

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, 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° 24

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : 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 ; M. Jean-Paul Alduy, 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, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CHIFFRES CLÉS DU COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS » ET DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	6
I. CHIFFRES CLÉS ET DONNÉES DE CADRAGE DES DÉPENSES DE PENSIONS	7
A. 56,8 MILLIARDS D'EUROS DE DÉPENSES DE PENSIONS RÉPARTIES ENTRE UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE ET UNE MISSION BUDGÉTAIRE.....	7
1. <i>Le compte d'affectation spéciale « Pensions » gère le financement des retraites des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat</i>	<i>7</i>
2. <i>La mission « Régimes sociaux et de retraite » assure l'équilibre financier des régimes spéciaux subventionnés.....</i>	<i>8</i>
B. LES ENJEUX DU FINANCEMENT DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT	8
1. <i>La part des pensions des fonctionnaires de l'Etat et des régimes spéciaux subventionnés dans les dépenses d'assurance vieillesse.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Le poids croissant des retraites dans le budget de l'Etat.....</i>	<i>10</i>
a) <i>La progression des charges de pensions au travers de la contribution de l'Etat employeur.....</i>	<i>10</i>
b) <i>Le besoin de financement à long terme.....</i>	<i>12</i>
c) <i>Les engagements de l'Etat au titre des retraites.....</i>	<i>13</i>
3. <i>Les inflexions à la dynamique des dépenses de pensions</i>	<i>14</i>
a) <i>La réforme des retraites de 2003 a permis une baisse de 30 % du besoin de financement supplémentaire des pensions de l'Etat</i>	<i>14</i>
b) <i>La réforme des régimes spéciaux présente des perspectives d'économie à long terme</i>	<i>17</i>
c) <i>La création d'un nouveau service à compétence nationale : le service des retraites de l'Etat.....</i>	<i>20</i>
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »	23
A. PRÉSENTATION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE.....	23
B. LE PRINCIPE D'ÉQUILIBRE DES RECETTES ET DES DÉPENSES	25
1. <i>Le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ».....</i>	<i>25</i>
2. <i>Le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat ».....</i>	<i>29</i>
3. <i>Le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »</i>	<i>31</i>

III. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » : UN REGROUPEMENT DE RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE EN DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE	33
A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS	33
1. <i>La répartition des crédits par programmes et actions</i>	33
2. <i>La justification des crédits</i>	34
B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : UNE NORME COMMUNE POUR L'ÉVALUATION DU COÛT DE GESTION.....	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	41

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 2010, les charges du CAS « Pensions » s'élèvent à 51,12 milliards d'euros**, contre 50,13 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009, soit **une augmentation de 2 %** ;

- **le nombre prévisionnel de pensionnés civils et militaires sera de 2,3 millions fin 2010**, en augmentation de 2,8 % par rapport à 2009 ;

- 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 **62,14 % au lieu de 60,14 %** en 2009 ;

. au titre des **personnels militaires**, un taux de **108,63 % au lieu de 108,39 %** ;

. au titre de l'allocation temporaire d'invalidité, un taux de 0,33 % au lieu de 0,32 % ;

. au titre des **organismes publics et semi-publics**, un taux de **62,14 % au lieu de 60,44 %**, s'alignant ainsi sur celui des fonctionnaires civils ;

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

- en outre, **73 millions d'euros** en crédits de paiement pour 2010 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 5,72 milliards d'euros** au lieu de 5,2 milliards d'euros² en 2008. Ce budget soutient principalement l'équilibre des régimes sociaux et de retraite suivants :

- SNCF : 3,12 milliards d'euros pour 300.000 pensionnés³ ;

- mineurs : 971,6 millions d'euros pour 356.000 pensionnés ;

- marins : 792,5 millions d'euros pour 122.000 pensionnés ;

- RATP : 526,7 millions d'euros pour 44.000 pensionnés ;

- SEITA : 132,3 millions d'euros pour 10.000 pensionnés.

Au total, près de **56,8 milliards d'euros** seront donc consacrés en 2010 au **financement des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux** dont l'Etat assure l'équilibre financier, soit 20 % des dépenses de l'Etat.

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 2008 et publiés dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2010.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

- le rapport démographique pondéré du régime de la fonction publique de l'Etat va continuer à se dégrader et sera inférieur à 1 à compter de 2015 ;

- l'évaluation du **besoin de financement à long terme** (cent ans) du régime s'élève à **580 milliards d'euros** (toutes choses égales par ailleurs) ;

- les **engagements de retraites des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires** s'élèvent à **1.076 milliards d'euros** au 31 décembre 2007.

- La réforme des retraites de 2003 permettra en 2020 une baisse de 30 % du besoin de financement supplémentaire des pensions de l'Etat, soit une économie de 9 milliards d'euros.

- L'application du dispositif de surcote et de décote a retardé l'âge moyen de départ en retraite des fonctionnaires civils de huit mois depuis 2003.

- La **réforme des régimes spéciaux** de la SNCF et de la RATP, entrée en vigueur le 1er juillet 2008, entraînera des **économies évaluées à 200 millions d'euros par an jusqu'en 2030**, soit un **gain cumulé de 4,4 milliards d'euros**, déduction faite des mesures d'accompagnement salariales et sociales accordées au titre de la réforme.

- Ainsi que le souhaitait votre commission des finances lors du suivi de la **réforme du service des pensions**, un service à compétence nationale a été créé pour réunir les fonctions du service des pensions et de l'ensemble des centres régionaux des pensions : le **service des retraites de l'Etat**.

- 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 Commission a estimé le 13 juillet 2009 que cette aide était compatible avec les règles communautaires sous condition que la réforme du régime spécial de la RATP soit entièrement mise en œuvre.**

- En réponse à une recommandation de votre commission des finances, une **norme commune pour l'évaluation du coût de gestion** a été mise en place sur la base d'un indicateur développé par la direction de la sécurité sociale.

Votre rapporteur spécial souligne que le taux de réponses du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à son questionnaire budgétaire, était de 100 % à la date du 10 octobre 2009, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF.

I. CHIFFRES CLÉS ET DONNÉES DE CADRAGE DES DÉPENSES DE PENSIONS

A. 56,8 MILLIARDS D'EUROS DE DÉPENSES DE PENSIONS RÉPARTIES ENTRE UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE ET UNE MISSION BUDGÉTAIRE

1. Le compte d'affectation spéciale « Pensions » gère le financement des retraites des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » a été institué par l'article 21 de la LOLF qui a prévu la mise en place, au 1^{er} janvier 2006, d'un compte distinct du budget général de l'Etat pour **retracer les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite des agents de l'Etat et avantages accessoires**. Ces dépenses doivent être strictement équilibrées par des recettes qui proviennent des cotisations des salariés et des ministères employeurs.

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**, trouve ainsi sa traduction dans un document comptable unique.

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

- pour 2010, **le coût du CAS « Pensions » s'élèvera à 51,12 milliards d'euros**, contre 50,13 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009, soit une augmentation de 2 %. A titre indicatif, ce montant représente 17,8 % des dépenses de l'Etat ;

- **le nombre prévisionnel de pensionnés civils et militaires sera de 2,3 millions fin 2010**, en augmentation de 2,8 % par rapport à 2009, pour un total de 2,484 millions d'agents en activité dans la fonction publique de l'Etat¹.

¹ Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique « Fonction publique, chiffres clés 2009 ».

2. La mission « Régimes sociaux et de retraite » assure l'équilibre financier des régimes spéciaux subventionnés

L'Etat assure également l'équilibre d'un **ensemble de régimes spéciaux de retraite en déclin démographique¹**, réunis au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Pour 2010, la **contribution de l'Etat s'élèvera à 5,72 milliards d'euros** au lieu de 5,2 milliards d'euros en 2009, soit une progression de 10 %. Ce budget soutient principalement l'équilibre des régimes sociaux et de retraite suivants :

- SNCF : 3,12 milliards d'euros pour 300.000 pensionnés² ;
- mineurs : 971,6 millions d'euros pour 356.000 pensionnés ;
- marins : 792,5 millions d'euros pour 122.000 pensionnés ;
- RATP : 526,7 millions d'euros pour 44.000 pensionnés ;
- SEITA : 132,38 millions d'euros pour 10.000 pensionnés.

Au final, près de **56,8 milliards d'euros seront ainsi consacrés en 2010 au financement des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux** en déclin démographique dont l'Etat assure l'équilibre financier, soit près de 20 % des dépenses de l'Etat en 2010.

B. LES ENJEUX DU FINANCEMENT DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT

1. La part des pensions des fonctionnaires de l'Etat et des régimes spéciaux subventionnés dans les dépenses d'assurance vieillesse

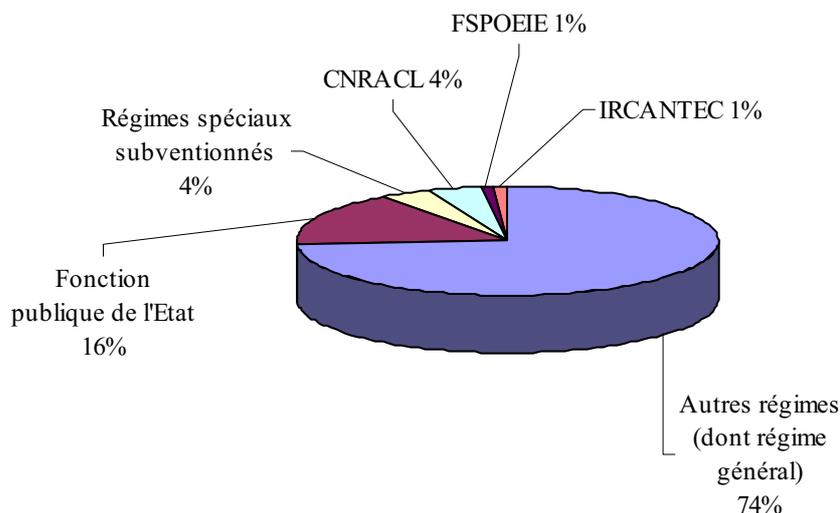
Le financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat représente un enjeu important pour les finances publiques et fait partie intégrante du débat plus général sur la **soutenabilité des dépenses d'assurance vieillesse**. En effet, d'après le calcul réalisé à partir des données fournies par la commission des comptes de la sécurité sociale en prenant en compte tous les régimes de retraite obligatoires³, les pensions des fonctionnaires de l'Etat

¹ Cette mission ne regroupe pas l'ensemble des régimes dits « spéciaux » ; certains régimes tels que les retraites des industries électriques et gazières, ceux des clercs de notaires ou de l'Opéra de Paris ne lui sont pas rattachés.

² 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.

³ Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010.

représentaient en 2008, avec le FSPOEIE¹ environ **17 % des dépenses « vieillesse » évaluées à 239 milliards d'euros.**



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010

Or, le rapport démographique pondéré du régime de la fonction publique de l'Etat va continuer à se dégrader et sera inférieur à 1 à compter de 2015. Cette évaluation entraînera, selon les travaux du conseil d'orientation des retraites (COR), publiés en fin d'année 2007², un solde technique négatif du régime de la fonction publique de l'Etat sur toute la période de projection.

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 pour faire face à l'évolution des dépenses.

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.

¹ Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'Etat.

² COR, novembre 2007.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, le solde technique négatif atteindrait - 27,1 milliards d'euros en 2050 même si, à cette date, le ratio démographique devrait à nouveau refléter l'équilibre entre cotisants et pensionnés :

Ratio démographique pondéré

Régime de la fonction publique d'Etat	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Ratio démographique pondéré	1,4	0,9	0,8	0,7	0,7	1,1
Solde technique des recettes et des dépenses	-6,2	-15,5	-17,9	-22,1	-25,8	-27,1

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010

Ces projections ont été réalisées en prenant pour hypothèses les droits applicables aux fonctionnaires de l'Etat résultant de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, qui a posé le principe de la convergence de la durée de cotisation avec la réforme du régime général de 1993 puis son relèvement pour tous les assurés de 40 à 41 annuités entre 2008 et 2012. La dégradation mécanique de l'équilibre technique des pensions civiles et militaires ne fait donc pas exception au déficit de la branche vieillesse dont les perspectives feront l'objet d'une actualisation par le COR en vue du « rendez-vous 2010 » sur les retraites.

2. Le poids croissant des retraites dans le budget de l'Etat

a) La progression des charges de pensions au travers de la contribution de l'Etat employeur

De 1990 à 2008, les dépenses de pensions ont progressé de plus de 130 %, à un rythme plus de deux fois plus élevé que celui du budget général.

Evolution des dépenses de pension entre 1990 et 2008

(en milliards d'euros)

Année	Pensions civiles et militaires	Part du budget général	Budget général
1990	18,0	9,3 %	193,4
2000	28,5	11 %	259,3
2008	41,8	14,6 %	286,1
Progression 1990/2008	131 %		48 %

Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010

L'augmentation de la part des retraites des fonctionnaires et des régimes spéciaux subventionnés dans le budget de l'Etat - part qui devrait atteindre 20 % en 2010 - constitue également un enjeu à très long terme pour les finances publiques que l'analyse du CAS « Pensions » ne peut seul éclairer.

En effet, les recettes du CAS sont définies pour équilibrer les dépenses sur la base d'un taux de cotisation salarié de 7,85 % sur le salaire brut, et des taux de cotisation de l'Etat employeur ou des établissements publics employeurs. Ces taux, qui étaient « implicites » avant la création du compte spécial sont maintenant « explicites » car ils déterminent directement la contribution que chaque ministère employeur aura à verser pour assurer la charge des pensions : or, depuis 2007, le taux de contribution de l'Etat aux pensions militaires dépasse 100 % du salaire brut des actifs et ce taux ne cesse de progresser en ce qui concerne les pensions civiles.

Evolution du montant et des taux de la contribution de l'Etat employeur

Année	Contribution de l'État employeur (en millions d'euros)	Taux de cotisation (implicite jusqu'en 2005, explicite depuis 2006)		
		Fonctionnaires civils	Militaires	ATI
1996	19.427(1)	46,2%		
1997	20.145(1)	47,4%		
1998	20.792(1)	47,4%		
1999	22.018(1)	48,6%		
2000	22.506(1)	49,2%		
2001	22.787(1)	48,7%		
2002	24.763(1)	52,3%		
2003	25.239(1)	52,7%		
2004	26.639(1)	56,8%		
2005	27.888(1)	59,4%		
		Fonctionnaires civils	Militaires	ATI
2006	30.101(1)	49,9%	100%	0,3%
2007	30.602(1)	50,74%	101,05%	0,31%
2008	32.563(1)	55,71%	103,50%	0,31%
2009	34.344(2)	60,14%	108,39%	0,32%
2010	33.966 (3)	62,14%	108,63%	0,33%

(1) Exécution

(2) LFI pour 2009 (y compris impact des transferts TOS et DDE)

(3) PLF pour 2010

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, ces taux sont aussi qualifiés de « fictifs » puisque par définition, ceux-ci sont calculés pour assurer l'équilibre du régime, la charge en revenant donc *in fine* au budget de l'Etat au travers des versements

effectués au CAS « Pensions » par chaque ministère employeur. L'augmentation chaque année de ces taux exprime l'**accroissement constant du besoin de financement du régime** des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat.

b) Le besoin de financement à long terme

En application des normes élaborées par le comité des normes de comptabilité publique, des recommandations du rapport de la Commission présidée par M. Michel Pébereau¹ et d'une préconisation du COR, l'analyse présentée dans le compte général de l'État est désormais enrichie par une évaluation, sur les années à venir, de la somme des déficits futurs du régime des fonctionnaires civils de l'État et des militaires.

Le « besoin de financement actualisé » mesure les réserves qui seraient en théorie nécessaires aujourd'hui, en étant placées au taux d'intérêt du marché, pour faire face à l'ensemble des décaissements nécessaires pour combler les déficits anticipés. Les hypothèses de calcul se fondent sur la masse des prestations et des cotisations anticipées à législation constante et sur la base de taux de cotisations inchangés. Néanmoins, l'exercice de projection nécessite de choisir un ensemble d'hypothèses démographiques (évolution de la population active, tables de mortalité, taux de fécondité, etc.) et macroéconomiques (croissance, évolution des salaires, etc.) nécessairement sujettes à incertitude.

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

Evaluation du besoin de financement actualisé

(en milliards d'euros 2008)

	Taux d'actualisation					
	1,50 %		2,08 %		2,50 %	
	besoin de financement actualisé à horizon 2108	besoin de financement actualisé à horizon 2050	besoin de financement actualisé à horizon 2108	besoin de financement actualisé à horizon 2050	besoin de financement actualisé à horizon 2108	besoin de financement actualisé à horizon 2050
Fonctionnaires de l'État	732	406	580	357	497	326

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Sur la base d'un taux d'actualisation médian, le besoin de financement, actualisé à 100 ans², s'élève à **580 milliards d'euros**, soit 31 points de PIB.

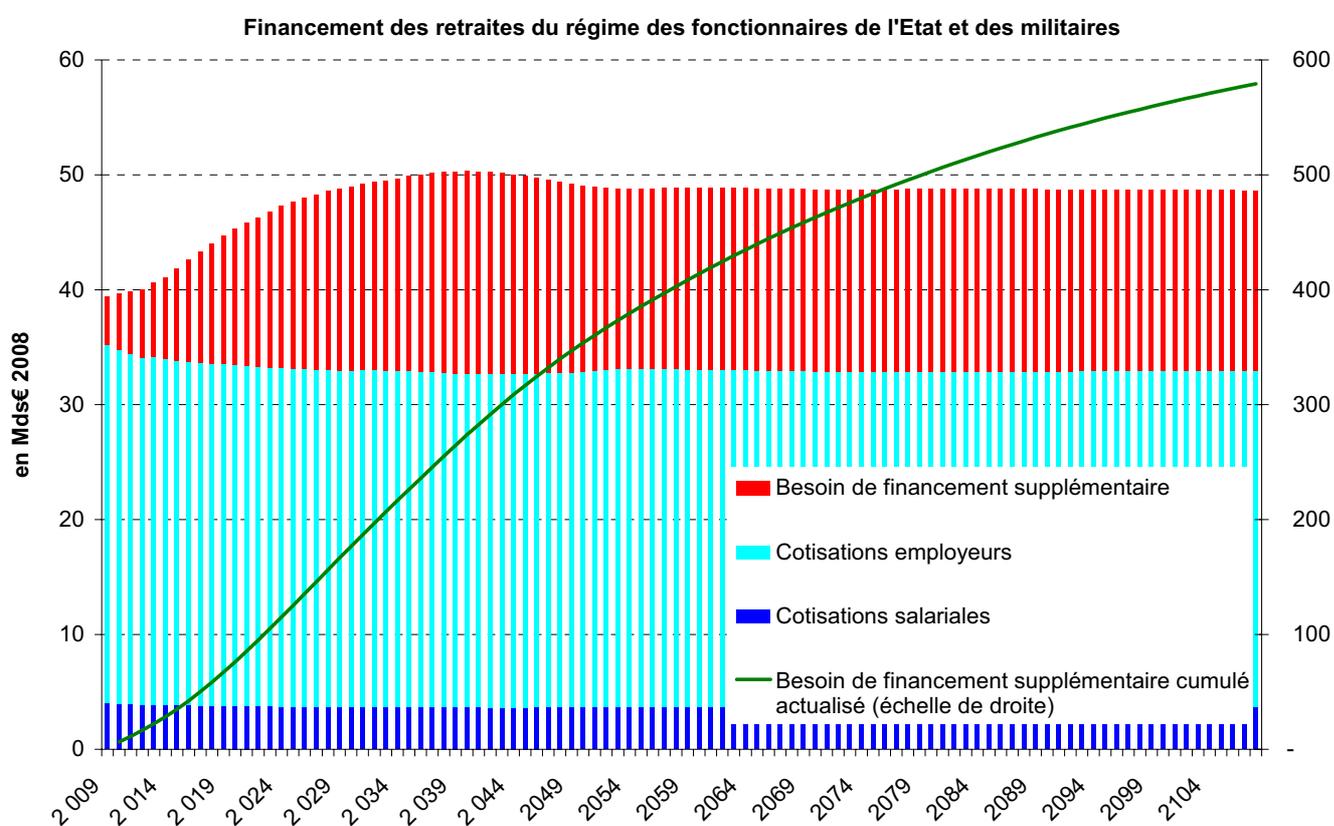
Une hausse des taux de cotisation employeurs engendrerait un moindre besoin de financement supplémentaire ultérieur pour le régime. Ainsi,

¹ « Rompre avec la facilité de la dette publique » - rapport décembre 2005.

² Par hypothèse, l'horizon de l'évaluation découle de la date maximale présumée au décès du plus jeune ayant cause participant au système actuel (100 ans).

entre 2007 et 2008, la hausse supposée des taux à l'horizon de projection, de près de 5 points de cotisation supplémentaire pour les fonctionnaires civils de l'État, aurait un impact à la baisse de près de 91 milliards d'euros, venant en diminution du besoin de financement actualisé sur les 100 années suivantes de projection. Celui-ci passerait ainsi de 580 milliards d'euros à 489 milliards d'euros.

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



Source : Réponses au questionnaire budgétaire

c) Les engagements de l'Etat au titre des retraites

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

Les engagements de retraites des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires se situent dans une fourchette de 975 à 1.170 milliards d'euros, selon le taux d'actualisation retenu. Avec le taux d'actualisation moyen de 2,08 % réel, net d'inflation, le montant total des engagements directs de l'Etat en matière de retraite, qui s'élevait à 1.050 milliards d'euros au 31 décembre 2008, est estimé à **1.076 milliards d'euros** pour la fin 2009. Ce total correspond à près de 54 % du PIB

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

(en milliards d'euros)

Taux d'actualisation	1,5%	2,08%	2,5%
Engagements au 31-12-2007	1.170	1.050	975
Évaluation pour le 31-12-2009	-	1.076	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire

3. Les inflexions à la dynamique des dépenses de pensions

a) La réforme des retraites de 2003 a permis une baisse de 30 % du besoin de financement supplémentaire des pensions de l'Etat

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a poursuivi deux objectifs essentiels : sauvegarder les régimes par répartition et harmoniser le régime des pensions de l'Etat avec le régime général, notamment sur la question de l'allongement de la durée de cotisations. La mise en oeuvre de ces dispositions, telles que le rachat des périodes d'études et l'instauration de la surcote, a eu lieu le 1^{er} janvier 2004.

Trois mesures principales concernent les fonctionnaires de l'Etat :

- 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 – 1 trimestre par an à partir de 2009 – a été actée par la loi de 2003.

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* ».

A la différence du secteur privé où la réforme de 2003 a eu un effet négatif sur l'allongement de la durée d'activité², deux effets positifs ont été constatés en ce qui concerne les pensions de l'Etat : des économies dans les dépenses de retraite et un recul de l'âge de départ à la retraite.

Le Conseil d'orientation des retraites a, en effet, estimé que l'application de la réforme des retraites de 2003 a eu pour conséquence de réduire de 9 milliards d'euros le besoin de financement pour le régime des fonctionnaires de l'Etat³. Par comparaison, cette réduction atteindrait 4,2 milliards d'euros pour le régime des fonctionnaires des collectivités territoriales et hospitalières (CNRACL). La réforme a donc permis d'amortir les effets défavorables du choc démographique, globalement dans les proportions attendues.

Impact estimé de la réforme des retraites de 2003

(en milliards d'euros)

	État	CNRACL	Total
Solde technique ⁴ en 2020, avant réforme	- 27,3	- 4,7	- 32
Solde technique en 2020, après réforme	- 18,2	- 1,1	- 19,3
Dont impact de la réforme 2003	+ 9	+ 4,2	+ 13,2

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Ainsi, la réforme de 2003 a permis une baisse 30 % du besoin de financement supplémentaire des régimes de fonctionnaires à horizon 2020 dans la mesure où le solde technique négatif aurait été plus important si

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 En effet, dans le secteur privé, la réforme de 2003 a eu pour objet d'encourager les assurés à travailler au-delà de 60 ans en leur garantissant que leur retraite sera liquidée selon la législation en vigueur à leur soixantième année. Or, par crainte de se trouver dans une situation plus défavorable encore après 2008, certains salariés en fin de carrière ont choisi d'anticiper leur départ en retraite dès lors qu'ils avaient cumulé le nombre minimal de trimestres nécessaires. Entre 2003 et 2008, l'âge moyen de départ des salariés du privé s'est réduit d'un an.

³ COR – rapport de novembre 2007.

⁴ Le solde technique est égal à la différence projetée entre cotisations (salarié+employeur) et prestations versées.

aucune modification n'avait été apportée au régime de retraite des fonctionnaires.

Sous réserve du débat qui doit se tenir lors du « rendez-vous 2010 » sur les retraites, l'hypothèse d'un nouvel allongement de la durée de cotisation à 41 ans en 2012 puis 41,5 à l'horizon 2020 serait de nature à réduire la hausse prévisible des pensions. La direction du budget estime le gain à 1,4 milliard d'euro sur l'année 2020.

Impact de l'allongement de la durée de cotisation sur les dépenses de pensions

(En milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Prévisions sur les hypothèses du COR (41 ans en 2012 ; 41,25 ans en 2015 et 41,5 ans en 2019)								
Pensions	45,3	47,1	49,5	51,2	52,7	54,5	56,4	66,5
Hypothèse de maintien de la durée d'assurance à 40 ans à partir de 2008								
Pensions	45,3	47,2	49,7	51,6	53,3	55,2	57,1	67,9
Impact de l'augmentation de la durée d'assurance (loi 2003)								
Pensions	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	-0,7	-0,8	-1,4

Source : réponses au questionnaire budgétaire

S'agissant ensuite de l'effet de la réforme de 2003 sur l'allongement de l'âge de départ à la retraite, il a été constaté que concomitamment à l'allongement de 2,5 ans de la durée de cotisation requise pour percevoir une pension à taux plein, **l'âge moyen de départ des fonctionnaires a augmenté de neuf mois dans la fonction publique de l'Etat** : l'âge moyen de départ est en effet passé de 58,6 à 59,4 ans sur cette période.

Ce phénomène est encouragé par le dispositif de surcote-décote mis en œuvre à partir de 2004. De fait, la surcote a un effet incitatif sur le départ différé en retraite. En 2008, 35 % des fonctionnaires civils bénéficiaient d'une surcote, contre 16 % auxquels était appliquée une décote.

Fonctionnaires civils de l'Etat concernés par une surcote ou une décote

	2004	2005	2006	2007	2008
Part des agents bénéficiaires d'une surcote	14 %	21 %	25 %	33 %	35 %
Montant mensuel de surcote moyen (en euros)	37	60	77	83	103
Part des agents concernés par une décote ¹⁶	-	-	12 %	14 %	16 %
Montant mensuel de la décote moyen (en euros)	-	-	7	19	34

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010

¹⁶ Afin d'ajuster les comportements individuels à la réforme, la décote n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2006 pour les fonctionnaires de l'Etat.

b) La réforme des régimes spéciaux présente des perspectives d'économie à long terme

Avec des ordres de grandeur plus restreints, la réforme des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008, présente également des perspectives d'économie à long terme.

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur spécial s'était intéressé à l'impact financier de la réforme des régimes spéciaux. A sa demande, les services du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité d'alors, avaient indiqué que la réforme permettrait **500 millions d'euros d'économies¹⁷ cumulées en 2012**, dont 90 % concernerait la SNCF et, dans une moindre mesure, la RATP.

La réactualisation de cette estimation présente notamment pour la SNCF des perspectives d'économies plus élevées, de l'ordre de 300 millions d'euros par an sur la période 2009-2030, soit 10 % de la subvention d'équilibre de l'Etat. Selon les projections de la SNCF, **le gain cumulé en 2030 dépasserait 6,5 milliards d'euros**.

Dans ce contexte de la réforme du régime (*cf.* encadré ci-dessous), les gains évalués par le modèle sont de deux natures :

- gains en cotisations (puisque les agents cotisent plus longtemps et à des niveaux plus élevés en fin de carrière) ;
- gains en pensions (puisque les pensions sont versées plus tardivement et permettent donc un décalage de paiement et un versement moins long à espérance de vie constante).

¹⁷ Réponse au questionnaire budgétaire du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

Les principes de la réforme des régimes spéciaux de la SNCF et de 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. 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 à 41 annuités.

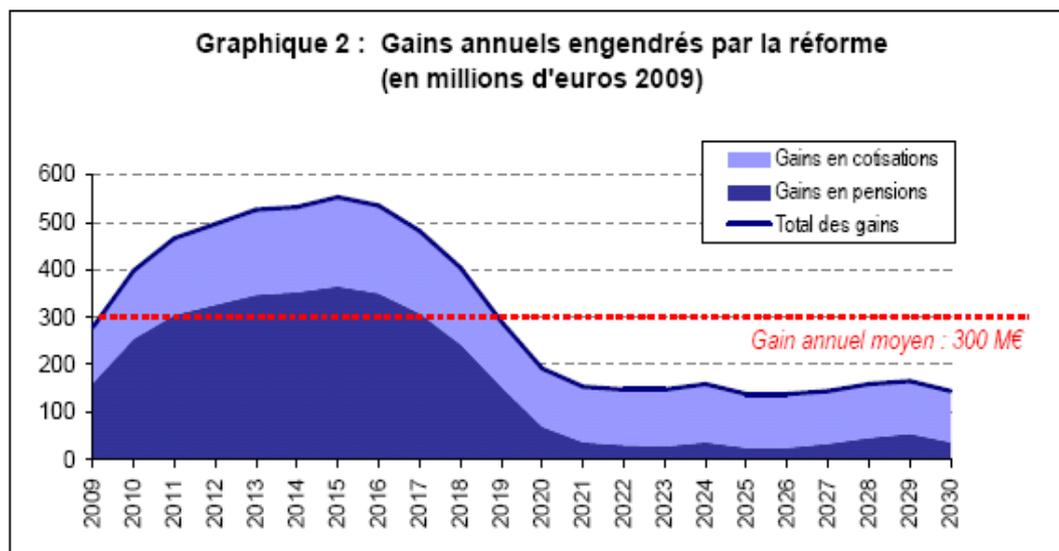
Une décote s'appliquera à compter de 2010 pour les assurés qui n'augmenteront pas leur durée d'activité proportionnellement à l'augmentation de la durée de cotisation ; une surcote est prévue pour les trimestres accomplis au-delà de cette durée et au-delà de soixante ans.

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.

Le gain annuel moyen prévu s'élève à 300 millions d'euros ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous :



Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Néanmoins, en contrepartie de la réforme des régimes spéciaux, un certain nombre de mesures d'accompagnement ont été accordées : création d'un échelon supplémentaire pour les agents accompagnant leur prolongation d'activité, élargissement de l'assiette du salaire brut liquidable, majorations de traitement liées à la prolongation d'activité, mesures d'accompagnement de fin de carrière et prise en compte de la pénibilité.

Au total, ces avantages viendraient « grever » les économies de retraites dans une moyenne de 112 millions d'euros par an sur la période 2010-2030. En théorie, le gain marginal s'établirait donc au total à environ 200 millions d'euros pour la SNCF, soit 6,6 % de la dotation de l'Etat.

Coût des mesures d'accompagnement de la réforme du régime spécial de la SNCF

(en millions d'euros)

2008	2009	2010	2011	2012	Années ultérieures
66	139	153	159	160	217

Source : réponses au questionnaire budgétaire

La réforme du régime de retraite spécial de la RATP produirait des effets plus mesurés, et à compter de 2015 seulement. Il convient de noter qu'avant cette date, en effet, les prestations devraient être plus élevées que ce qu'elles auraient été sans la réforme. En 2020, le gain ne serait que de 23 millions d'euros, qui ne représenteraient que 2,2 % du total des pensions servies.

Prestations de retraite à servir dans le cadre du régime de la RATP

(en millions d'euros)

<i>Année</i>	<i>Avant réforme des droits</i>	<i>Après réforme des droits</i>	<i>Ecart</i>
2010	899,3	900,3	0,9
2011	916,1	917,6	1,6
2012	954,3	956,8	2,5
2013	993,2	995,9	2,7
2014	999,8	1.002,0	2,2
2015	1.007,9	1.007,0	- 0,9
2016	1.020,1	1.013,9	- 6,2
2017	1.032,9	1.020,0	- 12,9
2018	1.044,8	1.026,6	- 18,1
2019	1.054,7	1.033,8	- 20,8
2020	1.061,6	1.038,6	- 23,0

Source : réponses au questionnaire

c) La création d'un nouveau service à compétence nationale : le service des retraites de l'Etat

La modernisation de la gestion des pensions n'a pas pour objet d'influer directement sur le montant des dépenses de retraite dans la mesure où elle porte sur l'organisation des services gestionnaires¹⁸ de la chaîne des pensions de l'Etat et non sur la définition des droits des assurés.

Néanmoins, votre rapporteur spécial se félicite de la création récente, en août 2009, du **service des retraites de l'Etat (SRE) qui réunit le service des pensions situé à Nantes et l'ensemble des centres régionaux de pensions (CRP)** chargés, au sein des trésoreries, de la liquidation des retraites.

En effet, ainsi que votre rapporteur spécial le soulignait dans le cadre de son rapport pour suite à donner à une enquête de la Cour des comptes¹⁹ et de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le traitement des pensions de l'Etat souffre d'un « cloisonnement administratif », la gestion des pensions reposant sur les interventions successives d'un trop grand nombre d'acteurs dont la coordination d'ensemble fait défaut :

- les ministères employeurs, chargés de la constitution du dossier et du calcul d'une proposition de liquidation du montant de la pension ;

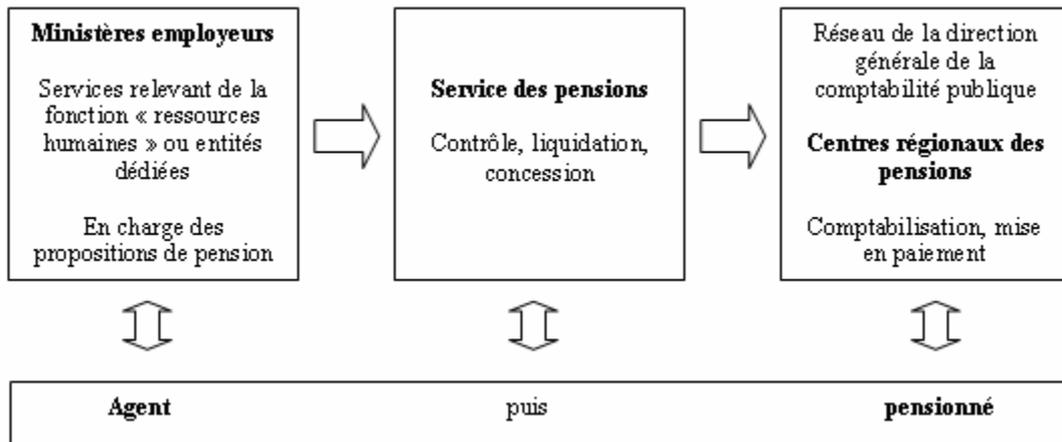
- le service des pensions, relevant du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, situé à Nantes depuis 1987 et chargé du contrôle, de la liquidation et de la concession de la pension ;

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

¹⁸ Les coûts de gestion, dont les crédits pour 2010 s'établissent à 73 millions d'euros, sont retracés dans l'action « Gestion des pensions » du programme « 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.

¹⁹ Rapport d'information n° 27 (2007-2008) « La gestion des pensions de l'Etat : une réforme à relancer d'urgence » du 11 octobre 2007.

Les étapes de la chaîne de traitement des pensions



Source : commission des finances

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

Votre rapporteur spécial avait 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.

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.

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 demeuraient à l'étude.

La décision de créer un service à compétence nationale dans le cadre de la modernisation de la gestion des pensions répond ainsi aux recommandations de votre commission des finances.

Selon les décrets n°2009-1052 et n°2009-1053 du 26 août 2009 portant création et organisation du **service des retraites de l'Etat**, ce service à compétence nationale (SCN), rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP), est chargé :

- d'assurer progressivement l'ensemble des missions de gestion du régime des retraites de la fonction publique de l'Etat. Dans un premier temps, il regroupera les missions et les compétences de l'ancien service des pensions et celles d'animation des centres régionaux de pension. Les missions de gestion et de paiement des pensions lui seront rattachées au fur et à mesure de l'avancement des projets informatiques ;

- de mener, avec le soutien du service des systèmes d'information de la DGFIP, les travaux de modernisation de la gestion des pensions.

Un comité de coordination stratégique interministériel rassemblant toutes les parties prenantes, animé par la direction générale des finances publiques, assurera la conduite de la réforme et la coordination entre le service des retraites de l'Etat et les administrations employeurs, ainsi que le préconisait votre rapporteur spécial pour que tous les ministères soient associés à la réforme de la chaîne des pensions.

II. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « PENSIONS »

A. PRÉSENTATION DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE

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, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Le CAS est 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) pour un montant de 46,68 milliards d'euros ;

- aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat (programme 742) pour un montant de 1,81 milliard d'euros ;

- aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions (programme 743) pour un montant de 2,63 milliards d'euros.

Au total, les crédits du CAS « Pensions » augmentent en 2010 de un milliard d'euros pour s'établir à **51,12 milliards d'euros, soit une augmentation de 2 %**. De 2008 à 2009, l'augmentation était de 4,8 %.

Les pensions civiles et militaires (+ 2,2 %) représentent 91 % des crédits du CAS.

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

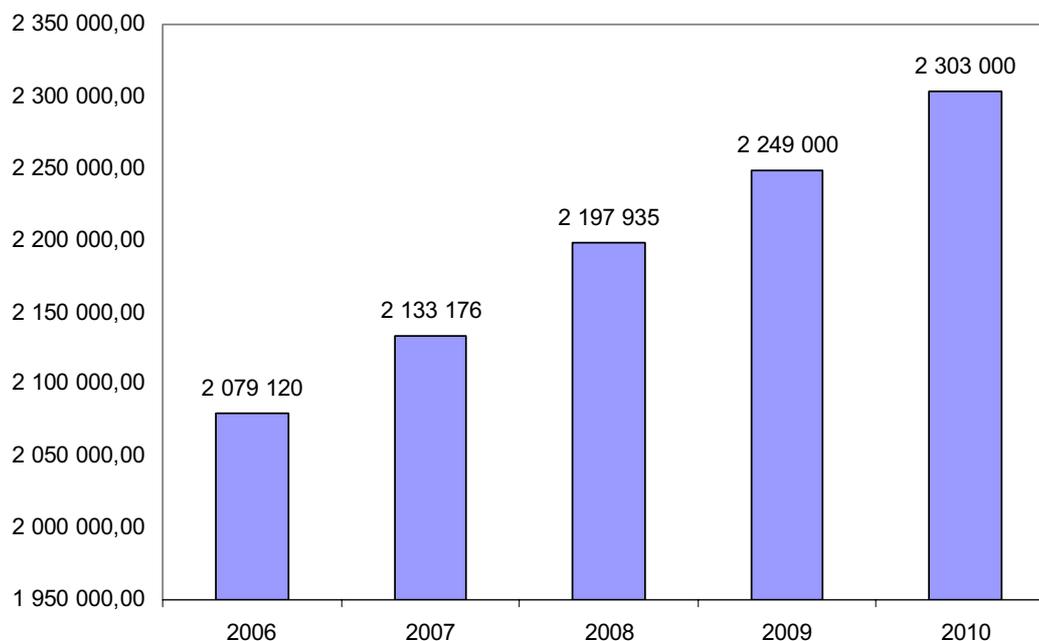
(en millions d'euros)

	Dépenses de pension			Part des crédits du programme	Part des crédits de la mission
	2009	2010	Variation 2010/2009		
Action 1 « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires »	36.448,00	37.308,00	2,4%	79,9%	73,0%
Action 2 « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite »	9.093,60	9.233,00	1,5%	19,8%	18,1%
Action 3 « Allocations temporaires d'invalidité »	140,00	141,00	0,7%	0,3%	0,3%
Total du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaire d'invalidité »	45.681,60	46.682,00	2,2%	100,0%	91,4%
Action 1 « Prestation vieillesse et invalidité »	1.697,65	1.725,24	1,6%	95,2%	3,4%
Action 2 « Cessations anticipées d'activité »	31,28	17,44	-44,2%	1,0%	0,0%
Action 3 « Autres dépenses spécifiques »	0,83	1,51	81,9%	0,1%	0,0%
Action 4 « Gestion du régime »	8,02	8,51	6,1%	0,5%	0,0%
Action 5 « Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires »	53,70	58,08	8,2%	3,2%	0,1%
Total du programme « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »	1.791,47	1.810,78	1,1%	100,0%	3,5%
Action 1 « Reconnaissance de la nation »	749,79	799,76	6,7%	30,4%	1,6%
Action 2 « Réparation »	1.871,08	1.790,00	-4,3%	68,0%	3,5%
Action 3 « Pensions d'Alsace-Lorraine »	14,40	15,10	4,9%	0,6%	0,0%
Action 4 « Allocation de reconnaissance des anciens supplétifs »	11,90	13,20	10,9%	0,5%	0,0%
Action 5 « Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien »	0,09	0,08	-11,1%	0,0%	0,0%
Action 6 « pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents »	12,24	12,44	1,6%	0,5%	0,0%
Action 7 « Pensions de l'ORTF »	0,75	0,62	-17,3%	0,0%	0,0%
Total du programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2.660,26	2.631,21	-1,1%	100,0%	5,1%
Total du CAS « Pensions »	50.133,33	51.123,99	2,0%		100,0%

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

Cette évolution correspond à une progression du « stock total de pensionnés »²⁰ de 2,4 % entre 2009 et 2010.

Evolution du stock total de pensionnés de 2006 à 2008 et prévisions pour 2009 et 2010



Source : réponses au questionnaire budgétaire

B. LE PRINCIPE D'ÉQUILIBRE DES RECETTES ET DES DÉPENSES

1. Le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »

La difficulté principale de prévision de recettes et de dépenses du CAS Pensions concerne essentiellement le programme 741 en raison de l'importance du volume des pensions à servir (46,6 milliards d'euros en 2010) et de l'incertitude pesant sur les comportements individuels de départ en retraite.

Par ailleurs, l'évaluation des flux concerne les demandes individuelles traitées par le service des retraites de l'Etat qui recouvre les fonctionnaires des différents ministères, mais aussi de La Poste, 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.

²⁰ Pensions civiles et militaires de retraite en paiement au 31/12 de l'année, hors pensions temporaires d'orphelins, hors allocations temporaires d'invalidité et hors pensions cristallisées dont le montant n'est pas disponible (source : Service des retraites de l'Etat, bases des pensions au 31/12 de l'année, base 2008 provisoire).

Evolution et prévision des flux de départs en retraite

Année	Civils (avec PTT)		Militaires (y compris soldes de réserve)		Total
	Ayants droit	Ayants cause	Ayants droit	Ayants cause	
2000	56 207	17 073	13 060	7 689	94 029
2001	57 393	16 876	13 376	7 519	95 164
2002	63 801	16 888	13 288	7 319	101 296
2003	74 728	17 588	11 453	7 467	111 236
2004	72 003	17 999	10 556	7 978	108 536
2005	70 284	18 199	9 753	7 591	105 827
2006	76 775	17 962	9 527	6 911	111 175
2007	81 287	17 950	10 832	7 032	117 101
2008	81 456	18 052	12 420	6 929	118 857
2009 (prévision)	74 600	19 100	11 800	7 300	112 800
2010 (prévision)	77 800	19 800	11 800	6 900	116 300
2020 (prévision)	60 100	23 200	11 800	7 000	102 100
2030 (prévision)	56 100	28 200	11 800	6 200	102 300

Source : réponses au questionnaire budgétaire

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	60,14 %	108,39 %	0,32 %	60,44 %	27 %
2009	62,14 %	108,63 %	0,33 %	62,14 %	27 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, annexe « Pensions »

L'actualisation de ces taux constitue 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.

De ce fait, la détermination des recettes de compensation est un exercice difficile, du fait des hypothèses complexes à prendre en compte ainsi que du nombre de régimes parties prenantes, comme l'illustre le tableau des dépenses (emplois) et des recettes (ressources) ci-dessous dont le solde doit être nul.

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

(en millions d'euros)

EMPLOIS	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010
Pensions ²¹	41 764	44 286	45 366
<i>dont fonctionnaires civils</i>	<i>32 966</i>	<i>35 248</i>	<i>36 296</i>
<i>dont militaires</i>	<i>8 660</i>	<i>8 898</i>	<i>8 929</i>
<i>dont allocations temporaires d'invalidité (ATI)</i>	<i>138</i>	<i>140</i>	<i>141</i>
Transferts	- 1 566	- 1 390	- 1 309
Compensations	1 376	1 165	1 041
Versements à la CNAV et à l'IRCANTEC	189	225	268
Complément de pension financé par le FSV	1		
Divers	5	6	7
Frais justice et intérêts retard	0,2	0,5	0,5
Divers autres	4,8	5,5	6,5
TOTAL DES EMPLOIS	43 335	45 682	46 682
RESSOURCES	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010
Cotisations salariales	4 857	4 755	5 046 ²²
Contributions des autres employeurs que l'État	4 708	4 939	6 294
Contribution de France Télécom et de La Poste	2 741	2 603	2 200 ²
Autres contributions (établissements publics, collectivités...)	1 967	2 336	4 094
Transferts	1 605	1 644	1 376
Établissement de la soulte F. Télécom	435	578	636
Contribution exceptionnelle La Poste	780	750	0
Versements de la CNAV et de l'IRCANTEC	140	117	88
Récupération des indus sur pension	14	0	13
Compensation « personnels civils » et « personnels militaires »	235	198	204
FSV	1	1	1
Autres recettes diverses hors BG			434
TOTAL DES RESSOURCES AUTRES QUE L'ÉTAT	11 170	11 338	12 716
Contribution de l'État employeur	32 563	34 344	33 966
TOTAL DES RESSOURCES	43 733	45 682	46 682
SOLDE	398	0	0

²¹ 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).

²² Les cotisations salariales des fonctionnaires de La Poste, identifiées à partir du PLF 2010, sont comptabilisées avec l'ensemble des cotisations salariales pour un montant prévu de 291 millions d'euros. En 2008 et 2009, elles étaient confondues avec la contribution de La Poste.

S'agissant des dépenses, l'exercice de prévision est rendu plus complexe, d'une part, depuis l'entrée en vigueur du dispositif de surcote et de décote, dans la mesure où les comportements individuels sont peu maîtrisables, d'autre part, du fait du nombre important de régimes de retraites de base obligatoires impactés par les compensations inter-régimes.

En ce qui concerne les recettes, leur prévision est liée à l'évolution des masses indiciaires des fonctionnaires civils et des militaires :

- les cotisations salariales, à hauteur de 7,85 %, sont appliquées sur le traitement brut indiciaire des fonctionnaires de l'État en poste ou détachés dans une administration de l'État, un établissement public ou parapublic ainsi que dans la fonction publique territoriale ou hospitalière. Des retenues identiques sont pratiquées à l'égard des agents fonctionnaires de France Télécom et de La Poste ;

- les contributions employeur sont appliquées au traitement brut indiciaire des fonctionnaires civils et des militaires, dont le taux est ajusté en vue de déterminer l'équilibre du CAS « Pensions » ;

- la contribution des employeurs de fonctionnaires autres que l'État obéit aux règles suivantes : La Poste et de France Télécom versent une contribution à caractère libératoire assise sur la masse indiciaire des rémunérations de leurs agents fonctionnaires ; pour les offices et établissements publics de l'État dotés de l'autonomie financière, le taux est égal depuis le 1^{er} janvier 2009 à celui des autres personnels civils. Ce taux est assis sur les traitements indiciaires bruts des fonctionnaires propres ou détachés qu'ils emploient. Ce taux est également applicable aux fonctionnaires de l'État détachés dans une collectivité territoriale ou hospitalière ou hors de la sphère publique.

2. Le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »

Ce régime est caractérisé par un déficit démographique important (49.578 cotisants pour 105.279 pensionnés) pour lequel les cotisations des salariés et des employeurs ne sauraient suffire en recettes à équilibrer les charges de pensions.

Par ailleurs, dès 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'État 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. La loi de finances pour 2009 a porté ce taux à 27 % qui demeure insuffisant.

La subvention d'équilibre de l'Etat à ce régime s'élèvera à **1,18 milliard d'euros en 2010**, au lieu de 1,19 milliard d'euros en 2009 **pour une dépense prévue de 1,81 milliard d'euros pour 2010.**

Pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État

(en millions d'euros)

DEPENSES	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010
Pensions (2)	1 697	1 729	1 743
Autres charges (3)	10	9	10
TOTAL DEPENSES	1 707	1 738	1 753
RECETTES			
Cotisations salariales	112	114	107
Contributions patronales	345	390	427
Remboursement défense	73	31	17
Autres produits	22	7	17
Sous-total	552	542	568
Subvention de l'État	1 027	1 083	1 089
Transfert de compensation	105	113	95
Total moyens d'équilibre (1) (subvention + compensations)	1 132	1 196	1 184
TOTAL RECETTES	1 684	1 738	1 753
Solde	- 23	0	0

Source : réponses au questionnaire budgétaire

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

(2) Le montant des pensions intègre les pensions vieillesse et invalidité, ainsi que les allocations versées au titre des cessations anticipées d'activité.

(3) Les autres charges comprennent les frais de gestion des régimes (FSPOEIE et RATOCEM), ainsi que les versements dus aux affiliations rétroactives au régime général et à l'IRCANTEC.

3. Le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »

La particularité de ce programme est que les dépenses ne sont équilibrées par aucune cotisation dans la mesure où il finance soit des régimes « éteints » sur le plan démographique, plus aucun actif ne subsistant pour apporter sa contribution (pensions d'Alsace-Lorraine, chemin de fer franco-éthiopien, ORTF), soit des prestations ne donnant pas lieu à cotisation (anciens combattants, traitement attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire).

Pensions militaires d'invalidité des victimes de guerre et autres pensions »

(en euros)

Dépenses	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010
Reconnaissance de la Nation	Retraite du combattant 756 943 798 LH ¹ +MM ² 881 970	Retraite du combattant 748 892 358 LH+MM 901 520	Retraite du combattant 799 000 000 LH+MM 763 500
Réparation	1 949 082 400	1 871 084 235	1 790 000 000
Pensions d'Alsace-Lorraine	14 385 990	14 400 000	15 100 000
Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	16 943 664	11 900 000	13 200 000
Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	96 107	90 000	82 600
Pensions des sapeurs pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	12 384 916	12 240 000	12 440 000
Pensions de l'ORTF	648 166	749 500	621 500
Total dépenses	2 751 367 011	2 660 257 613	2 631 207 600
Recettes	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010
Subvention d'équilibre	2 745 537 667	2 660 257 613	2 631 207 600
Autres recettes	2 556 510	0	0
Total recettes	2 748 094 177	2 660 257 613	2 631 207 600
Solde	- 3 272 834	0	0

¹ Légion d'honneur

² Médaille militaire

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Ainsi, les dépenses prévues pour 2010 sont intégralement compensées par la subvention d'équilibre de l'Etat qui s'élève à 2,63 milliards d'euros.

L'action la plus importante concerne les réparations relatives aux pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre pour un montant de 1,7 milliard d'euros répartis entre plus de 350.000 pensionnés.

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

A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS

1. La répartition des crédits par programmes et actions

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 chargés de la gestion concrète des régimes : les caisses de retraites des personnels de la RATP et de la SNCF, l'ENIM²³ et la CANSSM²⁴.

Les régimes concernés, qui connaissent des situations démographiques déséquilibrées, représentent un total d'environ 860.000 pensionnés ou allocataires en 2008. Ces déséquilibres sont accentués par une évolution défavorable des transferts de compensation démographique²⁵ 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 spéciaux²⁶ » et sont répartis entre trois programmes :

- Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » ;
- Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » ;
- Programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers ».

Les crédits de l'ensemble de la mission connaîtront une **progression de 10 % entre 2009 (5,2 milliards d'euros) et 2010 (5,7 milliards d'euros)**.

²³ Etablissement national des invalides de la marine.

²⁴ Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.

²⁵ 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.

²⁶ Les « régimes spéciaux » dans leur ensemble visent de nombreuses professions et activités qui ne relèvent pas toutes de la présente mission : tel est le cas du personnel de la Banque de France, des théâtres nationaux, des industries électriques et gazières (EDF et GDF), des Clercs et employés de notaires, des ouvriers de l'Etat...

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 2008	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	Variation 2008/2009
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 581 935 949	3 722 360 000	3 824 250 000	3%
Régime de retraite du personnel de la SNCF (nouveau en 2009)	-	3 045 100 000	3 120 600 000	2%
Régime de retraite du personnel de la RATP (nouveau en 2009)	-	501 100 000	526 700 000	5%
Autres régimes (nouveau en 2009)	-	176 160 000	176 950 000	0%
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	756 200 000	747 400 000	792 500 000	6%
Pensions de retraite des marins		738 587 000	782 999 000	6%
Action sanitaire et sociale des marins		8 813 000	9 501 000	8%
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 069 587 733	736 370 000	1 110 050 000	51%
Versements au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	800 000 000	587 500 000	971 600 000	65%
Régime de retraite de la SEITA	119 000 000	121 000 000	132 380 000	9%
Caisse des retraites de l'imprimerie nationale	66 000	70 000	70 000	0%
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	5 125 000	5 200 000	5 200 000	0%
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	624 233	800 000	800 000	0%
Total	5 407 723 682	5 206 130 000	5 726 800 000	10%

Source : d'après le rapport annuel de performances pour 2008 et les projets annuels de performances pour 2010

2. La justification des crédits

Depuis le projet de loi de finances pour 2009, à la demande de votre rapporteur spécial, 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 2010 :

- une **hausse contenue des dotations aux caisses autonomes de retraite de la SNCF et de la RATP** ;
- une **augmentation très importante, de 65 %, du versement au fonds de retraite des mines.**

S'agissant de la RATP, votre rapporteur spécial note qu'après avoir fait l'objet de sous-budgétisations récurrentes depuis 2006, la prévision pour 2010 est plus conforme à la sincérité budgétaire.

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

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	LFI 2009
Crédits de paiement en LFI	374,11	354	390	501
Ouvertures de crédits en cours d'exercice	16	60	80	----
Montant de la subvention d'équilibre versée par l'Etat en exécution	390,11	414	470	----

Source : CRPRATP

En effet, les prévisions pour 2007 et 2008 avaient été établies dans la perspective de l'adossement de la caisse autonome de la RATP au régime général²⁷. Or cette opération demeurait suspendue à une décision de la commission de Bruxelles sur le fait que la création de la caisse²⁸ présente ou non le caractère d'une aide illicite à la RATP. Par ailleurs, la caisse nationale d'assurance vieillesse a suspendu les négociations d'adossement dans l'attente de la décision européenne. La Commission européenne a notifié le 13 juillet 2009 cette décision aux autorités françaises : **la création de la Caisse de Retraite du Personnel de la RATP (CRPRATP) constitue une aide compatible avec les règles communautaires sous condition que la réforme du régime spécial de retraite de la RATP soit entièrement mise en oeuvre.** Votre rapporteur spécial réitère en conséquence sa recommandation tendant à

²⁷ Les décrets du 26 décembre 2005 relatifs à la réforme du financement du régime spécial de retraite de la RATP ont prévu un **adossement de ce régime spécial sur le régime général** et sur les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC. La réforme du financement et l'adossement sur les régimes de droit commun 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'adossement devaient faire l'objet de négociations avec la CNAV en vue d'un aboutissement de la procédure en 2007 puis repoussé en 2008.

²⁸ Du fait de l'application à la RATP des normes internationales de comptabilité (IFRS), la création de la caisse de retraite autonome de la RATP au 1^{er} janvier 2006 a eu, en effet, pour objet de ne pas faire peser sur les comptes de la régie le montant des engagements de retraites qui est évalué à 20 milliards d'euros.

la reprise du projet d'adossement et du processus de détermination du montant actualisé de la soulte qu'aura à verser l'Etat²⁹.

S'agissant du régime de retraite des mines, votre rapporteur constate que la **hausse de 65 % de la subvention de l'Etat entre 2009 et 2010, soit une majoration de 384,1 millions d'euros**, est le « contrecoup » de la baisse de 27 % opérée entre 2008 et 2009.

En effet, **ces fluctuations ne résultent aucunement de modifications des rapports démographiques** du régime des mines qui demeurent très défavorables : les pensions s'élèvent à plus de 1,8 milliard d'euros pour 351.000 bénéficiaires et les cotisations ne couvrent que 2 % des prestations versées pour un ratio de 1 cotisant pour 34 retraités.

Il a été demandé à la caisse des mines d'optimiser la valorisation de son patrimoine immobilier afin de permettre la baisse de la subvention de l'Etat³⁰. En réponse à cette injonction, le conseil d'administration de la caisse des mines a décidé de s'engager dans un programme de mobilisation de son patrimoine immobilier parisien de placement.

Ainsi, les subventions 2008, 2009 et 2010 ont-elles été calculées en tenant compte des cessions immobilières engagées par le régime des mines selon des objectifs ambitieux³¹ :

Objectifs de cession du patrimoine immobilier de la caisse des mines

(en millions d'euros)

Année	2008	2009	2010
Montant estimatif des cessions	170	420	140

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur spécial s'était déjà inquiété de la pérennité d'une telle politique, notant en particulier que **la cession d'actifs procure une ressource immédiate, mais ne constitue en aucune manière une réponse** à l'évolution négative des ratios démographiques

²⁹ Recommandation n° 5 du rapport n° 452 (2007-2008) « La caisse de retraite du personnel de la RATP : comment maîtriser le financement du régime spécial de la RATP » présenté par M. Bertrand Auban, rapporteur spécial (juillet 2008).

³⁰ 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. 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 et 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.

³¹ 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 estimait ce patrimoine à un milliard d'euros. En 2008, l'hôtel Prince de Galles a été cédé pour un montant de 141 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial observe que **l'augmentation de la contribution de l'Etat pour 2010 est ainsi directement corrélée à la diminution du produit des cessions qui seront effectuées en 2010.**

Enfin, il convient de considérer que les cessions de patrimoine, si elles sont les bienvenues, ne peuvent être à elles seules une réponse au défi du financement des régimes en déclin démographique. En effet, contrairement à la caisse des mines, les autres régimes ne disposent pas d'une telle marge de manœuvre :

- certaines ne disposent d'aucun patrimoine (le régime de la SEITA et la caisse de la RATP) ;

- les caisses de la SNCF et des marins possèdent des locaux dont la valeur brute, hors amortissement, est de l'ordre de 12 millions d'euros chacune³².

L'équilibre de ces régimes repose donc en tout état de cause 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	1 094/10 057	160,10	132,38	83%
Régime de retraite des marins	36 351/122 668	1 081,32	792,50	73%
Caisse autonome de la SNCF	161 500/300 000	5 218,70	3 120,60	60%
Caisse autonome de la RATP	44 203/44 035	912,00	526,70	58%
Fonds de retraite des mines	10 254/355 981	1 765,50	971,60	55%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Enfin, les régimes de retraite de l'Imprimerie nationale (9 bénéficiaires³³), 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. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : UNE NORME COMMUNE POUR L'EVALUATION DU COÛT DE GESTION

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. D'ailleurs, les marges de manœuvre en matière de gestion demeurent en

³² Source : réponses au questionnaire budgétaire.

³³ 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.

pratique les seuls leviers d'optimisation des gestionnaires dans la mesure où le montant des prestations à verser résulte des droits à pensions sur lesquels ils n'ont pas prise.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur spécial avait souligné la difficulté à comparer les indicateurs d'évaluation des coûts de gestion entre eux compte tenu des différences méthodologiques d'approche comptable de chaque régime. Ainsi, les résultats différaient sensiblement selon le périmètre retenu pour la détermination des frais de gestion.

Le dispositif mise en œuvre dans le cadre du projet annuel de performance pour 2010 est fondé sur une méthodologie commune pour deux des indicateurs transversaux à la mission :

- le coût de gestion pour un euro de prestations ;
- le coût d'une primo-liquidation.

Dans la mesure où cette méthode est définie par le catalogue des indicateurs cibles communs des organismes de sécurité sociale développé par la direction de la sécurité sociale, elle constituera une référence commune au sein des régimes de retraite. Pour autant, la comparaison directe de ces ratios doit tenir compte des spécificités de chacun des régimes de la mission.

Tableau comparatif des coûts de gestion des régimes de retraite

(en euros)

Régimes de retraite	Dépense de gestion pour un euro de prestations servies		Coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite		
	2009 (prévision)	2010 (prévision)	2009 (prévision)	2010 (prévision)	2011 (cible)
Marins	0,061	0,064	995	1033	1060
RATP	0,0078	0,0076	920	361 (1 083)*	372 (920)*
Service des pensions (pour mémoire)³⁴	-	-	655	730	750
SNCF	0,0042	0,0045	567	391 (997)*	897 (897)*
Mines	0,013	0,013	492	195 (492)*	195 (492)*
SEITA	0,0022	0,0022	313	319	326

* Ancienne méthode d'évaluation

Source : d'après les projets annuels de performances pour 2010

³⁴ 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.

Tout en ayant à l'esprit qu'il convient **d'analyser avec prudence les premières évaluations proposée, votre rapporteur spécial se félicite que soit mise en œuvre et appliquée avec le plus d'homogénéité possible, la nouvelle méthode d'évaluation des coûts de gestion.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 2009, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport 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 chiffres clés du compte d'affectation spéciale « Pensions » dont les dépenses s'élèveront à 51,1 milliards d'euros en 2010, contre 50,1 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009, soit une augmentation de 2 %.

Le nombre prévisionnel de pensionnés civils et militaires sera de 2,3 millions fin 2010, soit une augmentation de 2,8 % par rapport à 2009, comparable à l'évolution des crédits.

Afin d'équilibrer les recettes et les dépenses, l'ensemble des taux de contribution employeur de l'Etat seront en augmentation pour 2010 avec notamment, au titre des personnels civils, un taux de 62,14 % au lieu de 60,14 % en 2009, et au titre des personnels militaires, un taux de 108,63 % au lieu de 108,39 %.

En outre, **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**, a précisé que, en dehors du périmètre du compte d'affectation spéciale « Pensions », 73 millions d'euros en crédits de paiement pour 2010 seront affectés à la gestion des dossiers et à la liquidation des pensions. Il a ajouté que le service des pensions et les vingt-sept centres régionaux de pensions qui dépendent du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat seront regroupés au sein d'un nouveau service à compétence nationale dénommé « Service des retraites de l'Etat ». Cette réorganisation administrative répond à une recommandation que la commission des finances avait formulée en octobre 2007 dans le cadre du suivi de la réforme de la gestion des pensions au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Abordant les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » qui regroupe le financement d'un ensemble de régimes spéciaux de retraite en déclin démographique, **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**, a précisé que la contribution de l'Etat s'élèvera en 2010 à 5,72 milliards d'euros, soit une hausse importante de 10 % par rapport aux 5,2 milliards d'euros prévus en 2009. Ce budget soutient principalement les régimes sociaux et de retraite :

- de la SNCF : 3,12 milliards d'euros pour 300 000 pensionnés ;
- des mineurs : 971,6 millions d'euros pour 356 000 pensionnés ;
- des marins : 792,5 millions d'euros pour 122 000 pensionnés ;
- de la RATP : 526,7 millions d'euros pour 44 000 pensionnés ;
- de la SEITA : 132,3 millions d'euros pour 10 000 pensionnés.

Il a relevé que près de 56,8 milliards d'euros seront consacrés en 2010 au financement des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux dont l'Etat assure l'équilibre financier, soit 20 % de l'ensemble des dépenses budgétaires.

M. Bertrand Auban, rapporteur spécial, a ensuite formulé plusieurs observations sur les enjeux des pensions des fonctionnaires de l'Etat et les pistes proposées pour infléchir la dynamique de ces dépenses.

S'agissant du financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat, il a rappelé que, de 1990 à 2008, les dépenses de pensions ont progressé de plus de 130 %, passant de 18 milliards à 46 milliards d'euros en 2010 pour les seules pensions civiles et militaires, alors que, dans le même temps, le budget général n'a progressé que de 48 % passant de 193 milliards à 285 milliards d'euros.

D'un point de vue plus général, il a mis en exergue le fait que la question de la soutenabilité des dépenses d'assurance vieillesse se pose également pour les pensions des agents de l'Etat. En effet, le rapport démographique des fonctionnaires va continuer à se dégrader et sera inférieur à un à partir de 2015. Dans le même temps, les taux de contribution de l'Etat employeur continueront à augmenter afin de compenser l'accroissement du besoin de financement du régime.

Pour illustrer le poids des pensions de la fonction publique dans les dépenses de l'Etat, **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**, a indiqué que le besoin de financement actualisé à long terme du régime des fonctionnaires de l'Etat est évalué à 580 milliards d'euros pour les cent prochaines années tout en soulignant que dans ce contexte, la hausse des cotisations salariales et employeurs ne saurait compenser à elle seule l'accroissement prévisible des dépenses. Il a ajouté que le montant des engagements de l'Etat au titre des retraites s'élève à 1 076 milliards d'euros, soit 54 % du PIB.

En ce qui concerne la progression des dépenses de retraite dans le secteur public, il a mis en lumière le fait que la réforme des retraites de 2003 ainsi que la réforme des régimes spéciaux de 2007 paraissent exercer une influence positive :

- selon les estimations du conseil d'orientation sur les retraites, l'allongement de la durée de cotisation prévue par la loi portant réforme des retraites de 2003 entraînerait une baisse de 30 % du besoin de financement des régimes de fonctionnaires à l'horizon 2020. Cette économie de 9 milliards d'euros correspondrait à un déficit du solde technique du régime moins important que si la réforme de 2003 n'avait pas eu lieu. A cet égard, ces projections devront être réactualisées dans la perspective du « rendez-vous 2010 » sur les retraites ;

- la réforme des régimes spéciaux, qui a procédé à un rapprochement des régimes de la SNCF et de la RATP avec celui de la fonction publique de l'Etat, devrait entraîner pour la SNCF une économie annuelle de l'ordre de 300 millions d'euros par an jusqu'en 2030. Toutefois, en contrepartie de la réforme des régimes spéciaux, un certain nombre de mesures d'accompagnement ont été

accordées aux salariés pour un surcoût évalué à une centaine de millions d'euros par an, en moyenne, sur la même période 2008-2030. Le gain cumulé de la réforme des régimes spéciaux s'établirait à 4,4 milliards d'euros en 2030 déduction faite des mesures d'accompagnement.

Par ailleurs, **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**, s'est félicité de la création du service des retraites de l'Etat, structure à compétence nationale, dont la mise en œuvre correspond à une recommandation de la commission des finances visant à rationaliser l'organisation des services gestionnaires de la chaîne des pensions de l'Etat.

Abordant la justification des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite », il a attiré l'attention sur l'augmentation de 65 % de la subvention d'équilibre que l'Etat versera en 2010 à la caisse des mines. Il ne s'agit pas d'une variation correspondant à une modification de l'équilibre démographique de la caisse, mais de la conséquence de la chute des ressources procurées par la cession de son patrimoine immobilier. En sens inverse, la subvention de l'Etat avait subi une baisse de 27 % entre 2008 et 2009 dans la mesure où la caisse avait pour objectif de céder quelques 420 millions d'euros d'actifs. A titre d'exemple, la vente de l'hôtel Prince de Galles a rapporté 141 millions d'euros. En 2010, l'estimation du produit des ventes immobilières est revue à la baisse et s'établit à 140 millions d'euros, entraînant donc à la hausse l'ajustement de la subvention de l'Etat. **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il avait déjà signalé l'année dernière que la politique de cession immobilière ne pouvait être considérée comme une source de recettes pérenne pour les régimes spéciaux de retraite.

S'agissant de la caisse de retraites des personnels de la RATP, **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**, a souligné que, après plusieurs exercices manqués par des sous-budgétisations récurrentes, la dotation pour 2010 est revenue à un niveau plus conforme à la sincérité budgétaire. En effet, les prévisions de dépenses pour les budgets 2007 et 2008 avaient été établies dans la perspective de l'adossement de la caisse autonome de la RATP au régime général. Ce projet est en sommeil depuis 2007, en attente d'une décision de la Commission européenne. Cependant, celle-ci a décidé le 13 juillet 2009 que la création de la caisse constitue une aide compatible avec les règles communautaires à la condition que la réforme du régime spécial soit entièrement mise en œuvre. Dans ces conditions, il a réitéré la recommandation formulée en 2009 tendant à la reprise du projet d'adossement et à l'actualisation du montant de la soulte que l'Etat aura à verser, le cas échéant, à la caisse nationale d'assurance vieillesse.

Abordant la mesure de la performance de la mission, il s'est félicité que, en réponse à une recommandation formulée par la commission des finances en 2009, les caisses de retraite aient adopté une norme homogène pour évaluer leurs coûts de gestion en application d'un référentiel commun, développé par la direction de la sécurité sociale.

Considérant que le paiement des pensions constitue un droit pour les assurés et une obligation pour l'Etat, **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**, a proposé, au nom de la commission des finances d'adopter, au bénéfice de ses observations, les crédits du compte d'affectation spéciale « Pensions » et de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

M. Jean Arthuis, président, a salué le fait que les recommandations de la commission des finances aient été suivies d'effet, notamment en ce qui concerne la réforme de la gestion des pensions.

La commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte spécial « Pensions » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position tendant à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte spécial « Pensions ».