

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 23

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

(Compte spécial : pensions)

Rapporteur spécial : M. Bertrand AUBAN

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
LES CHIFFRES CLÉS DU COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS » ET DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	6
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION	7
CHAPITRE PREMIER : LES ENJEUX DU FINANCEMENT DES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES	9
I. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE PLUS LISIBLE	9
A. UNE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES ET DES CITOYENS.....	9
1. <i>Le principe de lisibilité instauré par l'article 21 de la LOLF trouve aujourd'hui sa pleine justification</i>	9
a) Le compte d'affectation spéciale « Pensions »	9
b) La mission « Régimes sociaux et de retraite »	10
2. <i>Les améliorations apportées dans la pédagogie sur le coût des retraites publiques</i>	11
a) La remise au Parlement du rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique.....	11
b) La transparence sur les contributions de l'Etat aux caisses de retraites de la SNCF et de la RATP	11
B. UNE CLARIFICATION DES ENJEUX FINANCIERS.....	12
1. <i>Des crédits articulés autour d'une mission et d'un compte spécial</i>	12
2. <i>... qui s'inscrivent dans le champ de la programmation pluriannuelle 2009-2012</i>	14
II. LES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES : PRINCIPAL FACTEUR DE DÉRIVE DES DÉPENSES DE L'ETAT	15
A. UNE PART CROISSANTE DES DÉPENSES DE L'ETAT... ..	15
1. <i>Une hausse constante des dépenses</i>	15
2. <i>... en rapport avec la dégradation des ratios démographiques</i>	16
B. ... QUI ABSORBE L'ESSENTIEL DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES	17
1. <i>Une part croissante des dépenses « inévitables » : 70 % en 2008</i>	17
2. <i>Les engagements de l'Etat et les besoins de financement à long terme : 1.056 milliards d'euros au titre des retraites</i>	18

CHAPITRE II : LA PRÉSENTATION DES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES	21
I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » : UN REGROUPEMENT DE RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE EN DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE	21
A. UNE HAUSSE CONTENUE DES CRÉDITS.....	21
1. <i>La répartition des crédits par programmes et actions</i>	21
2. <i>La mobilisation du patrimoine de la caisse des mines : un exemple à suivre ?</i>	23
B. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES MOYENS DE GESTION ET DE FINANCEMENT	25
1. <i>La mesure du coût de gestion : vers une norme commune et la mutualisation des bonnes pratiques ?</i>	25
2. <i>L'adossement de la caisse de retraite de la RATP au régime général n'est toujours pas réalisé</i>	27
3. <i>La réforme des régimes spéciaux : une économie annoncée de 500 millions d'euros à moyen terme</i>	27
a) Les principes de la réforme des régimes spéciaux appliqués à la SNCF et la RATP	27
b) Le chiffrage des économies issues de la réforme des régimes spéciaux	28
II. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »	29
A. L'ÉQUILIBRE DES RECETTES ET DES DÉPENSES	29
1. <i>L'évolution des taux de cotisation et la contribution exceptionnelle de France Telecom</i>	29
a) Le principe de la « contribution employeur ».....	29
b) La contribution exceptionnelle de France Telecom.....	31
c) La subvention d'équilibre au fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE).....	31
2. <i>La répartition des crédits</i>	31
B. LA MODERNISATION DES MOYENS DE GESTION.....	34
1. <i>Les difficultés de l'exercice de prévision</i>	34
2. <i>La modernisation de la gestion des pensions dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)</i>	36
a) Les recommandations de votre commission des finances pour la réforme de la gestion des pensions	36
b) Le contrôle au service des pensions effectué par votre rapporteur spécial le 17 novembre 2008	38
3. <i>Les premiers effets de la réforme de 2003 et son prolongement dans le « rendez-vous 2008 » sur les retraites</i>	38
a) Le recul de l'âge de départ à la retraite dans le système de décote/surcote.....	39
b) Une estimation des économies engendrées par la réforme de 2003 et l'allongement à 41 ans en 2012 de la durée d'activité	40
c) Vers une réforme des indemnités temporaires de retraite outre-mer	42
EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	43
EXAMEN EN COMMISSION	45

AVANT-PROPOS

par M. Bertrand Auban

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

Votre rapporteur spécial partage les recommandations d'ordre technique formulées dans le rapport sur la réforme de la gestion des pensions. Néanmoins, il souhaite s'abstenir sur le vote des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte spécial « Pensions ».

Il considère que ces dépenses sont obligatoires car la charge des pensions, comme le soutien aux régimes en déclin démographique, relèvent de la solidarité nationale.

Enfin, il regrette que le « rendez-vous 2008 » sur les retraites, annoncé par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, s'apparente à un « rendez-vous manqué » dans la mesure où le débat prévu sur l'allongement à 41 annuités de cotisations en 2012 n'a pas eu lieu. Il remarque qu'en l'absence de disposition contraire, cet allongement était déjà prévu par la loi de 2003.

LES CHIFFRES CLÉS DU COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS » ET DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

1) **Le compte d'affectation spéciale « Pensions »** (CAS Pensions) doit assurer « une lisibilité complète des flux financiers relatifs aux pensions, en recettes comme en dépenses »¹ :

- **pour 2009, le coût du CAS « Pensions » s'élève à 50,3 milliards d'euros**, contre 47,99 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2008. Soit **une augmentation de 4,8 %** ;

- **le nombre prévisionnel de pensionnés civils et militaires sera de 2.255.179 en 2009**, en augmentation de 2,8 % par rapport à 2008 ;

- le taux de cotisation salariale demeure stable et s'établit à 7,85 % ;

- afin d'équilibrer les recettes avec les dépenses, les **taux de la contribution employeur de l'Etat sont en augmentation pour 2009** avec :

. au titre des **personnels civils**, un taux de **60,44 % au lieu de 55,71 %** en 2008 ;

. au titre des **personnels militaires**, un taux de **108,82 % au lieu de 103,84 %** ;

. au titre de l'allocation temporaire d'invalidité, un taux de 0,32 % au lieu de 0,31 % ;

. au titre des **organismes publics et semi-publics**, un taux de **60,44 % au lieu de 50 %** ;

. et au titre des **établissements industriels de l'Etat**, un taux de **27 % au lieu de 24 %**.

- en outre, **72,3 millions d'euros** en crédits de paiement pour 2009 sont affectés à l'action « Gestion des pensions » qui relève de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

2) **Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite »** regroupent le financement d'un **ensemble de régimes spéciaux de retraite en déclin démographique**. Pour 2009, la **contribution de l'Etat s'élèvera à 5,18 milliards d'euros** au lieu de 5,12 milliards d'euros² en 2008. Ce budget soutient principalement l'équilibre des régimes sociaux et de retraite suivants :

- SNCF : 3,04 milliards d'euros pour 300.000 pensionnés³ ;

- marins : 747,4 millions d'euros pour 122.000 pensionnés ;

- mineurs : 587,5 millions d'euros pour 356.000 pensionnés ;

- RATP : 501,1 millions d'euros pour 44.000 pensionnés ;

- SEITA : 121 millions d'euros pour 10.000 pensionnés.

Au total, près de **55 milliards d'euros** seront donc consacrés en 2009 au **financement des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux en déclin démographique** dont l'Etat assure l'équilibre financier.

¹ Rapport n° 343 (2000-2001) de M. Alain Lambert sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances.

² Hors la contribution exceptionnelle de 145,5 millions d'euros au compte spécial « Pensions ».

³ La numération du nombre de pensionnés est donnée à titre d'ordre de grandeur sur la base des résultats connus au 31 décembre 2007 et publiés dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2009.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Les constats se rapportant au financement des pensions de la fonction publique et des régimes de retraite

. Un **effort notable de transparence** caractérise la présentation des documents budgétaires :

- le gouvernement a remis au Parlement, en annexe du projet de loi de finances pour 2009 le **rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique** en application de l'article 102 de la loi de finances rectificative pour 2007 ;

- les **contributions de l'Etat aux caisses autonomes de retraite de la SNCF et de la RATP** font dorénavant l'objet d'une **présentation distincte** conformément aux recommandations formulées par votre commission.

. Les **pensions de la fonction publique** sont le **principal facteur de dérive des dépenses de l'Etat** :

- le coût des pensions augmentera de 2,5 milliards d'euros par an sur la période 2009-2011 et devrait atteindre **82 milliards d'euros en 2050** ;

- les pensions et les charges de la dette qui représentaient moins de 30 % de l'augmentation des dépenses de l'Etat entre 2003 et 2007 absorberont **70 % des marges de manœuvre budgétaires**.

. Les **engagements de retraites des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires** s'élèvent à **1.056 milliards d'euros** au 31 décembre 2007.

. La contribution de l'Etat à la **caisse autonome des mines** subit une **baisse de 213 millions d'euros et s'établit à 587,5 millions d'euros pour 2009**. L'audition de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique par votre commission dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes pour 2007, a permis de souligner qu'en 2008, la caisse des mines avait procédé à un programme de cessions immobilières de plus de 200 millions d'euros, dont la **vente de l'hôtel Prince de Galles pour un montant de 141 millions d'euros**.

. La **contribution exceptionnelle de France Telecom** aux charges de pension sera **majorée de 100 millions d'euros** pour s'établir à 578 millions d'euros, afin de compenser la réduction du nombre de fonctionnaires en activité dans l'entreprise.

. Ainsi que le souhaitait votre commission, le taux de contribution employeur de 24 % applicable aux établissements industriels de l'Etat a été réévalué pour s'établir à 27 %.

Toutefois la subvention d'équilibre de l'Etat continuera à progresser de 1,02 milliard d'euros en 2008 à 1,08 milliard d'euros en 2009.

Les recommandations portant sur le pilotage et la gestion

. La qualité de l'ensemble des indicateurs de mesure du coût de gestion est en progression ; néanmoins, l'absence de mode opératoire, comme l'analyse des charges de fonctionnement, ne permet pas l'étude comparative des régimes de retraite. Votre commission appelle de ses vœux la mise en place d'une **mesure commune sur la base d'une mutualisation des bonnes pratiques**.

. L'adossement de la caisse de retraite de la RATP au régime général annoncé pour 2007 demeure en attente d'une décision de la Commission européenne quant à la qualification éventuelle en aide d'Etat de **la soulte dont le montant est estimé entre 500 et 700 millions d'euros**.

. La modernisation de la gestion des pensions reste en chantier. Votre commission avait considéré que la réforme des pensions de l'Etat représentait un **gisement d'économie de 1.200 emplois sur les quelque 3.000 emplois répartis entre le service des pensions**, les centres régionaux des pensions et les ministères employeurs.

* * *

Les observations relatives aux effets des réformes sur les retraites

. La réforme des régimes spéciaux entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008 entraînerait une économie de 500 millions d'euros d'ici à 2012, principalement pour les retraites de la SNCF ;

. Les **premiers effets de la réforme de 2003** et son prolongement dans **l'allongement à 41 annuités en 2012** limiteraient la dynamique des dépenses de 120 millions d'euros en 2010, 430 millions en 2012 et de **1,34 milliard d'euros à l'horizon 2020** ;

. Les majorations de pensions outre-mer dites « indemnités temporaires de retraite » (ITR) concernent 33.000 personnes et représentent un coût annuel de 315 millions d'euros, en progression de 10 % par an. Votre commission réitère son souhait de mise en place d'un dispositif d'extinction de la mesure.

* * *

Le contrôle de la réforme de la gestion des pensions

Votre rapporteur spécial a effectué à Nantes, le 17 novembre 2008, une **mission de contrôle au service des pensions** au cours de laquelle il a pu constater la mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) :

- le **commencement d'exécution de la constitution du compte individuel retraite** (CIR) informatisé, dont le caractère pleinement opérationnel est annoncé pour 2012 ;

- l'installation d'un **centre d'appel téléphonique et internet** dans le cadre du « droit à l'information retraite » (DIR).

En outre, les visites au centre régional des pensions des Pays de la Loire, au bureau des pensions des ministères de la santé et du travail ainsi qu'au bureau des pensions du ministère de la justice, ont conduit votre rapporteur spécial à constater l'**absence de gouvernance interministérielle clairement identifiée pour assurer le pilotage de la réforme**.

Dans la mesure où les bureaux des pensions des ministères employeurs seraient, pour certains, amenés à disparaître ou, le cas échéant, à être redéployés sur d'autres fonctions, il recommande que soient lancés dans les meilleurs délais :

- une concertation interministérielle de tous les acteurs concernés ;
- la constitution du service à compétence nationale chargé du pilotage de la réforme ;
- et un calendrier de mise en œuvre opérationnelle du compte individuel retraite.

CHAPITRE PREMIER :

LES ENJEUX DU FINANCEMENT DES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES

I. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE PLUS LISIBLE

A. UNE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES ET DES CITOYENS

1. Le principe de lisibilité instauré par l'article 21 de la LOLF trouve aujourd'hui sa pleine justification

a) Le compte d'affectation spéciale « Pensions »

L'article 21 de la LOLF a prévu la mise en place, au 1^{er} janvier 2006, d'un compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS « Pensions ») afin de **retracer les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite des agents de l'Etat et avantages accessoires**. Cette réforme a entraîné de profondes modifications budgétaires et comptables dans l'approche des pensions. L'obligation pour les responsables de programme de veiller à ce que le total des dépenses engagées ou ordonnancées ne puisse excéder le total des recettes constatées, a rendu nécessaires la mise en place d'outils de prévision et de suivi nouveaux, ainsi que des actions visant à assurer la cohérence des différents intervenants du compte spécial.

Ainsi, le CAS « Pensions » permet, au travers du service des pensions qui en assure la gestion, de centraliser et de rendre compte d'une double fonction :

- le pilotage de l'équilibre du compte spécial en recettes et en dépenses ;
- le pilotage des acteurs des différentes directions du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

En effet, ainsi que votre rapporteur spécial le soulignait dans le cadre de son rapport reposant sur une enquête de la Cour des comptes¹, la gestion des pensions repose sur les interventions successives :

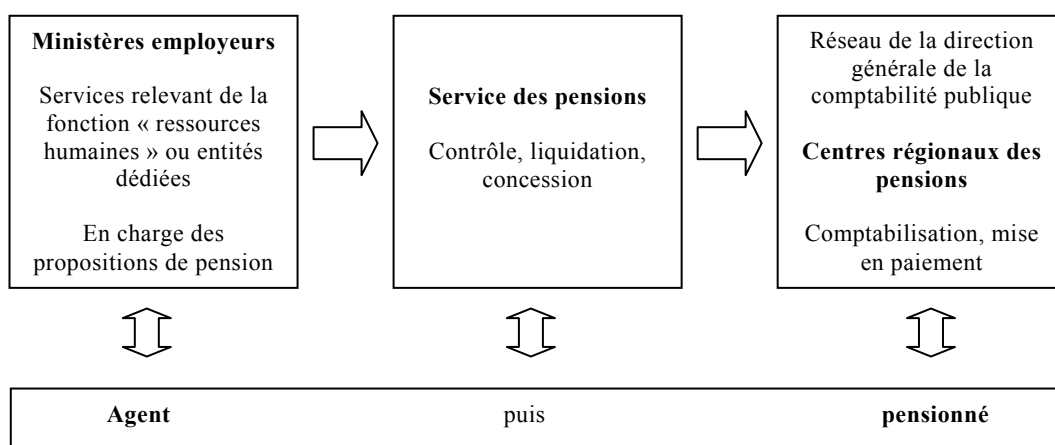
- du ministère employeur, chargé de la constitution du dossier et du calcul d'une proposition de liquidation du montant de la pension ;

¹ Rapport d'information n° 27 (2007-2008) « La gestion des pensions de l'Etat : une réforme à relancer d'urgence ».

- du service des pensions, relevant du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, situé à Nantes depuis 1987 et chargé du contrôle, de la liquidation et de la concession de la pension ;

- et du réseau des comptables de la direction générale de la comptabilité publique aux fins de paiement par l'un des 27 centres régionaux des pensions.

Les étapes de la chaîne de traitement des pensions



Source : rapport précité n° 27 (2007-2008)

Ainsi, près de **3.000 fonctionnaires, dont 441 pour le service des pensions, interviennent donc dans le traitement des quelque 86.000 pensions concédées annuellement.**

Ces quelques chiffres suffisent à témoigner de l'importance de l'enjeu, rendu pleinement lisible par la mise en œuvre de la LOLF :

- pour 2009, **le coût du CAS « Pensions » s'élèvera à 50,3 milliards d'euros**, contre 47,99 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2008. Soit une augmentation de 4,8 %. A titre d'illustration, ce montant représente 18 % des dépenses de l'Etat ;

- **le nombre prévisionnel de pensionnés civils et militaires sera de 2.255.179 en 2009**, en augmentation de 2,8 % par rapport à 2008, pour un total de 2,524 millions d'agents en activité dans la fonction publique de l'Etat¹.

b) La mission « Régimes sociaux et de retraite »

Outre la gestion du CAS « Pension », l'Etat assure également l'équilibre d'un **ensemble de régimes spéciaux de retraite en déclin démographique, réunis au sein de la mission « Régimes sociaux et de**

¹ Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique « Fonction publique, chiffre-clé 2008 ».

retraite ». Pour 2009, la **contribution de l'Etat s'élèvera à 5,18 milliards d'euros** au lieu de 5,12 milliards d'euros en 2008, hors la contribution exceptionnelle de 145,5 millions d'euros au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Ce budget soutient principalement l'équilibre des régimes sociaux et de retraite suivants :

- SNCF : 3,04 milliards d'euros pour 300.000 pensionnés¹ ;
- marins : 747,4 millions d'euros pour 122.000 pensionnés ;
- mineurs : 587,5 millions d'euros pour 356.000 pensionnés ;
- RATP : 501,1 millions d'euros pour 44.000 pensionnés ;
- SEITA : 121 millions d'euros pour 10.000 pensionnés.

Il convient, à ce stade, de préciser que **cette mission ne regroupe donc pas l'ensemble des régimes dits « spéciaux »**, tels que les retraites des industries électriques et gazières, des clercs de notaires ou de l'Opéra de Paris.

2. Les améliorations apportées dans la pédagogie sur le coût des retraites publiques

a) La remise au Parlement du rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique

A l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, l'article 102 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du gouvernement, prévoyait la **remise au Parlement d'un rapport sur les pensions civiles et militaires**, en annexe du projet de loi de finances.

Reçu le 30 octobre 2008 par votre commission des finances, ce rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique constitue la première application de cette disposition législative et rappelle, sur la base des données disponibles au 1^{er} juillet 2008, les principaux enjeux financiers concernant les pensions des fonctionnaires ainsi que les premiers effets de la réforme des retraites de 2003 sur les comportements d'activation des droits dans le cadre du dispositif de décote/surcote.

b) La transparence sur les contributions de l'Etat aux caisses de retraites de la SNCF et de la RATP

Dans le sens d'une meilleure information du Parlement et d'une clarification de la présentation du programme, votre rapporteur avait observé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 que la transparence des comptes publics gagnerait à distinguer en deux actions différentes les régimes de retraites de la SNCF et de la RATP, en faisant valoir que leur

¹ La numération du nombre de pensionnés est donnée à **titre d'ordre de grandeur** sur la base des résultats connus au 31 décembre 2007 et publiés dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2009.

subvention représentait plus de 3,3 milliards d'euros, soit 95 % de l'ensemble du programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ». A la même remarque formulée par votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de règlement des comptes pour 2007, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, avait indiqué que le financement de ces deux régimes serait clarifié¹.

Pour tenir compte notamment des observations faites par votre commission des finances, la déclinaison en actions a été revue. Suite à l'évolution de la gestion des retraites RATP et SNCF désormais assurée par des caisses de retraite et de prévoyance autonomes des entreprises, il devenait difficile de distinguer au sein de la même action « régimes de retraite » les financements allant à la caisse des personnels de la RATP de ceux allant à la caisse des personnels de la SNCF, les crédits correspondant relevant de la même catégorie.

Les autres interventions du programme (5 % de la dotation) correspondent à des régimes sociaux ou de retraite aux enjeux financiers plus limités, et pour la plupart en extinction. Ils ont été en conséquence regroupés dans une nouvelle action.

Ainsi, le programme comporte dorénavant trois actions, ce qui assure plus de clarté pour leur suivi tant par le gouvernement que par le Parlement.

Action n° 03 : Régime de retraite du personnel de la SNCF ;

Action n° 04 : Régime de retraite du personnel de la RATP ;

Action n° 05 : Autres régimes.

Enfin, votre rapporteur spécial tient à préciser que toutes les réponses au questionnaire budgétaire transmis aux deux ministères² en charge de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte spécial « Pensions », en application des dispositions de l'article 49 de la LOLF, lui ont été remises dans le délai imparti, fixé au 10 octobre 2008.

B. UNE CLARIFICATION DES ENJEUX FINANCIERS

1. Des crédits articulés autour d'une mission et d'un compte spécial...

La particularité du compte spécial « Pensions », strictement équilibré en recettes et en dépenses, le situe donc hors du budget général de l'Etat. C'est pourquoi, certaines recettes transitent, en dépenses correspondantes, par des missions inscrites au budget. Il s'agit notamment des pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien et de l'ORTF qui résultent de

¹ *Audition publique du 3 juillet 2008 sur le projet de loi de règlement des comptes pour 2007.*

² *Le ministère de l'énergie, de l'équipement, du territoire et de la mer et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.*

transferts en provenance de la mission « Régimes sociaux et de retraite », pour un montant cumulé de 839.500 euros.

Auparavant, les dépenses afférentes au financement des pensions étaient disséminées dans le budget de l'Etat, le financement des pensions n'étant pas identifié en raison du principe de non-affectation des recettes. L'ambition d'assurer « *une lisibilité complète des flux financiers relatifs aux pensions, en recettes comme en dépenses* »¹ trouve ainsi sa pleine traduction dans un document unique : le projet annuel de performances du CAS « Pensions ». Celui-ci demeure structuré en trois programmes et constitue une mission au sens de la LOLF. Il rassemble l'ensemble des crédits que l'Etat consacre au paiement des pensions relatives :

- aux pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité (programme 741) ;

- aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat (programme 742) ;

- aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions (programme 743).

La mission « Régimes sociaux et de retraite » finance les subventions d'équilibre versées à certains régimes spéciaux de retraite. En effet, aucun emploi n'est autorisé au titre de la présente mission. Les ressources humaines relèvent des organismes qui sont chargés de la gestion concrète des régimes : les caisses de retraites des personnels de la RATP et de la SNCF, l'ENIM², la CANSSM³.

Les régimes concernés, qui connaissent des situations démographiques déséquilibrées, représentent un total d'environ 860.000 pensionnés ou allocataires en 2007. Ces déséquilibres sont accentués par une évolution défavorable des transferts de compensation démographique⁴ pour trois des grands régimes concernés : SNCF, ENIM, régime des mines.

Il convient de rappeler que les régimes constitutifs de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ne représentent qu'une partie de l'*appellation générique* « régimes spéciaux⁵ » et sont répartis entre trois programmes :

- programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » ;

¹ *Ibid.*

² *Etablissement national des invalides de la marine.*

³ *Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.*

⁴ *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.*

⁵ *Les « régimes spéciaux » dans leur ensemble visent de nombreuses professions et activités qui ne relèvent pas de la présente mission : personnel de la Banque de France, des théâtres nationaux, des industries électriques et gazières (EDF et GDF), les clercs et employés de notaires, les ouvriers de l'Etat...*

- programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » ;

- programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers ».

Au final, près de **55 milliards d'euros seront ainsi consacrés en 2009 au financement des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux** en déclin démographique dont l'Etat assure l'équilibre financier.

2. ... qui s'inscrivent dans le champ de la programmation pluriannuelle 2009-2012

L'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom accroît les dépenses de pensions. Ce phénomène est accentué en 2009 par les effets du choc d'inflation de 2008 compte tenu des règles d'indexation des prestations. Les dépenses de pensions progressent ainsi de près de 2,5 milliards d'euros en moyenne par an sur la période 2009-2011.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » (5,3 milliards d'euros en 2008), qui finance des régimes spéciaux de retraite et des dispositifs sociaux propres à certaines professions, est **déterminée principalement par les évolutions démographiques propres à ces régimes**, les effets de la réforme des régimes spéciaux décidée fin 2007 étant progressifs. La dépense est toutefois contenue, grâce à la mise en œuvre d'un programme de cession du patrimoine immobilier de la Caisse des mines. Au total, les crédits de cette mission augmentent de près de 9 % sur la période 2009-2011 ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Evolution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite »

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011
Régimes sociaux et de retraite	5,18	5,45	5,75

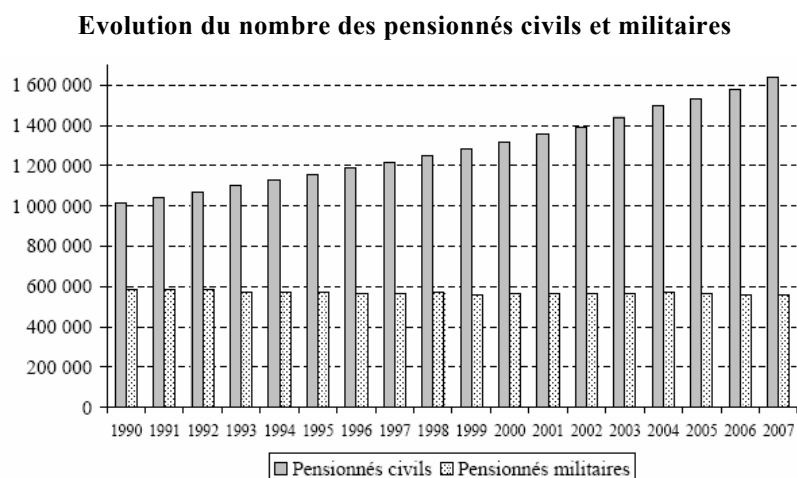
Source : article 5 du projet de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

II. LES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES : PRINCIPAL FACTEUR DE DÉRIVE DES DÉPENSES DE L'ETAT

A. UNE PART CROISSANTE DES DÉPENSES DE L'ETAT...

1. Une hausse constante des dépenses...

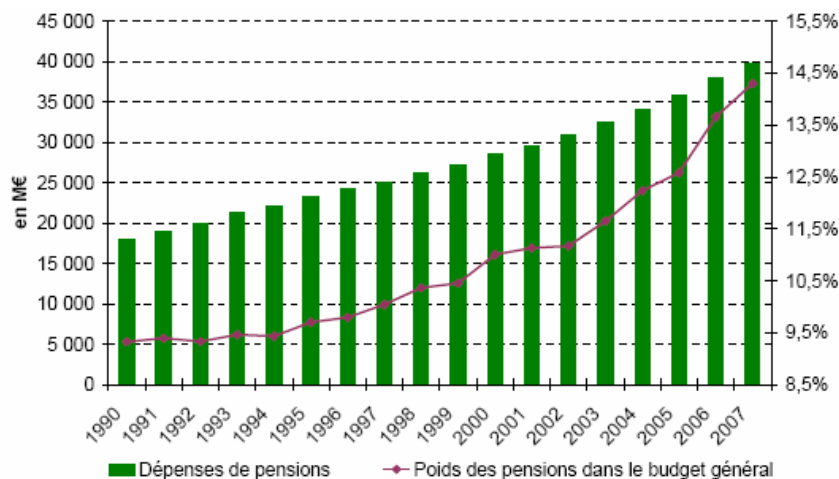
De 1990 à 2007, le nombre de pensionnés civils et militaires a augmenté de 37 %, passant de 1,6 million à plus de 2,2 millions de bénéficiaires.



Source : rapport du gouvernement sur les pensions de retraite de la fonction publique

Entre 2003 et 2007, 20 % de la progression des dépenses du budget de l'Etat était due à l'accroissement du besoin de financement des pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Evolution des dépenses de pensions et de leur poids dans le budget général



Source : rapport du gouvernement sur les pensions de retraite de la fonction publique

Entre 2008 et 2011, 40 % des moyens supplémentaires seront employés.

Les pensions de la fonction publique sont le principal facteur de dérive des dépenses de l'Etat.

Sur la période 2009-2011, la croissance de la charge des pensions devrait se poursuivre à un rythme estimé entre 2,2 et 2,7 milliards d'euros par an. Cette forte dynamique conduit, de fait, à un processus d'éviction de dépenses stratégiques et à une aggravation de la dette publique.

2. ... en rapport avec la dégradation des ratios démographiques

Selon les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR), la masse des pensions passerait de 37,9 milliards en 2006 à 82,4 milliards en 2050.

Le rapport démographique continuera à se dégrader et sera inférieur à 1 à compter de 2015. Le solde technique serait négatif sur toute la période de projection. Exprimé en milliards d'euros, il se dégraderait sur toute la période de projection et atteindrait - 27,1 milliards d'euros en 2050 même si, à cette date, le ratio démographique aura retrouvé un taux d'équilibre.

Les perspectives d'équilibre du régime à long terme ainsi que les projections du ratio démographique sont extraites des travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR), publiés en fin d'année 2007¹ :

Solde technique des recettes et des dépenses

(en milliards d'euros)

	2015	2020	2050
Régime de la fonction publique d'Etat	-15,5	-17,9	-27,1
Régime des ouvriers de l'Etat	-1,2	-1,2	-0,7

Source : résultats du scénario « central » du COR (taux de chômage à 4,5 % à partir de 2015)

La notion de « solde technique » correspond à la différence entre les cotisations encaissées et les prestations versées (hors transferts). Il est fait l'hypothèse d'un accroissement tendanciel de la contribution de l'Etat-employeur selon l'évolution de la masse salariale ; dès lors le solde technique s'interprète comme l'effort supplémentaire, par rapport à l'exercice de référence, soit 2000 qu'il faudra fournir pour faire face à l'évolution des dépenses.

¹ COR, novembre 2007.

Ratio démographique pondéré

	2015	2020	2050
Régime de la fonction publique d'Etat	0,6	0,7	1,1
Régime des ouvriers de l'Etat	1,59	1,66	1,37

Source : rapport du gouvernement sur les pensions de retraite de la fonction publique

Le ratio démographique pondéré est défini comme le rapport entre, d'une part, la somme du nombre de pensionnés de droit direct et de la moitié du nombre de pensionnés de droit dérivés et, d'autre part, le nombre d'actifs cotisants au régime.

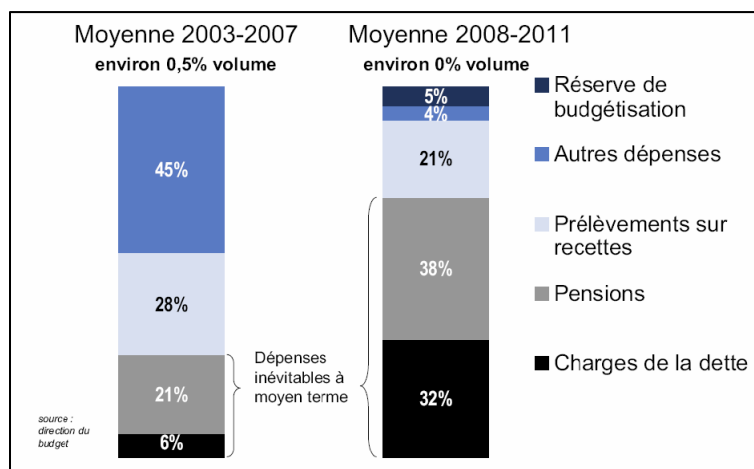
B. ... QUI ABSORBE L'ESSENTIEL DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES

1. Une part croissante des dépenses « inévitables » : 70 % en 2008

Selon les prévisions fournies à l'appui du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009 à 2012, les charges de la dette s'accroissent brutalement sous l'effet de la remontée des taux d'intérêt et du choc d'inflation. Ce choc, constaté au niveau européen et national, pèse sur les charges des obligations indexées sur l'inflation. Cette situation contraste fortement avec celle observée ces dernières années. En effet, l'impact de l'augmentation du stock de dette sur les charges d'intérêt était compensé par la baisse des taux d'intérêt. Ainsi, alors que les charges de la dette étaient quasiment stables entre 2003 et 2007, elles augmenteront d'un peu plus de 2 milliards d'euros par an en moyenne d'ici à 2011.

Au total, **pensions et charges de la dette**, qui représentaient moins de 30 % de l'augmentation des dépenses de l'Etat entre 2003 et 2007, **absorberaient désormais environ 70 % des marges de manœuvre budgétaires**, soit 32 % pour les charges de la dette et 38 % pour les pensions en moyenne entre 2008 et 2011.

Décomposition de l'évolution annuelle des dépenses de l'Etat



Source : direction du budget

2. Les engagements de l'Etat et les besoins de financement à long terme : 1.056 milliards d'euros au titre des retraites

Les engagements de retraites des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires se situent dans une fourchette de 966 à 1.160 milliards d'euros, selon le taux d'actualisation retenu. Avec le taux d'actualisation moyen de 2 % net d'inflation, le montant total des engagements directs de l'Etat en matière de retraite s'élève à **1.056 milliards d'euros au 31 décembre 2007**. Ce chiffre marque une progression de 115 milliards d'euros par rapport à fin 2006, s'expliquant notamment par la baisse du taux d'actualisation retenu (plus 90 milliards d'euros) et la revalorisation des pensions et des salaires.

Montant des engagements en fonction du taux d'actualisation retenu.

(en milliards d'euros)

Taux d'actualisation	1,5%	2%	2,5%
Engagements	1 160	1 056	966

Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2009

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

Besoin de financement actualisé

(en milliards d'euros)

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

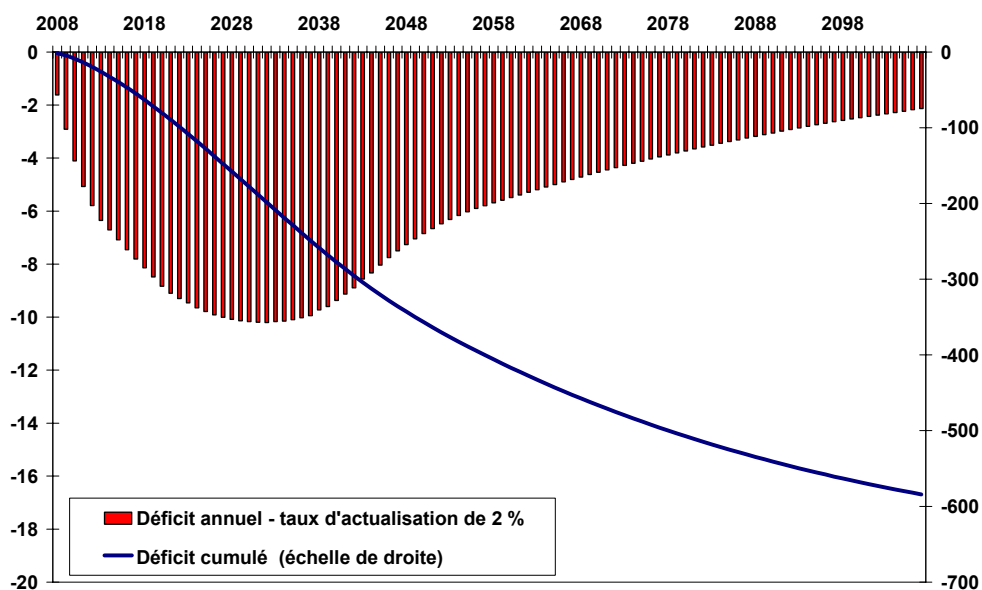
Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2009

Le besoin de financement actualisé s'élève à 584 milliards d'euros, soit 31 points de PIB et correspond à l'hypothèse de taux d'actualisation à 2 %.

Le graphique ci-après illustre l'évolution du « besoin de financement actualisé à 2 % » du régime des fonctionnaires de l'Etat en euros constants.

Evolution du besoin de financement

(en milliards d'euros)



Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2009

CHAPITRE II :

LA PRÉSENTATION DES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES

I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » : UN REGROUPEMENT DE RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE EN DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE

A. UNE HAUSSE CONTENUE DES CRÉDITS

1. La répartition des crédits par programmes et actions

Les crédits de l'ensemble de la mission sont en progression contenue de 1 % entre 2008 (5,14 milliards d'euros) et 2009 (5,18 milliards d'euros).

Répartition des crédits par programme et action (régimes sociaux et de retraite)

(en euros)

Intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			
	Exécution 2007	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Variation 2008/2009
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres (LFI 2008 retraitée)	3 371 307 874	3 476 730 000	3 722 360 000	7%
Régime de retraite du personnel de la SNCF (nouveau)	2 783 000 000	2 923 000 000	3 045 100 000	4%
Régime de retraite du personnel de la RATP (nouveau)	414 000 000	390 000 000	501 100 000	28%
Autres régimes (nouveau)	174 307 874	163 730 000	176 160 000	8%
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	652 670 000	719 000 000	747 400 000	4%
Pensions de retraite des marins	645 620 000	711 300 000	738 587 000	4%
Action sanitaire et sociale des marins	7 050 000	7 700 000	8 813 000	14%
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	960 445 600	928 050 000	714 570 000	-23%
Versements au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	845 000 000	800 000 000	587 500 000	-27%
Régime de retraite de la SEITA	109 500 000	122 000 000	121 000 000	-1%
Caisse des retraites de l'imprimerie nationale	48 000	50 000	70 000	40%
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	5 150 000	5 200 000	5 200 000	0%
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	747 600	800 000	800 000	0%
Total	4 984 423 474	5 123 780 000	5 184 330 000	1%

Source : d'après le rapport annuel de performances pour 2007 et le projet annuel de performances pour 2009

A la demande de votre rapporteur spécial, et suivant l'engagement donné par M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique devant votre commission, les subventions d'équilibre versées aux caisses autonomes de la SNCF et de la RATP sont désormais clairement identifiées au sein du programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ».

Cette nouvelle présentation budgétaire met en lumière deux éléments marquant de l'évolution des crédits pour 2009 :

- une **hausse de 28 % de la dotation de la caisse de retraite de la RATP** ;

- une **diminution de 27 % du versement au fonds de retraite des mines**.

S'agissant de la RATP, votre rapporteur spécial avait indiqué dès l'examen du projet de loi de finances pour 2008 que la subvention d'équilibre alors fixée à 390 millions d'euros faisait l'objet d'une sous-budgétisation évaluée à 25 millions d'euros, au moins, en raison d'une **accélération des demandes de liquidation de retraite dans la perspective de la réforme des régimes spéciaux**¹.

De fait, après seulement six mois d'exercice en 2008, la CRPRATP a communiqué à votre rapporteur spécial, lors de l'enquête sur place et sur pièce effectuée en juin 2008, **un besoin de crédits complémentaires de l'ordre de 80 millions d'euros**, portant ainsi à 470 millions d'euros le montant probable de la subvention de l'Etat². Cet écart entre la prévision et l'exécution de ce budget a en conséquence fait l'objet d'une observation dans le rapport d'information présenté le 9 juillet 2008 devant votre commission.

Evolution des crédits consommés depuis 2006 et prévision pour 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009
Crédits de paiement	374,11	354	390	501
Ouvertures de crédits	16	60	80 <i>(estimation de la CRPRATP)</i>	-----
Montant de la subvention d'équilibre versée par l'Etat	390,11	414	470 <i>(estimation de la CRPRATP)</i>	-----

Source : CRPRATP

¹ Le nombre de liquidations nouvelles de retraites a augmenté de 30 %, passant de 1.493 en 2006 à 1.895 en 2007.

² Rapport d'information n° 452 (2007-2008) « La caisse de retraite du personnel de la RATP : comment maîtriser le financement du régime spécial de la RATP ».

De plus, les dotations budgétaires inscrites chaque année en lois de finances initiales pour 2006, 2007 et 2008 ont été fixées dans l'hypothèse d'un adossement qui ne s'est pas réalisé. Votre commission avait adopté un amendement, retiré en séance publique, tendant à transférer de la caisse de retraite des marins 25 millions d'euros pour abonder la caisse de retraite de la RATP. **La budgétisation pour 2009 de la contribution de l'Etat aux retraites de la RATP apparaît ainsi plus conforme au principe de sincérité et de transparence.**

A l'inverse, s'agissant de la **réduction de 212,5 millions d'euros de la contribution de l'Etat à la caisse des mines**, il convient de préciser que cette baisse significative de 27 % par rapport aux crédits prévus pour 2008 ne correspond pas à un amoindrissement des prestations de pension du régime.

En effet, la subvention d'équilibre de 800 millions d'euros au régime des mines prévue pour 2008 ne représentait qu'une partie des pensions qui s'élèvent à plus de 1,8 milliard d'euros pour 351.000 bénéficiaires. **Les cotisations ne couvrent que 2 % des prestations versées** pour un ratio de un cotisant pour 34 retraités. Dans ce contexte, l'optimisation de la subvention d'équilibre implique une utilisation de tous les « deniers » disponibles, notamment les patrimoines et les fonds de roulement des régimes spéciaux qui est une demande récurrente des services de l'Etat¹.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cette situation résulte de l'engagement demandé par l'Etat d'utiliser « *différentes ressources de façon optimale* ». En 2006, le conseil d'administration de la caisse des mines a alors décidé de s'engager dans un programme de mobilisation de son patrimoine mobilier parisien de placement.

2. La mobilisation du patrimoine de la caisse des mines : un exemple à suivre ?

En 2008, la caisse des mines a procédé à la **cession de près de 200 millions d'euros d'actifs immobiliers**.

D'autres transactions, estimées à 60 millions d'euros, pourraient aboutir avant la fin 2008.

En 2006, le patrimoine de la caisse des mines était évalué à plus de 600 millions d'euros. Dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, **le gouvernement estime ce patrimoine à un milliard d'euros.**

¹ Lors de son audition par votre commission des finances dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes pour 2007, M. Eric Woerth a mis en lumière la faible valorisation du patrimoine de la caisse des mines qui ne « rapporte » qu'entre 20 et 30 millions d'euros par an. A titre d'exemple, il a indiqué que le loyer perçu pour l'hôtel « Prince de Galles » s'élevait à quelques millions d'euros seulement. En conséquence, il a souhaité que les ventes régulières de patrimoine effectuées par la caisse des mines tendent vers un objectif de cession de 70 millions d'euros par an.

Programme de valorisation du patrimoine de la caisse des mines

La caisse des mines a procédé, en 2008, aux cessions immobilières suivantes :

- l'**hôtel Prince de Galles** pour un montant de **141 millions d'euros** ;
- l'**hôtel de la Trémoille** pour un montant de 42 millions d'euros ;
- et un immeuble de l'avenue des Champs-Élysées pour un montant de 29 millions d'euros.

Source : caisse des mines

Votre rapporteur spécial observe que le **produit des cessions effectuées en 2008, correspond à la diminution de la contribution de l'Etat pour 2009.**

Néanmoins, cette stratégie de valorisation patrimoniale ne peut être appliquée à l'ensemble des régimes de retraite et rencontre plusieurs limites :

- **certaines caisses ne disposent d'aucune ressources propres**, notamment la RATP qui a dû recourir à l'emprunt, à hauteur de 67 millions d'euros en 2007 pour couvrir les insuffisances de versement des acomptes mensuels de la subvention d'équilibre ;

- la cession d'actifs constitue une ressource immédiate qui peut abonder la constitution de fonds de roulement ou les droits à pensions mais elle entraîne mécaniquement une réduction des recettes futures et **ne constitue en aucune manière une réponse pérenne** à l'évolution négative des ratios démographiques ;

- la **conjoncture économique et financière** actuelle qui pèse déjà fortement sur le marché de l'immobilier doit être prise en compte et s'intégrer dans une politique de cession qui ne soit pas soumise à l'urgence d'un financement à court terme.

L'examen de la part de la subvention de l'Etat dans les budgets des caisses de retraite illustre que le défi du financement des régimes en déclin démographique s'inscrit dans des ordres de grandeur bien supérieurs aux futures cessions de patrimoine et repose très largement sur le budget général.

Part de la subvention de l'Etat dans le budget des caisses de retraite

(en millions d'euros)

Régimes spéciaux	nombre de cotisants et de pensionnés	Volume de prestation de pensions servies	Subvention de l'Etat	Part de la subvention de l'Etat dans le régime
Retraités de la SEITA	1094/10057	156,00	121,00	78%
Régime de retraite des marins	36351/122668	1076,00	747,40	69%
Caisse autonome de la SNCF	161500/300000	5210,00	3045,00	58%
Caisse autonome de la RATP	44203/44035	877,70	501,00	57%
Fonds de retraite des mines	10254/355981	1838,00	587,50	32%

Source : projet annuel de performances pour 2009 « Régimes sociaux et de retraite »

Les régimes de retraite de l'Imprimerie nationale (9 bénéficiaires¹), des régies ferroviaires d'outre-mer (263 bénéficiaires) et de l'ORTF (350 bénéficiaires) ne comptent plus de cotisants et sont totalement subventionnés par l'Etat au titre de la solidarité nationale.

B. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES MOYENS DE GESTION ET DE FINANCEMENT

1. La mesure du coût de gestion : vers une norme commune et la mutualisation des bonnes pratiques ?

Les facteurs communs de mesure de la performance des régimes de retraite reposent essentiellement sur l'évaluation des coûts de gestion. Il convient, à cet égard, de préciser qu'il s'agit en pratique de la seule marge de manœuvre des gestionnaires dans la mesure où le montant des prestations à verser résulte des droits à pensions sur lesquels ils n'ont pas prise.

Toutefois, il convient **d'analyser avec prudence les coûts de gestion de chaque établissement et se garder de tirer de la comparaison entre régime un palmarès**. De manière générale, les indicateurs relatifs à la qualité et la rapidité du service (délai de traitement des dossiers) ne souffrent pas de critique. C'est pourquoi, le coût de gestion demeure, en l'état, le rare discriminant commun qui permette d'apprécier les facteurs de progression des caisses de retraite.

¹ L'imprimerie nationale est une société anonyme, à capitaux publics, depuis le 1^{er} janvier 1994. Parmi environ 550 salariés, moins de 20 d'entre eux sont actuellement fonctionnaires.

Tableau comparatif des coûts de gestion des régimes de retraite

(en euros)

Régimes de retraite	Dépense de gestion pour 1 euro de prestations servies		Coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite		
	2007 (réalisé)	2009 (prévision)	2007 (réalisé)	2009 (prévision)	2011 (cible)
Marins	0,062	0,061	868,5	960	1060
RATP	0,0073	0,0078	925	920	920
Service des pensions (pour mémoire)	-	-	625	655	675
SNCF	0,005	0,0042	695	567	897
Mines	0,014	0,013	498	492	492
SEITA	0,0025	0,0022	298	313	326

Source : d'après les projets annuels de performances pour 2009

Les difficultés de l'exercice d'évaluation portent sur l'absence de mode opératoire commun d'évaluation des coûts de gestion. Ainsi, les résultats diffèrent sensiblement selon le périmètre retenu pour la détermination des frais de gestion. La tendance commune des établissements est d'inclure dans le calcul les frais de soutien à l'activité de pensions mais également les charges de fonctionnement, à l'image du régime des marins. Par ailleurs, l'effet volume importe dans la mesure où les frais de structure de la caisse de la SNCF qui emploie 900 personnes ne sont pas comparables à ceux de la caisse de la RATP qui n'en emploie que 51.

Pour mémoire, le service des pensions ne figure dans le tableau qu'à titre indicatif. Les traitements des dossiers obéissent à des circuits de validation plus complexe et par ailleurs, le coût ici exposé ne prend pas en compte les charges de gestion des ministères employeurs.

Votre rapporteur spécial souhaite **qu'une mutualisation des bonnes pratiques** soit mise en œuvre afin que l'évaluation des coûts de gestion réponde à un cahier des charges commun.

2. L'adossment de la caisse de retraite de la RATP au régime général n'est toujours pas réalisé

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

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

La **neutralité financière devait être assurée par une soulte** dont le montant avait été estimé entre **500 et 700 millions d'euros**. Les conditions de l'adossment devaient faire l'objet de négociations avec la CNAV en vue d'un aboutissement de la procédure en 2007 puis repoussé en 2008.

Si le principe de l'adossment n'a pas été remis en cause, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a fait valoir que ce dossier nécessitait un **accord de la Commission européenne** et que le montant de la soulte à octroyer au régime général d'assurance vieillesse n'était toujours pas fixé¹. Tout en reconnaissant qu'aucune date ne pouvait être avancée pour la réalisation de l'adossment, il a indiqué que **l'économie qui en résulterait s'élevait à environ 30 millions d'euros par an**.

Au final, **votre rapporteur spécial observe que le dossier n'a guère avancé depuis l'enquête effectuée auprès de la caisse de retraite du personnel de la RATP en juin 2008**. La procédure reste soumise à une décision de la Commission européenne quant à la qualification éventuelle en aide d'Etat de la soulte.

3. La réforme des régimes spéciaux : une économie annoncée de 500 millions d'euros à moyen terme

a) Les principes de la réforme des régimes spéciaux appliqués à la SNCF et la RATP

La réforme des régimes spéciaux est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008 et a opéré un rapprochement partiel des droits à pensions des retraités de la SNCF et de la RATP avec le régime de la fonction publique de l'Etat.

¹ *Audition par votre commission le 3 juillet 2008 dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes pour 2007.*

L'objectif de la réforme de 2007 était de mettre tous les Français sur un pied d'égalité en matière de retraite.

Toutefois, la réforme retenue pour les régimes spéciaux a maintenu le **principe d'une spécificité des droits**.

La réforme prévoit une **harmonisation progressive des principaux paramètres des régimes spéciaux avec ceux des autres régimes** – régime général et fonction publique – au même rythme que la réforme de 2003 pour les fonctionnaires.

La durée de cotisation pour une retraite à taux plein passera de **37,5 annuités avant la réforme à 40 annuités d'ici à 2012**, puis devrait évoluer comme dans la fonction publique si le passage à 41 annuités est confirmé.

Une **décote s'appliquera à compter de 2010** pour les assurés qui n'augmenteront pas leur durée d'activité proportionnellement à l'augmentation de la durée de cotisation, une surcote pour les trimestres accomplis au-delà de cette durée et au-delà de soixante ans.

Les **pensions seront indexées sur les prix** à compter de 2009, pour garantir le pouvoir d'achat des retraités, et non plus sur les salaires des actifs.

Les **bonifications en vigueur s'appliqueront uniquement pour les agents recrutés avant le 1^{er} janvier 2009**. A la RATP, cet avantage concerne près de 80 % des salariés, au lieu de 15 % à la SNCF.

Les agents pourront librement choisir le moment de leur départ à la retraite, puisque les « clauses couperets » qui permettaient aux employeurs de mettre à la retraite les agents dès cinquante ans ou cinquante-cinq ans sont supprimées.

L'objectif global de la réforme était d'assurer la pérennité des régimes, dans un contexte d'allongement de l'espérance de vie. Mais il apparaissait légitime de s'intéresser aussi à son impact budgétaire.

b) Le chiffrage des économies issues de la réforme des régimes spéciaux

Après avoir indiqué, en juillet 2008, qu'il n'a « *jamais fixé de cadrage financier à la réforme des régimes spéciaux* »¹, le gouvernement a précisé que la réforme permettrait **500 millions d'euros d'économies² cumulées en 2012**, dont 90 % concernerait la SNCF, le restant étant réparti entre les industries électriques et gazières, la RATP et les clercs de notaire.

¹ Sénat, séance du 9 juillet 2008 – Question orale n° 0244S, réponse du Secrétaire d'Etat à la famille.

² Réponse au questionnaire budgétaire du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

Sur une hypothèse d'évolution jusqu'à 41,5 annuités en 2020 et de départ à l'âge d'annulation de la décote, la réforme des régimes spéciaux, qui reprend l'essentiel de la réforme de 2003 décliné en 2008 pour la SNCF et la RATP, sera un facteur d'économie annuelle à long terme.

Perspectives d'économies résultant de la réforme des régimes spéciaux

(en millions d'euros)

	Caisse de retraite SNCF	Caisse de retraite RATP
2012	282	8
2015	442	21
2020	182	56
2030	266	104

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

II. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

A. L'ÉQUILIBRE DES RECETTES ET DES DÉPENSES

1. L'évolution des taux de cotisation et la contribution exceptionnelle de France Telecom

a) Le principe de la « contribution employeur »

Avec la mise en place de la LOLF et la création du compte spécial « Pensions », la notion de contributions de chaque ministère afférente aux nombre de pensionnés issus de ses rangs à l'origine, a été remplacé par le prélèvement d'un « taux de contribution employeur » unique pour tous les fonctionnaires civils, quelque soit leur ministère d'origine.

Ce système de cotisation patronale entre en cohérence avec la logique d'un régime par répartition et les besoins de mobilité interministérielle. Il permet en outre d'identifier le « coût complet » d'un agent de l'Etat, à l'image des charges sociales salariales et patronales du secteur privé.

Introduite par l'article 63 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, la « contribution employeur » entraîne une responsabilisation de tous les gestionnaires de programmes, qui doivent verser, à proportion des rémunérations d'activité, des contribution dont le taux est calculé par la direction du budget, en lien avec le service des pensions, pour équilibrer les charges et les recettes de la présente section du compte de pension.

Il résulte de cette contrainte d'équilibre et de la dégradation des rapports démographiques cotisants/pensionnés des taux en constante augmentation.

Evolution du taux de cotisation de l'Etat employeur

(en millions d'euros)

Contribution de l'Etat employeur hors organismes publics et semi-publics	Fonctionnaires civils	Militaires	ATI	Organismes publics et semi-publics	Etablissements industriels de l'Etat
2006	49,9 %	100 %	0,3 %	33 %	24 %
2007	50,74 %	101,05 %	0,31 %	39,5 %	24 %
2008	55,71 %	103,83 %	0,31 %	50 %	24 %
2009	64,44 %	108,82 %	0,32 %	60,44 %	27 %

Source : rapport sur les retraites de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2009

Du fait de l'actualisation de ces taux, les dépenses de personnel concernées constituent dorénavant un facteur d'augmentation automatique des frais de personnel à effectifs inchangés.

Aussi, le travail de prévision sur les dépenses constitue un préalable indispensable à la détermination des taux de cotisation.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le schéma d'ensemble de la coordination recettes/dépenses s'établit selon la charte de gestion suivante :

- la direction du budget s'assure des équilibres globaux de la mission « Pensions » et calcule les taux de contributions employeurs nécessaires à l'équilibre du programme 741 du CAS « Pensions » en fonction de sa prévision de dépense en masse salariale ;

- le sous-directeur en charge de la 6^{ème} sous-direction de la direction du budget, en tant que responsable du programme 742, prépare les documents budgétaires afférents à ce programme et suit l'exécution de ce programme sur la base d'éléments fournis par la Caisse des dépôts et des consignations qui en assure la gestion ;

- la direction générale des finances publiques (DGFIP) et son réseau déconcentré est chargée du recouvrement des recettes et du paiement des principales dépenses.

Afin de maintenir un équilibre technique des recettes et des dépenses, la part employeur devra progresser jusqu'en 2030, en supposant la part salariale stable à 7,85 %.

Prévision d'évolution des taux de la contribution employeur

2015	2020	2030	2040	2050
69,2 %	71,2 %	72,8 %	72,6 %	69,1 %

Source : rapport du gouvernement sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2009

b) La contribution exceptionnelle de France Telecom

Outre l'évolution à la hausse des taux de cotisation, la contribution exceptionnelle de France Telecom fait également l'objet d'une augmentation de 100 millions d'euros, pour s'établir à 578 millions d'euros, afin de compenser la diminution de l'assiette contributive causée par la réduction rapide du nombre de fonctionnaires en activité dans l'entreprise.

c) La subvention d'équilibre au fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE)

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur spécial faisait observer que le « taux employeur » de 24 % applicable aux établissements industriels de l'Etat demeurerait très en deçà du niveau de celui en vigueur pour les fonctionnaires civils et n'était pas de nature à guider les gestionnaires vers une plus grande responsabilisation de l'emploi des ressources humaines. Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit de porter ce taux à 27 % à compter du 1^{er} janvier 2009.

Toutefois, la hausse nécessaire de cette contribution demeure insuffisante pour contenir les effets du fort déséquilibre démographique du régime (0,5 cotisants pour un retraité) la subvention d'équilibre de l'Etat s'élèvera à 1,08 milliard d'euros en 2009, au lieu de 1,02 milliard d'euros en 2008.

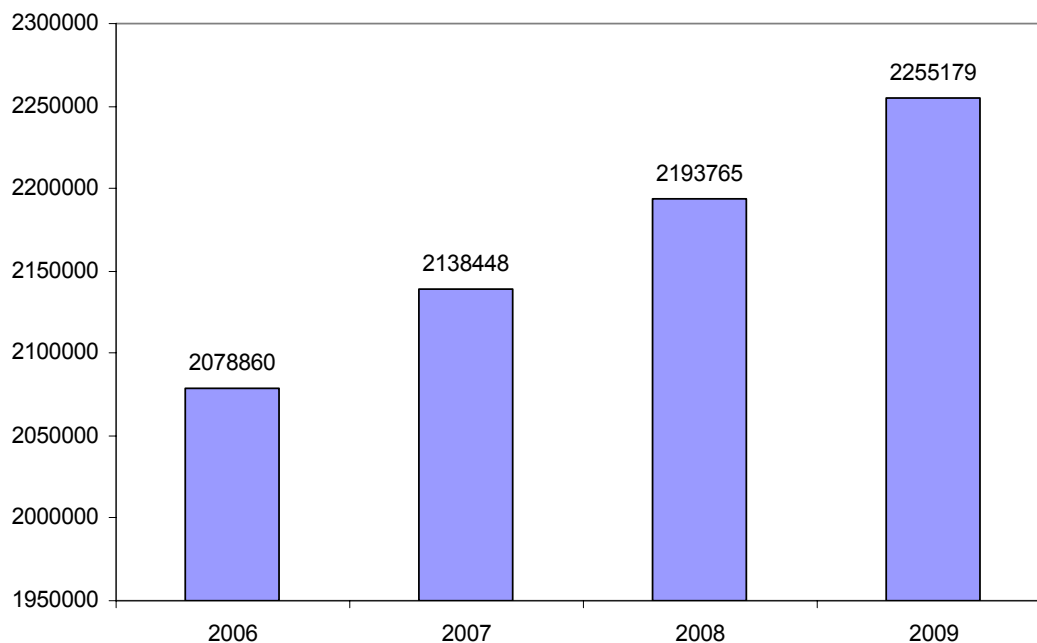
2. La répartition des crédits

Les crédits du CAS « Pensions » augmentent en 2009 de 2,3 milliards d'euros pour s'établir à 50,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 4,8 %. De 2007 à 2008, l'augmentation était de 2,8 %.

La forte progression des pensions civiles et militaires (+ 5,5 %) en constitue le facteur principal.

Cette situation correspond à une progression du « stock total de pensionnés » plus forte de 2008 à 2009 (+ 2,8 %) que de 2007 à 2008 (+ 2,6 %).

**Evolution du stock total de pensionnés de 2006 à 2007
et prévisions pour 2008 et 2009**



Source : d'après le rapport du gouvernement sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2009

**Evolution du coût des pensions civiles et militaires de retraite et montant des crédits
du compte spécial « Pensions »**

(en millions d'euros)

	Dépenses de pension			Part des crédits du programme	Part des crédits de la mission
	2008	2009	Variation 2008/2007		
Action 1 « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires »	34569,48	36577,00	5,8%	79,8%	72,7%
Action 2 « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite »	8732,03	9126,00	4,5%	19,9%	18,1%
Action 3 « Allocations temporaires d'invalidité »	138	140,00	1,4%	0,3%	0,3%
Total du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaire d'invalidité »	43439,51	45843,00	5,5%	100,0%	91,1%
Action 1 « Prestation vieillesse et invalidité »	1617,05	1703,64	5,4%	94,8%	3,4%
Action 2 « Cessations anticipées d'activité »	75,38	31,28	-58,5%	1,7%	0,1%
Action 3 « Autres dépenses spécifiques »	1,66	0,83	-50,0%	0,0%	0,0%
Action 4 « Gestion du régime »	8,65	8,01	-7,4%	0,4%	0,0%
Action 5 « Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires »	52,94	53,70	1,4%	3,0%	0,1%
Total du programme « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »	1755,71	1797,47	2,4%	100,0%	3,6%
Action 1 « Reconnaissance de la nation »	775,98	749,79	-3,4%	28,2%	1,5%
Action 2 « Réparation »	1966	1871,08	-4,8%	70,3%	3,7%
Action 3 « Pensions d'Alsace-Lorraine »	13,7	14,40	5,1%	0,5%	0,0%
Action 4 « Allocation de reconnaissance des anciens supplétifs »	36	11,90	-66,9%	0,4%	0,0%
Action 5 « Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien »	0,13	0,09	-30,8%	0,0%	0,0%
Action 6 « pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents »	11,8	12,24	3,7%	0,5%	0,0%
Action 7 « Pensions de l'ORTF »	0,8	0,74	-7,5%	0,0%	0,0%
Total du programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2804,7	2660,25	-5,2%	100,0%	5,3%
Total du CAS « Pensions »	47999,92	50300,72	4,8%	-	100,0%

Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2009

B. LA MODERNISATION DES MOYENS DE GESTION

1. Les difficultés de l'exercice de prévision

Les difficultés de prévision de recettes et de dépenses du CAS « Pensions » concernent essentiellement le programme 741.

Les exercices 2007 et 2008 de prévisions budgétaires ont été caractérisés, au niveau des dépenses par deux difficultés principales liées, d'une part, à la modélisation des comportements des agents induits par la réforme d'août 2003 et, d'autre part, à l'appréhension fine des dépenses autres que les dépenses de pensions *stricto sensu*.

L'évaluation des flux concerne des demandes individuelles traitées par le Service des pensions. Ils recouvrent les fonctionnaires des différents ministères, de La Poste et France Télécom, des établissements publics ou encore des ex-fonctionnaires qui ont conservé un droit à pension du fait d'une durée de service effectif égale ou supérieure à 15 ans et qui demandent la liquidation de leur pension publique.

Prévision des flux de départs en retraite

	Fonctionnaires civils	Militaires	Ouvriers de l'Etat
2009	84 200	10 800	2 517
2015	65 700	11 500	2 219
2020	64 300	12 300	1 741

Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2009

Au niveau de la prévision des recettes servant à financer les dépenses du CAS « Pensions », la difficulté provient essentiellement de l'estimation de la masse salariale des militaires ainsi que celle des civils employés hors de la sphère Etat. De plus, la détermination des recettes de compensation est un exercice difficile, du fait des déterminants ainsi que du nombre de régimes parties prenantes ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

**Programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite
et allocations temporaires d'invalidité » :**

(en millions d'euros)

EMPLOIS (en M€)	Exécution 2007	LFI 2008	PLF 2009
Pensions ¹	39 830	41 824	44 447
Fonctionnaires civils	31 170	33 067	35 377
Militaires	8 523	8 619	8 930
Allocations temporaires d'invalidité (ATI)	137	138	140
Transferts	1 910	1 615	1 390
Compensations	1 729	1 466	1 165
Versements à la CNAV et à l'IRCANTEC	181	149	225
Divers	58	1	6
Frais justice et intérêts retard	1	1	1
Divers autres	57		5
TOTAL DES EMPLOIS	41 798	43 440	45 843
RESSOURCES (en M€)	Exécution 2007	LFI 2008	PLF 2009
Cotisations salariales	4 890	4 744	4 755
Contributions des autres employeurs que l'Etat	4 002	4 413	4 386
Contribution de France Télécom et de La Poste	3 009	2 818	2 603
Contribution des établissements publics	993	1 595	1 783
Transferts	1 480	1 662	1 644
Établissement de la soulte F. Télécom	395	435	578
Contribution exceptionnelle La Poste	478	780	750
Versements de la CNAV et de l'IRCANTEC	127	104	117
Récupération des indus sur pension	13	0	0
Compensation « personnels militaires »	271	197	198
Compensation « personnels civils »	35	0	0
FSV	1	1	1
Autres recettes diverses	160	145	0
TOTAL DES RESSOURCES AUTRES QUE L'ETAT (hors budgets annexes)	10 372	10 819	10 785
Contribution de l'Etat employeur (yc budgets annexes)	30 620	32 621	35 058
TOTAL DES RESSOURCES	40 992	43 440	45 843
SOLDE	- 806	0	0

Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2009

¹ Le champ des pensions regroupe les pensions de vieillesse et les pensions pour invalidité (hors pensions militaires d'invalidité qui sont retracées dans le programme 743).

Le déficit d'exécution pour 2007 a considérablement réduit le fonds de roulement d'un milliard d'euro constitué en 2006 pour le compte spécial « Pensions ». Le prélèvement sur ce fonds de quelque 800 millions d'euros devra conduire le service des pensions à mettre en place un suivi plus précis, non seulement des départs en retraite, en collaboration avec les ministères employeurs, mais aussi des recettes, car les pensions constituent des dépenses obligatoires qui doivent être honorées quelles que soient les tensions qui pèsent sur le budget de l'Etat. D'une manière générale, la réduction globale de l'ensemble des fonds de roulement des caisses de retraite est une constante qui rend donc plus difficile à gérer tout écart par rapport à la prévision.

2. La modernisation de la gestion des pensions dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

a) Les recommandations de votre commission des finances pour la réforme de la gestion des pensions

Les coûts de gestion sont retracés dans l'action « Gestion des pensions » du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du budget général.

Ils représentent 72,3 millions d'euros en crédits de paiement pour 2009 (68,1 millions d'euros pour 2008) et concernent l'emploi de 1.102 ETPT répartis pour 458 au service des pensions¹, 520 dans les centres régionaux des pensions et 124 dans les autres structures de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

En revanche, ainsi que votre rapporteur spécial le constatait dans son rapport précité sur « *le service des pensions de l'Etat* », les frais mis en œuvre par les ministères employeurs ne sont pas pris en compte dans le coût de gestion.

Dans son rapport, votre commission des finances avaient placé au rang des priorités **trois recommandations** tendant à moderniser la chaîne des pensions et à rationaliser les systèmes d'information :

1) créer une autorité fonctionnelle unique et interministérielle chargée du pilotage de la chaîne des pensions et du compte d'affectation spéciale « Pensions » ;

2) reconfigurer le système de calcul et de concession des pensions autour du compte individuel retraite (CIR) ;

3) définir rapidement une stratégie d'ensemble fondée sur l'adaptation profonde des missions et du statut du service des pensions.

¹ Les moyens financiers du service des pensions s'établissaient à 31,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 31,4 millions d'euros en crédits de paiement en 2008, décomposés en 26,2 millions d'euros pour les dépenses de personnels du titre 2 et, hors titre 2, 1,3 million d'euros de dépenses de fonctionnement, et 2,2 millions d'euros de dépenses informatiques.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007 a acté le principe d'une réforme de la chaîne des pensions et **plusieurs mesures ont ainsi été décidées** :

- la constitution du compte individuel retraite (CIR) de chaque fonctionnaire, permettant une connaissance de leurs droits à retraite au fur et à mesure de leur carrière ;

- la mise en place de centres d'appel téléphoniques et internet par lesquels les fonctionnaires retraités et actifs pourront obtenir des renseignements à caractère général ou sur leur dossier personnel de pension ;

- à l'horizon 2011-2012, le passage à un processus unifié et industrialisé de liquidation des pensions reposant sur le CIR, qui permettra de dégager des gains de productivité importants, d'au moins 1.200 ETP.

Par ailleurs, l'organisation du service des pensions a été modifiée par un arrêté du 22 mai 2008 afin, d'une part, de créer deux bureaux pour le projet CIR, l'un sur le système d'information l'autre sur les processus, et, d'autre part, de créer un bureau dédié à l'accueil des usagers, première approche d'un guichet unique à destination des personnels en activité et retraités. L'alimentation périodique de l'ensemble des comptes individuels retraite a été mise en œuvre en janvier 2008. Cette seconde étape du CIR fait suite à la reprise du stock des carrières en 2007.

Dans le cadre de cette évolution, une convention de service pour l'alimentation du compte individuel de retraite, qui explicite les rôles et porte les engagements respectifs, a été rédigée à l'initiative du service des pensions et approuvée par les administrations employeurs.

Toutefois, la création d'une autorité fonctionnelle unique et interministérielle chargée du pilotage de la chaîne des pensions ainsi que la refonte des missions du service des pensions préconisées par la Cour des comptes demeurent à l'étude. Ainsi, l'inspection générale des finances a été saisie d'un rapport sur les modalités de mise en œuvre de certaines de ces orientations, mais votre rapporteur spécial n'a pas eu connaissance de l'issue de ces travaux.

Il recommande que, passés les effets d'annonce de la RGPP, un compte rendu sur les actions en cours et les perspectives de modernisation de la gestion des pensions soit rendu public.

Pour mémoire, votre commission des finances avait considéré que la gestion des pensions de l'Etat représentait un **gisement d'économie de 1.200 emplois** sur les quelque 3.000 emplois répartis entre le service des pensions, les ministères employeurs et le Trésor public¹.

¹ Rapport n° 27 (2007-2008) « La gestion des pensions de l'Etat : une réforme inaboutie à relancer d'urgence ».

b) Le contrôle au service des pensions effectué par votre rapporteur spécial le 17 novembre 2008

Votre rapporteur spécial a effectué à Nantes, le 17 novembre 2008, une **mission de contrôle au service des pensions** au cours de laquelle il a pu constater la mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) :

- le **commencement d'exécution de la constitution du compte individuel retraite (CIR)** informatisé, dont le caractère pleinement opérationnel est annoncé pour 2012 ;

- l'installation d'un **centre d'appel téléphonique et internet** dans le cadre du « droit à l'information retraite » (DIR).

Il a été informé de l'imminence de la transformation du service des pensions en service à compétence nationale pour conduire le projet de modernisation des pensions et pour assurer progressivement l'ensemble des missions de concession et de paiement des retraites. Il lui a également été assuré qu'une « gouvernance interministérielle rénovée » serait mise en place afin d'impliquer l'ensemble des services, ministères employeurs compris, dans la mise en œuvre des décisions du comité de modernisation des politiques publiques.

En outre, les visites au centre régional des pensions des Pays de la Loire, au bureau des pensions des ministères de la santé et du travail ainsi qu'au bureau des pensions du ministère de la justice, ont conduit votre rapporteur spécial à constater l'**absence de gouvernance interministérielle clairement identifiée pour assurer le pilotage de la réforme**.

Dans la mesure où les bureaux des pensions des ministères employeurs seraient, pour certains, amenés à disparaître ou, le cas échéant, à être redéployés sur d'autres fonctions, il recommande que soient lancés dans les meilleurs délais :

- une concertation interministérielle de tous les acteurs concernés ;
- la constitution du service à compétence nationale chargé du pilotage de la réforme ;

- et un calendrier de mise en œuvre opérationnelle du compte individuel retraite.

3. Les premiers effets de la réforme de 2003 et son prolongement dans le « rendez-vous 2008 » sur les retraites

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoyait trois principales mesures :

- l'allongement de 37,5 annuités en 2003 à 40 annuités en 2008 de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le « taux plein » de la pension ;

- la mise en place des mécanismes de décote/surcote afin d'inciter les agents à prolonger leur activité ;

- et la modification des paramètres du minimum garanti.

Le recul de l'âge du départ en retraite permet, à la fois, un gain de cotisations dû à l'allongement de la durée travaillée et une moindre charge de pension grâce à la réduction du temps passé à la retraite.

La poursuite de l'allongement d'ici 2012 à 41 ans – un trimestre par an à partir de 2009 – a été actée par la loi de 2003. Le « rendez-vous 2008 » se situe donc dans le prolongement de cette réforme. C'est le premier des rendez-vous quadriennaux prévu par la loi pour examiner l'évolution des régimes de retraite, en fonction des données démographiques, sociales économiques et financières.

Dès la fin 2007, le Conseil d'orientation sur les retraites¹ confirmait la perspective de l'allongement de la durée d'assurance de 40 à 41 ans entre 2008 et 2012 en rappelant que celui-ci s'appliquerait de plein droit, en application de la loi du 21 août 2003 « *sauf si un décret, pris après avis de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites, ajuste le calendrier de mise en œuvre de cette majoration au regard, d'une part, des éléments contenus dans le rapport que le gouvernement doit établir avant le 1^{er} janvier 2008, d'autre part, de la règle de stabilisation du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite* ».

Deux effets de la réforme de 2003 ont été constatés :

- une **évolution de l'âge de départ à la retraite** ;
- un **chiffrage des économies réalisées dans les prévisions de dépenses**.

a) Le recul de l'âge de départ à la retraite dans le système de décote/surcote

Entre 2003 et 2007, la durée d'assurance requise pour le taux plein a augmenté pour les fonctionnaires de **2 années (passage de 37,5 ans à 39,5 ans)**. Concomitamment, l'âge moyen de départ en retraite des fonctionnaires a d'ores et déjà augmenté sur la période de :

- 6 mois dans la fonction publique d'Etat (fonctionnaires civils uniquement) ;

- 10 mois dans la fonction publique territoriale et hospitalière².

¹ Rapport adopté le 21 novembre 2007 et remis au Premier ministre le 22 novembre 2007. Il rappelle les thèmes du « rendez-vous de 2008 » : l'équilibre financier des régimes de retraite, l'allongement de la durée de cotisation, l'évolution du montant des pensions et l'objectif de 85 % du SMIC net pour les assurés ayant effectué une carrière complète rémunérée au SMIC.

² Rapport du gouvernement sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2009.

b) Une estimation des économies engendrées par la réforme de 2003 et l'allongement à 41 ans en 2012 de la durée d'activité

A la demande de votre rapporteur spécial, le service des pensions et la direction du budget ont effectué des projections chiffrées sur la base d'un comparatif 40 annuités et 41 annuités à partir de 2012 afin de mesurer l'impact financier de la réforme des retraites.

Il apparaît ainsi que **l'augmentation de la durée d'assurance permet de limiter la dynamique des dépenses de pensions** de 120 millions d'euros en 2010, de 430 millions d'euros en 2012 et de 1.340 millions d'euros à l'horizon 2020 sur les deux programmes 741 et 742, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Evolution des dépenses de pensions des programmes 741 et 742 en milliards d'euros courants :

	Exécution 2007	LFI 2008	PLF 2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Prévisionnel (41 ans en 2012 ; 41,25 ans en 2015 et 41,5 ans en 2019 (hyp. Conseil d'orientation des retraites))										
fonctionnaires civils (741-1)	31,308	33,205	35,517	37,583	39,582	41,095	42,570	44,175	45,817	55,014
Militaires (741-2)	8,523	8,619	8,93	9,101	9,254	9,420	9,588	9,755	9,936	11,080
FSPOEIE (742)	1,670	1,693	1,715	1,732	1,745	1,757	1,783	1,809	1,833	1,944
total	41,501	43,517	46,162	48,416	50,581	52,272	53,940	55,739	57,586	68,037
Hypothèse de maintien de la durée d'assurance à 40 ans à partir de 2008										
<i>fonctionnaires civils</i>			<i>35,540</i>	<i>37,669</i>	<i>39,792</i>	<i>41,452</i>	<i>43,060</i>	<i>44,779</i>	<i>46,540</i>	<i>56,196</i>
<i>militaires</i>			<i>8,931</i>	<i>9,104</i>	<i>9,261</i>	<i>9,436</i>	<i>9,615</i>	<i>9,797</i>	<i>9,987</i>	<i>11,186</i>
<i>FSPOEIE</i>			<i>1,735</i>	<i>1,763</i>	<i>1,789</i>	<i>1,814</i>	<i>1,843</i>	<i>1,870</i>	<i>1,894</i>	<i>1,996</i>
total			46,206	48,536	50,842	52,702	54,517	56,446	58,421	69,378
Impact de l'augmentation de la durée d'assurance (loi 2003)										
fonctionnaires civils			-0,023	-0,086	-0,210	-0,357	-0,490	-0,604	-0,723	-1,182
militaires			-0,001	-0,003	-0,007	-0,016	-0,027	-0,042	-0,051	-0,107
FSPOEIE			-0,020	-0,031	-0,044	-0,057	-0,060	-0,061	-0,061	-0,052
total			-0,044	-0,120	-0,261	-0,430	-0,577	-0,707	-0,835	-1,341

Sources : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2009. Tableau réalisé par la caisse des dépôts et consignations, le service des pensions et la direction du budget à l'aide du modèle ARIANE utilisé pour les projections demandées par le Conseil d'orientation des retraites (cf. rapport de novembre 2007 sur l'actualisation des projections des principaux régimes et documents publiés le 3 avril 2008 sur l'hypothèse de maintien de la durée d'assurance à 40 années)

c) Vers une réforme des indemnités temporaires de retraite outre-mer

Votre commission des finances a proposé avec constance la réforme des « sur-pensions » dont bénéficient annuellement près de 33.000 personnes pour un montant global d'environ 315 millions d'euros et qui progresse d'environ 10 % par an.

Depuis 1952, le montant de la pension civile ou militaire versée aux anciens fonctionnaires de l'Etat ou aux militaires ayant une résidence effective dans certaines collectivités territoriales ultramarines est majoré de 35 % à la Réunion et Mayotte, 40 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et 75 % à Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, le gouvernement propose un plafonnement puis une extinction progressive du dispositif à l'horizon 2028.

EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'examen à l'Assemblée nationale des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte spécial « Pensions » n'a donné lieu à aucune modification.

Aucun article n'était rattaché aux présentes missions.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Bertrand Auban, rapporteur spécial, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte spécial « Pensions ».

M. Bertrand Auban, rapporteur spécial, a présenté les crédits du compte spécial « Pensions », dont le montant, de 50,3 milliards d'euros, en augmentation de 4,8 % par rapport à 2008, est notamment constitué des pensions versées aux 2,25 millions de retraités civils et militaires de l'Etat en 2009. Afin d'équilibrer les recettes et les dépenses de ce compte spécial, il a souligné que l'ensemble des taux de contribution employeur de l'Etat serait en augmentation pour 2009, passant de 55,71 % à 60,44 % pour les personnels civils et de 103,84 % à 108,82 % pour les militaires.

Les dépenses de gestion s'élèvent à 72,3 millions d'euros et relèvent de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour les 1.102 fonctionnaires répartis entre le service des pensions et les 27 centres régionaux de pensions, sans compter les 2.000 emplois des ministères employeurs impliqués dans la gestion des dossiers de pensions.

S'agissant de la mission « Régimes sociaux et de retraite », il s'est félicité de la stabilité des dépenses, qui s'établissent à 5,18 milliards d'euros pour 2009, soit une hausse contenue à 1 %. Les subventions d'équilibre versées par l'Etat aux régimes de retraite concernent principalement la SNCF, pour 3,04 milliards d'euros, l'établissement national des invalides de la Marine pour 747,4 millions d'euros, le fonds de retraite des mineurs pour 587,5 millions d'euros, la caisse autonome de la RATP pour 501,1 millions d'euros et le régime de la Seita pour 121 millions d'euros.

Près de 55 milliards d'euros seraient au total consacrés en 2009 au financement des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux en déclin démographique.

S'agissant tout d'abord de la présentation des documents budgétaires, il a, au nom de la commission, signalé l'effort de transparence réalisé par le gouvernement et relevé que les pensions de la fonction publique étaient le principal facteur de dérive des dépenses de l'Etat. Leur coût devant augmenter de 2,5 milliards d'euros par an sur la période 2009-2012, et absorber près de 70 % des marges de manœuvre budgétaires.

En second lieu, il a relevé que la réduction de la contribution de l'Etat à la caisse autonome des mines coïncidait avec la réalisation en 2008 d'un programme de cessions immobilières de plus de 200 millions d'euros, citant la vente pour un montant de 141 millions d'euros de l'hôtel Prince de Galles. Toutefois, il a fait valoir qu'une stratégie globale de valorisation du patrimoine rencontrait plusieurs limites, dans la mesure où certaines caisses,

dont la RATP, ne disposaient d'aucune ressource propre et que le succès de telles opérations demeurerait tributaire du marché de l'immobilier.

Enfin, **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**, a formulé, au nom de la commission, plusieurs recommandations tendant à la mise en place d'une mesure commune du coût de gestion des régimes de retraite, et au réexamen du projet d'adossment de la caisse de retraite de la RATP au régime général. La procédure est, en effet, toujours suspendue à une décision de la Commission européenne sur la qualification éventuelle en aide d'Etat de la soulte, dont le montant est estimé entre 500 et 700 millions d'euros.

Par ailleurs, il a déploré que la modernisation de la gestion des pensions n'ait guère progressé malgré les recommandations de la commission, tendant à la création du compte individuel retraite et à la réforme de la gestion des pensions, dont elle avait estimé qu'elle représentait un gisement d'économies de 1.200 emplois sur les 3.000 fonctionnaires du service des pensions, des centres régionaux de pensions et des ministères employeurs.

M. Bertrand Auban, rapporteur spécial, a fait valoir que la réforme des régimes spéciaux, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008 à la SNCF et à la RATP, avait opéré un rapprochement partiel avec le régime de la fonction publique de l'Etat, dont les conséquences financières à moyen terme étaient chiffrées par le Gouvernement à 500 millions d'euros d'économies cumulées en 2012. S'agissant des premiers effets de la réforme des retraites de 2003, il a indiqué que l'allongement à 41 annuités de cotisations en 2012 conduirait à réduire la dynamique des dépenses de 120 millions d'euros en 2010 et d'1,34 milliard d'euros à l'horizon 2020.

Enfin, il a signalé que, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, le Gouvernement avait proposé un plafonnement, puis une extinction progressive des majorations de pensions outre-mer dites « indemnités temporaires de retraite », conformément aux recommandations constantes de la commission.

S'exprimant à titre personnel, **M. Bertrand Auban** a considéré que le « rendez-vous 2008 » s'apparentait à un « rendez-vous manqué », car le débat sur l'allongement à 41 ans de cotisations en 2012 n'avait toujours pas eu lieu.

M. Jean Arthuis, président, a regretté que la réforme de la gestion des pensions n'emprunte pas un rythme plus rapide, car les objectifs de modernisation étaient partagés tant par la commission, la Cour des comptes et le Gouvernement au travers de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

En réponse à M. Jean Arthuis, président, **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**, a précisé que les effectifs de la fonction publique de l'Etat s'établissaient à environ 2,5 millions d'agents en activité, selon les chiffres de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

En réponse à **M. François Trucy** qui s'interrogeait sur le nombre de cotisants aux principaux régimes spéciaux, il a précisé les effectifs des actifs et des pensionnés :

- 161.500 actifs et 300.000 pensionnés pour la SNCF ;
- 44.203 actifs et 44.035 pensionnés pour la RATP ;
- 36.351 actifs et 122.668 pensionnés pour le régime de retraite des marins ;
- 10.254 actifs et 355.981 pensionnés pour les mineurs ;
- et 1.094 actifs et 10.057 pensionnés pour la Seita.

Après que **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**, eut indiqué qu'il s'abstenait, **la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Régimes spéciaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».**

Réunie le **jeudi 20 novembre 2008**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote favorable à **l'adoption sans modification des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte spécial « Pensions ».**