

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

(Compte spécial : pensions)

Rapporteur spécial : M. Thierry FOUCAUD

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	7
CHAPITRE PREMIER - MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	11
I. PROGRAMME 198 « REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES »	12
A. LES CREDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION	14
B. VUE PROSPECTIVE.....	14
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	16
II. PROGRAMME 197 « REGIMES DE RETRAITE ET DE SECURITE SOCIALE DES MARINS »	18
A. LES CREDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION	19
B. VUE PROSPECTIVE.....	23
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	23
III. PROGRAMME 195 « REGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS »	25
A. LES CREDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION	26
B. VUE PROSPECTIVE.....	27
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	27
CHAPITRE II - MISSION « PENSIONS »	29
I. PROGRAMME 741 « PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D'INVALIDITE »	33
A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION	37
B. VUE PROSPECTIVE.....	39
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	42

II. PROGRAMME 742 « OUVRIERS DES ETABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ETAT »	44
A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION	46
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	46
III. PROGRAMME 743 « PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS »	48
A. LES CRÉDITS PAR ACTION	49
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	49
ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 81	51
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE	67

AVANT PROPOS

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

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

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

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

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

A ce sujet, votre rapporteur spécial observe :

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

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

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

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

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

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

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

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

- Que, pour couvrir les revalorisations des pensions des mineurs décidées en 2001, l'Etat demande à la Caisse Autonome Nationale de Sécurité Sociale dans les Mines de procéder à la vente de ses actifs immobiliers, alors que la solidarité nationale devrait jouer pleinement à l'égard de cette profession.

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

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

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

1. La présente mission ne correspond pas *a priori* à une politique publique pour laquelle la définition d'objectifs comporterait des enjeux fondamentaux : le paiement de retraites ou de droits liquidés en application de la réglementation en vigueur en constitue l'objectif principal, qui se trouve heureusement atteint...

2. Les indicateurs existants se bornent donc à la mesure de l'efficacité de la gestion et la qualité du service rendu.

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

4. Les dépenses correspondent ici à des engagements juridiques passés, pour lesquelles la marge de manœuvre est globalement inexistante en gestion. Dès lors, la démarche « classique » consistant à analyser l'évolution de la dépense garderait son intérêt. Il conviendrait donc de porter sur les « bleus » à venir, dans la justification des éléments de la dépense, les montants prévus pour l'année en cours et ceux constatés l'année précédente.

*

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

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

1. La principale section du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », qui retrace le **financement des pensions civiles et militaires de retraite, n'intègre pas les frais de gestion : il n'y a donc pas de lecture des coûts complets, et la représentation du régime des retraites de l'Etat est donc imparfaite.** Il n'a pas été prévu, non plus, de clé de répartition analytique.

2. Le présent compte d'affectation spéciale ne se prête pas spontanément la logique de résultat imprimée par la LOLF : l'activité d'un régime de retraite est de liquider et payer les retraites de ses ressortissants, et le résultat paraît, fort heureusement, atteint...

3. La plupart des indicateurs existants se bornent donc à la mesure de l'efficacité de la gestion ou de la rapidité de traitement des dossiers.

4. L'objectif « **Optimiser la prévision de dépenses et recettes de pensions** », ne concerne que les ouvriers des établissements industriels de l'Etat. **Il est dommage** que cet objectif **n'ait pas été mis en place pour les pensions civiles et militaires de l'Etat**, qui engagent le budget pour des montants beaucoup plus élevés. En outre, il importe que **le versement exceptionnel d'un milliard d'euros** par l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom **soit cantonné dans un rôle de « fonds de roulement (...) destiné uniquement à absorber les décalages de trésorerie infra-annuels, [devant] être reconstitué à l'identique en fin d'exercice »**, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de l'article 36 du présent projet de loi de finances.

5. Il s'agit ici de dépenses correspondant à des engagements juridiques passés, pour lesquelles la marge de manœuvre, en cours d'exercice, est inexistante. Ainsi, la « justification au premier euro », nouveauté fondamentale introduite par la LOLF, n'apporte pas d'éléments se prêtant ici à un dialogue budgétaire fructueux avec le Parlement. Dès lors, **la démarche « classique » consistant à analyser l'évolution de la dépense garderait son intérêt, car c'est bien son évaluation qui importe, plus que sa pertinence au titre de chacun des pensionnés...** C'est pourquoi il conviendrait de faire systématiquement apparaître sur les « bleus » à venir, dans la justification des éléments de la dépense, la dépense constatée l'année précédente et celle prévue pour l'année en cours, en faisant ressortir l'évolution des différentes recettes et dépenses dans les comptes concernés.

6. Même au niveau des programmes et des actions, les montants pour 2005 n'ont pas été reconstitués dans le périmètre du compte d'affectation spéciale.

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

8. Le retard des réponses au questionnaire parlementaire a été considérable¹.

*

¹ Moins de 30 % le 24 octobre 2005, soit deux semaines après la date limite fixée par l'article 49 de la LOLF.

9. Les dépenses de pensions civiles et militaires augmentent de 2 milliards d'euros pour atteindre près de 38 milliards d'euros en 2006. Elles acquièrent enfin, au travers du CAS « Pensions », une visibilité suffisante compte tenu de leur importance et de leur progressivité.

10. La mise en place du compte d'affectation spéciale « Pensions » entraîne, pour les fonctionnaires civils et militaires, une pleine responsabilisation des gestionnaires de programmes, qui devront verser, à proportion des rémunérations d'activité, des « cotisations employeurs » dont le taux est calculé pour équilibrer les charges et les recettes (49,9 % pour les fonctionnaires civils et 100 % pour les militaires en 2006). Ainsi, ils ne paieront pas pour les politiques de recrutement passées, alors qu'aujourd'hui, les effectifs pensionnés sont payés à partir des sections budgétaires dont ces derniers relevaient lorsqu'ils étaient en activité. Cette évolution est à mettre **en parallèle** avec l'instauration de **la fongibilité asymétrique**, qui ne permet pas, en cours d'année, de redéployer des crédits vers des dépenses de personnels. **Au total, les ministères et les différents gestionnaires de programmes seront, d'une façon générale, incités à mieux pondérer leurs décisions de recrutements, non seulement en gestion, mais aussi en amont, lors des conférences budgétaires, car les taux de contribution sont appelés à augmenter en raison de l'inéluctable dégradation des rapports démographiques.**

11. La nouvelle présentation a aussi pour avantage de mettre en lumière la faiblesse anormale de certains taux de cotisation employeur (par exemple, 24 % pour les ouvriers des établissements industriels de l'Etat), ce qui est de nature à favoriser leur augmentation en vue d'une meilleure responsabilisation des gestionnaires. Il convient cependant d'attirer l'attention sur les risques qu'une démarche « jusqu'au-boutiste » ferait encourir concernant les effectifs accusant un très fort déséquilibre démographique (notamment les ouvriers des établissements industriels de l'Etat) : faire supporter l'intégralité des coûts des pensions par les cotisations employeurs pourrait avoir un effet totalement dissuasif pour les gestionnaires, alors même que certains recrutements s'avèreraient indispensables, et finalement déboucher sur de nouvelles augmentations de cotisations qui pénaliserait injustement ces gestionnaires au titre des effectifs déjà employés.

12. Malgré l'absence de leviers d'action en gestion, des indicateurs concernant l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation ont été mis en place pour les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Il s'agit ici d'un suivi de l'impact de la réforme des retraites, qui peut aussi constituer l'amorce de réflexions sur des évolutions à venir. Pour plus de clarté, il importera que l'indicateur distingue bien les fonctionnaires civils et militaires.

13. Bien que l'élaboration des objectifs et des indicateurs soit récente (il n'y a pas eu de maquette pour la présente mission), les indicateurs retenus sont pertinents. En revanche, ils sont encore moyennement renseignés.

CHAPITRE PREMIER

MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

• **La mission « Régimes sociaux et de retraite » représente :**

1. **en termes de crédits budgétaires :** 4,49 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 1,69 % du total des crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2006 ;

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

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

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

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Part du budget de la mission
Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	3,00	66,82%
Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	0,68	15,23%
Programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »	0,81	17,95%
Mission « Régimes sociaux et de retraite »	4,49	100,00%

Les crédits dévolus en 2006 à la présente mission marquent une **progression de 6,9 %** par rapport aux crédits ouverts pour 2005.

• **Les ressources humaines participant à la mise en œuvre des actions de la mission :** bien qu'il n'y ait pas d'emplois directement autorisés au titre de la présente mission, il est prévu que le régime spécial des marins -l'ENIM¹-, principal opérateur du programme « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins », occupera 474 ETPT² en 2006.

¹ Etablissement national des invalides de la marine.

² Equivalent temps plein travaillé.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'Etat a mis en place, à compter du 1^{er} janvier 2005, une aide annuelle d'un montant d'un million d'euros en faveur des conjoints collaborateurs d'artisans bateliers afin de participer au rachat de trimestres de cotisations sociales.

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

L'action « Régimes de retraite des transports terrestres » participe au financement de certains régimes de retraite des transports terrestres :

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

Il s'agit de compenser le déséquilibre démographique du régime de retraite de la SNCF, en application de l'article 30 du cahier des charges de l'entreprise. L'Etat verse à la SNCF une subvention permettant d'équilibrer le

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

régime, ce qu'impose un fort déséquilibre démographique avec 172.000 actifs pour 309.300 pensionnés en 2004.

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

Le déséquilibre du régime de la RATP, qui concerne 38.000 pensionnés, s'explique notamment par la possibilité qu'il réserve de partir précocement à la retraite, alors même que les taux de cotisation y sont plus bas que ceux du régime général.

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

En application de l'article 39 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, **l'Etat s'est engagé, en lieu et place du STIF**, à « *apporter un concours financier en raison des charges de retraite supportées par la Régie* ».

Cet engagement s'entend avec maintien de l'intégralité des droits et dans le cadre de la création d'une caisse autonome adossée¹ au régime de droit commun. Dans le même temps, il est prévu que les cotisations salariales soient alignées sur le régime général, mais qu'une compensation soit versée afin que les salaires nets des agents demeurent inchangés.

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

L'Etat garantit les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer, pensions qui sont gérées par la SNCF, la RATP ou la Caisse des dépôts et consignations, selon l'origine des bénéficiaires. L'effectif concerné est évalué à environ 8.900 personnes en 2006.

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

A. LES CREDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION

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

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

	Crédits de paiement pour 2006	Part du budget de la mission	Variation 2006/2005
Action 1 « Régimes sociaux des transports terrestres »	0,09	3,1%	7,6%
Action 2 « Régimes de retraite des transports terrestres »	2,91	96,9%	12,1%
Total du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	3,00	100,0%	12,0%

Le **changement de périmètre** résultant de la prise en charge par la présente mission de la **subvention au régime de retraite de la RATP** explique l'essentiel de l'augmentation des crédits du présent programme.

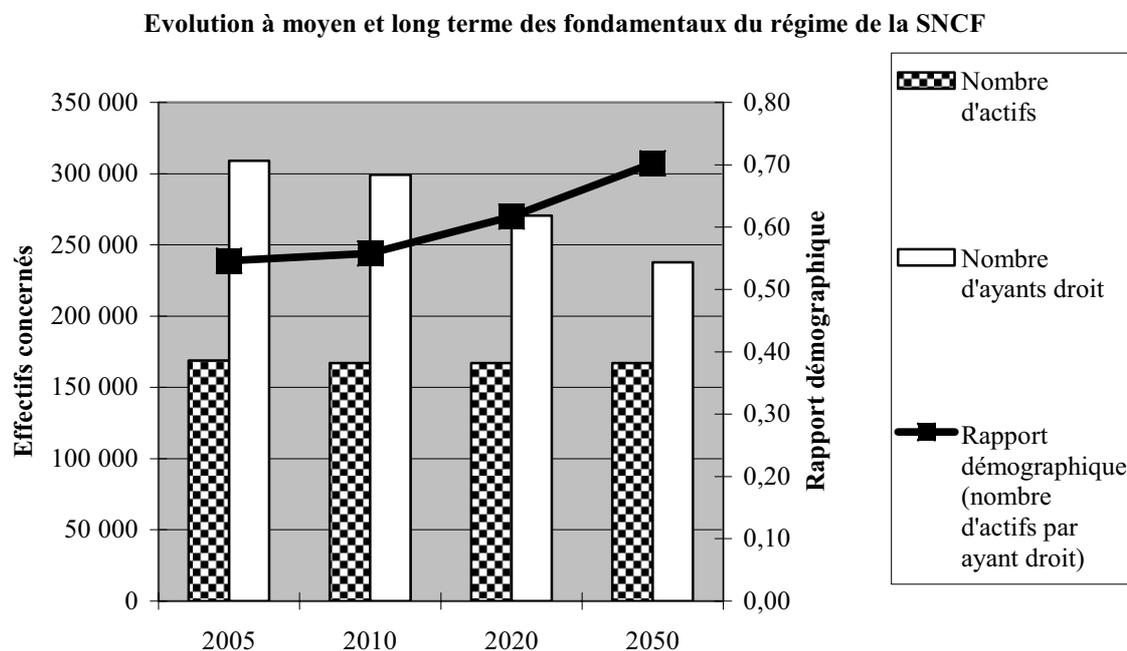
Justification par action des crédits de paiement pour 2006
du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »
(en millions d'euros)

	Dépenses d'intervention	Total des crédits de paiement
Congé de fin d'activité (CFA)	90,5	90,5
Complément de retraite des conducteurs routiers	2,3	2,3
Aide aux conjoints collaborateurs d'artisans bateliers	1,0	1,0
Action 1 « Régimes sociaux des transports terrestres »	93,9	93,9
Subvention d'équilibre au régime de retraite de la SNCF	2 458,9	2 458,9
Subvention d'équilibre au régime de retraite de la RATP	374,1	374,1
Garantie de retraite des anciens agents des services publics d'Afrique du Nord et d'outre-mer	74,1	74,1
Action 2 « Régimes de retraite des transports terrestres »	2 907,2	2 907,2

B. VUE PROSPECTIVE

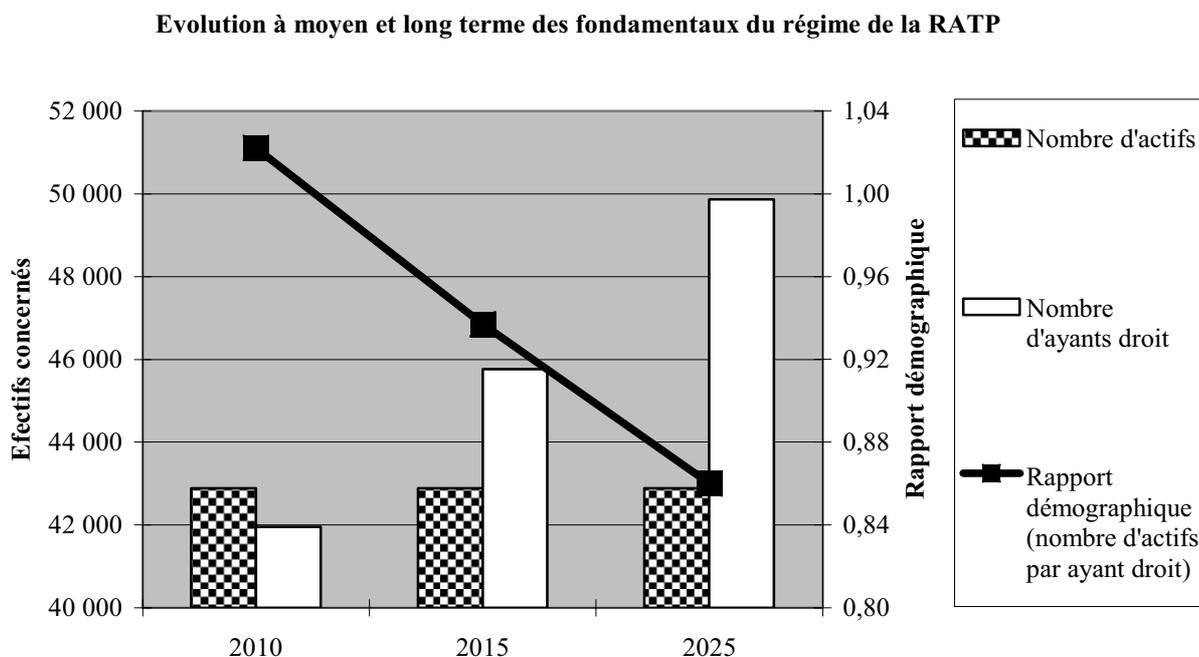
Le rapport entre l'effectif des cotisants et celui des pensionnés, dénommé « **rapport démographique** », est une donnée fondamentale des régimes de retraite, car elle permet d'évaluer leur degré de viabilité ou d'autonomie. Il est admis qu'en deçà d'un rapport démographique de 2 (c'est-à-dire avec moins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

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



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

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



Source : graphe construit à partir des réponses au questionnaire budgétaire

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

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

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Les objectifs du programme correspondent à des engagements pris par l'Etat qui, dès lors qu'il ne les remet pas en cause, n'en maîtrise pas l'évolution. *A priori*, il ne saurait donc être question de poursuivre des objectifs d'« efficacité socioéconomique ». On peut cependant regretter l'absence d'indicateur concernant l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation au sein des régimes subventionnés par le présent programme (SNCF et RATP). De tels indicateurs sont mis en place pour les retraites de la fonction publique et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (qui constituent les deux premiers programmes du compte d'affectation spéciale « Pensions »). Ils peuvent alimenter la réflexion sur l'évolution des régimes concernés.

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

Depuis l'avant-projet annuel de performance annexé à la loi de finances pour 2005, les indicateurs ont été précisés et enrichis, notamment concernant l'efficacité de la gestion des pensions par la SNCF.

Cependant, l'absence de mesure de l'efficacité de la gestion pour le congé de fin d'activité des conducteurs du transport routier et pour les retraites de la RATP, que justifie le fait que les subventions de l'Etat n'y couvrent pas les frais de gestion², peut être regrettée.

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

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

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

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

- aucun indicateur d'efficacité de la gestion ne concerne le CFA des conducteurs routiers et la RATP, qui engagent l'Etat à hauteur de 460 millions d'euros ;

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

- aucun indicateur ne concerne la RATP, malgré une subvention de plus de 370 millions d'euros.

*

- Les indicateurs qui ont pu être mis en place sont, eux, précis, exhaustifs et correctement renseignés

II. PROGRAMME 197 « REGIMES DE RETRAITE ET DE SECURITE SOCIALE DES MARINS »

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

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

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

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

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

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

Les règles relatives aux prestations d'assurance vieillesse, qui n'ont pas été concernées par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, reflètent la pénibilité et la dangerosité du métier. Il s'agit de règles spécifiques, tant pour les règles de calcul de la pension que pour la date d'entrée en jouissance de cette pension.

Des règles de liquidation spécifiques

I. Le calcul de la pension

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

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

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

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

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

- il peut faire valoir son droit à pension à 50 ans s'il réunit au moins 25 années de services, mais la pension est alors plafonnée à 25 annuités ;
- il peut faire valoir son droit à pension à 52 ans et demi s'il réunit 37,5 annuités de services ;

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

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

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

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

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

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

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

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

A. LES CREDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION

• **L'équilibre du régime de l'ENIM**

Les cotisations ne représentent que 14 % des ressources propres de l'ENIM, qui est par ailleurs financé à hauteur de 35 % par les transferts inter-régimes et quelques produits exceptionnels.

Le déficit structurel du régime (43.000 actifs pour 222.000 personnes protégées, dont 122.000 pensionnées) est donc pris en charge par la solidarité nationale au travers du présent programme.

Pour 2006, les dépenses du régime évoluent conformément au tableau suivant :

Evolution des dépenses de l'ENIM

(en millions d'euros)

DEPENSES	Budget 2004	Exécution 2004	Budget 2005	Evaluation exécution 2005	Budget 2006	Part des dépenses dans le budget 2006	Evolution budget 2006 / budget 2005
Pensions vieillesse	1 041,13	1 028,50	1 052,30	1 043,43	1 070,59	68,6%	1,74%
Pensions invalidité/amiante	61,79	59,71	57,62	59,72	60,03	3,8%	4,19%
Prestations maladie-maternité -accidents du travail-maladies professionnelles et divers	328,95	333,28	345,01	345,01	348,77	22,3%	1,09%
Action sanitaire et sociale	8,6	7,46	8,6	8,6	8,6	0,6%	0,00%
Contributions, participations et régularisations diverses	10,85	14,3	10,48	10,48	7,21	0,5%	-31,24%
Dépenses de fonctionnement courant et de gestion (personnel, fonctionnement, informatique et charges diverses)	33,63	28,3	31,45	31,45	31	2,0%	-1,43%
Charges exceptionnelles et provisions	42,63	35,27	41,24	41,24	35,31	2,3%	-14,37%
TOTAL DEPENSES	1 527,58	1 506,81	1 546,70	1 539,92	1 561,50	100,0%	0,96%

Il apparaît que les dépenses de fonctionnement et de gestion apparaissent en baisse de plus de 1,4 %.

Cette baisse doit constituer l'amorce d'un mouvement durable, car les indicateurs de performance rattachés à l'objectif « Stabiliser la part des coûts de gestion dans la dépense totale » prévoient en particulier que le coût unitaire d'une liquidation de pension de retraite passera d'environ 1.500 euros en 2005 à 1.400 euros en 2006, avec une cible de 1.100 euros en 2009.

La diminution des coûts serait à attendre d'un non remplacement de départs en retraite permis par les gains de productivité attendus d'une diffusion des procédés informatiques.

Pour 2006, les recettes du régime évoluent conformément au tableau suivant :

Evolution des recettes de l'ENIM

(en millions d'euros)

RECETTES	Budget 2004	Exécution 2004	Budget 2005	Evaluation exécution 2005	Budget 2006	Part des recettes dans le budget 2006	Evolution budget 2006 / budget 2005
Cotisations et contributions	215,87	200,41	222,56	221,21	174,97	11,2%	-21,38%
Compensations inter-régimes et transferts CSG – FSV/FSI	490,36	493,99	468,81	463,81	495,68	31,7%	5,73%
Autres produits (produits de gestion, reprises sur provisions et produits exceptionnels)	43,58	38,56	33,33	33,27	32,68	2,1%	-1,95%
TOTAL DES RECETTES HORS SUBVENTION	749,81	732,96	724,7	718,29	703,32	45,0%	-2,95%
SUBVENTION DE L'ETAT	777,77	777,77	822	822	684,18	43,8%	-16,77%
« Subvention » du Régime général	0	0	0	0	174	11,1%	n.s.
TOTAL RECETTES	1 527,58	1 510,73	1 546,70	1 540,29	1 561,50	100%	0,96%

• La justification des crédits

La répartition des crédits entre les trois actions du programme « régime de retraite et de sécurité sociale des marins » est commandée par un principe de rattachement analytique des ressources et des dépenses de fonctionnement aux trois catégories de dépenses principales que sont les pensions, la prévoyance et l'action sanitaire et sociale¹.

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

¹ Chaque action se voit rattacher les crédits d'intervention qui lui sont spécifiques (par exemple, les dépenses de paiement des pensions à l'action pension) ainsi que les coûts de personnels qui lui sont propres (par exemple, les coûts de personnel afférents au centre des pensions de l'ENIM à l'action pension). Ensuite, chaque action se voit affecter une quote-part des dépenses résiduelles de personnel et de logistique calculée au prorata du poids de l'action dans le budget total de l'ENIM. Enfin, les recettes correspondant à chacun des risques sont retranchées des coûts ainsi identifiés pour chacune des trois actions.

**Justification par action des crédits de paiement pour 2006
du programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**

(en millions d'euros)

	<i>Coût global des prestations en 2006 y compris les coûts de fonctionnement</i>	<i>Recettes correspondant à chaque risque</i>	<i>Besoin de financement pour 2006</i>	Dépenses de fonctionnement pour 2006	Part du budget de la mission	Variation 2006 / 2005
Action 1 « Pensions de retraite des marins »	1 088,9	413,3	675,6	675,2	98,7%	6%
Action 2 « Prévoyance des marins »	463,1	289,4	173,7	0,0	0%	-100%
Action 3 « Action sanitaire et sociale des marins »	9,5	0,6	8,9	9,0	1,3%	-4,8%
Total du programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	1 561,5	703,3	858,2	684,2	100%	-16,8%

Pour 2006, la forte diminution de la subvention (- 16,8 %) s'explique par le fait que l'ENIM sera adossé financièrement au régime général au titre de l'assurance maladie¹, duquel elle recevra, à ce titre, une subvention de 174 millions d'euros comblant le déséquilibre de la section « Prévoyance » de l'ENIM.

Sans cet adossement, il serait constaté une forte évolution de la subvention demandée, qui s'établirait à 858 millions d'euros ; cette progression (+ 4,4 %) s'explique par une diminution des cotisations et subventions (- 21 %).

Cette dernière tendance « s'explique notamment par une relative érosion des effectifs d'actifs et résulte des divers allègements et exonérations de charges sociales consentis par l'Etablissement dans le cadre de mesures d'aide à l'emploi ».

Concernant l'exécution 2005, il est mentionné dans les réponses au questionnaire budgétaire qu' « en raison (...) des incertitudes portant d'une part sur des versements attendus en novembre et décembre de compensations inter-régimes au titre de la vieillesse et d'autre part sur le remboursement par l'Etat des allègements de charges sociales consentis dans le cadre de mesures en faveur de l'emploi (15,9 millions d'euros), l'ENIM pourrait connaître d'importantes difficultés de trésorerie nécessitant une augmentation de la subvention à appeler pour compenser les ressources manquantes ».

¹ Cet adossement est compensé par l'affectation d'une partie du droit de consommation sur les tabacs à la Caisse nationale d'assurance maladie, prévue à l'article 42 du projet de loi de finance pour 2006.

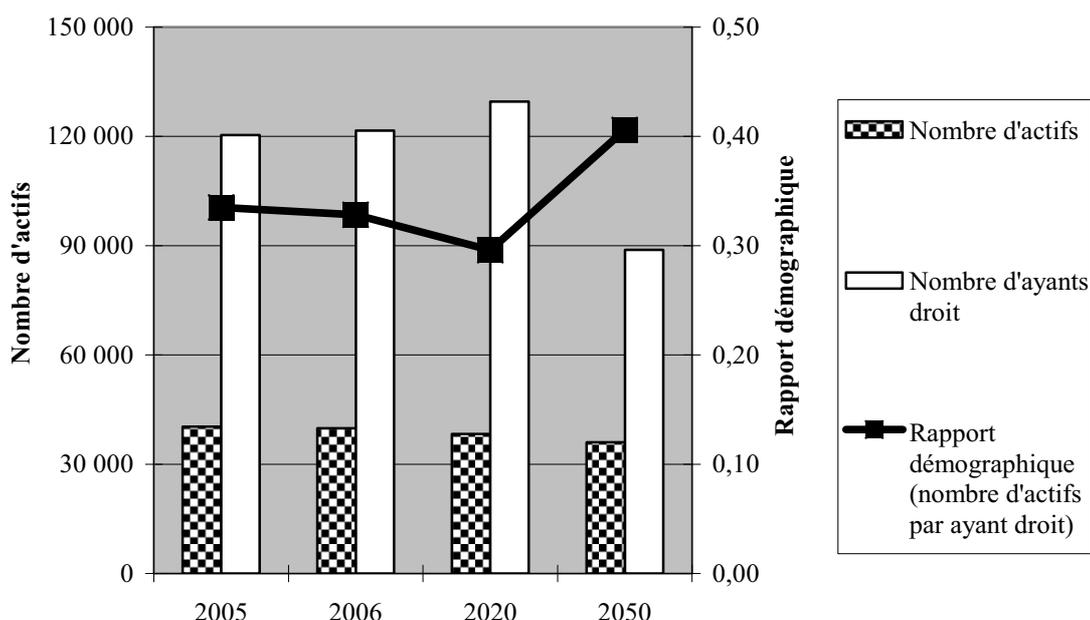
B. VUE PROSPECTIVE

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

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

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

Evolution à long terme des fondamentaux du régime de l'ENIM



Source : travaux du Conseil d'orientation des retraites

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Sur un budget d'un milliard et demi d'euros, **plus de 97 % des dépenses de l'Etablissement national des invalides de la marine sont des dépenses obligatoires** de prestations d'assurance maladie et de pensions de retraite et d'invalidité, ainsi que des participations au budget global hospitalier et au financement de divers fonds de protection sociale. Ainsi, la structure des dépenses et leur caractère contraint ne permet pas au régime d'en contrôler

directement ou indirectement l'évolution. **Trop de facteurs exogènes pèsent sur le financement du régime et sur l'évolution de ses dépenses obligatoires pour que puissent être affichés, poursuivis et a fortiori évalués des objectifs d'« efficacité socioéconomique ».**

En revanche, comme tout service public, **l'ENIM peut et doit optimiser les moyens dont il dispose** afin d'assurer une **qualité de service optimale à l'utilisateur** tout en garantissant une **dépense aussi réduite que possible au contribuable**. Dans cette perspective, depuis l'avant-projet annuel de performance annexé à la loi de finances pour 2005, un certain nombre de modifications ont été apportées aux indicateurs de performance du programme « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins ».

L'indicateur 2.1 « Taux de recouvrement global » a vu ses échéances modifiées : pour des raisons techniques, le sous-indicateur à échéance de 2 ans a été supprimé.

Le calcul de l'indicateur 2.2 « Dépenses de gestion pour 1 euro de dépenses de prestations obligatoires maladie, maternité, accidents du travail-maladies professionnelles, action sanitaire et sociale » a également été modifié : désormais, les versements de participation au budget global hospitalier sont exclus des dépenses de prestations obligatoires car leur gestion n'engendre pas de frais pour l'ENIM, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale se chargeant de gérer ces sommes.

Enfin, l'indicateur 4.1 « Taux d'occupation des lits réservés dans les établissements d'accueil des personnes âgées handicapées » a été supprimé car, après analyse, il s'est révélé peu significatif de la réalisation de l'objectif 4 « Optimiser l'action sociale en faveur des marins actifs, pensionnés et de leurs ayants droit ». Un nouvel indicateur, rattaché à l'objectif 1 « Réduire le délai de traitement moyen d'un dossier », a été créé pour mesurer l'action sociale : il s'agit du délai moyen de traitement des aides financières individuelles aux marins et à leurs familles (secours). Il permet de mesurer la rapidité de réaction de l'ENIM face à des situations de détresse, de fragilité ou d'urgence.

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

- Compte tenu des objectifs fixés, les indicateurs de performance sont précis et exhaustifs.
- 97 % des dépenses de l'Etablissement national des invalides de la marine sont des dépenses obligatoires.

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

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

- *Un régime en déclin démographique*

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

L'Etat verse une subvention d'équilibre à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)¹. Sans cette subvention, les versements de cotisations -qui représentent 5 % des prestations- et de compensations interrégimes ne permettraient pas de couvrir les 376.000 prestations de retraite² des ex-mineurs.

- *Un régime en extinction mais recevant des cotisations*

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

Le régime spécial de la SEITA³ est un **régime fermé** depuis 1981, lors de l'arrêt des recrutements de personnel sous statut particulier SEITA. L'Etat s'est engagé, lors de la privatisation de l'entreprise en 1993, à assurer l'équilibre du régime spécial⁴ Il comporte une dizaine de milliers d'affiliés.

- *Des régimes ne recevant plus de cotisations*

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

Au 31 décembre 2004, il était encore servi 14 pensions par la Caisse de retraite de l'imprimerie nationale, régime en extinction rapide.

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

On ne comptait plus que 321 bénéficiaires de la Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer au 31 décembre 2004.

¹ La CANSSM communique sa prévision de besoin de financement à échéance trimestrielle à la direction du personnel et de la modernisation de l'administration (DPMA) et à la direction du budget au Minéfi, qui engage et ordonnance les fractions de subvention nécessaires.

² Y compris les droits dérivés, chiffre au 31 décembre 2004.

³ En matière administrative, l'organisme de gestion est l'association pour la prévoyance collective (APC). Cette dernière adresse sa prévision de besoin de financement à échéance trimestrielle à la DPMA et à la direction du budget au Minéfi, qui engage et ordonnance les fractions de subvention nécessaires.

⁴ En contrepartie de cet engagement, une soulte de 400 millions de francs a alors été versée par le groupe Altadis, ainsi qu'une cotisation patronale annuelle libératoire.

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

Cette action finance le versement des rentes d'accident du travail et des allocations complémentaires de retraite qui ne bénéficiaient plus qu'à 446 bénéficiaires au 31 décembre 2004.

A. LES CREDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION

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

Evolution des crédits dévolus aux Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers en 2006

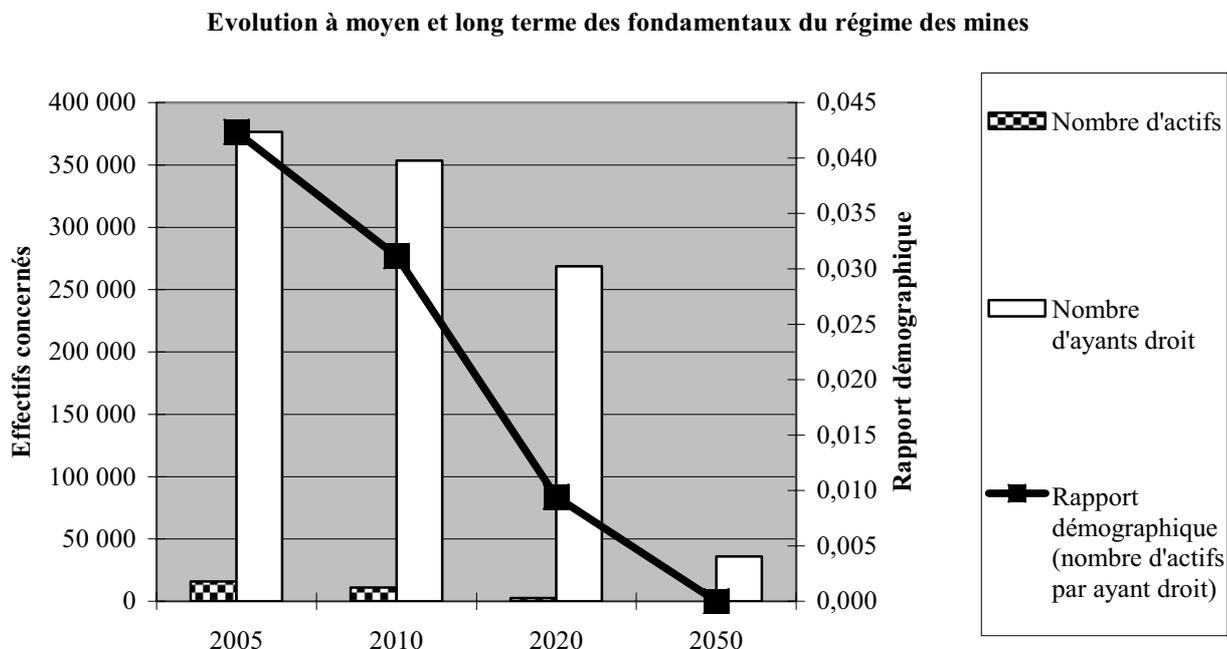
(en millions d'euros)

	Crédits de paiement (intervention)	Part de la mission	Variation 2006/2005
Action 1 « Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines »	680	84,3%	18,1%
Action 2 « Régime de retraite de la SEITA »	120	14,9%	2,6%
Action 3 « Caisse de retraite de l'imprimerie nationale »	0,13	0,0%	-27,8%
Action 4 « Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer »	5,3	0,7%	0,0%
Action 7 « Versements liés à la liquidation de l'ORTF »	0,8	0,1%	-4,9%
Total du programme « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »	806,2	100,0%	15,3%

Le facteur d'évolution principal de cette subvention concerne le régime des mines, pour lequel la disparition progressive de la compensation spécifique vieillesse d'ici à 2012 (comme le prévoit la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003) diminue les recettes d'environ 150 millions d'euros par an.

B. VUE PROSPECTIVE

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



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

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

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

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

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

- réduire le délai moyen de traitement d'un dossier ;
- optimiser le taux de recouvrement ;

- limiter la part de coûts de gestion dans la dépense totale.

Chacun de ces objectifs donne lieu, ainsi, à la mise en place d'indicateurs concernant tant le régime des mines que celui de la SEITA.

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

- Il s'agit véritablement d'un programme « balai » : il couvre cinq régimes spéciaux en déclin démographique dont certains n'ont même plus de cotisants.

*

- Les objectifs et les indicateurs de performance sont précis et exhaustifs.

CHAPITRE II

MISSION « PENSIONS »

• **Le compte d'affectation spéciale « Pensions » représente 45,25 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 17 % du total des crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2006, et les dépenses de pension constituent la partie la plus dynamique des dépenses de personnel.**

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

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

Outre la **clarification¹** qui résulte de la mise en place du CAS « pensions », **un des enjeux principaux est la responsabilisation des gestionnaires** qui devront désormais, au titre des programmes dont ils ont la charge, verser les « cotisations employeurs » se rapportant aux fonctionnaires qui en relèvent. S'il ne s'agit jamais ici que d'une **individualisation comptable, et non juridique, la contrainte de financement est réelle**, car **les crédits sont limitatifs**, la LOLF n'ayant pas autorisé le recours à des crédits évaluatifs pour le CAS « pensions ». Il importe donc de **fixer les taux de contribution (infra)** avec prudence, dans le cadre d'une gestion rigoureuse susceptible de préfigurer la mise en place d'un régime individualisé.

Afin d'éviter les difficultés de trésorerie, le II de l'article 36 du présent projet de loi de finances portant création du présent CAS propose que **l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom procède à un versement exceptionnel² d'un milliard d'euros au profit de la première section du compte d'affectation spéciale, au plus tard le 20 janvier 2006.**

¹ Le jaune bisannuel « Fonction publique » dresse cependant un tableau retraçant les emplois et les ressources du régime de l'Etat.

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

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

Si le versement prévu **contribue à l'amélioration du solde budgétaire à hauteur de 1 milliard d'euros**, l'exposé des motifs de l'article 36 précité précise qu'il constitue un « *fonds de roulement (...) destiné uniquement à absorber les décalages de trésorerie infra-annuels, [qui] devra être reconstitué à l'identique en fin d'exercice* »...

Par ailleurs, il est à noter que le compte opère certaines compensations qui réduisent de 10 milliards d'euros¹ le volume de la dépense et des recettes du budget général.

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

Décomposition des moyens du compte d'affectation spéciale « Pension »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Part des crédits du compte d'affectation spéciale
Programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »	40,63	89,8 %
Programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »	1,71	3,8 %
Programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2,91	6,4 %
Total du compte d'affectation spéciale « Pension »	45,25	100 %

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

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

1. il doit s'agir d'*avantages* (et non de *versements* en contrepartie d'un travail) à **vocation viagère** ou quasi viagère² ;

¹ La création du CAS « Pensions » se traduit par une différence de périmètre en dépenses de moins 10,027 milliards d'euros et de moins 10,271 milliards d'euros en recettes.

² La condition que l'allocation soit strictement viagère n'est pas exigée, permettant par exemple d'imputer sur le compte les allocations temporaires d'invalidité (ATI) versées leurs cinq premières années (à l'issue desquelles elles peuvent être conférées à titre viager) ; cette condition suppose néanmoins que le versement ait vocation à s'étendre sur une période relativement « longue », ce qui exclut l'ensemble des indemnités liées au chômage.

2. l'« Etat » doit en être la **personne morale redevable** ;

3. **le bénéficiaire** doit être **une personne physique**, ce qui exclut les versements effectués par l'État en vue de financer les pensions à la charge d'autres personnes morales (cf. mission « Régimes sociaux et de retraite »).

Ainsi, les pensions ici retracées sont :

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

1. les pensions servies au titre du régime des **pensions civiles et militaires de retraite (PCMR)** ;

2. les **allocations temporaires d'invalidité** ;

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

3. les opérations du **fonds de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)** ;

4. les opérations du **fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCÉM)** ;

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

5. la retraite du combattant ;

6. les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire ;

7. les pensions servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre (PMIVG) et les allocations rattachées ;

8. les opérations du régime des pensions d'Alsace-Lorraine ;

9. les allocations de reconnaissance des anciens supplétifs ;

10. les pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien ;

11. les pensions servies au titre du régime d'indemnisation spécifique des sapeurs-pompiers volontaires ;

12. les pensions de l'ORTF.

En revanche, les versements ne constituant pas des engagements de l'Etat portant directement sur les pensions **n'ont pas vocation à apparaître au sein du CAS « Pensions »**. Il en va ainsi :

1. des **cotisations** que l'Etat verse en tant qu'employeur :

- à **diverses caisses de retraite ou fonds au bénéfice de ses agents non titulaires** (CNAVTS, IRCANTEC, ARRCO, AGIRC),

- et au régime additionnel institué sur les primes des fonctionnaires¹ instauré par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, qui sont dues à des personnes morales ;

2. des subventions versées par l'Etat à des régimes de retraite ou des régimes sociaux versant des pensions, qui figurent au sein de la mission « Régimes spéciaux et de retraite ».

Si le présent CAS pouvait être *a priori* constitué d'autant de programmes -ou de « sections »- qu'il devait lui être imputé de « régimes » de pensions différents, le regroupement de certains régimes, correspondant à des pensions peu nombreuses ou de faibles enjeux financiers, est apparu opportun. Il est à noter que la réunion sur le même programme 741 des pensions civiles et de pensions militaires de retraite n'empêche pas de différencier le taux de la contribution employeur pour ces deux populations (*infra*).

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

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

Ils couvrent essentiellement les frais de personnel, qui correspondent à l'emploi de **1.125 ETPT**, dont 442 ETPT au **service des pensions**, qui concède les pensions de retraite et d'invalidité ainsi que les allocations temporaires d'invalidité, 565 ETPT dans les **27 centres régionaux des pensions (CRP)**, services déconcentrés de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), qui paient les pensions, et 118 autres ETPT de la DGCP, correspondant à des fonctions de soutien.

Au total, l'action « Gestion des pensions » représente **66 millions d'euros**, mais il subsisterait des difficultés pour analyser les coûts complets, notamment dans la chaîne de liquidation. Cependant, on peut regretter l'absence de clé de répartition analytique dans le « bleu » « Comptes spéciaux ». Il lui est associé un objectif de qualité de service qui s'est traduit par la mise en place de **trois indicateurs** (*infra*).

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

¹ Ce régime est alimenté par des cotisations fixées au taux de 10 % portant sur une assiette de primes plafonnées à 20 % du traitement indiciaire brut total. En 2005, le montant des cotisations versées doit s'établir à 1,4 milliard d'euros, dont la moitié est à la charge des employeurs publics (Etat, collectivités locales et hôpitaux).

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

Les finalités du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » sont, d'une part, de servir les pensions des fonctionnaires civils et des militaires, d'autre part, de verser l'allocation temporaire d'invalidité. Ainsi, la présente section du CAS « Pensions » est subdivisée en **trois actions, dont la première concerne les fonctionnaires civils, et la deuxième les fonctionnaires militaires**. La troisième action, qui concerne les allocations temporaires d'invalidité, est marginale, puisqu'elle y représente moins de 0,5 % des crédits.

• Les enjeux et le fonctionnement d'un compte retraçant les pensions civiles (action 1) et militaires (action 2) en 2006

En 2006, le montant des pensions civiles et militaires versées doit s'élever à **38 milliards d'euros**, représentant **plus de 14 % du budget général**. En 1990, le poids des pensions était de 9,3 % du budget.

Le présent programme constitue donc la principale section de la mission « Pensions », dont il comporte l'essentiel des enjeux. Aujourd'hui encore, le régime de l'Etat ne fait l'objet d'aucune individualisation, et les charges de pensions sont retracées à divers endroits du budget : la contribution de l'Etat se confond avec le financement budgétaire des pensions par les différents ministères¹. **La mise en place d'un compte permet d'isoler les flux à l'image d'un régime de retraite doté de la personnalité juridique, afin de donner la meilleure représentation du régime de l'Etat.**

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

¹ *En début d'année, les crédits des différents ministères étaient transférés sur le chapitre 32-97 du budget des charges communes, sur lequel figuraient les diverses charges de pension ; ce chapitre comprenait aussi, dès le projet de loi de finances, les crédits correspondant à l'effet annuel de l'augmentation des effectifs pensionnés et du montant unitaire des pensions, et aux charges de pension dues au titre des agents de France Télécom et de La Poste, des pensions d'Alsace-Lorraine et des agents fonctionnaires de l'Etat détachés dans divers organismes publics et semi-publics. En règle générale, les fonctionnaires retraités des budgets annexes étaient inclus dans les effectifs des ministères de rattachement et les fascicules du budget général portaient, à ce titre, les crédits de pension y afférents. Toutefois, le budget annexe de l'Aviation civile reprenait la logique de « coût complet » retenue pour les fascicules du budget général.*

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

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

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

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

La « **contribution employeur** » de l'Etat constitue donc la « variable d'ajustement » permettant d'**équibrer les recettes et les dépenses attenantes aux retraites des fonctionnaires civils et militaires** compte tenu d'éventuels excédents antérieurs. **Il résulte de cette contrainte d'équilibre des taux¹ élevés : ils s'élèvent à 49,9 % au titre des personnels civils et à 100 % au titre des personnels militaires**, cette différence s'expliquant par celle des situations démographiques respectives, avec **1,6 actif pour un fonctionnaire civil pensionné et 0,8 actif pour un militaire pensionné**.

Comme ces rapports démographiques² doivent se dégrader rapidement avec respectivement **1,3 actif et 0,7 actif par pensionné en 2010**, les **taux de contribution sont appelés à être révisés périodiquement**, et cela même en cours d'exercice si, en raison d'une mauvaise évaluation, le taux de contribution s'avère insuffisamment élevé.

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

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

Au total, d'une façon, générale, les ministères et les différents gestionnaires de programmes seront incités à mieux pondérer leurs décisions de recrutements, non seulement en gestion, mais aussi en amont, lors des conférences budgétaires.

¹ *Les taux de contribution doivent couvrir les dépenses de l'exercice compte tenu d'éventuels excédents antérieurs, et sont appelés à être révisés périodiquement, même en cours d'exercice (une augmentation des taux mettrait alors les programmes concernés « sous tension », avec une augmentation automatique des frais de personnel dans une enveloppe inchangée), compte tenu des besoins structurels du régime. Ce « pilotage » doit être assuré au niveau de chaque section.*

² *Il s'agit de rapports démographiques « pondérés », qui rapportent le nombre d'actifs cotisants au nombre de retraités de droit direct et de « reversataires », le nombre de ces derniers étant pondéré par le taux de réversion (50 %).*

Décomposition du compte de retraite des fonctionnaires

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

- **les dépenses de pension** :

- les **pensions *stricto sensu***, y compris celles versées aux anciens personnels de la Poste et de France Telecom ;
- les majorations de pensions versées aux retraités dont la pension est inférieure au minimum vieillesse ;

- **les dépenses de transfert** :

- les versements à la CNAV et à l'IRCANTEC, au titre des titulaires sans droit à pension ;
- *concernant les fonctionnaires civils*¹, **une charge de compensation inter-régimes**, en raison d'une situation démographique relativement favorable.

Figurent en recettes :

- **les cotisations et contributions** :

- les **cotisations salariales** au taux, reconduit à l'identique, de 7,85 % ;

- la **contribution employeur** de l'Etat (*infra*), fixée pour 2006 au taux de **49,9 %** pour les **personnels civils** (soit 22,4 milliards d'euros), et de **100 %** pour les **militaires** (soit 7,6 milliards d'euros), et la **contribution des offices et établissements publics de l'Etat**² au titre des fonctionnaires qu'ils emploient, au taux de **33 %**³ ;

- *concernant les fonctionnaires civils*, une contribution de France Télécom⁴ et de La Poste⁵ ;

- **les transferts** :

- *concernant les fonctionnaires civils*, le versement annuel de l'établissement public affectataire de la soulte versée par France Telecom en 1997 ;

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

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

³ Ce taux était déjà appliqué à la plupart des organismes publics concernés.

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

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

- le remboursement, par le Fonds de solidarité vieillesse, des majorations de pensions au titre du minimum vieillesse (*supra*) ;
- les versements, par la CNAV et l'IRCANTEC, des cotisations patronales au titre de validations de service d'anciens agents non titulaires de l'Etat ;
- *concernant les militaires, un transfert de compensation inter-régimes*, en raison d'une situation démographique relativement dégradée.

*

Si la différenciation du taux entre personnels civils et personnels militaires est le gage d'une responsabilisation équitable des gestionnaires, le taux de cotisation employeur pour les organismes publics et semi-publics qui emploient des fonctionnaires de l'Etat, actuellement fixé à 33 %, apparaît, en regard, d'une faiblesse que rien ne justifie.

Par ailleurs, **les frais de gestion administrative ne figurent pas dans le CAS « Pensions »**, mais sont inscrits à la mission du budget général intitulée « Gestion et contrôle des finances publiques ». L'article 20 de la LOLF dispose en effet qu'« *il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature* ».

Il n'y a donc pas de lecture des coûts complets, et la représentation d'un régime des retraites de l'Etat est encore imparfaite.

• Les allocations temporaires d'invalidité (action 3)

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

En appliquant la même logique de responsabilisation intégrale des gestionnaires qui a prévalu pour les deux premières actions du présent programme, une « **contribution employeur** » de l'Etat, fixée au **taux de 0,3 %**, permet de financer la charge des **allocations temporaires d'invalidité**.

A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION

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

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

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	<i>Dont dépenses de pension</i>			Part du budget de la mission
		<i>2005</i>	<i>2005</i>	<i>Variation 2006/2005</i>	
Action 1 « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires »	32,1	27,7	29,5	6,5%	79,1%
Action 2 « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite »	8,4	8,2	8,3	1,3%	20,6%
Action 3 « Allocations temporaires d'invalidité »	0,14		0,14		0,3%
Total du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	40,6		37,9		100,0%

Il apparaît bien que la dépense de pension civile est particulièrement évolutive, avec une progression de 6,5 %.

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

**Evolution des ressources et des charges des pensions des fonctionnaires de l'Etat
de 2004 à 2006**

(en millions d'euros)

EMPLOIS	Exécution 2004	LFI 2005	PLF 2006	En % des emplois	Evolution 2006/2005
Pensions	34.240	35.844	38.076	94,3%	6,2%
Civils hors PTT	21.747	22.870	24.799	61,4%	8,4%
La Poste	2.797	2.925	3.121	7,7%	6,7%
France Télécom	1.637	1.740	1.832	4,5%	5,3%
Militaires	8.058	8.309	8.323	20,6%	0,2%
Complément de pension financé par le FSV	1	0	1	0,0%	
Transferts	2.213	2.319	2.321	5,8%	0,1%
Compensations (nettes)	2.133	2.239	2.240	5,6%	0,0%
Versements à la CNAV et à l'IRCANTEC	80	80	81	0,2%	1,3%
TOTAL DES EMPLOIS	36.453	38.163	40.397	100,0%	5,9%
RESSOURCES	Exécution 2004	LFI 2005	PLF 2006	En % des ressources	2006/2005
Cotisations salariales	4.751	4.693	4.840	11,7%	3,1%
Civils hors PTT et militaires	4532	4.472	4622	11,2%	3,4%
France Télécom	219	221	218	0,5%	-1,4%
Contributions des autres employeurs que l'Etat	4.710	4.772	5.006	12,1%	4,9%
Contribution de France Télécom	1049	1.069	1.065	2,6%	-0,4%
Remboursement de La Poste	2829	2.920	3.104	7,5%	6,3%
Contribution des établissements publics	832	783	837	2,0%	6,9%
Transferts	390	418	1.411	3,4%	237,6%
Établissement de la soulte F. Télécom	297	327	1.360	3,3%	315,9%
Versements de la CNAV et de l'IRCANTEC	82	80	50	0,1%	-37,5%
Récupération des indus sur pension	10	10	0	0,0%	-100,0%
FSV	1	1	1	0,0%	0,0%
TOTAL DES RESSOURCES hors contribution de l'Etat	9.851	9.883	11.257	27,2%	13,9%
Contribution de l'Etat (charge nette)	26.602	28.280	30.140	72,8%	6,6%
TOTAL DES RESSOURCES	36.453	38.163	41.397	100,0%	8,5%

• **Concernant les fonctionnaires civils**, les dépenses de pension, en progression de plus de 6,5 %, s'établissent à **29,5 milliards d'euros**. Cette évolution se justifie principalement par la prise en compte des éléments suivants, à partir d'un montant de dépenses évaluées à 27,7 milliards d'euros pour 2005 :

- effet des **radiations** : - 725 millions d'euros, dont 365 millions d'euros d'effet report des radiations de 2005 et 360 millions d'euros au titre de 2006 ;

- effet des **entrées** : + 2 milliards d'euros, dont 1,2 milliard d'euros¹ d'effet report des entrées de 2005 et 0,8 milliard d'euros au titre de 2006 ;

- effet de l'**indexation** des pensions par référence à l'inflation (1,8 %) : + 510 millions d'euros.

• **Concernant les fonctionnaires militaires**, les dépenses de pension, en progression de plus de 1,3 %, s'établissent à **8,3 milliards d'euros**. Cette évolution se justifie principalement par la prise en compte des éléments suivants, à partir d'un montant de dépenses évaluées à 8,2 milliards d'euros pour 2005 :

- effet des **radiations** : - 249 millions d'euros, dont 123 millions d'euros d'effet report des radiations de 2005 et 126 millions d'euros au titre de 2006 ;

- effet des **entrées** : + 267 millions d'euros, dont la moitié correspond à l'effet report des entrées de 2005 et l'autre moitié à des dépenses nouvelles en 2006 ;

- effet de l'**indexation** des pensions par référence à l'inflation (1,8 %) : + 120 millions d'euros.

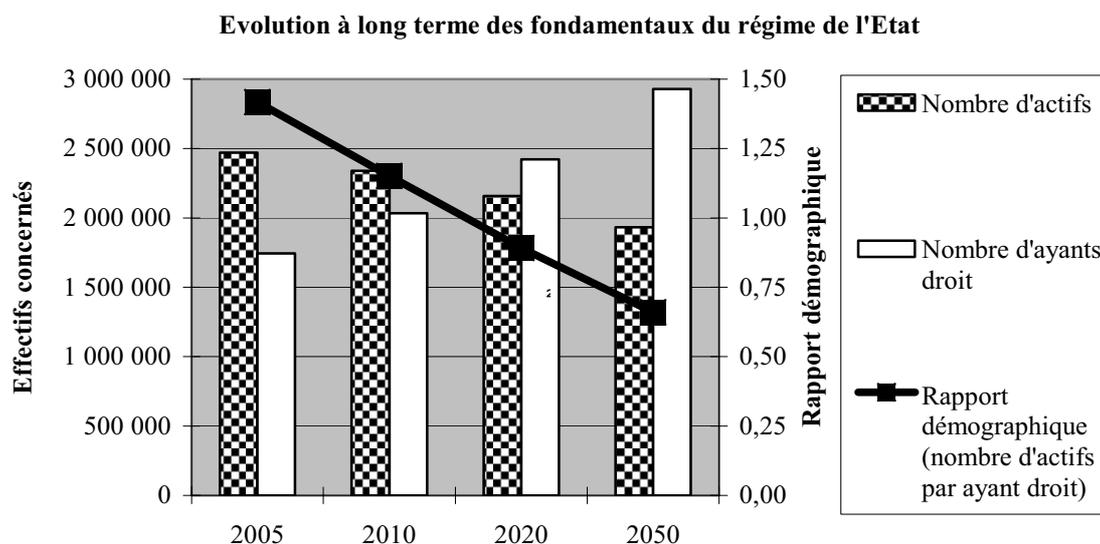
B. VUE PROSPECTIVE

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

¹ L'importance de l'effet report résulte du regroupement au mois de septembre des départs en retraite des enseignants.

• L'évolution démographique

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



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

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

A législation inchangée, le besoin de financement des régimes de la fonction publique a été évalué par le conseil d'orientation des retraites (COR) à **28 milliards d'euros en 2020¹**, ce qui représente **1,3 % du PIB**.

La réforme des retraites devait permettre de diminuer ce besoin de financement de 13 milliards d'euros. Le tableau suivant permet de détailler les facteurs de cette inflexion.

¹ Cette évaluation repose sur l'hypothèse d'un taux de chômage stabilisé à 4,5 % en 2010 (projection correspondant au « scénario macroéconomique de référence » du COR).

Impact des différentes mesures sur le besoin de financement des régimes de la fonction publique en 2020

(en milliards d'euros)

	Etat	CNRACL²⁹	Total
Besoin de financement en 2020, à droit constant	-20,8	-7,5	-28,3
Allongement de la durée d'assurance, création de la décote et de la surcote, et réforme du minimum garanti	6,8	2,8	9,6
Indexation sur les prix	3,3	1,2	4,5
Création du régime additionnel	-0,4	-0,4	-0,8
Majoration du 10 ^{ème} dans la fonction publique hospitalière	-	-0,2	-0,2
Extension aux hommes de l'avantage de réversion	-0,05	-0,05	-0,1
Extension de la cessation progressive d'activité	-0,05	-0,05	-0,1
Solde des mesures de redressement	9,6	3,3	12,9
Besoin de financement en 2020, après réforme	-11,2	-4,2	-15,4

Source : réponse au questionnaire budgétaire, jaune bisannuel « fonction publique » annexé au projet de loi de finances pour 2005

D'après les informations figurant dans le « bleu », **l'économie attendue de la réforme pour le régime de l'Etat s'élèverait à 8,5 milliards d'euros en 2020 dont 7,2 milliards d'euros pour les fonctionnaires civils, mais elle n'excéderait pas 1,8 milliard d'euros en 2010 dont 1,6 milliard d'euros pour les fonctionnaires civils et 300 millions d'euros en 2005.**

• Les engagements de l'Etat au titre des retraites

Un chiffre figurant sur le Compte général de l'administration des finances (CGAF) paru en juin 2003 n'avait pas manqué de frapper les esprits : **les engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires** et des agents publics relevant des régimes spéciaux se seraient élevés, fin 2002, à 708 milliards d'euros, ce qui représentait près de la moitié du produit intérieur brut.

Réévalués à 940 milliards d'euros fin 2003, le CGAF de l'exercice 2004 les a finalement chiffrés à **890 milliards d'euros compte tenu de la réforme des retraites, soit 55 % du PIB.**

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

²⁹ Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, dont relèvent les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Cependant, les chiffres obtenus sont relativement **peu précis** car particulièrement **sensibles au niveau du taux d'actualisation**³⁰ retenu pour les retraites à verser et **aux changements de comportements induits par la réforme des retraites**, ainsi que le montre le tableau suivant :

Montant des engagements après réforme en fonction du taux d'actualisation retenu

(en milliards d'euros)

Taux d'actualisation	2 %	2,5 %	3 %
Engagements après réforme : scénario de changements de comportements lents :	1 000	910	830
Engagements après réforme : scénario de changements de comportements rapides :	950	870	790

Source : CGAF de l'exercice 2004

Par ailleurs, ces évaluations n'ont **aucune implication pratique** : l'Etat ne sera jamais mis en faillite, jamais obligé de licencier l'ensemble de ses fonctionnaires, et jamais obligé de leur régler par avance la valeur actualisée de l'ensemble des pensions dues.

Elles ont néanmoins une certaine³¹ **valeur illustrative**, et il était **légitime de rechercher dans quelle mesure la réforme des retraites des fonctionnaires était susceptible de l'infléchir** : bien que les dispositions entraînant une diminution des droits soient d'une application progressive, leur incidence sur le calcul de la masse des pensions versées à l'âge légal d'ouverture des droits à retraite est sensible.

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

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

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

Pour ce qui est de la **qualité du service**, **si aucun indicateur ne figure au sein du présent projet annuel de performance**, il est cependant prévu au niveau du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du service public local » de la **mission « Gestion et contrôle des finances**

³⁰ Le taux d'actualisation retenu dans le CGAF de l'exercice 2004 est de 2,5 %.

³¹ Les comparaisons internationales seraient éclairantes, mais leur réalisation se heurte à de nombreux obstacles méthodologiques. Il peut être cependant avancé que ces engagements représenteraient 33 % du PIB aux Etats-Unis.

publiques » du budget général **trois indicateurs de qualité**, respectivement intitulés « Pourcentage de dossiers de départs en retraite urgents traité dans le délai de deux semaines », « Pourcentage de dossiers de demandes de pensions de réversion traités dans le délai d'une semaine » et « Pourcentage des courriers traités dans le délai de trois semaines, pour les correspondances classiques, et de 48 heures, pour les messages électroniques ».

Par ailleurs, malgré l'insignifiance des leviers d'action, deux **indicateurs** concernant respectivement l'**âge moyen de la radiation des cadres** et la **durée moyenne de cotisation** ont été mis en place pour les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. **Il faut se féliciter de ce suivi qui est au fond celui du succès de la réforme des retraites**, et peut être, en tant que de besoin, l'inspirateur de réformes à venir.

En revanche, on peut déplorer ici **l'absence de l'objectif « Optimiser la prévision de dépenses et recettes de pensions »**, qui figure dans le projet annuel de performance de la deuxième section du CAS « Pensions » concernant les ouvriers des établissements industriels de l'Etat, qui draine pourtant un volume de crédits bien moins élevé.

Cela, d'autant plus que **le versement exceptionnel d'un milliard d'euros** par l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (*supra*) **doit être cantonné dans un rôle de « fonds de roulement (...) destiné uniquement à absorber les décalages de trésorerie infra-annuels, [et qui] devra être reconstitué à l'identique en fin d'exercice »**, ainsi qu'énonce l'exposé des motifs de l'article 36 du présent projet de loi de finances.

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

- Le taux de cotisation employeur pour les organismes publics et semi-publics qui emploient des fonctionnaires de l'Etat, actuellement fixé à 33 %, apparaît, en regard du taux d'équilibre de l'Etat, établi à 49,9 % pour les fonctionnaires civils, d'une faiblesse injustifiée.

- Aucun indicateur n'est prévu pour retracer l'écart entre la prévision et l'exécution afin d'optimiser la précision budgétaire.

*

- Les deux indicateurs concernant respectivement l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation sont particulièrement intéressants dans la perspective de suivre l'impact de la réforme des retraites.

- D'après le compte général de l'administration des finances, les engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires et des agents publics relevant des régimes spéciaux s'élèvent à 890 milliards d'euros compte tenu de la réforme des retraites, soit 55 % du PIB.

II. PROGRAMME 742 « OUVRIERS DES ETABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ETAT »

La deuxième section du compte d'affectation spéciale « Pensions » retrace principalement les opérations du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE). Les plus gros employeurs des ouvriers de l'Etat sont les **ministères de la défense** (88 % des pensionnés et 77 % de l'effectif cotisants) et de **l'équipement** (7 % des pensionnés et 18 % de l'effectif cotisant).

Les quatre premières actions de la présente section concernent respectivement les prestations vieillesse et invalidité, les cessations anticipées d'activité, les « autres dépenses spécifiques » et la gestion du régime.

La cinquième et dernière action du programme 742 retrace les dépenses et les recettes du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM).

Le FSPOEIE, dépourvu de personnalité morale, est géré par la **Caisse des dépôts et consignations**. Ce régime connaît un fort déséquilibre démographique avec, à fin 2004, quelque **57.000 cotisants** pour plus de **110.000 pensionnés**, soit **0,52 cotisant pour un pensionné**.

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

En effet, la contribution patronale, maintenue au **taux de 24 %**, ne permet pas d'équilibrer le FSPOEIE, et **une subvention de l'Etat** continuera à être versée en complément. Pour 2006, cette subvention sera, **comme les années précédentes, répartie au prorata des effectifs des pensionnés** relevant des programmes concernés (en lieu et place des sections budgétaires).

Le degré de responsabilisation des gestionnaires demeure donc inchangé par rapport à 2005. Il est « **supérieur** » à celui qui prévalait pour **les pensions civiles et militaires** en l'absence de contribution patronale, mais « **inférieur** » à celui qui résultera du **fonctionnement de la première section du présent CAS** avec une contribution patronale d'équilibre entièrement assise sur les effectifs employés (alors que la subvention d'équilibre qui complète la contribution patronale est ici répartie en fonction de la politique de recrutement passée).

Décomposition des opérations relative au FSPOEIE

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

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

Figurent en recettes:

- **les cotisations et contributions :**
 - les **cotisations salariales** au taux, reconduit à l'identique, de 7,85 % ;
 - une **contribution de l'employeur** (Etat ou établissement concerné) au taux, reconduit à l'identique, de 24 % (soit 482 millions d'euros en 2006) ;
 - la **subvention d'équilibre** inscrite les programme ministériel rémunérant des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (901 millions d'euros en 2006) ;
- **les transferts :**
 - un **transfert de compensation inter-régimes** qu'explique une situation démographique ici très dégradée par rapport aux autres régimes de sécurité sociale ;
 - diverses recettes dont, notamment, le remboursement par le fond de solidarité vieillesse des majorations de pensions au titre du minimum vieillesse.

*

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

Cependant, votre commission des finances estime qu'une démarche « jusqu'au-boutiste » entraînerait des effets pervers : faire supporter l'intégralité des coûts des pensions des ouvriers de l'Etat par les cotisations employeurs pourrait avoir un effet totalement dissuasif pour les gestionnaires,

alors même que des recrutements s'avèreraient indispensables, et finalement précipiter une dégradation du rapport démographique qui déboucheraient sur de nouvelles augmentations de cotisations. Au total, les gestionnaires seraient injustement pénalisés au titre des effectifs déjà employés.

En tout état de cause, un taux de cotisation de l'ordre de 50 %, qui entraînerait une diminution de la subvention d'équilibre, aboutirait à un financement du FSPOEIE plus conforme à la recherche d'équité et de vérité des coûts imprimée par la LOLF.

A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution des ressources et des charges du FSPOEIE :

Evolution des ressources et des charges des pensions des fonctionnaires de l'Etat de 2004 à 2006

(en millions d'euros)

	2005	2006	Evolution 2006/2005
Pensions	1 606,5	1 636,2	1,8%
Frais de gestion	8,3	8,2	-1,2%
Divers	2,2	2	-9,1%
TOTAL EMPLOIS	1 617	1 646,4	1,8%
Retenues pour pensions	113,1	115,9	2,5%
Contributions patronales	344,6	354,2	2,8%
Compensations démographiques	159	142	ns
Contribution du Ministère de la Défense	133,9	127,9	-4,5%
Divers produits	5,8	5	-13,8%
TOTAL RESSOURCES avant subvention	756,4	745,1	-1,5%
Subvention d'équilibre versée par l'Etat	933,3	901,4	-3,4%
TOTAL RESSOURCES après subvention	1 689,7	1 646,4	-2,6%

La diminution de la subvention d'équilibre s'explique principalement par la perspective d'un meilleur ajustement des ressources aux emplois.

B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Les objectifs du programme correspondent à des engagements pris par l'Etat qui, dès lors qu'il ne les remet pas en cause, n'en maîtrise pas l'évolution. Il ne saurait donc être question, d'une manière générale, de poursuivre de véritables **objectifs d'« efficacité socioéconomique »**, mais **plutôt d'efficience de la gestion et de qualité du service.**

Le régime de retraite des ouvriers de l'Etat a été concerné par la réforme des retraites (dont la transposition a été permise par deux décrets³²), et l'on retrouve ici les indicateurs portant sur **l'âge moyen de la radiation des cadres** et **la durée moyenne de cotisation** qui ont été mis en place pour les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Ce suivi est intéressant pour évaluer les effets des mesures prises et le potentiel d'évolution du régime.

Pour ce qui est de la **qualité du service** de la Caisse des dépôts et consignations, on peut regretter qu'**aucun indicateur** ne figure au sein du présent projet annuel de performance. En revanche, **trois indicateurs concernent l'efficacité de la gestion** : outre le coût unitaire d'une primo-liquidation, déjà prévu pour le programme 741, figure le « Rapport entre les rémunérations servies par l'Etat et le montant des prestations servies », ainsi que le « Taux de récupérations des indus et trop-versés ».

Enfin, l'**objectif « Optimiser la prévision de dépenses et recettes de pensions »** est **particulièrement bienvenu** dans le cadre d'une gestion équilibrée du programme, qui impose de calculer une subvention d'équilibre suffisante.

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

- Le « taux employeur » est trop faible pour une responsabilisation optimale des gestionnaires.

*

- La mesure de l'efficacité de la gestion est satisfaisante.
- Des indicateurs concernant l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation ont été opportunément mis en place.

³² Voir notamment le décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat prévoyant en particulier l'instauration d'une décote progressive à l'image de celle instaurée pour les fonctionnaires (voir annexe infra).

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

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

Les dépenses recensées comprennent :

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

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

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

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

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

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

- **les « Pensions de l'ORTF »** (action 7) qui comprennent 17 rentes d'accidents du travail à fin 2004 et quelque « 450 allocations surcomplémentaires de retraite ».

A. LES CRÉDITS PAR ACTION

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

Décomposition par actions des crédits du programme 743

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Part du budget de la mission
Action 1 « Reconnaissance de la nation »	641,8	22,0%
Action 2 « Réparation »	2143	73,6%
Action 3 « Pensions d'Alsace-Lorraine »	13,9	0,5%
Action 4 « Allocation de reconnaissance des anciens supplétifs »	100	3,4%
Action 5 « Pensions des anciens agents de chemin de fer franco-ethiopien »	0,1	0,004%
Action 6 « pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents »	11,9	0,4%
Action 7 « Pensions de l'ORTF »	0,8	0,03%
Total du programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2911,5	100%

B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Votre commission des finances sait gré au responsable du programme de ne pas avoir mis en place d'indicateur de résultat compte tenu des enjeux rencontrés ici, particulièrement réduits en termes de performance. Il renvoie, le cas échéant, aux développements concernant la mesure de la performance dans les rapports budgétaires concernés.

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

- Aucun indicateur de performance.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 81

RÉFORME DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE APPLICABLE DANS CERTAINES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Commentaire : le présent article additionnel tend à limiter le montant de l'indemnité temporaire attribuée aux fonctionnaires retraités de l'Etat dans certaines collectivités d'outre-mer et à en réformer les modalités d'attribution.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DES MAJORATIONS DE RETRAITE APPLICABLE À CERTAINES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER : UN CUMUL D'AVANTAGES DÉNONCÉ PAR LA COUR DES COMPTES

1. Le principe de l'indemnité temporaire

Les retraités titulaires d'une pension de l'Etat justifiant d'une résidence effective à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna bénéficient³³ depuis un décret de 1952 d'une **majoration, dont le montant varie entre 35 % et 75 %.**

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

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

2. La condition de résidence : un contrôle presque impossible

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

Ainsi, si le fonctionnaire retraité n'a pas effectué sa carrière en outre-mer, une période probatoire de **six mois** est nécessaire pour obtenir le bénéfice

³³ *Les Antilles et la Guyane sont donc exclues.*

de la majoration, et ce pour autant que le pensionné aura manifesté le désir d'y résider au moins 9 mois.

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

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

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

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

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

B. UN COÛT TOUJOURS CROISSANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES : PLUS DE 200 MILLIONS D'EUROS EN 2003

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

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

	Taux de majoration	Nombre de bénéficiaires en 1995	Nombre de bénéficiaires en 2003	Montant en 2003 (en millions d'euros)
Réunion	35 %	10.522	15.335	87,5
Nouvelle-Calédonie	75 %	2.816	4.516	42,4
Polynésie française	75 %	3.583	5.501	69,8
Mayotte	35 %	211	460	1,9
SPM	40 %	197	282	1,6
Total		17.329	26.094	203

Source : DGCP, Cour des comptes

Cette hausse s'explique par deux raisons :

- une jurisprudence en a étendu les dispositions au minimum retraite, qui a donc été significativement relevé depuis 2001 ;
- les avantages du dispositif commencent à être connus des fonctionnaires de l'Etat, notamment suite à plusieurs reportages diffusés à des heures de grande écoute. Ce mouvement est relayé par les forums de divers sites Internet qui fournissent toutes les informations.

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

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

C. UNE POSITION CONSTANTE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

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

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

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

Débat sur la loi de programme pour l'outre-mer (21 mai 2003)

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. *« Ce débat n'est pas nouveau : il a déjà eu lieu au Sénat, à l'occasion de l'examen de la loi de programme pour l'outre-mer. J'avais alors présenté un amendement de même nature, qui était cosigné par le rapporteur général et par moi-même. Nous voulions mettre un terme à une dérive qui fait offense à l'idée que nous nous faisons de la justice au sein de la République.*

« Les retraités titulaires d'une pension de l'Etat justifiant d'une résidence effective à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou à Wallis-et-Futuna bénéficient d'une majoration dont le montant varie entre 35 et 75 %. Cette disposition est issue, pour les pensions civiles et militaires, du décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 et elle ne concerne ni la Guyane, ni la Guadeloupe, ni la Martinique. La seule condition posée par ce décret porte sur les conditions de résidence, qui doivent être au moins équivalentes à celles qui sont imposées aux fonctionnaires en activité.

« Yves Fréville a évoqué la difficulté d'assurer un contrôle et la probable absence de vigilance de la part du Gouvernement. Cette dérive a été dénoncée par la Cour des comptes dans des termes non ambigus.

« Aujourd'hui, des fonctionnaires métropolitains ont, semble-t-il, l'opportunité d'aller prendre leur retraite dans les départements que je viens de rappeler sans que l'on se montre très exigeant sur les conditions de résidence. Ils bénéficient alors d'un supplément de retraite qui n'a pas de justification. Par ailleurs, ils sont soumis à l'impôt sur le revenu sur la base des barèmes prévus pour les départements concernés.

« Si les données publiées par la Cour des comptes sont exactes, ce dont je ne doute pas, le coût des dispositions s'élève, pour 2001, à 158,8 millions d'euros. Et la progression est très vive : on relève en effet une activation du dispositif, qui s'explique par la prise de conscience de ces avantages chez les intéressés.

« L'amendement que je vous présenterai tout à l'heure prévoit un décret précisant, d'une part, que les avantages acquis ne seront pas remis en cause et, d'autre part, que les agents en poste dans les territoires concernés pendant les cinq années qui précèdent la liquidation de leur retraite pourront bénéficier de ce supplément de retraite. Nous voulons mettre un terme à une pratique qui est une perversion et dont nous ne pouvons en aucune façon nous accommoder.

« Le propos que vous venez de tenir, madame la ministre, c'est celui que Mme Girardin a tenu voilà un peu plus de six mois. Qu'a fait le Gouvernement depuis six mois ? Rien !

« La commission des finances du Sénat a longuement délibéré à ce sujet et c'est au terme d'un débat interne qu'elle a pris cette position ».

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

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

En ce qui concerne l'impact économique, le rapport note que *« finalement, les suppléments de revenus dont bénéficient les fonctionnaires ne sont pas dépensés pour maintenir des habitudes de consommation que le coût de la vie rendrait particulièrement onéreuses. Du point de vue de l'efficacité de la dépense publique, il faut retenir aussi que ces revenus sont distribués aux catégories les épargnant le plus »*.

Si ce rapport ne propose donc pas une étude spécifique aux compléments de rémunérations, l'analyse qu'il mène s'applique *a fortiori* à l'indemnité temporaire qui repose sur le même principe.

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

**Débat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005
(18 novembre 2004)**

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. *« Des reportages ont été diffusés à des heures de grande écoute. Des sites internet font appel, si je puis dire, aux bonnes volontés ! Tout cela n'est vraiment pas satisfaisant.*

« Si l'on y ajoute que les dispositions dont il s'agit ne s'appliquent qu'à une partie de l'outre-mer et que la partie qui n'en bénéficie pas demande très logiquement à entrer dans le régime, nous voyons bien qu'il y a là une réelle anomalie et une cause de gaspillage des fonds publics que l'on ne saurait sous-estimer.

« La commission des finances avait pris, l'année dernière, une initiative tout à fait identique à celle du président About. Nous avons rappelé que l'indemnité ne peut pas être vraiment contrôlée. La Cour des comptes avait établi ce point. C'est une dépense publique dont les contours et les contreparties ne sont pas réellement contrôlables. L'indemnité - convenons-en - n'a pas de réelle justification du point de vue des fonctionnaires qui en bénéficient. Elle crée d'ailleurs une inégalité de traitement entre les retraités fonctionnaires de l'Etat et les autres catégories. A la limite, si l'on devait voter aujourd'hui une disposition de ce genre, je pense qu'on pourrait s'interroger sur sa constitutionnalité.

« En outre, il me semble que de tels dispositifs ne sont pas favorables, mes chers collègues, à l'image de l'outre-mer dans nos assemblées.

« Nous savons bien que des conditions économiques et sociales spécifiques méritent un traitement spécifique. C'est bien du ressort de la politique économique. Pour autant, les transferts rendus nécessaires par cette situation doivent-ils passer par des surrémunérations ou par des avantages sociaux de cette nature ? C'est la question que nous avons posée.

« Nous avons souhaité le débat dans les assemblées parlementaires. M. le secrétaire d'Etat a rappelé que l'Assemblée nationale a été très active sur ce sujet. Nous en avons parlé librement entre nous, avec des collègues élus de l'outre-mer. Beaucoup, au-delà des propos tenus en situation, conviennent que des dispositifs de ce genre ne pourront pas s'appliquer éternellement et qu'il faut véritablement rechercher des solutions plus pérennes et plus satisfaisantes.

« Enfin, je n'ai pas le souvenir - peut-être ai-je été inattentif - d'avoir reçu le rapport qui devait résulter de l'article 25 de la loi de finances pour 2004, rapport destiné à mesurer les effets de l'aide sur l'économie des territoires mais aussi à définir les suites à donner au rapport de la Cour des comptes, qui ne peut pas rester lettre morte.

« Mes chers collègues, il s'agit non pas d'exprimer une marque de défiance à l'encontre de nos concitoyens d'outre-mer et de nos collègues parlementaires qui font de leur mieux pour les représenter dans nos assemblées, mais, dans un contexte où les finances publiques et sociales sont particulièrement difficiles à équilibrer, de véritablement nous attaquer à ce sujet, comme nous y invite M. About.

« Dans le cadre ainsi délimité, cet amendement me semble donc utile. Il permettra de nouveau une réelle prise de conscience et sans doute un redéploiement plus équitable, plus transparent et plus contrôlable des aides, ce qui, au-delà du court terme, me semble être dans l'intérêt des départements et des territoires d'outre-mer de notre République ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel propose d'insérer un article dans le code des pensions civiles et militaires de retraite.

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

Le dispositif proposé est le suivant :

- l'indemnité temporaire ne serait pas supprimée, mais limitée dans son montant, qui serait fixé à **20 % de la pension** ;
- elle serait réservée aux fonctionnaires ayant été en poste pendant **les cinq années qui précèdent la liquidation de leur retraite** dans une de ces collectivités ;
- il serait applicable au **1^{er} janvier 2006**.

Il convient de remarquer que le taux de 20 % correspond à l'estimation de l'écart de prix entre la métropole et l'outre-mer qui a été réalisée en 2004 par l'inspection générale de l'Institut nationale des études statistiques et économiques

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

A. NE PAS ENCOURAGER LES FRAUDES

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

Notre collègue Anne-Marie Payet avait reconnu ce point lors des débats sur la loi de programme pour l'outre-mer¹ : « *Ils sont chaque année près de cinq cents à se rendre à la Réunion pour y louer ou acheter un appartement, à la seule fin de disposer d'une adresse, unique formalité indispensable à remplir pour bénéficier de l'avantage en question. Cette adresse est en général fictive, car souvent ils ne font que passer et résident en réalité en métropole. Aucun contrôle sérieux n'est effectué* ».

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

B. LE RESPECT DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ

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

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

C. UN SOUCI D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

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

La situation a depuis profondément évolué en outre-mer. La Polynésie française a développé une activité dans le tourisme de très haut niveau, la

¹ JO n° 47 du 23 mai 2003, p. 3543 et suivantes.

Nouvelle-Calédonie se dote, avec les projets de Goro et de Koniambo¹, d'une industrie de traitement du nickel parmi les plus performantes au monde. **Il n'est plus nécessaire ni souhaitable de « fausser » l'image de ces territoires au nom d'une politique de soutien de la demande qui a fait son temps.** Si le rapport de l'INSEE n'est pas exclusivement consacré à l'indemnité temporaire, il n'en ressort pas moins que l'impact de l'ensemble de ces régimes favorables des fonctionnaires sur l'économie se traduit par une hausse des prix qui ne facilite pas la vie des populations locales, et rend plus difficile le développement des entreprises.

Le rapporteur spécial de la mission « outre-mer », notre collègue Henri Torre, a noté lors de la présentation des crédits de la mission « outre-mer » en commission le 15 novembre 2005 que les besoins de l'outre-mer étaient considérables en matière d'emploi et de logement, afin de proposer aux populations locales les conditions d'une croissance équilibrée et assurée. Selon votre commission des finances, les perspectives de développement économique en outre-mer sont gênées par la survivance de ce système issu du passé, et dont le coût, considérable, gagnerait à être investi au bénéfice des populations.

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

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

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. MODIFICATION DES CRÉDITS

Aucune modification de crédit n'a été apportée par l'Assemblée nationale

B. ARTICLES RATTACHÉS

Aucun article n'est rattaché à la présente mission.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 2 novembre 2005, sous la présidence de M. François Trucy, secrétaire, puis de M. Jean Arthuis, président, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte spécial « Pensions ».

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a préalablement souligné que les observations qui allaient suivre seraient formulées au nom de la commission des finances, et qu'il en viendrait ensuite à des considérations plus personnelles.

En premier lieu, **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a indiqué que le compte d'affectation spéciale représentait plus de 45 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 17 % des crédits du budget général. Il a précisé que les dépenses de pensions constituaient la partie la plus dynamique des dépenses de personnels, les pensions civiles et militaires représentant aujourd'hui plus de 14 % du budget général.

Puis le rapporteur spécial a souligné les enjeux de la mise en place du compte d'affectation spéciale.

Il a noté que, malgré leur volume, les charges de pension étaient aujourd'hui disséminées dans le budget de l'Etat et que leur financement n'était pas identifié, en raison du principe de non-affectation des recettes, soulignant que telle était l'une des principales raisons pour lesquelles l'article 21 de la LOLF avait prévu l'instauration d'un compte de pensions, qui devait être équilibré en recettes et en dépenses. Il a ajouté, qu'à cet égard, l'abondement exceptionnel d'un milliard d'euros par l'« Etablissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom », prévu par l'article 36 du projet de loi de finances, ne devait constituer qu'un fonds de roulement, reconstitué à l'identique en fin de période.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a souligné qu'outre la clarification qui résultait de la mise en place du compte de pensions, l'enjeu majeur, pour la commission des finances, en serait la responsabilisation des gestionnaires. Il a rappelé qu'actuellement, chaque ministère « payait » pour les politiques de recrutement passées, les effectifs pensionnés étant rémunérés à partir des sections budgétaires dont ces derniers relevaient lorsqu'ils étaient en activité. Il a relevé que, désormais, les gestionnaires de programmes devraient verser, à proportion des rémunérations d'activité, une « contribution employeur », dont le taux serait calculé pour équilibrer les charges et les recettes de la principale section du compte de pensions, qui concernait les pensions civiles et militaires. Il a noté que, pour 2006, le taux d'équilibre avait ainsi été fixé à 49,9 % concernant les personnels civils, et à 100 % concernant

les personnels militaires, cette différence s'expliquant par les situations démographiques relatives de ces régimes : on comptait, aujourd'hui, pour les fonctionnaires civils, 1,6 actif pour 1 pensionné, et, pour les militaires, 0,8 actif pour 1 pensionné.

Puis il a fait remarquer que ces rapports démographiques étaient appelés à se dégrader avec, respectivement, 1,3 fonctionnaire civil actif et 0,7 militaire actif par pensionné en 2010. De ce fait, les taux de « contribution employeur » allaient rapidement augmenter.

Il a invité à mettre en parallèle cette évolution avec l'instauration de la « fongibilité asymétrique », qui ne permettait pas de redéployer des crédits vers des dépenses de personnels, insistant sur le fait que les ministères et les différents gestionnaires de programmes seraient ainsi incités à pondérer différemment leurs décisions de recrutements, non seulement en cours d'exercice, mais aussi lors des conférences budgétaires. Si de telles perspectives pouvaient satisfaire la commission des finances, il a précisé ici que, selon lui, elles se trouvaient fortement préjudiciables à l'emploi public.

Par ailleurs, **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a constaté que la démarche de responsabilisation intégrale des gestionnaires était certes avancée, mais qu'elle n'était pas parfaitement aboutie pour les trois sections du compte d'affectation spéciale « Pensions ». Il a ainsi noté que le taux de contribution des employeurs publics et semi-publics, actuellement fixé à 33 %, était anormalement bas et que, concernant les ouvriers des établissements industriels de l'Etat, la faiblesse du taux de « contribution employeur », fixé à 24 %, s'expliquait par le maintien, en complément, d'une subvention prélevée sur les différents programmes à proportion des effectifs pensionnés qui en étaient issus. Il a relevé que le maintien de taux anormalement faibles était contraire à la logique de responsabilisation des gestionnaires, même s'il convenait, sans doute, de ne pas tendre vers une répercussion intégrale des coûts réels sur les contributions. Ces dernières pouvaient, en effet, devenir dissuasives au point de s'avérer pénalisantes, voire paralysantes, pour les gestionnaires de programme. Il a fait remarquer qu'en tout état de cause, la nouvelle présentation avait permis de mettre en lumière ces cas d'asymétrie dans la formation des taux, propres à alimenter un débat constructif sur une évolution équitable des contributions.

S'agissant de la mesure de la performance, **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a noté que l'activité principale d'un régime de retraite étant de liquider et de payer les retraites de ses ressortissants, les objectifs paraissent, fort heureusement, atteints. La plupart des indicateurs existants se bornaient donc à la mesure de l'efficacité de la gestion ou de la qualité du service rendu. Cependant, il a relevé que certains d'entre eux avaient été élaborés aux seules fins de suivre l'impact de la réforme des retraites de 2003. Ainsi, il a noté que des indicateurs portant sur l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne des cotisations avaient été mis en place pour les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, ainsi que les ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Sur la présentation formelle du « bleu », **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a déclaré que les pensions constituaient des dépenses obligatoires. Dès lors, la « justification au premier euro », nouveauté introduite par la LOLF, n'apportait pas d'élément permettant ici d'engager un dialogue budgétaire fructueux. Ainsi, il a considéré que la démarche « classique », qui consistait à analyser l'évolution de la dépense, garderait son intérêt et que c'était bien l'évaluation de la dépense en 2006 qui importait, plus que sa justification au titre de chacun des pensionnés. Il a donc avancé que les « bleus » « Pensions » à venir feraient utilement apparaître la dépense constatée l'année précédente et celle prévue pour l'année en cours, cela pour les différentes recettes et dépenses des comptes concernés.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a ensuite abordé l'examen de la mission « Régimes sociaux et de retraite », indiquant au préalable qu'elle représentait 4,5 milliards d'euros de crédits et consistait à subventionner divers régimes en vue de contribuer à leur équilibre. A ce titre, il a cité la participation de l'Etat au financement du congé de fin d'activité des conducteurs routiers, la subvention d'équilibre aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP, la subvention d'équilibre aux régimes de retraite et de sécurité sociale des marins, et diverses subventions d'équilibre à des régimes en déclin démographique, comme celui des mines ou les régimes en extinction, tels que ceux de l'Imprimerie nationale ou de l'ORTF.

Il a noté que, dans le prisme de la LOLF, cette mission ne correspondait pas non plus à une politique publique pour laquelle la définition d'objectifs aurait comporté des enjeux fondamentaux en gestion. Il s'agissait, ici encore, de payer des retraites et des prestations liquidées en application de la réglementation en vigueur, objectif naturellement atteint.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a ajouté que, de même, il était difficile de poursuivre des objectifs d'« efficacité socio-économique » quand les leviers d'action en cours d'exercice étaient inexistantes, soulignant qu'en revanche, il était normal que les différents gestionnaires des régimes concernés optimisent les moyens dont ils disposaient afin de garantir le meilleur service à l'utilisateur tout en maîtrisant leurs dépenses. Il a observé que des indicateurs mesurant l'efficacité de la gestion et la qualité du service rendu avaient donc été mis en place, bien qu'aucun indicateur ne concerne les fonds paritaires gestionnaires du congé de fin d'activité et la RATP, la subvention d'équilibre qu'ils percevaient ne comprenant pas de participation aux frais de gestion.

Il a précisé que, comme pour le compte de pensions, le « bleu » « Régimes sociaux et de retraite » ne faisait pas apparaître les dépenses prévues pour l'année en cours, ni celles constatées l'année précédente, ce qui constituait une lacune importante dans le contexte du suivi de dépenses obligatoires.

Il s'est enfin étonné du retard pris dans les réponses aux deux questionnaires budgétaires, moins de la moitié d'entre elles lui étant parvenues trois semaines après la date limite fixée par la LOLF au 10 octobre.

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

Puis il a précisé que les réformes récemment intervenues aboutissaient à une perte de pouvoir d'achat préjudiciable aux retraités, d'autant plus pénalisantes qu'elles s'accompagnaient, par ailleurs, de mesures restrictives concernant l'assurance-maladie. Par ailleurs, selon lui, les ventes d'actifs immobiliers auxquelles procédaient certains régimes spéciaux de retraite allaient à l'encontre des intérêts de leurs ressortissants.

Un débat s'est alors engagé.

M. Jean Arthuis, président, a salué le travail de M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, et sa capacité à trouver le bon équilibre entre les exigences d'une présentation au nom de la commission des finances et celles tenant à ses propres convictions.

M. François Trucy s'est interrogé sur le positionnement du rapport démographique de la fonction publique de l'Etat par rapport à celui du régime général, et **M. Jean-Jacques Jégou**, après avoir rappelé, concernant l'Imprimerie nationale, les enjeux d'un adossement au régime général, a indiqué que, d'une façon générale, les régimes spéciaux en déclin étaient soutenus par des mécanismes de compensation démographique qui pénalisaient, à l'excès, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNARCL). **M. Jean Arthuis, président**, pour sa part, s'est interrogé sur les différences de taux de cotisation existant entre le régime de l'Etat et le régime général. Observant que les dépenses de fonctionnement et de gestion de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) se trouvaient en baisse de 1,5 %, il s'est enquis de l'éventualité d'une maîtrise durable de la dépense qui se serait inscrite dans la nouvelle démarche de performance.

En réponse, **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a d'abord rappelé qu'il était difficile de procéder à une comparaison directe entre les taux de cotisation de l'Etat et ceux du régime général, car les salariés du secteur privé bénéficiaient également de régimes complémentaires obligatoires au sein desquels les règles de constitution des droits étaient différentes. Au total, si, d'après lui, les taux de cotisations salariales, proches de 8 %, s'avéraient comparables, le taux de « cotisation employeur » de l'Etat, fixé à près de 50 % pour 2006, excédait largement ceux qui s'appliquaient aux employeurs du secteur privé, compris entre 19 % et 26 %. **M. Jean Arthuis**,

président, s'est alors interrogé sur les raisons d'une telle différence de taux de « cotisation employeur ». Après que **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, eut précisé que l'assiette des cotisations du régime de l'Etat était limitée à la rémunération indiciaire et excluait donc les primes, **M. Jean-Jacques Jégou** a insisté sur le fait que les heures supplémentaires ne donnaient effectivement pas lieu au versement de cotisations.

En réponse aux questions posées, **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que, dans une approche globale, le rapport démographique était aujourd'hui légèrement plus favorable dans le régime de l'Etat que dans le régime général. A l'avenir, ces ratios devaient se dégrader fortement, avec environ un cotisant pour un pensionné à l'horizon 2020, aussi bien pour l'Etat que pour le régime général. En tout état de cause, il convenait, selon lui, d'attendre les résultats du prochain rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) afin d'affiner une démarche prospective qui reposait sur des évaluations parfois relativement anciennes. Concernant la mise à contribution de la CNRACL, il a indiqué qu'elle résultait d'une application exacte des règles de compensation inter-régimes, lesquelles étaient destinées à établir une solidarité entre les régimes en fonction de leurs situations démographiques respectives. Il se trouvait que la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales bénéficiait d'un rapport démographique comparativement favorable. Cependant, il a ajouté, qu'à titre personnel, il partageait le point de vue critique formulé par **M. Jean Jacques Jégou**.

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

Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé sa position et adopté un amendement portant article additionnel après l'article 81.

ANNEXE

LES GRANDES LIGNES DE LA REFORME DES RETRAITES DU 21 AOUT 2003

Notre collègue Adrien Gouteyron a détaillé dans son rapport pour avis¹ les principales mesures de la **loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites**, dont l'objectif était d'infléchir la dérive financière des régimes de la fonction publique en établissant une nouvelle équité vis à vis des autres régimes.

Il est rappelé que la réforme, qui est entrée progressivement en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2004, concerne, selon des modalités analogues, les trois fonctions publiques (de l'Etat, territoriale et hospitalière), dont les régimes sont très proches.

Ses grandes caractéristiques sont les suivantes :

- **Un niveau de pension pour une carrière complète inchangé**

Le taux de liquidation, établi à 75 %, demeure inchangé, et s'applique à une assiette du calcul toujours égale au traitement correspondant à l'indice effectivement détenu depuis six mois.

Le pourcentage maximal de liquidation et l'assiette du calcul étant ainsi reconduits, le niveau des pensions pour une carrière complète se trouve maintenu.

- **L'augmentation de la durée de cotisation et l'instauration d'une surcote**

La durée de cotisation est portée de 150 trimestres (soit 37 années et demie) en 2003, à 160 trimestres² (soit 40 années) en 2008, l'objectif est de stabiliser³ dans le temps le rapport entre la durée d'assurance et l'espérance de vie à la retraite.

Comme l'allongement de la durée de cotisation n'aurait pas suffi, à lui seul, à infléchir les comportements en matière de départ à la retraite, il a été instauré⁴ **une décote** et une surcote⁵ dans le régime de l'Etat : **un coefficient de minoration (décote) de 1,25 % par trimestre manquant**

¹ Rapport pour avis n° 383 (2002-2003) au nom de la commission des finances.

² A l'issue de la période transitoire (2004-2008) instaurée par l'article 66 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

³ Dans cette perspective, la durée de cotisation doit être portée progressivement (y compris pour le régime général et les régimes alignés) à 41 années de 2008 à 2012, sous réserve de l'évolution des conditions démographiques, économiques et sociales. Ensuite, la stabilisation du rapport précité commanderait une augmentation plus lente de la durée de cotisation, jusqu'à 41 années et trois trimestres en 2020.

⁴ Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (2001) en avait fait une piste privilégiée pour assurer l'égalité entre les régimes.

⁵ Un mécanisme de surcote a été instauré afin d'encourager la poursuite de l'activité des fonctionnaires civils ayant atteint l'âge de 60 ans, et dont la durée d'assurance est suffisante pour obtenir le pourcentage de liquidation maximum (160 trimestres requis en 2008). Ainsi, il s'appliquera un coefficient de majoration (surcote), fixé à 0,75 % par trimestre supplémentaire, dans la limite de 20 trimestres.

s'applique au montant de la pension liquidée, dans la limite de 20 trimestres.

La réforme est d'application très progressive : l'allongement de la durée de cotisation de 37 ans et demi à 40 ans s'effectue graduellement de 2004 à 2008, tandis que la décote montera progressivement en puissance de 2006 à 2020, « relayant » l'allongement de la durée de cotisation, le dispositif transitoire étant calibré pour que la décote soit négligeable les premières années. Les tableaux suivants retracent ces évolutions, inscrites dans la loi portant réforme des retraites précitée :

Allongement progressif de la durée de cotisation

Année de la liquidation	Nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension civile ou militaire
Jusqu'en 2003	150
2004	152
2005	154
2006	156
2007	158
2008	160

Instauration progressive de la décote

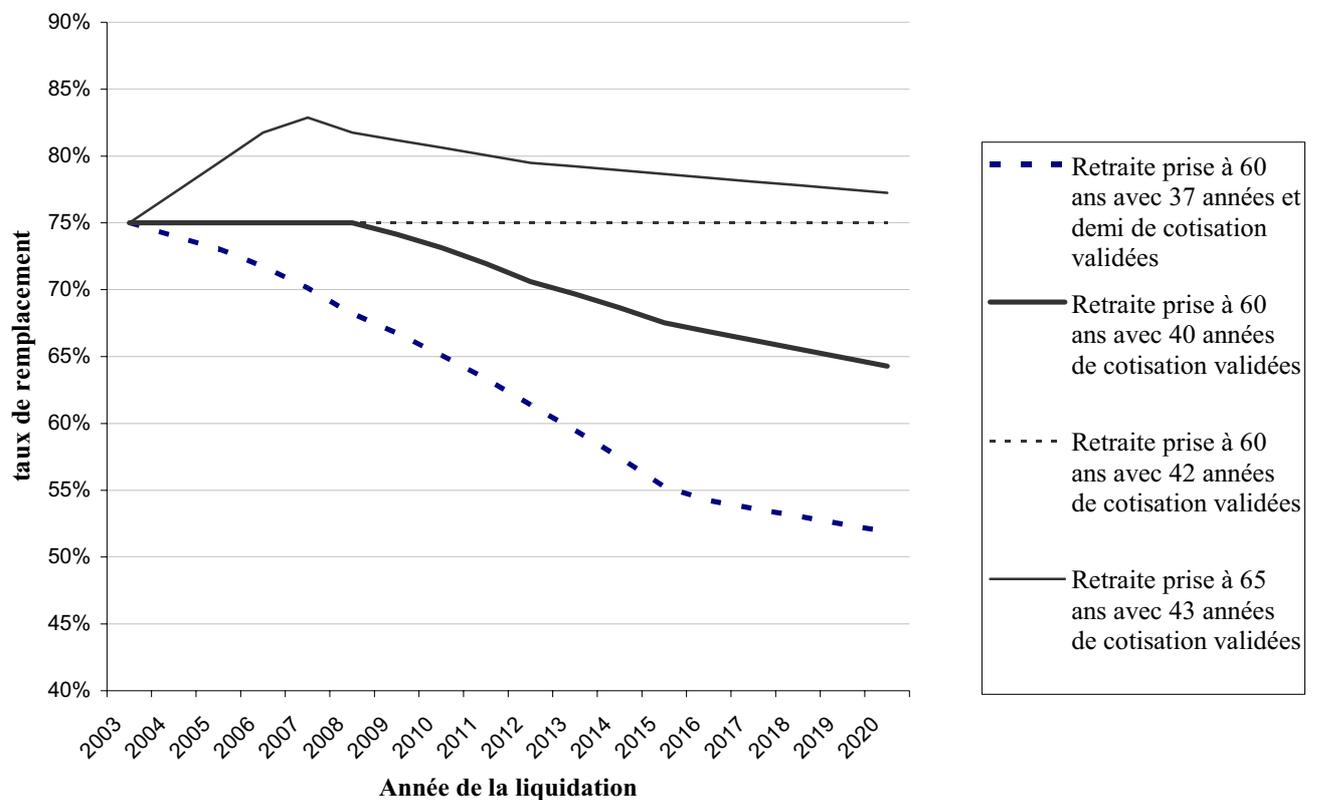
Année de la liquidation	Taux du coefficient de minoration, par trimestre manquant pour obtenir le pourcentage maximum de la pension	Age auquel le coefficient de minoration s'annule, exprimé par rapport à la limite d'âge du grade¹
Jusqu'en 2005	sans objet	sans objet
2006	0,13%	limite d'âge moins 16 trimestres
2007	0,25%	limite d'âge moins 14 trimestres
2008	0,38%	limite d'âge moins 12 trimestres
2009	0,50%	limite d'âge moins 11 trimestres
2010	0,63%	limite d'âge moins 10 trimestres
2011	0,75%	limite d'âge moins 9 trimestres
2012	0,88%	limite d'âge moins 8 trimestres
2013	1%	limite d'âge moins 7 trimestres
2014	1,13%	limite d'âge moins 6 trimestres
2015	1,25%	limite d'âge moins 5 trimestres
2016	1,25%	limite d'âge moins 4 trimestres
2017	1,25%	limite d'âge moins 3 trimestres
2018	1,25%	limite d'âge moins 2 trimestres
2019	1,25%	limite d'âge moins 1 trimestre

¹ Dans le mécanisme de la décote, si le nombre de trimestres manquant pour atteindre 160 trimestres s'avère supérieur au nombre de trimestres séparant la date de départ en retraite de la limite d'âge (65 ans dans le régime général), la décote s'applique en retenant ce dernier nombre de trimestres. Ainsi, en toute circonstance, la décote s'annule à la limite d'âge. Dans le présent dispositif transitoire, la limite d'âge est en quelque sorte « bonifiée » d'un nombre décroissant de trimestres.

La limite d'âge de droit commun étant fixée à 65 ans, l'effet de la décote est donc plafonné à quatre trimestres en 2006, à six trimestres en 2007, etc., jusqu'à 20 trimestres en 2020 pour une liquidation demandée à 60 ans.

Ainsi, force est de constater que **la réforme se déploie avec une progressivité suffisante pour modifier les comportements sans jamais véritablement « surprendre » les fonctionnaires** : plus ils sont avancés dans leur carrière, plus les modalités de liquidation de leurs pensions seront proches des précédentes. Le graphe suivant permet de rendre compte de cette progressivité, qui devrait cependant impliquer, à terme, un ajustement important des comportements :

Exemples d'évolution du taux de remplacement de la dernière rémunération hors prime
" à comportement inchangé "



• L'harmonisation des règles de liquidation

La principale iniquité vis-à-vis du secteur privé ne résidait pas dans le niveau des pensions, mais dans l'absence de décote en cas de carrière incomplète (c'est-à-dire, jusqu'en 2004, d'une durée inférieure à 150 trimestres).

Les tableaux suivants permettent de comparer, avant puis après réforme, les principales règles de liquidation du régime général et du régime de l'Etat, faisant notamment ressortir ces points d'asymétrie donnant lieu à convergence que constituent la décote et la surcote.

Comparaison des règles de liquidation avant réforme (régime général et régime de l'Etat)

REGLES DE LIQUIDATION	REGIME GENERAL	FONCTION PUBLIQUE
Âge normal de la liquidation	60 ans	60 ans¹
Durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein	40 ans	37,5 ans
Base de calcul	Moyenne des 25 meilleures années	6 derniers mois hors primes
Taux de liquidation	50 %	75 %
Modulation		
Proratisation de la pension en fonction de la durée de cotisation	La proratisation a lieu sur 37,5 ans (150 trimestres) : il est donc pratiqué un abattement de 2,66 % (= 100 / 37,5) sur la pension à taux plein par année manquante pour atteindre les 37,5 ans	
Décote	Il est en outre pratiqué une décote de 10 % par année manquante pour atteindre 40 ans (160 trimestres) de cotisation, ou² 65 ans, cette décote étant plafonnée à 50 %.	non
Surcote	Au delà de 65 ans, une surcote de 10 % par an est appliquée ; le taux de liquidation ne peut toutefois excéder 50 %	non

Comparaison des règles de liquidation après réforme (régime général et régime de l'Etat)

REGLES DE LIQUIDATION	REGIME GENERAL	FONCTION PUBLIQUE
Durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein	40 ans	40 ans³
Modulation		
Proratisation de la pension en fonction de la durée de cotisation	La proratisation a lieu sur 40 ans⁴ (160 trimestres) : il est donc pratiqué un abattement de 2,5 % (= 100 / 40) sur la pension à taux plein par année manquante pour atteindre les 40 ans	
Décote	Il est en outre pratiqué une décote⁵ de 5 % par année manquante pour atteindre 40 ans (160 trimestres) de cotisation, ou¹ 65 ans, cette décote étant plafonnée à 25 % (20 trimestres pris en compte)	
Surcote	Au delà de 60 ans et de 40 ans de cotisations, une surcote de 3 % par an est appliquée	Au delà de 60 ans et de 40 ans de cotisations, une surcote de 3 % par an est appliquée, dans la limite de 15 % (20 trimestres pris en compte)
Maintien en activité au delà de la limite d'âge (65 ans sauf services actifs)	Sans objet	Si le pourcentage maximal de la pension n'est pas obtenu à la limite d'âge, possibilité de prolonger l'activité dans la limite de 10 trimestres

¹ 55 ans (exemple : policier) voire 50 ans (exemple : infirmière) pour les personnels classés en « service actif » (emplois dangereux ou pénibles).

² Il est retenu le calcul le plus favorable.

³ Augmentation progressive de la durée de cotisation de 37 ans et demi en 2003 à 40 ans en 2008.

⁴ Augmentation progressive de la durée de cotisation de 37 ans et demi en 2003 à 40 ans en 2008. La valeur de l'annuité s'établira alors à 1,875 % (= 75 % / 40).

⁵ L'atténuation du régime de la décote dans le régime général devant en ramener le taux annuel de 10 % à 5 % s'effectue progressivement jusqu'en 2013 au rythme de 0,5 points par an. Son instauration dans les régimes de la fonction publique s'effectuera progressivement de 2005 à 2020.

• **L'unification des mécanismes de revalorisation des pensions**

Les pensions étaient revalorisées par une indexation sur la valeur du point d'indice cumulée, le cas échéant, au dispositif de revalorisation de l'ancien article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de l'Etat qui permettait, à l'occasion de réformes statutaires applicables aux actifs, de réviser les pensions des retraités s'étant trouvés appartenir aux mêmes corps au moment de leur cessation d'activité.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le pouvoir d'achat des pensions est garanti par référence à l'évolution de l'indice des prix constaté chaque année -ce que n'assurait pas la référence à la valeur du point d'indice- et dans des conditions de parfaite égalité -que n'assurait pas l'application de l'article L. 16 précité- pour l'ensemble des agents. Les revalorisations suivent ainsi les mêmes règles que pour les pensionnés du secteur privé².

• **Les autres éléments de la réforme des retraites de la fonction publique**

1) Les modifications résultant de la conciliation des avantages familiaux avec les exigences communautaires

a) Le remplacement de la bonification pour enfants

La mise en œuvre du **principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes** a conduit à modifier les modalités de la bonification pour enfant accordée aux femmes fonctionnaires, qui se trouvait en contravention³ à ce principe.

Cet avantage, qui prend la forme d'une **bonification d'un an par enfant** des années de services effectuées, est **remplacé**, pour les enfants nés ou adoptés à partir du 1^{er} janvier 2004, par une **validation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité** effectivement consacrées à l'éducation d'un enfant ou aux soins donnés à un enfant malade, **dont le bénéfice est étendu aux hommes**. La période totale ainsi validée peut désormais atteindre une durée de trois ans par enfant, jusqu'à son huitième anniversaire.

¹ Il est retenu le calcul le plus favorable.

² A long terme, il est a priori difficile d'évaluer ce qu'impliquera pour les pensionnés de la fonction publique, et, symétriquement, pour les régimes de la fonction publique, la fin de l'indexation des pensions sur la valeur du point, en terme de gain ou de perte. Il peut être avancé que la nouvelle indexation protégera les pensionnés d'un changement de politique salariale qui privilégierait les primes et les mesures particulières au détriment de l'augmentation de la valeur du point, et qu'à l'inverse, elle limiterait les incidences budgétaires d'une politique active de revalorisation de la fonction publique qui se baserait essentiellement sur la valeur du point. Naturellement, il ne peut être exclu, à terme, que ce mode de revalorisation n'induisse un certain « décrochage » du pouvoir d'achat des pensions par rapport à l'évolution générale des salaires. Lors de la réforme des retraites, l'évaluation de l'impact de cette mesure, qui devait procurer plus de 4 milliards d'euros d'économie à l'horizon 2020, étaye cette hypothèse.

³ CJCE, Griesmar c/France, 29 novembre 2001 ; CE Griesmar, 29 juillet 2002.

Toutefois, une **majoration de durée d'assurance de 6 mois** est réservée aux **femmes fonctionnaires pour chacun des enfants qu'elles ont mis au monde** postérieurement à leur recrutement.

b) L'adaptation des autres avantages familiaux

Sur le fondement du même principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, la possibilité de bénéficier d'un départ anticipé lorsque le fonctionnaire ou son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une profession quelconque, est également étendue aux hommes. De même, les modalités de l'attribution d'une **pension de réversion** actuellement accordées aux veuves de fonctionnaires sont étendues aux veufs de fonctionnaires. Enfin, l'article 136 de la loi de finances rectificative pour 2004 a mis en conformité le dispositif permettant un **départ anticipé¹ aux mères de trois enfants en l'ouvrant aux hommes** et aux femmes **sous condition d'interruption d'activité** à l'occasion de la naissance ou de l'accueil de l'enfant.

Il est à noter que **la majoration² de pension accordée aux parents de trois enfants** demeure inchangée, s'adressant indifféremment aux femmes et aux hommes.

c) La refonte du minimum garanti

Le montant de référence servant à la détermination du minimum garanti est fixé à un niveau supérieur de 5 % au niveau actuel, soit 993 euros, sa valeur étant exprimée sur la base de l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004. Le minimum garanti ne représente 100 % du montant de référence qu'à la condition d'avoir accompli 40 années de services, afin d'inciter les personnels à prolonger leur activités.

En contrepartie, le nouveau dispositif se révèle moins favorable pour les fonctionnaires dont la durée de cotisation oscille autour de 25 années. Par exemple, pour 25 années de cotisation, à partir de 2013 (terme du dispositif transitoire), il sera attribué 82,5 % de ce montant de référence contre 100 % aujourd'hui.

2) La création d'un régime public de retraite additionnelle pour les fonctionnaires

Le régime de rémunération applicable aux fonctionnaires présente la spécificité de comprendre, le cas échéant, des primes ou indemnités qui n'entrent pas dans l'assiette de calcul de la retraite. Aussi la réforme comporte-t-elle la mise en place d'un régime public par répartition, dont les ressources sont constituées de cotisations au taux de 10 % sur une assiette composée des primes et indemnités non prises en compte dans l'assiette de

¹ A partir de 15 années de service. La décote doit cependant s'appliquer.

² Majoration de 10 %, puis de 5 % supplémentaires par enfants à partir du quatrième. La majoration totale est écartée, la pension liquidée ne pouvant excéder le dernier traitement brut.

calcul de la retraite plafonnées à 20 % du traitement indiciaire brut total, versées à égalité par les salariés et les employeurs, et dans lequel les droits s'acquièrent sous forme de points.

3) La prise en compte des carrières longues

L'article 23 de la loi portant réforme des retraites a ouvert la possibilité d'un départ anticipé pour les assurés ayant commencé leur activité un certain âge ; le décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés ayant commencé à travailler jeune et eu une longue carrière, a instauré un droit au départ anticipé à compter du 1^{er} janvier 2004, suivant des conditions reprises par le tableau suivant :

Conditions du droit à départ anticipé dans le régime général

Date d'ouverture	Âge du début de carrière	Âge de départ	Durée d'assurance validée	Durée d'activité ayant donné lieu à cotisation
1 ^{er} janvier 2004	moins de 16 ans	56 ans ou 57 ans	42 ans	42 ans
1 ^{er} janvier 2004	moins de 16 ans	58 ans	42 ans	41 ans
1 ^{er} janvier 2004	moins de 17 ans	59 ans	42 ans	40 ans

Dans le cadre de la réforme des retraites, qui tend à unifier les règles de liquidation des différents régimes obligatoires, publics et privés, il aurait été anormal d'instaurer un dispositif en faveur des « carrières longues » qui n'eût pas profité aux fonctionnaires, ces derniers connaissant, au surplus, l'extinction progressive du congé de fin d'activité (CFA), décidée en loi de finances pour 2003.

Ainsi, l'article 119 de la loi de finances pour 2005 a introduit dans le code des pensions civiles et militaires de retraite un **article L. 25 bis nouveau**, aux fins de mise en place d'un nouveau dispositif accordant aux fonctionnaires le bénéfice du départ anticipé en retraite pour carrière longue.

Les caractéristiques de ce dispositif sont retracées par le tableau suivant, qui fait apparaître, **pour seule différence avec le régime général, une mise en œuvre progressive :**

Conditions du droit à départ anticipé dans le régime de l'Etat

Date d'ouverture	Âge du début de carrière	Âge de départ	Durée d'assurance validée	Durée d'activité ayant donné lieu à cotisation
1 ^{er} janvier 2008	moins de 16 ans	56 ans ou 57 ans	42 ans	42 ans
1 ^{er} juillet 2006	moins de 16 ans	58 ans	42 ans	41 ans
1 ^{er} janvier 2005	moins de 17 ans	59 ans	42 ans	40 ans

4) La prise en compte de la situation de certaines catégories

D'une part, des mesures spécifiques sont prévues pour permettre une seconde carrière aux enseignants, dont certains ressentent, selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *un besoin de renouvellement professionnel et une aspiration à changer de métier entre 40 et 50 ans* ».

D'autre part, il est prévu d'accorder une majoration de durée d'assurance d'un dixième aux personnels des services actifs de la fonction publique hospitalière dont la limite d'âge est d'au moins 60 ans, pour les agents atteignant leur âge d'ouverture des droits à partir de 2008.

5) Mesures diverses

- La procédure de validation des services auxiliaires est accélérée;
- le rachat des d'années d'études est organisé ;
- la possibilité est offerte aux fonctionnaires travaillant à temps partiel de verser une cotisation majorée en vue d'augmenter la durée des services admissibles en liquidation ;
- les modalités de l'attribution d'une pension de réversion actuellement accordées aux veuves de fonctionnaires sont étendues aux veufs de fonctionnaires en application du principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes ;
- en vue de favoriser l'allongement de la durée d'activité, le régime de cumul d'un emploi et d'une pension est modifié, et des possibilités de maintien en activité au delà de la limite d'âge sont offertes ;
- les modalités de travail à temps partiel pour élever un enfant sont assouplies ;
- le régime de la cessation progressive d'activité est adapté et modulé, tandis que les droits des fonctionnaires bénéficiant d'un congé de fin d'activité sont préservés, ainsi que ceux des fonctionnaires affectés à France Telecom bénéficiant d'un congé de fin de carrière.