCF augmentent de 2,2 % en volume.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses constitutives du présent programme :

Justification par action des crédits de paiement pour 2007
du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »
(en millions d'euros)

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

Il est rappelé que la finalisation, en 2007 au plus tard, des opérations d'adossement du régime de la RATP aux régimes de droit commun se traduira nécessairement par le versement par l'Etat à ces régimes de « soultes » d'un montant total approchant 875 millions d'euros, suivant un échelonnement encore à déterminer.

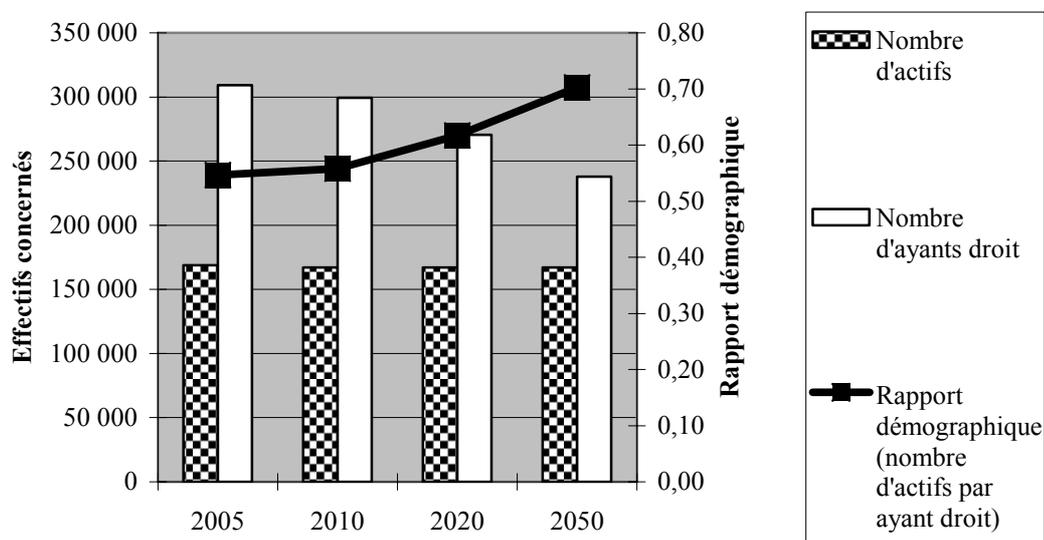
Des opérations d'adossement, courant 2007, du régime de la SNCF entraîneraient également une augmentation de sa subvention d'équilibre. **Il en ressort des perspectives de dépenses nouvelles pour la mission en 2007, qui n'ont pas été budgétisées.**

B. VUE PROSPECTIVE

Le rapport entre l'effectif des cotisants et celui des pensionnés, dénommé « **rapport démographique** », est une donnée fondamentale des régimes de retraite, car elle permet d'évaluer leur degré de viabilité ou d'autonomie. Il est admis qu'en deçà d'un rapport démographique de 2 (c'est-à-dire avec moins de deux cotisants pour un retraité), un régime connaît des difficultés à assurer son propre équilibre.

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

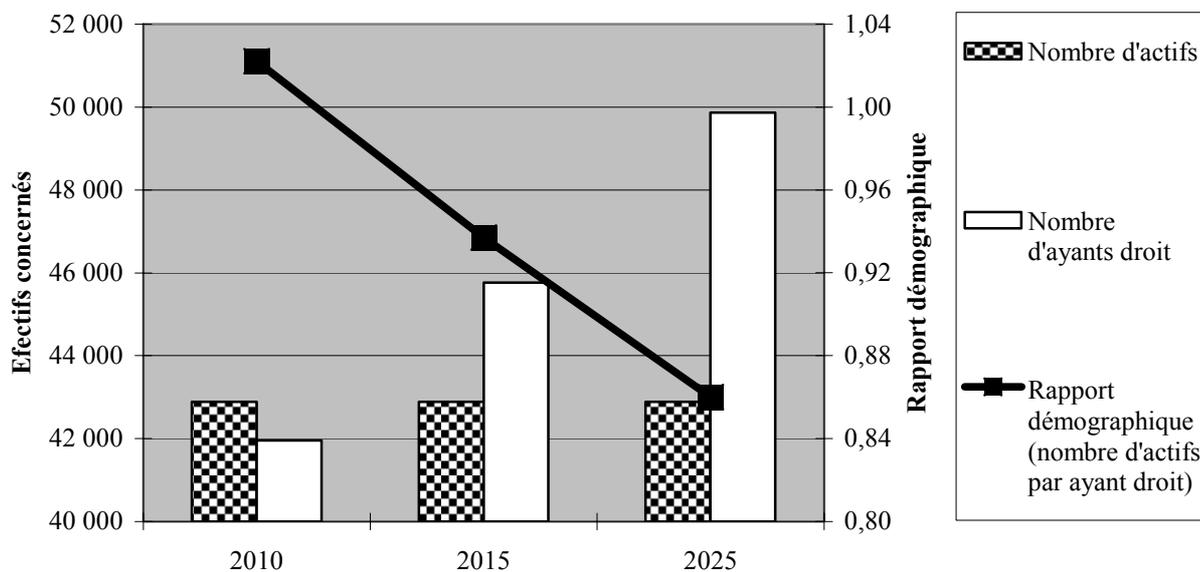
Evolution à moyen et long terme des fondamentaux du régime de la SNCF



Source : graphe construit (sans pondération du rapport démographique) à partir de documents de travail communiqués sur le site du Conseil d'orientation des retraites (COR)

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

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



Source : graphe construit à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Les rapports démographiques demeureront durablement inférieurs à 1, ce qui indique le degré de dépendance de ces régimes vis-à-vis des transferts et des subventionnements.

Bien qu'intrinsèquement plus dégradé, l'évolution du rapport démographique de la SNCF est plus favorable en tendance que celui de la RATP, car le déséquilibre entraîné par les fortes diminutions d'effectifs engagées par la société nationale ces dernières décennies tend à se résorber naturellement dans le long terme avec un volume d'emploi globalement stabilisé.

*

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu que le gouvernement devait, avant le 1^{er} janvier 2008, élaborer un rapport rendu public et transmis au Parlement, sur la base des travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR). Ce rapport permettra de dresser un premier bilan de la réforme, et s'il devait s'avérer que de nouvelles évolutions soient nécessaires à la sauvegarde de l'équilibre financier des régimes de retraite, les principes d'équilibre entre les générations et d'équité inter-régimes joueraient nécessairement un rôle : « *l'intérêt de faire évoluer certaines règles de fonctionnement et certaines caractéristiques « historiques » vers une plus grande harmonisation mériteront d'être examinées en 2008, sans préjuger des réflexions à venir* »¹.

Dans son dernier rapport annuel au Parlement sur la sécurité sociale², la Cour des comptes a consacré un développement important sur les régimes spéciaux de retraite des industries électriques et gazières, de la RATP et de la SNCF, dont la synthèse est reproduite ci-dessous :

Synthèse du chapitre X du rapport annuel de la Cour des comptes sur la sécurité sociale

1. - En 2004 et 2005, le régime des IEG et le régime de la RATP ont fait l'objet d'une réforme de leur financement. L'adossement aux régimes de droit commun (régime général et régimes complémentaires ARRCO et AGIRC) a été organisé pour éviter que les entreprises (EDF, GDF et RATP) supportent la charge du provisionnement de leurs engagements de retraite.

En revanche, **ces réformes n'ont pas touché aux droits des affiliés**. L'opportunité n'a pas été saisie d'adapter les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite dans ces régimes, comme cela a été fait dans les fonctions publiques lors de la réforme des retraites de 2003.

Aucune réforme n'est encore intervenue dans le régime de la SNCF.

2. - **Les droits spécifiques représentent un avantage important**. La réforme du financement des régimes des IEG et de la RATP a permis d'isoler et de mesurer le poids des droits spécifiques dans le montant de la pension liquidée. Ces droits complètent la pension versée par les régimes de droit commun. En 2005, ils représentaient, dans le régime des IEG, 35,7 % des pensions versées.

¹ Extrait d'une réponse au questionnaire budgétaire.

² Rapport de septembre 2006.

3. - L'âge de départ à la retraite est précoce dans les régimes spéciaux des entreprises publiques en raison des bonifications d'annuités. L'importance des droits spécifiques dans ces régimes s'explique par le salaire pris en considération pour le calcul de la pension, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein et, surtout, par la précocité de l'âge de départ en retraite.

Dans le régime de la SNCF, l'âge de départ à la retraite est fixé à 55 ans. Par le jeu des bonifications d'annuités liquidables accordées en raison de la nature des emplois occupés, les catégories actives peuvent anticiper leur départ à la retraite de cinq ans et liquider à partir de 50 ans (SNCF, RATP) ou de 55 ans (RATP, IEG)). Il en résulte que près de 20 % des retraités de ces régimes spéciaux ont moins de 60 ans.

De plus, ces régimes ont **conservé la règle des 37,5 annuités** accomplies dans le régime pour liquider à taux plein et **aucune pénalisation financière sous la forme d'une décote** n'est appliquée quand la condition de durée d'assurance n'est pas satisfaite pour obtenir le taux plein. Quelle que soit la durée de la carrière validée, le taux d'annuité est constant et garanti (2 %) alors que dans le régime général, cette durée est de 40 annuités et devrait passer à 41 annuités en 2012.

4. - Les droits spécifiques ne sont pas financés par leurs bénéficiaires. La réforme du financement du régime de la RATP a mis à la charge du budget de l'Etat la totalité du financement des droits spécifiques des agents de la régie. Dans le régime de la SNCF, la subvention publique d'équilibre finance plus de la moitié des prestations versées. Dans le régime des IEG, les droits spécifiques passés relevant des activités régulées sont financés par une nouvelle taxe sur la consommation, la CTA.

5. - Dans le futur, la détérioration de la situation financière des régimes spéciaux augmentera la charge du financement des droits spécifiques. Dans le régime de la RATP, la **subvention d'équilibre** du compte retraite devrait, en euros constants, être **multipliée par trois à l'horizon 2050**, en raison de la forte détérioration de sa situation financière. Après la réforme du financement de 2005, cette subvention finance les droits spécifiques et elle est, à présent, directement versée par le budget de l'Etat.

Dans le régime de la **SNCF**, la détérioration des comptes serait concentrée dans les **dix prochaines années**. La **subvention d'équilibre** devrait être **multipliée par 1,3**.

Le régime des IEG est théoriquement équilibré puisque les besoins de financement sont comblés par appel de cotisations auprès des employeurs. Il n'échappera cependant pas à la forte augmentation du coût des pensions qui devrait être multipliée par 2,3 à l'horizon 2050.

6. - Les régimes spéciaux adossés feront face à des risques financiers. Dans les régimes adossés (IEG et RATP), les droits spécifiques sont équivalents à une pension supplémentaire différentielle qui garantit à la fois un montant de pension et des avantages particuliers sous la forme d'une durée de cotisation plus courte et d'une durée de retraite plus longue par rapport à ce qui prévaut dans les régimes de droit commun.

Le mécanisme de l'adossement aux régimes communs et la garantie accordée à la pérennisation des droits spécifiques sont néanmoins porteurs de risques économiques et financiers dans le futur pour les entreprises et les salariés. En effet, les augmentations des taux de cotisation et la diminution relative des droits dans les régimes de droit commun se répercuteront automatiquement sur le coût des pensions et des droits spécifiques dans les régimes adossés.

Pour conclure, la Cour des comptes formule la recommandation suivante :
« En raison des perspectives démographiques et financières des régimes spéciaux, réformer ces régimes en mettant en oeuvre les principes prévus par la loi de 2003 ».

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

Age moyen de départ à la retraite des cheminots et des agents de la RATP

		Age moyen de départ à la retraite
SNCF	Agents de conduite	50,3
	Autres catégories	55,1
RATP	Hommes	54,8
	Femmes	55

Source : rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale, septembre 2006

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Catégorie concernant 15 % des emplois de la RATP.

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

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

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

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

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Les objectifs du programme correspondent à des engagements pris par l'Etat qui, dès lors qu'il ne les remet pas en cause, n'en maîtrise pas l'évolution. *A priori*, il ne saurait donc être question de poursuivre des objectifs d'« efficacité socioéconomique ».

On peut cependant regretter l'absence d'indicateur concernant l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation au sein des régimes subventionnés par le présent programme (SNCF et RATP). De tels indicateurs sont mis en place pour les retraites de la fonction publique et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (qui constituent les deux premiers programmes du compte d'affectation spéciale « Pensions »). Ils peuvent alimenter la réflexion sur l'évolution des régimes concernés.

En revanche, il ne fait aucun doute que les deux fonds paritaires¹ gestionnaires du congé de fin d'activité, la SNCF et la RATP **doivent optimiser les moyens dont ils disposent** afin de garantir le **meilleur service à l'utilisateur** tout en **minimisant la dépense du contribuable**.

Dans le PAP 2006, les indicateurs avaient été précisés et enrichis, notamment pour l'objectif d'efficacité de la gestion des pensions par la SNCF, décliné en quatre indicateurs. Cependant, il pouvait être déploré l'absence de toute mesure de l'efficacité de la gestion pour le congé de fin d'activité des conducteurs du transport routier ainsi que pour les retraites de la RATP².

Au sein du présent PAP 2007, « dans la mesure où la subvention de l'Etat aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP couvre les frais de gestion » (elle représente environ 1 % du montant total des retraites), le régime de la RATP bénéficie désormais des mêmes indicateurs d'efficacité de la gestion que ceux qui préexistaient pour le régime de la SNCF.

Pour ce qui concerne les « cibles » associées aux différents indicateurs et des prévisions pour les années en cours, ces valeurs n'évoluent qu'à la marge dans le PAP 2007.

¹ Le fonds pour la gestion du congé de fin d'activité (FONGECFA transports) et l'association pour la gestion du congé de fin d'activité (AGECFA voyageurs).

² Pour la SNCF, la participation du ministère chargé des transports aux conseils d'administration lui conférerait alors, en tant que ministère de tutelle, la légitimité d'un droit de regard sur la gestion.

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

• Les précautions qui entourent la construction des indicateurs aboutissent ici à un **projet annuel de performances en retrait par rapport aux enjeux réels du programme** :

- aucun indicateur ne concerne l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation à la **SNCF** et à la **RATP**, régimes subventionnés par le présent programme à hauteur de plus de 2,8 milliards d'euros ;

- aucun indicateur d'efficience de la gestion ne concerne le CFA des conducteurs routiers, qui engage l'Etat à hauteur de 90 millions d'euros.

• Dans son dernier rapport annuel au Parlement sur la sécurité sociale, la **Cour des comptes** a consacré un développement sur les régimes spéciaux de retraite des industries électriques et gazières, de la **RATP** et de la **SNCF**, qui incline à **réformer ces régimes procurant « des droits spécifiques (qui) ne sont pas financés par leurs bénéficiaires »**.

• Les **opérations d'adossement** du régime de la **RATP** aux régimes de droit commun sont en cours. Leur finalisation, en 2007 au plus tard, se traduira nécessairement par le versement par l'Etat à ces régimes de « soutes » d'un montant total approchant 875 millions d'euros, suivant un échelonnement encore à déterminer. De probables opérations d'adossement, courant 2007, du régime de la **SNCF** entraîneraient également une augmentation de sa subvention d'équilibre. Il en ressort des **perspectives de dépenses nouvelles pour la mission en 2007**, qui n'ont pas été budgétisées.

*

• Le régime de la **RATP** bénéficie désormais des mêmes indicateurs d'efficience de la gestion que celui de la **SNCF**, ce qui **répond à un souhait émis par votre commission des finances à l'occasion de l'examen du PAP 2006**.

• Les indicateurs existants sont précis, exhaustifs et bien renseignés.

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

Le régime spécial de sécurité sociale des marins, géré par l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), couvre d'une part la branche maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail, et d'autre part la branche vieillesse des marins.

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

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

Un récent « **audit de modernisation** » portant sur l'ENIM a débouché en avril 2006 sur un rapport qui, observant certains dysfonctionnements, identifie cinq « *chantiers prioritaires* » (*infra*) tout en préconisant de « *s'abstenir de modifier le statut de l'ENIM, mais (de) rationaliser le dispositif existant, en établissant notamment une convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'ENIM, l'Équipement et les Affaires Sociales pour conduire les chantiers de modernisation nécessaires* ».

En juin dernier, l'ENIM a ébauché un « **plan d'action** » destiné à mettre en œuvre chacun des « chantiers prioritaires » et prévoyant d'établir une convention d'objectifs et de gestion.

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

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

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

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

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

Des règles de liquidation spécifiques

I. Le calcul de la pension

Les pensions sont calculées à raison de 2 % du salaire forfaitaire de la catégorie moyenne des 36 derniers mois (ou des 5 meilleures années) par année validée, auxquels s'ajoutent des bonifications éventuelles (pour enfants par exemple)¹.

La durée des services validés correspond aux services ayant donné lieu à versement des cotisations du marin et de la contribution de l'armateur et les services assimilés (période de congé, de chômage indemnisé, de repos ou de maladie et de services militaires).

Le minimum pris en compte est d'un trimestre et le maximum de 37,5 annuités (40 annuités en cas de bonifications pour services de guerre).

II. La date d'entrée en jouissance de la pension

L'âge auquel le marin peut faire valoir son droit à pension est lié à une condition de durée de services :

- il peut faire valoir son droit à pension à 50 ans s'il réunit au moins 25 années de services, mais la pension est alors plafonnée à 25 annuités ;
- il peut faire valoir son droit à pension à 52 ans et demi s'il réunit 37,5 annuités de services ;
- il peut faire valoir son droit à pension à 55 ans si la carrière maritime accomplie compte au moins 15 années de services ;
- si la durée de services maritimes est comprise entre 3 mois et 15 ans, le droit à pension est ouvert dès que l'ancien marin bénéficie d'une pension d'un autre régime obligatoire ou, à défaut, dès qu'il atteint l'âge de 60 ans ;
- il n'y a pas d'âge minimum en cas d'inaptitude définitive du marin à la navigation, dès lors que celui-ci réunit au moins 15 années de services maritimes ou assimilés.

L'âge moyen de départ en retraite des marins était de 57 ans et demi en 2005.

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

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

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

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

¹ A cet égard, l'audit de modernisation précité préconise de « simplifier la grille des salaires forfaitaires par la réduction drastique du nombre des catégories (20 actuellement) et du nombre des critères de classement ». De fait, les règles de gestion de la grille des salaires forfaitaires sont devenues si complexes que l'établissement déclare y affecter cinq experts...

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

L'audit de modernisation précité préconise, parmi les cinq « chantiers prioritaires », le renforcement de l'incitation à la prévention des accidents du travail, tant au travers de l'analyse des risques que par des actions contre les employeurs qui ne respecteraient pas les consignes impératives. En retour, le plan d'action de l'ENIM prévoit de renforcer les mesures incitatives au respect des règles de sécurité¹.

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

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

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

A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION

• **L'équilibre du régime de l'ENIM**

Les cotisations ne représentent que 11 % des ressources de l'ENIM, qui participe, par ailleurs, au système national des compensations inter-régimes dont il tire 28 % de ses ressources. Le déficit structurel du régime (39.000 actifs pour 206.000 personnes protégées, dont 123.000 pensionnées en 2005) est donc pris en charge par la solidarité nationale au travers de **la subvention d'équilibre** inscrite sur le présent programme ; elle représente **44 % des ressources de l'ENIM**.

Pour 2007, les dépenses du régime évoluent conformément au tableau suivant (projet de budget 2007 donné à titre indicatif) :

¹ Le plan d'action prévoit de « renforcer la participation active de l'ENIM au plan pluriannuel de sécurité de la pêche, mis en œuvre depuis 2001 », d'« organiser des actions de communication pour sensibiliser les professionnels aux risques matériels, physiques et pénaux encourus », de « mettre en œuvre un suivi détaillé de l'accidentologie par navire, notamment en ce qui concerne la fréquence, la gravité et le coût des accidents » et d'« exercer, en tant que de besoin, une action récursoire contre l'employeur en cas de non respect des mesures de sécurité obligatoires ».

Evolution des dépenses de l'ENIM

(en millions d'euros)

DEPENSES	Budget 2005	Exécution 2005	Budget 2006	Projet de budget 2007	Part des dépenses dans le budget 2007	Evolution budget 2007 / budget 2006
Pensions vieillesse	1.052,3	1.045,41	1.073,70	1.085,40	68,3 %	1,09 %
Pensions invalidité/amiante	57,62	60,42	60,2	61,4	3,9 %	1,99 %
Prestations maladie-maternité -accidents du travail-maladies professionnelles et divers	345,01	338,47	348,8	359,9	22,6 %	3,18 %
Action sanitaire et sociale	8,6	7,33	8	7,4	0,5 %	-7,50 %
Contributions, participations et régularisations diverses	10,48	8,90	6,7	8	0,5 %	19,40 %
Dépenses de fonctionnement courant et de gestion (personnel, fonctionnement, informatique et charges diverses)	31,45	28,27	32,8	34,3	2,2 %	4,57 %
Charges exceptionnelles et provisions	41,24	37,08	31,3	32,6	2,1 %	4,15 %
TOTAL DEPENSES	1.546,7	1.525,88	1.561,50	1.589,00	100 %	1,76 %

Il ressort que les dépenses de fonctionnement et de gestion seraient en augmentation de plus de 4,5 % pour 2007, ce qui est justifié par la perspective de réaliser des travaux longtemps retardés sur l'immeuble occupé par l'ENIM.

A terme, une diminution des coûts serait permise par le non remplacement de certains départs en retraite grâce aux gains de productivité résultant d'une diffusion des procédés informatiques.

En outre, trois des cinq « chantiers prioritaires » identifiés par l'audit de modernisation précité d'avril 2006 sont de nature à accélérer la réduction des coûts et à améliorer la qualité des services rendus, compte tenu du plan d'action que l'ENIM doit mettre en oeuvre. Ces chantiers concernent :

- la simplification de la procédure d'examen des demandes de pensions d'invalidité¹ ;
- l'étude des conditions de l'externalisation vers les caisses primaires de la liquidation des prestations en nature des assurances maladie, maternité et accident du travail² ;

¹ Le plan d'action précité de l'ENIM prévoit de « simplifier le dispositif actuel, en supprimant le niveau d'instruction régional (CSV) des dossiers médicaux ». Il précise que « cette mesure entraînera pour l'assuré un gain de temps et de procédure dans le traitement des dossiers ».

² Le plan d'action de l'ENIM prévoit en particulier de « conduire à son terme l'opération d'adossement du traitement informatique de la branche maladie à la CNAMTS, à l'horizon du second semestre 2007, ce qui permettra de développer la gestion du risque, des actions de contrôle mieux ciblées, ainsi que la productivité grâce à une automatisation plus poussée des traitements de masse ».

- l'étude les conditions d'une éventuelle substitution du salaire réel au salaire forfaitaire pour les calculs de cotisations et des prestations (*voir encadré supra*)³¹.

Pour 2007, les recettes du régime évoluent conformément au tableau suivant (projet de budget 2007 donné à titre indicatif) :

Evolution des recettes de l'ENIM

(en millions d'euros)

RECETTES	Budget 2005	Exécution 2005	Budget 2006	Projet de budget 2007	Part des recettes dans le budget 2006	Evolution budget 2006 / budget 2005
Cotisations et contributions	222,56	209,54	172,5	174,2	11,0 %	0,99 %
Compensations inter-régimes et transferts CSG – FSV/FSI	457,81	457,98	442,4	433,5	27,3 %	-2,01 %
Prises en charge de cotisations par l'Etat³² et l'ACOSS³³	11,0	15,95	53,2	53,2	3,3 %	0 %
Autres produits (produits de gestion, reprises sur provisions et produits exceptionnels)	33,33	35,82	35,3	35,2	2,2 %	-0,28 %
TOTAL DES RECETTES HORS SUBVENTION	724,7	737,29	703,4	696,1	43,8 %	-1,04 %
SUBVENTION DE L'ETAT	822	822	684,1	718,6	45,2 %	5,04 %
« Subvention » du Régime général³⁴	-	-	174	174,3	11,0 %	0,17 %
TOTAL RECETTES	1.546,7	1.559,29	1.561,50	1.589	100 %	1,76 %

³¹ Dans un premier temps, le plan d'action de l'ENIM prévoit de simplifier la grille catégorielle, et les règles d'application, ce qui répond à une des recommandations de l'audit.

³² La loi sur le Registre International Français (loi dite « RIF » n° 2005-412 du 3 mai 2005) introduit une exonération des cotisations patronales pour les navires soumis à la concurrence internationale. Ces exonérations sont compensées par la direction des affaires maritimes. D'autres exonérations ou réductions de charges sociales (contrat de qualification, contrat d'apprentissage, application des lois d'orientation et programme pour l'outremer, ...) sont compensées par l'État, respectivement par le ministère de l'emploi, de travail et de la cohésion sociale (DGEFP) et par le ministère de l'outremer.

³³ La loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (article 56) introduit de nouvelles modalités de compensation des mesures d'allègements généraux de charges sociales. Depuis 2006, ces mesures sont compensées par l'ACOSS.

³⁴ Depuis 2006, l'ENIM est adossé financièrement au régime général au titre de l'assurance maladie, duquel il reçoit, à ce titre, une subvention de 174 millions d'euros comblant le déséquilibre de sa section « Prévoyance ».

• **La justification des crédits**

La répartition des crédits entre les trois actions du programme « régime de retraite et de sécurité sociale des marins » est commandée par un principe de rattachement analytique des ressources et des dépenses de fonctionnement aux trois catégories de dépenses principales que sont les pensions, la prévoyance et l'action sanitaire et sociale³⁵.

Le tableau suivant permet de suivre, pour chaque action, le passage de la dépense de l'ENIM aux crédits demandés.

**Justification par action des crédits de paiement pour 2007
du programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**

(en millions d'euros)

	<i>Coût global des prestations en 2007 y compris les coûts de fonctionnement</i>	<i>Recettes correspondant à chaque risque</i>	<i>Besoin de financement pour 2007</i>	Dépenses de fonctionnement pour 2007	Part des crédits du programme	Variation 2007 / 2006
Action 1 « Pensions de retraite des marins »	1 103,3	392,4	710,9	710,9	98,9 %	5,3 %
Action 2 « Prévoyance des marins »	477,3	303,0	174,3	0	0 %	-
Action 3 « Action sanitaire et sociale des marins »	8,3	0,6	7,7	7,7	1,1 %	-14,4 %
Total du programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	1 588,9	696	892,9	718,6	100 %	5,0 %

Pour 2007, l'augmentation de la subvention (+ 5 %) s'explique, outre une relative érosion des effectifs d'actifs, par une diminution de la compensation inter régimes vieillesse. Ainsi qu'il est noté dans une réponse au questionnaire budgétaire, « *la variation, orientée à la baisse depuis 1999, du montant des compensations, a pour effet mécanique d'augmenter le niveau de la subvention d'équilibre* ».

Il se trouve en effet que si la situation démographique du régime de retraite de l'ENIM est défavorable par rapport à celle des autres régimes, ce qui lui vaut d'être bénéficiaire au titre des transferts de compensation démographique, la dégradation de son rapport démographique y est aujourd'hui moins rapide que dans l'ensemble des autres régimes, ce qui entraîne une diminution de la compensation.

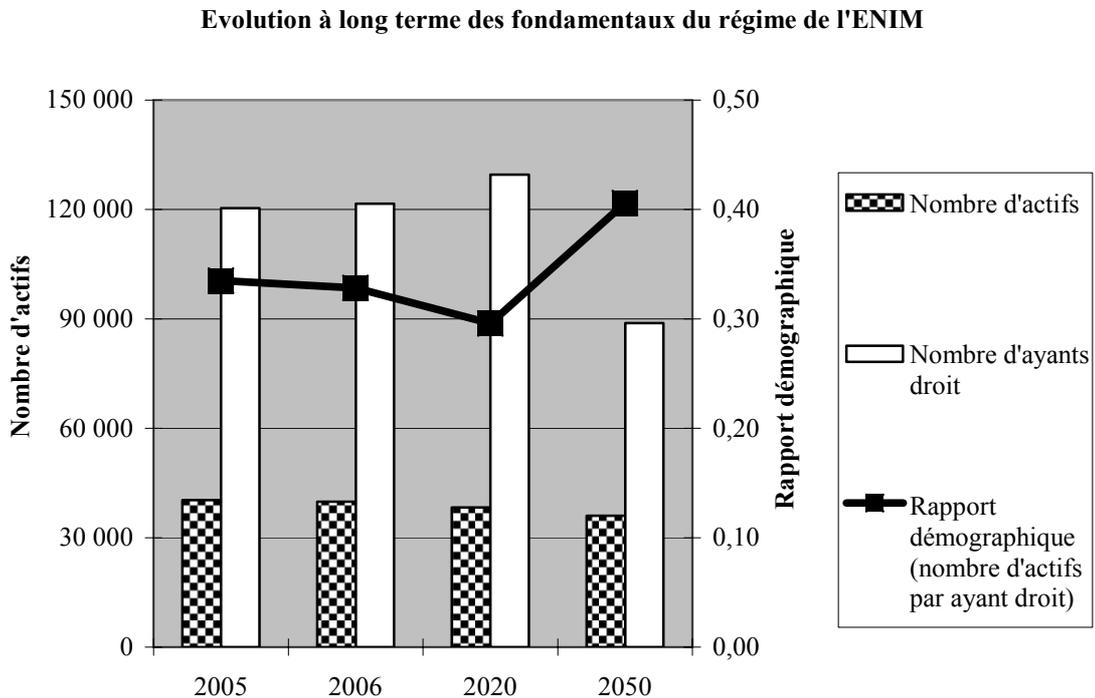
³⁵ Chaque action se voit rattacher les crédits d'intervention qui lui sont spécifiques (par exemple, les dépenses de paiement des pensions à l'action pension) ainsi que les coûts de personnels qui lui sont propres (par exemple, les coûts de personnel afférents au centre des pensions de l'ENIM à l'action pension). Ensuite, chaque action se voit affecter une quote-part des dépenses résiduelles de personnel et de logistique calculée au prorata du poids de l'action dans le budget total de l'ENIM. Enfin, les recettes correspondant à chacun des risques sont retranchées des coûts ainsi identifiés pour chacune des trois actions.

B. VUE PROSPECTIVE

Il importe de s'intéresser aux tendances lourdes concernant la situation démographique de la section « Prévoyance » du régime de l'ENIM.

Compte tenu des caractéristiques démographiques particulières de la population intéressée par le régime, au sein duquel on compte **un cotisant pour trois ayants droit**, il ne saurait être question de viser l'autonomie, et l'on doit se cantonner à la mesure de la dépendance vis-à-vis de la subvention de l'Etat.

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



Source : travaux du Conseil d'orientation des retraites

A court terme, le « Plan de sauvetage et de restructuration », annoncé en avril dernier, est de nature à anticiper certains départs en retraite. En revanche, la loi sur le Registre International Français³⁶, qui introduit une exonération des cotisations patronales compensées pour les navires soumis à la concurrence internationale, est susceptible d'induire des recrutements et donc des ressources supplémentaires pour le régime.

Enfin, il est à noter que, parmi les cinq « chantiers prioritaires » de l'audit de modernisation précité d'avril 2006, figure la **préparation l'échéance de 2008 en matière de retraites, au moyen de deux enquêtes**, l'une portant sur les profils de carrières souhaités par les marins et l'autre sur la pénibilité des différents métiers.

³⁶ Loi dite « RIF » n° 2005-412 du 3 mai 2005.

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

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

En revanche, comme tout service public, **l'ENIM peut et doit optimiser les moyens dont il dispose afin d'améliorer la qualité de service pour l'utilisateur tout en réduisant la dépense pour le contribuable**. Dans cette perspective, le PAP 2006 avait apporté un certain nombre de modifications par rapport à l'« avant-PAP » du programme « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins ».

Le PAP 2007 reprend l'intégralité des objectifs et des indicateurs de performance associés. Cependant, certaines « cibles » à l'horizon 2009 ont été sensiblement infléchies.

Ainsi, la cible associée à l'indicateur 1.2 « Délai moyen de traitement d'une feuille de soin « papier » » passe de 3 à 5 jours, compte tenu, notamment, des réformes de l'assurance maladie et de l'adossement technique de l'ENIM à la CNAM, à propos duquel l'audit de modernisation a identifié certaines difficultés.

Par ailleurs, les taux de recouvrement des cotisations espérés à l'horizon 2009, dont fait état l'indicateur 2.1 « Taux de recouvrement global », sont révisés de quatre points à la baisse en raison, notamment, de difficultés rencontrées dans le secteur, qui se traduisent par « *une augmentation significative du nombre de demandes de délais de paiement* », et des nouvelles exonérations de cotisation patronales résultant de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 sur le Registre International Français, qui entraîne une décroissance des titres à échéance mensuelle au profit des titres à échéance trimestrielle.

Enfin, la construction de l'indicateur 3.1 « Coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite » paraît aujourd'hui inadaptée car ce dernier « *rapporte la totalité des coûts de gestion de l'activité de traitement des pensions au seul nombre des primo liquidation, ce qui conduit à surévaluer le coût unitaire de celles-ci* ». Le présent PAP annonce un nouvel indicateur « *à l'horizon 2008* »...

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

- Présence d'un indicateur encore en cours de construction (en remplacement de l'indicateur 3.1 « Coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite »).

*

- Un récent « audit de modernisation » a donné lieu, en avril 2006, à un rapport sur l'ENIM ; il s'ensuit de nouvelles perspectives d'amélioration du service et de la gestion ainsi que l'amorce d'une réflexion sur les évolutions ultérieures du régime. **Votre commission des finances estime que le rapport annuel de performances (RAP) se rapportant au programme 197 devra donner lieu à un suivi justifié des recommandations de l'audit.**

- Relative continuité du PAP.

- Compte tenu des objectifs fixés, les indicateurs de performance sont relativement précis et exhaustifs.

- A noter : 96 % des dépenses de l'Etablissement national des invalides de la marine sont des dépenses obligatoires.

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

Le programme « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » a pour objet de subventionner cinq régimes spéciaux en déclin démographique, dont certains ne perçoivent même plus de cotisations.

- *Un régime en déclin démographique*

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

L'Etat verse une subvention d'équilibre à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)³⁷. Cette subvention couvre 43 % des charges du régime. Elle permet, avec les versements de cotisations -qui représentent 5 % des prestations- et les compensations interrégimes de financer les 373.000 prestations de retraite³⁸ des ex-mineurs.

- *Un régime en extinction mais recevant des cotisations*

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

Le régime spécial de la SEITA³⁹ est un **régime fermé** depuis 1981, lors de l'arrêt des recrutements de personnel sous statut particulier SEITA. L'Etat s'est engagé, lors de la privatisation de l'entreprise en 1993, à assurer l'équilibre du régime spécial⁴⁰. La subvention couvre 80 % des besoins du régime, qui comporte une dizaine de milliers d'affiliés.

- *Des régimes ne recevant plus de cotisations*

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

Au 31 décembre 2005, il était encore servi 10 pensions par la Caisse de retraite de l'imprimerie nationale, régime en extinction rapide.

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

On ne comptait plus que 295 bénéficiaires de la Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer au 31 décembre 2005.

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

Cette action finance le versement des rentes d'accident du travail et des allocations complémentaires de retraite qui ne bénéficiaient plus qu'à 377 bénéficiaires au 1^{er} juillet 2006.

³⁷ La CANSSM communique sa prévision de besoin de financement à échéance trimestrielle à la direction du personnel et de la modernisation de l'administration (DPMA) et à la direction du budget au Minéfi, qui engage et ordonnance les fractions de subvention nécessaires.

³⁸ Y compris les droits dérivés, chiffre au 31 décembre 2005.

³⁹ En matière administrative, l'organisme de gestion est l'association pour la prévoyance collective (APC). Cette dernière adresse sa prévision de besoin de financement à échéance trimestrielle à la direction du budget, qui engage et ordonnance les fractions de subvention nécessaires.

⁴⁰ En contrepartie de cet engagement, une soulte de 400 millions de francs (soit 61 millions d'euros) a alors été versée par le groupe Altadis, ainsi qu'une cotisation patronale annuelle libératoire.

A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION

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

Evolution des crédits dévolus aux Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers en 2007
(en millions d'euros)

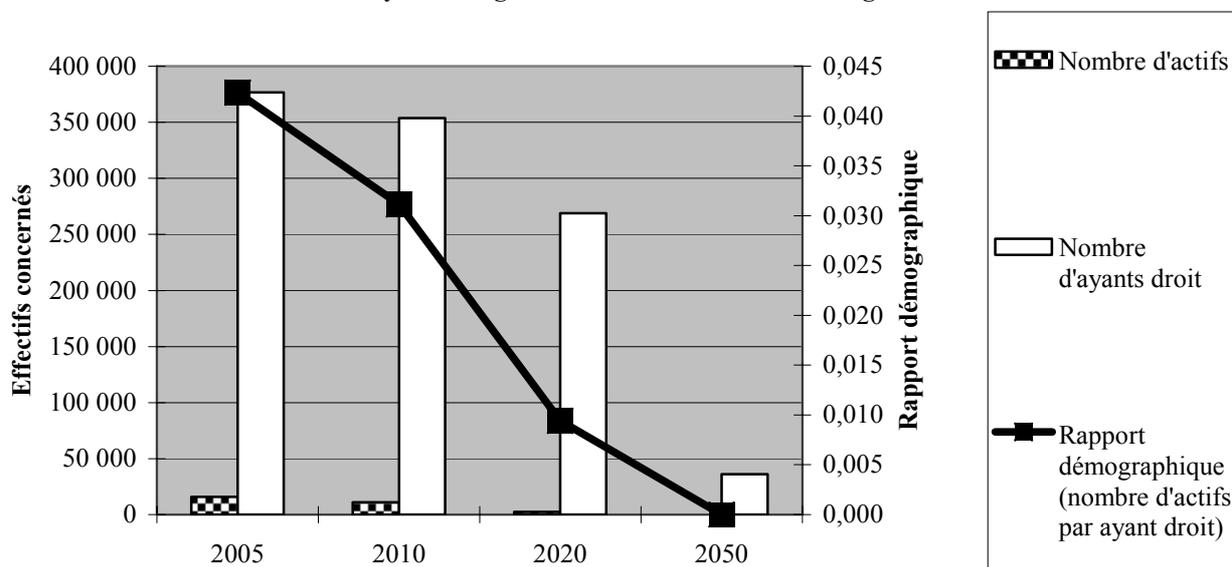
	Crédits de paiement (intervention)	Part de la mission	Variation 2007/2006
Action 1 « Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines »	845,4	86,9 %	24,3 %
Action 2 « Régime de retraite de la SEITA »	121	12,4 %	0,8 %
Action 3 « Caisse de retraite de l'imprimerie nationale »	0,13	0,0 %	0,0 %
Action 4 « Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer »	5,3	0,5 %	0,0 %
Action 7 « Versements liés à la liquidation de l'ORTF »	0,8	0,1 %	0,0 %
TOTAL DU PROGRAMME	972,5	100,0 %	20,6 %

Le facteur d'évolution principal de cette subvention concerne le régime des mines, pour lequel la disparition progressive de la compensation spécifique vieillesse d'ici à 2012⁴¹ diminue les recettes d'environ 100 millions d'euros par an.

B. VUE PROSPECTIVE

Le graphe suivant illustre le degré de dépendance d'un régime en déclin démographique tel que celui des mines :

Evolution à moyen et long terme des fondamentaux du régime des mines



Source : graphe construit (sans pondération du rapport démographique) à partir de documents de travail communiqués sur le site du Conseil d'orientation des retraites (COR)

⁴¹ La loi du 21 août 2003 prévoit l'extinction progressive des compensations entre régimes spéciaux de 2003 à 2011 (mécanisme de « surcompensation » ou « compensation spécifique », troisième étage de la compensation vieillesse, les deux premiers constituant la compensation dite « généralisée »).

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Comme pour les deux autres programmes de la présente mission, la structure des dépenses et leur caractère contraint ne permet pas d'en contrôler l'évolution.

S'il paraîtrait disproportionné de fixer des objectifs assortis d'indicateurs de résultat aux trois dernières actions du présent programme, qui ne drainent guère plus de 6 millions d'euros de crédits, il est effectivement légitime de demander aux organismes gestionnaires des deux principaux régimes relevant du présent programme, la CANSSM pour le régime des mines et l'APC pour la SEITA, **d'optimiser les moyens dont ils disposent afin de ménager les intérêts des usagers et des contribuables.**

Trois objectifs sont fixés, le premier intéressant l'utilisateur et les deux suivants le contribuable :

- réduire le délai moyen de traitement d'un dossier ;
- optimiser le taux de recouvrement ;
- limiter la part de coûts de gestion dans la dépense totale.

Chacun de ces objectifs est décliné en indicateurs concernant tant le régime des mines que celui de la SEITA. Les indicateurs figurant dans le PAP 2006 sont reconduits à l'identique dans le PAP 2007. Ils sont, désormais, correctement renseignés, tandis que les « cibles » pour 2010, lorsqu'elles étaient indiquées dans le PAP 2006, demeurent inchangées.

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

- Programme « balai » couvrant cinq régimes spéciaux en déclin démographique dont certains n'ont même plus de cotisants.
- Continuité du PAP.
- Les objectifs et les indicateurs de performance sont précis, exhaustifs et correctement renseignés.

CHAPITRE DEUX

MISSION « PENSIONS »

• **Le compte d'affectation spéciale « Pensions »**, qui retrace essentiellement le financement des pensions civiles et militaires de l'Etat, représente **46,67 milliards d'euros** de crédits de paiement, soit plus de **17 % du total des crédits** de paiement du projet de loi de finances pour 2007. En progression de 3,14 % par rapport à 2006, les dépenses de pension constituent **la partie la plus dynamique des dépenses de personnel**.

L'instauration d'un compte de pension en 2006

Malgré leur importance, **les charges étaient, jusqu'en 2005, disséminées dans le budget de l'Etat et leur financement n'était pas identifié** en raison du principe de non affectation des recettes. **L'article 21 de la LOLF a ainsi prévu l'instauration d'un « Compte de pension » en 2006, équilibré en recettes et en dépenses**. Les recettes prévues pour financer les opérations du compte d'affectation spéciale doivent être *« par nature, en relation directe avec les dépenses concernées »*, et complétées par des versements du budget général.

Les recettes afférentes aux pensions sont affectées au présent compte d'affectation spéciale (CAS) et ce dernier doit être équilibré. Dès lors, **les versements provenant du budget général constituent la charge nette du régime des pensions**.

Outre la **clarification** qui résulte de la mise en place du CAS « pensions », **un des enjeux principaux en est la responsabilisation des gestionnaires** qui devront désormais, au titre des programmes dont ils ont la charge, verser les « cotisations employeurs » se rapportant aux fonctionnaires qui en relèvent.

Il ne s'agit jamais ici que d'une **individualisation comptable, et non juridique, mais la contrainte de financement est réelle, car les crédits sont limitatifs**, la LOLF n'ayant pas autorisé le recours à des crédits évaluatifs pour le CAS « pensions ». Il importe donc de **fixer les taux de contribution (infra)** avec prudence, dans le cadre d'une gestion rigoureuse susceptible de préfigurer la mise en place d'un régime individualisé.

Afin d'éviter les difficultés de trésorerie, le II de l'article 51 de la loi de finances pour 2006 (portant création du présent CAS) a mis en place un **fonds de roulement** qui, *« estimé de façon très prudente pour la première année de fonctionnement »*, s'élevait à **1 milliard d'euros en 2006**. Ce fonds a été versé par l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom⁴².

⁴² Conformément au IV de l'article 46 de la loi de finances pour 1997, l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom reverse de façon progressive au budget de l'Etat les 5,7 milliards d'euros correspondant à la « soulte France Télécom » alors versée en compensation du transfert à l'Etat de la charge de retraite de ses anciens agents fonctionnaires. Pour 2006, le versement de l'établissement public, majoré d'un milliard d'euros, s'est ainsi élevé à 1,36 milliard d'euros. Après ce versement, la soulte restant due s'élevait à 2,3 milliards d'euros.

Il s'agissait de pallier les inconvénients du décalage existant entre le rythme infra-annuel des dépenses et des recettes du compte, qui devait aboutir à un excédent des dépenses cumulées sur les recettes cumulées d'environ 800 millions d'euros au mois d'août dans le cadre d'un exercice cependant équilibré sur l'année.

L'exécution en 2006 a confirmé que l'excédent des dépenses cumulées sur les recettes cumulées ne dépassait pas 800 millions, et **il est ainsi décidé pour 2007 de réduire de 200 millions d'euros le montant du fonds de roulement.**

Dès lors, si les crédits de la mission « Pension » augmentent en 2007 de 1,42 milliard d'euros pour s'établir à 46,67 milliards d'euros, cette hausse a été minimisée de 200 millions *via* la diminution du Fonds de roulement, sans laquelle les crédits se fussent donc trouvés rehaussés de 1,62 milliard d'euros.

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

Décomposition des moyens du compte d'affectation spéciale « Pensions »
(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Part des crédits du compte d'affectation spéciale	Evolution des crédits 2007/2006
Programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »	42,10	90,2 %	3,6 %
Programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »	1,71	3,7 %	0,2 %
Programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2,86	6,1 %	-1,7 %
Compte d'affectation spéciale « Pensions »	46,67	100 %	3,1 %

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

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

Les pensions retracées par le CAS « Pensions »

Sont imputées au présent CAS les pensions réunissant trois conditions :

1. nature d'*avantages* (et non de *versements* en contrepartie d'un travail) à **vocation viagère** ou quasi viagère⁴³ ;
2. l'« **Etat** » en est la **personne morale redevable** ;
3. le **bénéficiaire** doit être **une personne physique**, ce qui exclut les versements effectués par l'Etat en vue de financer les pensions à la charge d'autres personnes morales (cf. mission « Régimes sociaux et de retraite »).

Ainsi, les pensions ici retracées sont :

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

1. les pensions du régime des **pensions civiles et militaires de retraite**⁴⁴ ;
2. les **allocations temporaires d'invalidité (ATI)** ;

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

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

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

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

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

1. des **cotisations** que l'Etat verse en tant qu'employeur à **diverses caisses de retraite ou fonds au bénéfice de ses agents non titulaires** (CNAVTS, IRCANTEC, ARRCO, AGIRC) ainsi qu'au **régime additionnel institué sur les primes des fonctionnaires**⁴⁵ instauré par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dues à des personnes morales ;
2. des **subventions versées par l'Etat à des régimes de retraite ou des régimes sociaux versant des pensions**, qui transitent par la mission « Régimes spéciaux et de retraite ».

⁴³ Le compte comprend ainsi les allocations temporaires d'invalidité (ATI) versées leurs cinq premières années (à l'issue desquelles elles peuvent être conférées à titre viager).

⁴⁴ La réunion sur le même programme 741 des pensions civiles et de pensions militaires de retraite n'empêche pas de différentier le taux de la contribution employeur pour ces deux populations (infra).

⁴⁵ Ce régime est alimenté par des cotisations fixées au taux de 10 % portant sur une assiette de primes plafonnées à 20 % du traitement indiciaire brut total. En 2005, le montant des cotisations versées doit s'établir à 1,5 milliard d'euros, dont la moitié est à la charge des employeurs publics (Etat, collectivités locales et hôpitaux).

Si le CAS « Pensions » pouvait être *a priori* constitué d'autant de programmes -ou de « sections »- qu'il devait lui être imputé de « régimes » de pensions différents, certains régimes, correspondant à des pensions peu nombreuses ou de faibles enjeux financiers, ont été regroupées.

• **Les ressources humaines participant à la mise en œuvre des actions du compte d'affectation spéciale n'y sont pas retracées, même *ex post*.**

Les frais de gestion administrative se rapportant au Programme 741 ne sont pas retracés par le présent CAS car l'article 20 de la LOLF s'y oppose (*infra*). Ils sont supportés par l'action « Gestion des pensions » du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du service public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » du budget général.

Ils couvrent essentiellement les frais de personnel, qui correspondent à l'emploi de **1.131 ETPT** prévus en 2007 (contre 1125 ETPT en 2006), dont 449 ETPT au **service des pensions**, qui concède les pensions de retraite et d'invalidité ainsi que les allocations temporaires d'invalidité, 565 ETPT dans les **27 centres régionaux des pensions (CRP)**, services déconcentrés de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) qui paient les pensions, ainsi que 117 autres ETPT de la DGCP, correspondant à des fonctions de soutien. Le service des pensions a dû augmenter son plafond d'emploi de 7 ETPT afin de mettre en oeuvre le compte individuel de retraite (CIR)⁴⁶.

Au total, l'action « Gestion des pensions » représente **60,8 millions d'euros pour 2007. Ce montant est cependant loin de recouvrir l'intégralité des moyens humains dévolus aux pensions, car il ne tient pas compte des personnels consacrés à la préparation des dossiers de pension dans les différents ministères.**

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

⁴⁶ Le CIR récapitule, pour chaque fonctionnaire de l'Etat, les informations personnelles et de carrière utiles pour sa retraite. Il est destiné à satisfaire le droit à l'information des actifs prévu par l'article 10 de la n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, et se matérialisera par l'envoi courant 2007 aux assurés de documents officiels inter-régimes de retraite.

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

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

• **Les enjeux et le fonctionnement du compte retraçant les pensions civiles (action 1) et militaires (action 2)**

En 2007, le montant des pensions civiles et militaires versées doit s'élever à **39,6 milliards d'euros**, représentant **près de 15 % du budget général** alors qu'en 1990, le poids des pensions était de 9,3 % du budget.

Le présent programme constitue la principale section de la mission « Pensions », dont il concentre l'essentiel des enjeux. Encore en 2005, le régime de l'Etat ne faisait l'objet d'aucune individualisation, et les charges de pensions étaient retracées à divers endroits du budget : la contribution de l'Etat se confondait avec le financement budgétaire des pensions par les différents ministères⁴⁷. **La mise en place d'un compte permet d'isoler les flux à l'image d'un régime de retraite doté de la personnalité juridique, afin de donner la meilleure représentation du régime de l'Etat**.

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

⁴⁷ *En début d'année, les crédits des différents ministères étaient transférés sur le chapitre 32-97 du budget des charges communes, sur lequel figuraient les diverses charges de pension ; ce chapitre comprenait aussi, dès le projet de loi de finances, les crédits correspondant à l'effet annuel de l'augmentation des effectifs pensionnés et du montant unitaire des pensions, et aux charges de pension dues au titre des agents de France Télécom et de La Poste, des pensions d'Alsace-Lorraine et des agents fonctionnaires de l'Etat détachés dans divers organismes publics et semi-publics. En règle générale, les fonctionnaires retraités des budgets annexes étaient inclus dans les effectifs des ministères de rattachement et les fascicules du budget général portaient, à ce titre, les crédits de pension y afférents. Toutefois, le budget annexe de l'Aviation civile reprenait la logique de « coût complet » retenue pour les fascicules du budget général.*

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

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

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

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

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

- **au titre des personnels civils, un taux de 49,9 % en 2006 puis de 50,74 % pour 2007** (soit 1,7 % d'augmentation) ;

- **et au titre des personnels militaires, un taux de 100 % en 2006 puis de 101,05 % pour 2007,**

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

Comme ces rapports démographiques⁴⁸ doivent se dégrader rapidement avec respectivement **1,3 actif** et **0,7 actif** par pensionné en 2010, puis **0,9 actif** et (encore) **0,7 actif** par pensionné en 2020, **les taux de contribution continueront à être révisés périodiquement à la hausse**, cela même en cours d'exercice si, en raison d'une mauvaise évaluation, le taux de contribution s'avérait insuffisamment élevé.

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

Cette évolution est à mettre **en parallèle** avec l'instauration de **la fongibilité asymétrique** qui ne permet pas, au sein d'un programme, de redéployer les crédits vers des dépenses de personnels en cours d'année.

Au total, les ministères et les différents gestionnaires de programmes sont aujourd'hui incités à mieux pondérer leurs décisions de recrutements, non seulement en gestion, mais aussi en amont, lors des conférences budgétaires.

⁴⁸ Il s'agit de rapports démographiques « pondérés », qui rapportent le nombre d'actifs cotisants au nombre de retraités de droit direct et de « reversataires », le nombre de ces derniers étant pondéré par le taux de réversion (50 %).

Décomposition du compte de retraite des fonctionnaires

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

- **les dépenses de pension** :
 - **pensions *stricto sensu***, y compris celles versées aux anciens personnels de la Poste et de France Telecom ;
 - majorations de pensions qu'impose le respect du minimum vieillesse ;
- **les dépenses de transfert** :
 - versements à la CNAV et à l'IRCANTEC (titulaires sans droit à pension) ;
 - (*pour les fonctionnaires civils*¹) **charge de compensation inter-régimes**, en raison d'une situation démographique relativement favorable.

Figurent en recettes :

- **les cotisations et contributions** :
 - **cotisations salariales** au taux reconduit de 7,85 % ;
 - **contribution employeur de l'Etat (*infra*)**, fixée pour 2007 au taux de **50,74 %** pour les **personnels civils** (soit 23,1 milliards d'euros) et de **101,05 %** pour les **militaires** (soit 7,8 milliards d'euros) et **contribution des offices et établissements publics** de l'Etat² au titre de leurs fonctionnaires au taux de **39,5 %**³ ;
 - (*pour les fonctionnaires civils*) contribution de France Télécom⁴ et de La Poste⁵ ;
- **les transferts** :
 - (*pour les fonctionnaires civils*) versement annuel de l'établissement public affectataire de la soulte versée par France Télécom en 1997 ;
 - remboursement par le Fonds de solidarité vieillesse des majorations de pensions au titre du minimum vieillesse (*supra*) ;
 - versements, par la CNAV et l'IRCANTEC, des cotisations patronales au titre de validations de service d'anciens agents non titulaires de l'Etat ;
 - recettes des budgets annexes (budget annexe de l'aviation civile) ;

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

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

³ Taux porté de 33 % en 2006 à 39,5 % en 2007 (*infra*).

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

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

- concernant les militaires, un transfert de compensation inter-régimes, en raison d'une situation démographique relativement dégradée.

*

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

Aussi convient-il de se féliciter de l'augmentation de ce taux, porté à 39,5 % en 2007, ainsi que de la réponse faite au questionnaire budgétaire pour 2007 : « Conscient qu'au regard de l'effort demandé à l'Etat employeur, ce taux était anormalement bas, il a été décidé de le relever par palier successifs¹ afin, qu'à terme, il se confonde avec le taux de droit commun applicable à l'Etat employeur, pour ne pas obérer irrémédiablement les marges de manœuvres financières de ces établissements publics » .

Ce rehaussement du taux de cotisation au CAS « Pensions » des opérateurs de l'Etat leur a été compensé *via* l'inscription de crédits sur les missions concernées. Les ressources du compte de pensions demeurent ajustées aux besoins car lorsque la contribution des établissements publics augmente, la contribution de l'Etat employeur est abaissée à due concurrence, son taux étant calculé pour mettre en équilibre la présente section du CAS « Pensions ».

Il est à noter que **les frais de gestion administrative ne figurent pas dans le CAS « Pensions »**, mais sont inscrits à la mission du budget général intitulée « Gestion et contrôle des finances publiques » (*supra*). L'article 20 de la LOLF dispose en effet qu'« *il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature* ». **Il n'y a donc pas véritablement de lecture des coûts complets** : la représentation d'un régime des retraites de l'Etat est encore imparfaite.

• Les allocations temporaires d'invalidité (action 3)

L'action « Allocations temporaires d'invalidité » (ATI) permet de financer le risque « accident du travail » dans des conditions analogues à celles du régime général ou de la fonction publique territoriale.

En appliquant la même logique de responsabilisation intégrale des gestionnaires qui prévaut pour les deux premières actions du présent programme, une « **contribution employeur** » de l'Etat, fixée pour 2007 au **taux de 0,31 %** (contre 0,30 % pour 2006), permet de financer la charge des **allocations temporaires d'invalidité**.

¹ Aucune « programmation » n'a été mise en place.

A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION

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

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

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Dont dépenses de pension			Part des crédits du programme	Variation 2007/2006
		2006 ⁵⁵	2007	Variation 2007/2006		
Action 1 « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires »	33,4	29,5	31,1	5,3 %	79,3 %	3,96 %
Action 2 « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite »	8,6	8,4	8,5	1,8 %	20,3 %	2,27 %
Action 3 « Allocations temporaires d'invalidité »	0,1	0,14	0,14	1,2 %	0,3 %	1,71 %
Total du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	42,1	38,0	39,7	4,5 %	100 %	3,60 %

Il apparaît que la dépense de pension civile est particulièrement évolutive, avec une progression de 5,3 % qui succède à une augmentation de 6,5 % en 2006.

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

⁵⁵ Dernière estimation, figurant sur le « bleu » « Pensions ».

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

(en millions d'euros)

EMPLOIS	Exécution 2005	LFI 2006	PLF 2007	En % des emplois	Evolution 2007/2006
Pensions⁵⁶	35.951	38.075	39.722	94,36 %	4,33 %
Fonctionnaires civils ⁵⁷	27.734	29.615	31.069	73,80 %	4,91 %
Militaires	8.216	8.323	8.513	20,22 %	2,28 %
Allocations temporaires d'invalidité (ATI)		136	138	0,33 %	1,47 %
Complément de pension financé par le FSV	1	1	1	0,00 %	0 %
Transferts	2.146	2.558	2.376	5,64 %	-7,11 %
Compensations ⁵⁸	2.098	2.477	2.295	5,45 %	-7,35 %
Versements à la CNAV et à l'IRCANTEC	48	81	81	0,19 %	0 %
TOTAL DES EMPLOIS	38.097	40.633	42.098	100 %	3,61 %
RESSOURCES	Exécution 2005	LFI 2006	PLF 2007	En % des emplois	Evolution 2007/2006
Cotisations salariales	4.858	4.840	4.878	11,64 %	0,79 %
Contributions des autres employeurs que l'Etat	4.920	5.006	5.413	12,92 %	8,13 %
Contribution de France Télécom et de La Poste	3.991	4.169	4.340 ⁵⁹	10,36 %	4,10 %
Contribution des établissements publics	929	837	1.073	2,56 %	28,20 %
Transferts	431	1.761	795	1,90 %	-54,86 %
Établissement de la soulte F. Télécom	327	1.359	395	0,94 %	-70,93 %
Versements de la CNAV et de l'IRCANTEC	93	50	92	0,22 %	84,00 %
Récupération des indus sur pension	10	0	0	0 %	-
Compensation « personnels militaires »		237	163	0,39 %	- 31,22 %
FSV	1	1	1	0,00 %	0 %
Recettes des budgets annexes	.	114	144	0,34 %	26,32 %
TOTAL DES RESSOURCES AUTRES QUE L'ETAT	10.209	11.607	11.085	26,46 %	-4,50 %
Contribution de l'Etat employeur	27.888	30.026	30.813	73,54 %	2,62 %
TOTAL DES RESSOURCES	38.097	41.633	41.898	100 %	0,64 %

Source : à partir des réponses au questionnaire budgétaire

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

⁵⁶ Les pensions comprennent les pensions de vieillesse et les pensions d'invalidité (hors pensions militaires d'invalidité).

⁵⁷ Y compris les charges de pensions des fonctionnaires retraités de France Télécom et de la Poste.

⁵⁸ Seulement pour les « fonctionnaires civils » à compter de 2006.

⁵⁹ Il est prévu que la contribution de la Poste s'élève à 3,28 milliards d'euros en 2007.

• **Concernant les fonctionnaires civils**, les dépenses de pension, en progression de près de 5 % en référence à la LFI 2006, s'établissent en 2007 à **31,1 milliards d'euros**. Cette évolution se justifie par la prise en compte des éléments récapitulés par le tableau suivant, à partir d'un montant de dépenses évaluées à 29,52 milliards d'euros pour 2006 :

Prévision de dépense pour les fonctionnaires civils

(en millions d'euros)

Prévision de dépense	Prévision de dépense N-1	Radiations		Entrées		Indexation des pensions	Impact de l'augmentation de la valeur du point sur les nouveaux entrants	Autres	TOTAL
		Effet report des radiations en N-1	Radiations en N	Effet report des entrées en N-1	Entrées en N				
2007	29.516	-364	-409,7 ⁶⁰	+ 959,7	+ 865,8	+ 497,1	+ 5	-	31.070
2006⁶¹	27.657	-365,1	-359,9	+ 1213,6	+ 808,2	+ 509,9	+ 9	-	29.473

Source : à partir du « bleu » « Pensions »

• **Concernant les fonctionnaires militaires**, les dépenses de pension, en progression de près de 2,3 % en référence à la LFI 2006, s'établissent en 2007 à **8,51 milliards d'euros**. Cette évolution se justifie par la prise en compte des éléments récapitulés par le tableau suivant, à partir d'un montant de dépenses évaluées à 8,35 milliards d'euros pour 2006 :

Prévision de dépense pour les fonctionnaires militaires

(en millions d'euros)

Prévision de dépense	Prévision de dépense N-1	Radiations		Entrées		Revalorisation des pensions	Impact de l'augmentation de la valeur du point sur les nouveaux entrants	Autres	TOTAL
		Effet report des radiations en N-1	Radiations en N	Effet report des entrées en N-1	Entrées en N				
2007	8.352	-114	-125,9	+ 109,6	+ 152,5	+ 138,5	+ 1	-	8.513
2006¹	8.171	-122,8	-126,2	+ 133,7	+ 133,5	+ 119,5	+ 1	+ 13	8.323

Source : à partir du « bleu » « Pensions »

Il est à noter que l'**indexation** des pensions se fait par référence à l'inflation (1,8 % en 2006 et en 2007).

⁶⁰ D'après les informations apportées à votre rapporteur spécial, cette augmentation des radiations doit être principalement attribuée à « un changement de méthode lié à l'amélioration de la disponibilité des données sources ».

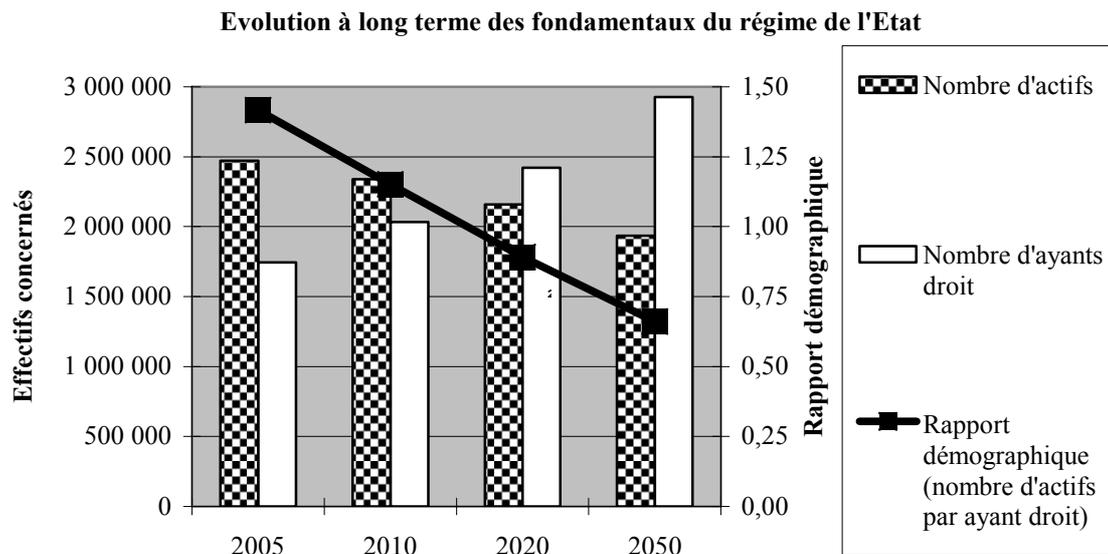
⁶¹ Pour mémoire.

B. VUE PROSPECTIVE

L'évolution du rapport démographique et du coût des pensions est désormais marqué par l'impact de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et par certaines mesures qui l'ont prolongée.

• L'évolution démographique

Le graphe suivant rend compte des tendances lourdes de l'évolution démographique du régime de l'Etat, fonctionnaires civils et militaires confondus :



Source : graphe construit sans pondération du rapport démographique à partir de documents de travail communiqués sur le site du Conseil d'orientation des retraites (COR), qui s'appuient sur le modèle de projection à long terme « Ariane », lequel tient compte de l'impact de la réforme des retraites de 2003.

• L'évolution du besoin de financement du régime de l'Etat

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a remis au Premier ministre, le 30 mars 2006, son troisième rapport intitulé « Retraites : perspectives 2020 et 2050 ». Ce rapport constitue une première actualisation de projections réalisées en 2001, conformément à la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites qui impose « *d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections* » relatives à la situation des régimes de retraite légalement obligatoires.

Dans ce dernier rapport, le COR a évalué, à législation inchangée, **le besoin de financement des régimes de la fonction publique⁶² à 29,8 milliards d'euros en 2020⁶³** et selon lui, **la réforme des retraites a permis de diminuer ce besoin de financement de 12,2 milliards d'euros.**

⁶² Il s'agit du « solde technique, égal à la différence projetée entre cotisations (salarié plus employeur) et prestations versées ».

⁶³ Les évaluations du COR reposent sur un scénario de base comprenant l'hypothèse d'un taux de chômage stabilisé à 4,5 % en 2015 (projection correspondant au « scénario macroéconomique de référence » du COR). Ainsi qu'il est noté dans le troisième rapport du COR : « Ces projections sont fondées sur une hypothèse d'emploi très favorables ».

Le tableau suivant permet de détailler les facteurs de cette inflexion.

Réforme des retraites et besoin de financement des régimes de la fonction publique en 2020¹
(en milliards d'euros)

	Etat	CNRACL ⁶⁴	Total
Besoin de financement en 2020, à droit constant	- 25,4	- 4,4	- 29,8
<i>Allongement de la durée d'assurance, création de la décote et de la surcote, et réforme du minimum garanti</i>	<i>6,8</i>	<i>2,8</i>	<i>9,6</i>
<i>Indexation sur les prix</i>	<i>3,3</i>	<i>1,2</i>	<i>4,5</i>
<i>Création du régime additionnel</i>	<i>- 0,4</i>	<i>- 0,4</i>	<i>- 0,8</i>
<i>Majoration du 10^{ème} dans la fonction publique hospitalière</i>	<i>-</i>	<i>-0,2</i>	<i>- 0,2</i>
<i>Extension aux hommes de l'avantage de réversion</i>	<i>- 0,05</i>	<i>- 0,05</i>	<i>- 0,1</i>
<i>Extension de la cessation progressive d'activité</i>	<i>- 0,05</i>	<i>- 0,05</i>	<i>- 0,1</i>
Solde des mesures de redressement	8,3	3,9	12,2
Besoin de financement en 2020, après réforme	- 17,1	- 0,5	- 17,6

¹ La décomposition (mesures en italique) correspond à des chiffres plus anciens, communiqués lors de la réforme des retraites de 2003, faute d'actualisation disponible.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Selon le « bleu » « Pensions », **l'économie attendue de la réforme pour le régime de l'Etat s'élèverait à 8,5 milliards d'euros en 2020 dont 7,2 milliards d'euros pour les fonctionnaires civils, mais elle n'excéderait pas 1,8 milliard d'euros en 2010** dont 1,6 milliard d'euros pour les fonctionnaires civils, tandis qu'elle se serait limitée à **300 millions d'euros en 2005**. La progressivité de la réforme des retraites⁶⁵ explique la modicité des gains à court terme.

Le prochain rapport du COR, qui portera sur les enjeux du « rendez-vous » prévu avant 2008 par la loi d'août 2003, est attendu pour la fin de l'année 2006. Ce rapport doit permettre de faire le point sur la mise en œuvre de la réforme et de recenser les ajustements ou évolutions qu'il conviendra d'étudier.

• Les engagements de l'Etat au titre des retraites

Un chiffre figurant sur le Compte général de l'administration des finances (CGAF) paru en juin 2003 n'avait pas manqué de frapper les esprits : **les engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires** et des agents publics relevant des régimes spéciaux se seraient élevés, fin 2002, à 708 milliards d'euros, ce qui représentait près de la moitié du produit intérieur brut. Ce montant est calculé chaque année ; le CGAF de l'exercice 2005 l'a dernièrement chiffré à **899 milliards d'euros, soit 53 % du PIB**.

⁶⁴ Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, dont relèvent les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

⁶⁵ Ainsi que, dans une moindre mesure, les mesures prises en faveur des « carrières longues » ; en 2006, de janvier à juillet, 1.666 pensions anticipées pour carrières longues ont été concédées pour un montant de 27,8 millions d'euros.

Ces engagements correspondent au montant actualisé des pensions restant à verser aux retraités et de celles qui seront à verser à l'ensemble des actifs à la date d'évaluation, les pensions futures étant comptabilisées au prorata des années de service effectuées par rapport au nombre d'années de services au moment du départ à la retraite. Il s'agit de la méthode des « unités de crédit projetées », préconisée par la norme comptable IAS 19 pour estimer les avantages de retraite du personnel.

Cependant, les chiffres obtenus sont relativement **peu précis** car particulièrement **sensibles au niveau du taux d'actualisation**⁶⁶ retenu pour les retraites à verser et, ainsi que 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 %
Montant des engagements de retraite	975	899	832

Source : CGAF de l'exercice 2005

Ces évaluations n'ont bien sûr **aucune implication pratique** : l'Etat ne sera jamais mis en faillite, jamais obligé de licencier l'ensemble de ses fonctionnaires, et jamais obligé de leur régler par avance la valeur actualisée de l'ensemble des pensions dues. Elles ont néanmoins une certaine⁶⁷ **valeur illustrative**.

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Les objectifs du programme correspondent à des engagements pris par l'Etat qui, dès lors qu'il ne les remet pas en cause en cours d'exercice, n'en maîtrise pas l'évolution. Il est donc plus facilement concevable de poursuivre, à court terme, des **objectifs d'efficience de la gestion et de qualité du service, plutôt que de véritables objectifs d'« efficacité socioéconomique »**.

Ainsi, les **frais de gestion** administrative, bien que figurant à l'action « Gestion des pensions » du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du service public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » du budget général, ont ici donné lieu à la production d'**un indicateur indiquant le coût unitaire d'une « primo-liquidation »**.

Dans le PAP 2007, « la mise en cohérence avec l'exécution en mode LOLF des dépenses conduit à retenir un coût plus large », ce qui rehausse la cible de coût unitaire d'une primo-liquidation pour 2008 de moins de 500 euros à plus de 600 euros.

⁶⁶ Le taux d'actualisation retenu dans la CGAF de l'exercice 2005 est de 2,5 %.

⁶⁷ Les comparaisons internationales seraient éclairantes, mais leur réalisation se heurte à de nombreux obstacles méthodologiques. Il peut être cependant avancé que ces engagements représenteraient 33 % du PIB aux Etats-Unis.

Concernant la **qualité du service**, si aucun indicateur ne figure au sein du présent projet annuel de performances, il est cependant prévu au niveau du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du service public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » du budget général trois indicateurs de qualité⁶⁸.

Malgré la faiblesse des leviers d'action, deux **indicateurs** concernant respectivement l'**âge moyen de la radiation des cadres** et la **durée moyenne de cotisation** ont été mis en place pour les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. **Il faut approuver ce suivi qui est, au fond, celui de la montée en puissance de la réforme des retraites.**

Ces indicateurs ont été opportunément dédoublés dans le PAP 2007 afin de faire apparaître ces valeurs pour les personnels civils, d'une part, et pour les personnels militaires, d'autre part. Les chiffres que comportent ces indicateurs mettent en évidence la progressivité de la mise en œuvre de la réforme des retraites, ainsi qu'il apparaît dans le tableau suivant :

Impact de la réforme des retraites à court terme

	Age moyen de la radiation des cadres		Durée moyenne de cotisation	
	Personnels civils	Personnels militaires	Personnels civils	Personnels militaires
Réalisation 2005	58,72 ans	46,23 ans	140,39 trimestres	134,05 trimestres
« Cible » 2009	59,09 ans	46,49 ans	143,77 trimestres	135,17 trimestres

Source : à partir du « bleu » « Pensions »

Il semble à votre commission des finances que **ces deux indicateurs seraient utilement complétés par de nouveaux indicateurs portant sur le nombre moyen d'années de décote et de surcote appliqué au moment de la liquidation. Un tel suivi permettrait d'apprécier plus finement l'évolution des comportements liée à la réforme des retraites mais aussi aux actions qualitatives qui peuvent être mises en œuvre pour encourager des départs plus tardifs** telles que l'information sur l'évolution des règles de liquidation ou certaines initiatives propres à relancer l'intérêt des carrières des plus de 50 ans.

Par ailleurs, le regret formulé par votre commission des finances dans le rapport sur les crédits de la mission « Pensions » pour 2006 à propos de l'absence de l'**objectif « Optimiser la prévision de dépenses et recettes de pensions »**, qui figurait pourtant dans le projet annuel de performances de la deuxième section du CAS « Pensions » concernant les ouvriers des établissements industriels de l'Etat, n'a pas été vain, avec la **production, dans le PAP 2007, d'un tel objectif.**

⁶⁸ Ils sont respectivement intitulés « Pourcentage de dossiers de départs en retraite urgents traité dans le délai de deux semaines », « Pourcentage de dossiers de demandes de pensions de réversion traités dans le délai d'une semaine » et « Pourcentage des courriers traités dans le délai de trois semaines, pour les correspondances classiques, et de 48 heures, pour les messages électroniques », tous correctement renseignés dans le PAP 2007.

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

• La présente section du CAS « Pensions » n'intègre pas les frais de gestion. La représentation d'un régime des retraites de l'Etat est donc encore imparfaite. En outre, l'identification des coûts qui figure au niveau de l'action « Gestion des pensions » du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du service public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » du budget général est incomplète.

• Le CAS « Pensions » ne se prête pas spontanément à une réflexion stratégique débouchant sur une démarche de performance achevée car l'objectif d'un régime de retraite est à la fois prosaïque et généralement atteint : liquider et payer les retraites, qui sont des dépenses obligatoires. Ainsi, **la plupart des indicateurs existants se bornent à mesurer l'efficacité de la gestion ou la rapidité de traitement des dossiers.**

• Seuls deux indicateurs mesurent une « efficacité socio-économique » : ils indiquent respectivement l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation. Or, ces indicateurs n'autorisent qu'un suivi sommaire de la réforme des retraites. Ils seraient utilement complétés par des indicateurs portant, sur le nombre moyen d'années de décote et de surcote appliqué au moment de la liquidation. De tels indicateurs permettraient d'apprécier plus finement l'évolution des comportements liée aussi bien à la réforme des retraites qu'à des actions qualitatives susceptibles d'encourager des départs plus tardifs. Bref, **le projet annuel de performances manque encore d'ambition.**

*

• Il est prévu un rehaussement progressif du taux de cotisation employeur pour les organismes publics et semi-publics. Porté de 33 % à 39,5 % en 2007, ce taux apparaissait, jusqu'en 2006, d'une faiblesse injustifiée en regard du taux d'équilibre des personnels civils de l'Etat. **Cette décision répond à une critique émise par votre commission des finances à l'occasion de l'examen du PAP pour 2006.**

• Un indicateur a été mis en place dans le PAP 2007 pour retracer l'écart entre la prévision et l'exécution afin d'optimiser la précision budgétaire. **Cette décision répond à un souhait émis par votre commission des finances lors de l'examen du PAP 2006.**

• La « contribution employeur » de l'Etat constitue désormais la « variable d'ajustement » permettant d'équilibrer les recettes et les dépenses relatives aux retraites des fonctionnaires civils et militaires. Il résulte de cette contrainte d'équilibre des taux élevés, en augmentation pour 2007 avec :

- au titre **des personnels civils, un taux de 49,9 % en 2006 puis de 50,74 % pour 2007 (soit 1,7 % d'augmentation);**

- et au titre **des personnels militaires, un taux de 100 % en 2006 puis de 101,05 % pour 2007.**

• D'après le dernier compte général de l'administration des finances, les **engagements de l'Etat** au titre des retraites des fonctionnaires et des agents publics relevant des régimes spéciaux s'élèvent à **899 milliards d'euros** compte tenu de la réforme des retraites, soit 53 % du PIB.

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

La deuxième section du compte d'affectation spéciale « Pensions » retrace principalement les opérations du **Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE)**. Les plus gros employeurs des ouvriers de l'Etat sont les **ministères de la défense** (88 % des pensionnés et 78 % de l'effectif cotisants) et de l'**équipement** (8 % des pensionnés et 17 % de l'effectif cotisant).

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

Le FSPOEIE, dépourvu de personnalité morale, est géré par la **Caisse des dépôts et consignations**. Ce régime connaît un fort déséquilibre démographique avec, à fin 2005, quelque **55.000 cotisants** pour plus de **106.000 pensionnés**, soit **0,51 cotisant pour un pensionné**.

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

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

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

Décomposition des opérations relative au FSPOEIE

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

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

Figurent en recettes:

- **les cotisations et contributions :**
 - les **cotisations salariales** au taux reconduit de 7,85 % ;
 - une **contribution de l'employeur** (Etat ou établissement concerné) au taux reconduit de 24 % (soit 349 millions d'euros en 2007) ;
 - la **contribution du ministère de la défense**, qui représente le surcoût engendré par les départs anticipés avec bonification d'annuités prévus par différents dispositifs de cessation anticipée d'activité mis en place depuis 1993¹ ;
 - la **subvention d'équilibre** inscrite sur les programmes ministériels rémunérant des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (931,5 millions d'euros en 2007) ;
- **les transferts :**
 - un **transfert de compensation inter-régimes** qu'explique une situation démographique ici très dégradée par rapport aux autres régimes de sécurité sociale ;
 - diverses recettes dont, notamment, le remboursement par le fond de solidarité vieillesse des majorations de pensions au titre du minimum vieillesse.

*

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

¹Dans le cadre de plans de restructuration (Nexter (ex GIAT Industries), DCN).

Il paraîtrait donc logique de réviser à la hausse¹ le taux de 24 % afin d'aboutir à une responsabilisation équitable des gestionnaires.

Cependant, votre commission des finances estime qu'une démarche purement comptable pourrait entraîner des effets pervers : faire supporter l'intégralité des coûts des pensions des ouvriers de l'Etat par les cotisations employeurs pourrait avoir un effet totalement dissuasif pour les gestionnaires, alors même que des recrutements s'avèreraient indispensables, et finalement précipiter une dégradation du rapport démographique qui déboucherait sur de nouvelles augmentations de cotisations. Au total, les gestionnaires seraient injustement pénalisés au titre des effectifs déjà employés.

Par ailleurs, il n'est pas indifférent que certains des plus gros employeurs d'ouvriers de l'Etat (Giat, imprimerie nationale, monnaies et médailles) évoluent dans un environnement relativement concurrentiel qui incline aussi à prendre en compte le niveau globalement plus faible des taux de cotisation de retraite du secteur privé.

A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION

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

Evolution du montant des crédits destinés au programme 742
(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Crédits de paiement pour 2007	Part des crédits du programme	Variation 2007/2006
Action 1 « Prestation vieillesse et invalidité »	1.508,3	1.515,63	88,7 %	0,5 %
Action 2 « Cessations anticipées d'activité »	127,9	122,47	7,2 %	-4,2 %
Action 3 « Autres dépenses spécifiques »	2	1,86	0,1 %	-7 %
Action 4 « Gestion du régime »	8,2	8,6	0,5 %	4,9 %
Action 5 « Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires »	58,9	59,8	3,5 %	1,5 %
Total du programme « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »	1.705,3	1.708,4	100 %	0,2 %

¹ Un taux de cotisation de l'ordre de 50 % -celui des fonctionnaires civils de l'Etat-, entraînerait une diminution substantielle de la subvention d'équilibre, de l'ordre de 350 millions d'euros et aboutirait à un financement du FSPOEIE plus conforme à la recherche d'équité et de vérité des coûts imprimée par la LOLF.

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution des ressources et des charges du FSPOEIE, qui recouvre les opérations retracées par les quatre premières actions du programme :

Compte prévisionnel du FSPOEIE

(en millions d'euros)

DEPENSES	Exécution 2005	LFI 2006	PLF 2007	En % des dépenses	Evolution 2007/2006
Pensions	1.613,9	1.636,2	1.638,1	99,4 %	0,1 %
Autres charges	12,8	10,2	10,5	0,6 %	2,9 %
TOTAL DEPENSES	1.626,7	1.646,4	1.648,6	100 %	0,1 %
RECETTES	Exécution 2005	LFI 2006	PLF 2007	En % des recettes	Evolution 2007/2006
Cotisations salariales	113,5	115,9	114,5	6,9 %	-1,2 %
Contributions patronales	346,3	354,2	349,2	21,2 %	-1,4 %
Remboursement défense	138,6	127,9	122,5	7,4 %	-4,2 %
Autres produits	7,8	5,0	5,9	0,4 %	18,0 %
Total 1	606,2	603,0	592,1	35,9 %	-1,8 %
Subvention de l'Etat	951,3	901,4	931,5	56,5 %	3,3 %
Transfert de compensation		142,0	125,0	7,6 %	-12,0 %
Total 2 (moyens d'équilibre)	951,3	1.043,4	1.056,5	64,1 %	1,3 %
TOTAL RECETTES	1.557,5	1.646,4	1.648,6	100 %	0,1 %
<i>Solde</i>	<i>-69,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0 %</i>	<i>-</i>

L'augmentation de 3,3 % la subvention d'équilibre s'explique par l'érosion des cotisations et contributions d'une part, et par une forte diminution des transferts de compensation d'autre part.

B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Comme pour le programme 741, les objectifs du présent programme correspondent à des engagements pris par l'Etat qui, dès lors qu'il ne les remet pas en cause, n'en maîtrise pas l'évolution. Il est donc difficile, ici encore, de poursuivre de véritables **objectifs d'« efficacité socioéconomique »**, et la **recherche de l'efficacité de la gestion et de la qualité du service semble devoir primer.**

Cependant, le régime de retraite des ouvriers de l'Etat a été concerné par la réforme des retraites (dont la transposition a été permise par deux décrets¹), et l'on retrouve ici les indicateurs portant sur **l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation** qui ont été mis en place pour les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Ce suivi est intéressant pour évaluer les effets des mesures prises et le potentiel d'évolution du régime. Ici aussi, les chiffres

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

que comportent ces indicateurs, retracés dans le tableau suivant, suggèrent que la réforme des retraites est encore peu incitative :

Impact de la réforme des retraites à court terme

	Age moyen de la radiation des cadres	Durée moyenne de cotisation
Réalisation 2005	58	31,5
"Cible" 2009	57,3	31,5

Source : à partir du « bleu » « Pensions »

Par ailleurs, **trois indicateurs concernent l'efficacité de la gestion** : outre le coût unitaire d'une primo-liquidation, également prévu pour le programme 741, figurent le « Rapport entre les rémunérations servies par l'Etat et le montant des prestations servies », ainsi que le « Taux de récupérations des indus et trop versés ».

Pour ce qui est de la **qualité du service** de la Caisse des dépôts et consignations, on peut regretter qu'**aucun indicateur** ne figure au sein du présent projet annuel de performances. En outre, l'**objectif « Optimiser la prévision de dépenses et recettes de pensions »**, a priori utile dans le cadre d'une gestion équilibrée du programme qui impose de calculer une subvention d'équilibre suffisante, a été **supprimé dans le PAP 2007**. Cette suppression « *correspond à un souci de simplification et de réduction du nombre d'indicateurs du programme (...), dès lors qu'il est apparu que la qualité de (la) prévision est attestée par l'exactitude du calcul de la subvention* ».

Quoi qu'il en soit, cinq des six indicateurs figurant dans le PAP 2006 sont reconduits à l'identique dans le PAP 2007, ce qui augure favorablement de leur suivi, et il est à noter que tous sont désormais correctement renseignés.

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

• Le « taux employeur », reconduit pour 2007 à 24 % malgré les observations formulées par votre commission des finances à l'occasion de l'examen du PAP pour 2006, paraît faible pour une responsabilisation optimale des gestionnaires.

*

- Continuité du PAP.
- Indicateurs de performance correctement renseignés.

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

A la différence des deux premières sections du CAS « Pensions », le programme 743 n'obéit pas à une logique contributive : il est **entièrement financé par une subvention d'équilibre** comprise dans les crédits des différents programmes ministériels. La présente section constitue donc un authentique « compte miroir », qui reflète des mouvements retracés par ailleurs dans le budget général, adéquatement commentés dans les rapports budgétaires concernés.

Les dépenses recensées comprennent :

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

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

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

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

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

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

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

A. LES CRÉDITS PAR ACTION

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

Décomposition par actions des crédits du programme 743

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Crédits de paiement pour 2007	Part des crédits du programme	Variation 2007/2006
Action 1 « Reconnaissance de la nation »	641,8	756,0	26,4 %	17,8 %
Action 2 « Réparation »	2.143	1.965	68,6 %	- 8,3 %
Action 3 « Pensions d'Alsace-Lorraine »	13,9	13,7	0,48 %	- 1,6 %
Action 4 « Allocation de reconnaissance des anciens supplétifs »	100	116	4,05 %	16 %
Action 5 « Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien »	0,1	0,1	0,00 %	0 %
Action 6 « pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents »	11,9	11,8	0,41 %	- 0,3 %
Action 7 « Pensions de l'ORTF »	0,8	0,8	0,03 %	0 %
Total du programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2.911,5	2.863,5	100 %	- 1,6 %

B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Votre commission des finances sait gré au responsable du programme de ne pas avoir mis en place d'indicateur de résultat compte tenu des enjeux limités de la présente section du CAS « Pensions ». Il renvoie, le cas échéant, aux développements concernant la mesure de la performance dans les rapports budgétaires concernés.

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

- Simple « compte miroir » ne donnant pas lieu à la production d'indicateurs de performance.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 51

Suppression de l'indemnité temporaire applicable dans certaines collectivités d'outre-mer

Commentaire : le présent article additionnel tend à supprimer l'indemnité temporaire attribuée aux fonctionnaires retraités de l'Etat dans certaines collectivités d'outre-mer et à la Réunion.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DES MAJORATIONS DE RETRAITE APPLICABLE À CERTAINES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

1. Le principe de l'indemnité temporaire

Les retraités titulaires d'une pension de l'Etat justifiant d'une résidence effective à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna bénéficient¹ depuis un décret de 1952 d'une **majoration, dont le montant varie entre 35 % et 75 %**.

En l'état actuel, les fonctionnaires de l'Etat qui choisissent de passer leur retraite dans un de ces territoires, qu'ils y aient exercé ou non une activité professionnelle, peuvent percevoir cette indemnité.

Les revenus bénéficient de plus des régimes fiscaux particuliers applicables outre-mer, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu. A l'exception de La Réunion, elle n'est soumise ni à la CSG, ni à la CRDS.

2. La condition de résidence : un contrôle presque impossible

La seule condition posée par le décret de 1952 porte sur les conditions de résidence, qui doivent être « *au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service* ».

Ainsi, si le fonctionnaire retraité n'a pas effectué sa carrière en outre-mer, une période probatoire de **six mois** est nécessaire pour obtenir le bénéfice de la majoration, et ce pour autant que le pensionné aura manifesté le désir d'y résider au moins 9 mois.

Si le pensionné est originaire du territoire et s'y réinstalle, ou y a effectué sa carrière, cette condition de résidence n'est pas applicable.

¹ *Les Antilles et la Guyane sont donc exclues.*

L'instruction comptable n° 82-17-B3 du 20 janvier 1982 demeure la seule base légale pour le contrôle de la résidence. **L'article 60 de la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 avait précisé que les services du Trésor étaient habilités à contrôler la condition de résidence, et que le secret professionnel n'était dans ce cas pas opposable par les administrations.**

Cependant, l'arrêt du Conseil d'Etat « *Vedel et Jannot* » du 20 décembre 1995 a **privé cet article de toute portée**, en annulant les mesures restreignant la circulation des nationaux, et l'élaboration de fiches spéciales d'identité qui auraient permis aux services du Trésor, notamment avec le fichier transfrontières de la police de l'air et des frontières, de s'assurer des dates d'entrée et de sortie des territoires.

Il semble donc que certaines fraudes soient possibles sur cette indemnité.

La Cour des comptes a ainsi souligné dans son rapport particulier consacré aux pensions des fonctionnaires civils de l'Etat (avril 2003) qu'il s'agit là « d'une indemnité avantageuse au contrôle quasi impossible ».

B. UN COÛT TOUJOURS CROISSANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES : PLUS DE 300 MILLIONS D'EUROS EN 2007

Pour l'année **2001**, la Cour des comptes avait estimé le coût du dispositif à **158,8 millions d'euros**. En **2003**, il s'élevait à **203 millions d'euros**.

Remis en novembre 2006, un rapport d'audit et de modernisation mené par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et le contrôle général des armées montre que, **depuis 1989, le nombre de bénéficiaire a été multiplié par 3,3, en hausse de 10 % par an depuis 2000.**

Le coût en 2005 s'établait donc à 250 millions d'euros pour 32.172 bénéficiaires. **Il devrait dépasser les 300 millions d'euros en 2007.**

Bénéficiaires de l'indemnité temporaire (pensions civiles et militaires) en 2005

	Taux de majoration	Nombre de bénéficiaires en 1995	Nombre de bénéficiaires en 2005	Montant en 2005 (en millions d'euros)
Réunion	35 %	10.522	19.450	112,44
Nouvelle-Calédonie	75 %	2.816	5.198	57,17
Polynésie française	75 %	3.583	6.708	75,70
Mayotte	35 %	211	505	2,26
SPM	40 %	197	311	1,86
Total	-	17.329	32.172	249,44

Source : DGCP, Cour des comptes

Cette hausse s'explique par deux raisons :

- une jurisprudence en a étendu les dispositions au minimum retraite, qui a donc été significativement relevé depuis 2001 ;

- les avantages du dispositif commencent à être connus des fonctionnaires de l'Etat, notamment suite à plusieurs reportages diffusés à des heures de grande écoute. Ce mouvement est relayé par les forums de divers sites Internet qui fournissent toutes les informations.

De plus, un contentieux est actuellement en cours devant le Conseil d'Etat. Il vise à étendre les dispositions aux départements de la Guyane, de la Martinique et de la Guadeloupe. En tout état de cause, et en cas de « succès » des requérants, le coût connaîtrait une très forte hausse.

D'autres contentieux, qui viseraient à inclure dans la liste des bénéficiaires les personnels des fonctions publiques territoriales et hospitalières, ne sont pas à exclure.

C. UNE POSITION CONSTANTE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances a déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, de défendre la réforme de cette indemnité temporaire.

Notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, a proposé son adoption lors de l'examen par le Sénat de **la loi de programme pour l'outre-mer le 22 mai 2003**. L'amendement avait été retiré.

Lors de l'examen de **la loi de finances pour 2004**, votre commission des finances avait défendu deux amendements.

Le premier, **à l'initiative de notre collègue Yves Fréville**, alors rapporteur spécial du budget des charges communes, et adopté par le Sénat, visait à réduire de **5 millions d'euros** les crédits du budget des charges communes, afin d'inciter le gouvernement à mieux contrôler le respect par ses bénéficiaires des conditions de résidence imposées par le décret de 1952.

Le second, à l'initiative de nos collègues Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général de votre commission des finances, tendait à limiter le nombre de bénéficiaires en instaurant une condition supplémentaire, qui était une durée de cinq ans en poste dans une des collectivités concernées. **Il ne s'agissait donc pas, pour la commission des finances, de revenir sur les droits acquis des actuels bénéficiaires, ou de supprimer le système, mais de le limiter.**

In fine, la commission des finances avait accepté de modifier son amendement, afin de prendre le temps de mieux examiner les problèmes posés. **L'article 125 de la loi de finances pour 2004 disposait donc qu'un rapport devrait être remis au Parlement le 1^{er} avril 2004 sur ce sujet.**

Le rapport remis aux commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat, qui constitue en fait une analyse de l'ensemble des régimes salariaux spécifiques à la fonction publique en outre-mer, dressait un constat qui rejoignait celui formulé par la Cour des comptes dans son rapport particulier précité : *« le montant budgétaire correspondant [aux compléments de rémunérations] pourrait, sans être globalement réduit, faire l'objet d'une autre allocation plus favorable à l'emploi et au développement »*.

A l'occasion de l'examen en séance publique du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, **votre rapporteur général avait approuvé l'initiative prise par notre collègue Nicolas About, président de la commission des affaires sociales**, qui visait à réformer cette indemnité, suite aux conclusions du rapport de l'INSEE, initiative défendue en séance publique le 18 novembre 2004.

Enfin, lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, un amendement qui limitait le taux de l'indemnité avait été défendu par nos collègues Jean Arthuis et Dominique Leclerc le 3 décembre 2005.

II. LA SUPPRESSION DU FLUX DES BÉNÉFICIAIRES : TIRER LES CONSÉQUENCES DU RAPPORT D'AUDIT ET DE MODERNISATION

A. LE RAPPORT DE LA MISSION D'AUDIT ET DE MODERNISATION

A la demande des ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, et de l'outre-mer, une mission d'audit a été menée conjointement par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et le contrôle général des armées. Son rapport a été rendu public en novembre 2006¹.

Les conclusions de la mission rejoignent les remarques formulées depuis 2003 par votre commission des finances.

Le rapport fait état :

- de l'ancienneté du dispositif, jamais adapté depuis 1952 aux changements survenus en métropole et en outre-mer ;
- de la croissance extrêmement rapide du nombre de bénéficiaires depuis 2000, et donc, du coût, **qui devrait dépasser 300 millions d'euros en 2007** ;
- de l'absence de justification économique, et l'inéquité au regard des autres fonctions publiques et des départements français d'Amérique.

En conséquence, l'audit recommande, et sans délai, **« l'extinction du dispositif »**, avec un redéploiement des sommes économisées au profit du développement de l'outre-mer.

¹ Le rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib_res/218.pdf

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel propose d'insérer un article dans le code des pensions civiles et militaires de retraite. Il tire toutes les conséquences du rapport d'audit précité.

Il convient de souligner que **les actuels bénéficiaires de l'indemnité ne sont pas concernés** : ils continueront donc à percevoir l'indemnité dans des conditions inchangées.

La disposition serait applicable au **1^{er} janvier 2007**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La position de votre commission des finances sur l'indemnité temporaire est guidée par le respect de trois grands principes.

A. NE PAS ENCOURAGER LES FRAUDES

Dans son rapport particulier sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat d'avril 2001, la Cour des comptes souligne le caractère « *quasi impossible* » du contrôle de ce dispositif.

Notre collègue Anne-Marie Payet avait reconnu ce point lors des débats sur la loi de programme pour l'outre-mer : « *Ils sont chaque année près de cinq cents à se rendre à la Réunion pour y louer ou acheter un appartement, à la seule fin de disposer d'une adresse, unique formalité indispensable à remplir pour bénéficier de l'avantage en question. Cette adresse est, en général, fictive car souvent ils ne font que passer et résident en réalité en métropole. Aucun contrôle sérieux n'est effectué* ».

De manière générale, **il paraît extrêmement difficile de contrôler la réalité de la condition de résidence**, pourtant relativement contraignante.

B. LE RESPECT DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ

Le bénéfice de cette indemnité est réservé aux **seuls fonctionnaires de l'Etat** en retraite, et **dans certains territoires**. En conséquence, les retraités de la fonction publique territoriale ou hospitalière, ou encore les retraités du privé n'y ont pas accès. **Cette sélectivité de l'indemnité est contraire au principe d'égalité**, et tend, sur place, à créer des différences de traitement peu justifiables entre différents types de retraités.

Ainsi, le maintien de cette indemnité pose une question de principe, alors que la réforme des retraites adoptée en 2003 a nécessité des concessions de la part des retraités du privé comme du public.

C. UN SOUCI D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

Instituée en 1952, à une époque où les voyages en outre-mer prenaient des mois, et où les conditions de vie étaient difficiles, l'indemnité temporaire pouvait se concevoir dans une « logique keynésienne » de **soutien à l'économie ultramarine**. Il s'agissait alors pour l'Etat d'attirer des retraités sur ces territoires.

La situation a depuis profondément évolué en outre-mer. La Polynésie française a développé une activité dans le tourisme de très haut niveau, la Nouvelle-Calédonie se dote, avec les projets de Goro et de Koniambo¹, d'une industrie de traitement du nickel parmi les plus performantes au monde. **Il n'est plus nécessaire ni souhaitable de « fausser » l'image de ces territoires au nom d'une politique de soutien de la demande qui a fait son temps.**

De plus, et comme l'a souligné notre collègue Henri Torre lors de la présentation en commission de son rapport d'information sur le logement en outre-mer, ainsi que des crédits de la mission « outre-mer » pour 2007, les besoins sont considérables dans ce secteur, où la dette de l'Etat est comprise entre 450 et 800 millions d'euros.

Ainsi la démarche de votre commission des finances vise à œuvrer en faveur de l'amélioration de la gestion et de l'efficacité des crédits publics outre-mer, et à assurer une meilleure transparence dans l'utilisation des fonds publics qui y sont consacrés.

En conséquence, il semblerait normal de supprimer ce dispositif, dénoncé dans des termes proches à la fois par votre commission des finances, la Cour des comptes et la mission d'audit, afin d'affecter les sommes correspondantes aux vrais besoins de l'outre-mer.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

¹ A propos de ces deux grands projets, voir le rapport d'information n° 7 (2005-2006) de notre collègue Henri Torre : « Le nickel en Nouvelle-Calédonie : une opportunité enfin saisie ? ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. MODIFICATION DES CRÉDITS

En seconde délibération, **l'Assemblée nationale a majoré à titre reconductible** les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » de la mission « Pensions » de **110 millions d'euros**.

Cette majoration est destinée à financer les dépenses entraînées par **l'alignement des pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant** de ressortissants de pays antérieurement placés sous souveraineté française, sur les prestations servies aux anciens combattants résidant en France.

La majoration de crédit porte ainsi sur l'action 1 « Reconnaissance de la nation » à hauteur de 23 millions d'euros et sur l'action 2 « Réparation » à hauteur de 87 millions d'euros.

Ces majorations de crédit retracent celles du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

B. ARTICLES RATTACHÉS

Aucun article n'était rattaché aux présentes missions.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 26 octobre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Thierry Foucaud et Bertrand Auban, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte spécial « Pensions ».

Après avoir excusé M. Bertrand Auban, co-rapporteur spécial, **M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial**, a préalablement souligné que les observations qui allaient suivre seraient formulées au nom de la commission, et qu'il en viendrait ensuite à des considérations plus personnelles.

Il a rappelé que le compte d'affectation spéciale « Pensions » avait été créé en 2006, en application de la LOLF, et que celui-ci totalisait 47 milliards d'euros de crédits, soit, à lui seul, plus de 17 % du budget général. Si ces crédits augmentaient de 1,4 milliard d'euros pour 2007, la hausse était pourtant réduite de 200 millions d'euros, car la décision avait été prise de ramener d'1 milliard à 800 millions d'euros le montant du fonds de roulement constitué en 2006. Il a mentionné que le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » permettait de clarifier le financement de la partie la plus dynamique des dépenses de personnel, les pensions civiles et militaires représentant aujourd'hui 15 % du budget général, contre 9 % en 1990.

M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial, a alors souligné qu'un des apports majeurs du compte de pensions était la responsabilisation des gestionnaires de programmes. Il a indiqué que, désormais, ceux-ci devaient verser, à proportion des rémunérations d'activité, une « contribution employeur », qui équilibrait le compte de pension. Cette contrainte d'équilibre engendrait des taux élevés, en augmentation pour 2007, avec, pour les personnels civils, un taux de 50 % en 2006 puis de 50,7 % pour 2007 et pour les personnels militaires, un taux de 100 % en 2006, puis de 101 % pour 2007. Comme le rapport démographique devrait revenir de 1,6 actif civil par pensionné en 2005 à 1,3 actif civil en 2010, les taux de cotisation employeur continueraient à augmenter.

M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial, a indiqué qu'en synergie avec la fongibilité asymétrique des crédits, ces augmentations incitaient désormais les responsables de programmes à mieux pondérer leurs décisions de recrutements, en cours d'exercice et aussi lors des conférences budgétaires. Cependant, pour 2006, la démarche de responsabilisation n'était pas aboutie : le CAS « Pensions » faisait ressortir une faiblesse anormale des taux de cotisation employeur pour les organismes publics et pour les ouvriers de l'Etat.

Pour 2007, **M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial**, a précisé qu'il était prévu un rehaussement progressif du taux de cotisation employeur pour les opérateurs publics, qui serait porté de 33 % à 39,5 % dès 2007. Cette décision répondait, certes, à une critique émise par la commission à l'occasion de l'examen du projet annuel de performances (PAP) pour 2006. Si le taux de cotisation employeur

pour les ouvriers de l'Etat demeurait fixé à 24 %, la nouvelle présentation avait, au moins, le mérite de montrer certaines asymétries de taux et d'alimenter un débat constructif sur leur évolution. En revanche, la « justification au premier euro » du « bleu budgétaire » était encore décevante compte tenu des montants en jeu.

Puis **M. Thierry Fourcaud, co-rapporteur spécial**, a abordé la mesure de la « performance ».

Partant du constat que la mission regroupait des dépenses obligatoires, il a indiqué que le projet annuel de performances se bornait à mesurer l'efficacité de la gestion ou la qualité du service. Seuls deux indicateurs, portant respectivement sur l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne des cotisations des fonctionnaires, suivaient l'impact de la réforme des retraites de 2003. Il a considéré que ces indicateurs étaient frustes, et seraient judicieusement complétés par des indicateurs portant sur le nombre moyen d'années de décote et de surcote appliqués au moment de la liquidation.

Enfin, il a remarqué que si le projet annuel de performances (PAP) manquait encore d'ambition, il existait cependant des motifs de satisfaction. Ainsi, la présence d'un indicateur pour retracer l'écart entre la prévision et l'exécution afin d'améliorer la précision du budget répondait à un souhait émis l'an passé par la commission. Par ailleurs, la relative continuité des « PAP » en 2007 augurait favorablement du suivi de la performance.

Enfin, **M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial**, a présenté la mission « Régimes sociaux et de retraite », destinée à équilibrer divers régimes. Il a indiqué que ses crédits étaient en augmentation de 11 %, s'élevant à 5 milliards d'euros en 2007. Cette augmentation s'expliquait par la démographie des régimes concernés et par une baisse des transferts de compensation interrégimes.

Il a évoqué les principales subventions supportées par la mission « Régimes sociaux et de retraite » : la subvention d'équilibre aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP, la subvention d'équilibre aux régimes de retraite et de sécurité sociale des marins, et les subventions d'équilibre à des régimes en déclin démographique ou en extinction, comme ceux des mines, de l'Imprimerie nationale ou de l'ORTF. Il a constaté que cette mission était un autre « parent pauvre » de la nouvelle démarche de performance. Comme elle recouvrait des dépenses obligatoires, seuls deux indicateurs, mesurant respectivement l'efficacité de la gestion et la qualité du service rendu, avaient été mis en place.

M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial, s'exprimant toujours au nom de la commission, a cependant relevé que l'absence d'indicateur portant sur les modalités de liquidation des pensions au sein de régimes aussi fortement subventionnés par l'Etat paraissait singulière dans le contexte du renouveau de la « démocratie budgétaire » insufflé par la LOLF. La mission subventionnait ainsi les régimes de la SNCF et la RATP à hauteur de plus de 2,8 milliards d'euros.

Enfin, **M. Thierry Fourcaud, co-rapporteur spécial**, a rappelé que, dans son dernier rapport annuel au Parlement sur la sécurité sociale, la Cour des comptes

avait consacré un développement sur les régimes spéciaux de retraite des industries électriques et gazières, de la RATP et de la SNCF.

Il a souligné que ce rapport suggérait de réformer ces régimes procurant « des droits spécifiques qui n'étaient pas financés par leurs bénéficiaires », puis a relevé que cette analyse parvenait au Parlement avant les éventuelles opérations d'« adossement » des régimes de la SNCF et de la RATP, qui solliciteraient fortement le budget de l'Etat, et avant le prochain rapport du conseil d'orientation des retraites (COR), qui porterait sur les enjeux du « rendez-vous » prévu d'ici à 2008 par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Après s'être exprimé au nom de la commission, **M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial**, en est arrivé à des considérations personnelles. Il a estimé que la démarche de performance retenue dans le cadre de la LOLF ne donnait pas une mesure satisfaisante de l'efficacité socio-économique. Il a fait valoir, en effet, que l'objectif d'un régime de retraites était aussi d'offrir à ses pensionnés un revenu dont le pouvoir d'achat évoluait avec la richesse du pays, et il a observé qu'aucun indicateur ne suivait cette progression.

Un débat s'est alors engagé.

M. Jean Arthuis, président, après avoir salué le travail de synthèse que M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial, avait mené au nom de la commission, a remarqué que, d'un point de vue statistique, les dépenses de pensions expliquaient, en partie, la différence entre le montant des prélèvements obligatoires et celui des recettes publiques. En effet, l'Etat assurait lui-même le versement de prestations sociales et les dépenses de cotisations sociales de retraite se trouvaient donc contractées avec les ressources du compte de pensions pour le calcul des prélèvements obligatoires.

M. Yann Gaillard s'étant enquis des ministères responsables des missions qui venaient d'être rapportées, **M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial**, a indiqué que le ministère des finances était responsable du compte d'affectation spéciale « Pensions » et que, pour la mission « Régimes sociaux et de retraite », le ministère des transports assurait la supervision des deux premiers programmes.

M. Yves Fréville a observé que les taux de cotisation employeur devaient dépasser 100 % en 2007 pour les militaires, et que ce taux, intrinsèquement élevé, continuerait à augmenter en raison de la dégradation du rapport démographique.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que, d'une façon générale, les évolutions démographiques dans la fonction publique devaient immanquablement faire progresser fortement la dépense dans les années à venir. A cela, devait s'ajouter la hausse des subventions d'équilibre aux régimes spéciaux, eux-mêmes de plus en plus déficitaires.

Au sujet de l'adossement de ces régimes spéciaux, **M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial**, a indiqué qu'il devrait faire l'objet d'un véritable dialogue social et qu'il comptait, en qualité de co-rapporteur spécial, mener des investigations sur les régimes concernés ainsi que sur les modalités des opérations d'adossement les concernant.

M. Yves Fréville a alors évoqué le montant très élevée de la « soulte » versée par France Télécom en 1997, en compensation du transfert à l'Etat de la charge de retraite de ses anciens agents fonctionnaires. **M. Jean Arthuis, président**, a confirmé l'importance de la « soulte France Télécom », qui s'était élevée à 5,7 milliards d'euros. **M. Thierry Foucaud, co-rapporteur spécial**, a précisé que cette soulte avait été versée à l'« Etablissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom », laquelle reversait progressivement la « soulte » au budget de l'Etat. Pour 2006, le versement de l'établissement public, majoré d'un milliard d'euros destinés à la constitution du fonds de roulement du compte d'affectation spéciale « Pensions », s'était élevé à 1,36 milliard d'euros et l'établissement public devait alimenter ce compte en 2007 à hauteur de 395 millions d'euros.

En conclusion, sur la recommandation du rapporteur spécial s'exprimant au nom de la commission, et sans préjudice des observations qu'il avait formulées à titre personnel, **la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ainsi que ceux du compte spécial « Pensions ».**

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position après avoir adopté un amendement portant article additionnel après l'article 51 et pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.