

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 23

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PENSIONS

Rapporteur spécial : M. Francis DELATTRE

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	7
A. UNE DIMINUTION APPARENTE DES CRÉDITS DE LA MISSION COMPTE TENU DE MESURES DE PÉRIMÈTRE.....	8
1. <i>La suppression des contributions exceptionnelles au CAS « Pensions »</i>	10
2. <i>La non reconduction des produits exceptionnels dont le régime de la SEITA a bénéficié en 2012</i>	11
3. <i>La fin du financement temporaire de la Caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte</i>	11
B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES DIFFÉRENTES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE.....	13
1. <i>Une augmentation des subventions d'équilibre des régimes de retraite de la SNCF, de la RATP et de la SEITA</i>	13
2. <i>Une diminution des autres dotations</i>	13
3. <i>Un poids important dans les recettes des régimes spéciaux</i>	14
C. LA NOUVELLE PROGRAMMATION TRIENNALE 2013-2015.....	14
1. <i>Une progression des crédits de la mission de 4,6 % sur le nouveau triennal</i>	14
2. <i>Une programmation pluriannuelle, jusqu'à présent, jamais respectée</i>	15
D. L'EFFET INCERTAIN DES RÉFORMES DE 2008 ET DE 2010 SUR L'ÉVOLUTION À VENIR DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE.....	16
1. <i>Une convergence progressive avec la fonction publique</i>	16
a) <i>Rappel des principes de la réforme de 2008</i>	17
b) <i>Une application à compter de 2017 de la réforme des retraites de 2010</i>	17
c) <i>Des spécificités qui demeurent</i>	18
2. <i>L'effet des réformes en partie absorbé par les « mesures d'accompagnement »</i>	18
a) <i>Des gains annuels modestes pour les caisses de retraite et l'Etat</i>	18
b) <i>Une majoration du coût salarial dans les deux entreprises concernées</i>	20
c) <i>« Un bilan économique global incertain »</i>	20
3. <i>Quelles nouvelles pistes de réforme ?</i>	21
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »	22
A. L'ÉVOLUTION DU POIDS DES PENSIONS DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT.....	22
1. <i>La programmation pluriannuelle 2013-2015</i>	22
a) <i>L'augmentation des charges de pensions</i>	22
b) <i>L'évolution des crédits sur la période 2013-2015</i>	23
2. <i>L'actualisation des données relatives au besoin de financement et aux engagements de l'Etat au titre des retraites</i>	24
a) <i>Le besoin de financement à long terme</i>	24
b) <i>Les engagements de l'Etat au titre des retraites</i>	27

B. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » RETRACE LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L’ÉTAT	28
1. <i>La création du compte d’affectation spéciale : un facteur de lisibilité introduit par la LOLF</i>	28
2. <i>Une reconstitution du fonds de roulement du CAS conforme aux recommandations de votre rapporteur spécial</i>	30
3. <i>Des dépenses en progression de 2,7 %</i>	33
4. <i>La gestion par le service des retraites de l’Etat</i>	35
C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	35
1. <i>Le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d’invalidité »</i>	35
a) <i>Une prise en compte de l’impact de la réforme des retraites représentant une économie estimée à 1,3 milliard d’euros en 2014</i>	35
b) <i>Une progression dynamique des dépenses sous le double effet des départs en retraite et de la revalorisation des pensions</i>	37
c) <i>La mesure de la performance</i>	39
2. <i>Le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l’Etat »</i>	40
3. <i>Le programme 743 « Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »</i>	41
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	47
EXAMEN EN COMMISSION	49

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

• Les crédits inscrits dans la mission « Régimes sociaux et de retraite » s'élèvent pour 2013 à **6,54 milliards d'euros** en AE et en CP. La **diminution apparente** des dotations de la mission par rapport à 2012 **s'explique par des mesures de périmètre**. Une fois ces éléments « neutralisés », **les moyens de la mission augmentent de 1,1 %**.

• **Votre rapporteur spécial accueille favorablement l'absence, pour 2013, d'abondement du CAS « Pensions » via la mission « Régimes sociaux et de retraite »** : il avait, en effet, critiqué cette commodité technique dans son rapport d'information de juillet dernier sur le CAS « Pensions »¹.

• **Le taux global de progression des crédits de la mission masque des évolutions contrastées des dotations versées à chacun des régimes** : si les subventions d'équilibre des régimes de retraite de la SNCF, de la RATP et de la SEITA augmentent, les dotations aux autres régimes diminuent. S'agissant plus particulièrement du **régime des marins**, la subvention d'équilibre ne compensera que partiellement le déséquilibre entre les charges et les produits prévisionnels de l'établissement national des invalides de la marine, ce qui conduira ce dernier à **mobiliser son fonds de roulement à hauteur de 47 millions d'euros**.

• La Cour des comptes, dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2012, a confirmé les craintes émises de longue date par la commission des finances, selon lesquelles **les réformes de 2008 et de 2010 sur les régimes spéciaux n'auront qu'un effet très progressif et relativement limité sur le montant des subventions d'équilibre versées dans le cadre de la présente mission**. Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'occasion de l'examen de la présente mission en séance publique, **le Gouvernement puisse indiquer si de nouvelles pistes de réforme sont actuellement étudiées pour assurer la pérennité de ces régimes**.

• Les dépenses du **compte d'affectation spéciale « Pensions »** (CAS Pensions) s'élèveront à **56,1 milliards d'euros**, contre 54,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012 (41,64 milliards d'euros étant notamment consacrés aux pensions civiles et 10,02 milliards d'euros aux pensions militaires).

• Un excédent de 659 millions d'euros sur le CAS « Pensions » lui permet de **reconstituer (à hauteur de 1,25 milliard d'euros fin 2013) son fonds de roulement**, lequel lui permet de faire face aux besoins de gestion en trésorerie. Ce réabondement répond à une recommandation formulée par votre rapporteur spécial suite à sa mission de contrôle budgétaire sur le CAS « Pensions ».

• Pour ne pas fragiliser la trésorerie du CAS « Pensions », il est souhaitable de **publier dans les meilleurs délais le décret prévoyant des majorations de retard** en cas de non-versement dans les délais des contributions des ministères employeurs au CAS « Pensions ».

¹ Rapport d'information n° 652 (2011-2012).

• Afin d'assurer l'équilibre du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » et de permettre la reconstitution du fonds de roulement du CAS « Pensions », le projet de loi de finances pour 2013 prévoit des **augmentations des taux de contribution employeur de l'Etat de 68,59 % à 74,28 % (soit + 8,3 %) pour les pensions de retraite des civils**, et de 121,55 % à 126,07 % (soit + 3,7 %) **pour les pensions militaires**.

• En outre, le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse prévoit l'augmentation des taux de cotisations salariale et patronale afin de financer l'élargissement du dispositif « carrières longues », à raison d'une augmentation de 0,25 point à raison de 0,10 point dès le 1^{er} novembre 2012 puis de 0,05 point par an en 2014, 2015 et 2016.

• Votre rapporteur spécial appuie la poursuite des travaux en cours, tendant à **l'établissement d'un nouvel indicateur de performance mesurant le coût complet de la fonction « pensions »**.

• Le maintien de structures au sein des ministères employeurs redondantes avec le service des retraites de l'Etat (SRE) réduit considérablement les gains de productivité attendus de la mise en place du service des retraites de l'Etat.

• Pour économiser les coûts de gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire, votre rapporteur spécial recommande d'**affecter la totalité des traitements aux sociétés d'entraide de la Légion d'honneur et de la médaille militaire en l'absence de réponse de l'intéressé**, au terme d'un certain délai.

*Les délais limites de réponse des ministères aux questionnaires budgétaires de votre rapporteur spécial étaient fixés au 10 octobre 2012 par l'article 49 de la LOLF. A cette date, **seulement 75 % des réponses avaient été transmises pour le questionnaire relatif au compte d'affectation spéciale « Pensions »** et 100 % des réponses avaient été transmises s'agissant de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».*

I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

La mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace les subventions d'équilibre versées par l'Etat à certains régimes spéciaux. Elle est composée de trois programmes :

- le **programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »**, qui reçoit principalement les crédits destinés à assurer l'équilibre des caisses autonomes de retraite de la SNCF et de la RATP ;

- le **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**, qui vise à financer, *via* l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), le régime spécial de sécurité sociale des marins (pensions de retraite et mesures d'action sociale et sanitaire) ;

- le **programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »**, qui regroupe plusieurs régimes en rapide déclin démographique (caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale, des régies ferroviaires d'outre-mer et de l'Office de radiodiffusion et télévision française).

Comme le rappelle le projet annuel de performances, les régimes spéciaux, dont il est question dans la présente mission, sont pour la plupart très anciens et se caractérisent tous par un **fort déséquilibre entre, d'une part, le nombre de cotisants et, d'autre part, le nombre de pensionnés**. Ce déséquilibre est maximal pour les régimes dits « fermés »¹, comme celui des mines ou de la SEITA, et est très important pour les régimes des marins, de la SNCF et de la RATP.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des ratios démographiques de ces principaux régimes².

¹ Les pensions de retraite de ces régimes sont toujours servies mais sans nouvel adhérent.

² S'agissant des régimes de retraite de l'Imprimerie nationale, de la caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer et de l'Office de radiodiffusion et télévision française (ORTF), ils sont, quant à eux, considérés comme quasiment « éteints » puisqu'ils n'enregistrent que quelques centaines, voire quelques dizaines, de bénéficiaires (on compterait ainsi, en 2013, 3 affiliés au régime de l'Imprimerie nationale, 189 bénéficiaires de la caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer et 202 bénéficiaires du régime de l'ORTF).

Ratios cotisants/retraités des principaux régimes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SNCF	0,68	0,67	0,67	0,67	0,68	0,68	0,67	0,68
RATP	1	1	1,01	1	0,98	0,99	0,96	0,95
Marins	-	-	-	-	-	-	0,27	0,25
Mines	-	-	-	-	-	0,02	0,02	0,02
SEITA	-	-	-	-	-	-	0,04	0,04

Source : d'après les données des PAP 2013 et des années antérieures relatifs à la présente mission

Cette spécificité conduit l'Etat, dans une logique de solidarité nationale, à verser à ces régimes **une subvention d'équilibre destinée à combler l'écart entre, d'une part, les prestations servies et, d'autre part, les produits reçus par ces derniers.**

A. UNE DIMINUTION APPARENTE DES CRÉDITS DE LA MISSION COMPTE TENU DE MESURES DE PÉRIMÈTRE

Le montant global des crédits inscrits dans la présente mission pour 2013 est de **6,54 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), répartis comme indiqué dans le tableau ci-après.

Au regard de ces données, les crédits de la mission diminueraient ainsi de 1,1 % par rapport à 2012. Néanmoins, il convient de neutraliser deux **mesures de périmètre** intervenues entre la loi de finances (LFI) pour 2012 et le présent projet de loi de finances (PLF) :

- d'une part, la suppression des contributions exceptionnelles au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » (250 millions d'euros en 2012) ;

- d'autre part, la non reconduction des produits exceptionnels dont a bénéficié en 2012 le régime de retraite de la SEITA (103 millions d'euros) qui ont diminué d'autant la subvention d'équilibre nécessaire à ce régime cette même année.

« En neutralisant » ces deux éléments (décrits ci-dessous), les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraites » augmentent de 1,1 % entre 2012 et 2013.

Répartition des crédits par programme et action

(en euros)

Intitulé du programme et de l'action	Crédits de paiement			
	Exécution 2011	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	Variation 2012/2013
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 934 481 534	4 080 200 000	4 184 360 969	+2,6 %
Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 207 515 586	3 359 100 000	3 408 820 790	+1,5 %
Régime de retraite du personnel de la RATP	531 500 000	552 000 000	614 570 179	+11,3 %
Autres régimes ¹	195 465 948	169 100 000	160 970 000	-4,8 %
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	817 999 991	856 456 092	840 000 000	-1,9 %
Pensions de retraite des marins	817 999 991	849 278 092	833 840 000	-1,8 %
Action sanitaire et sociale des marins	-	7 178 000	6 160 000	-14,2 %
Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 607 024 956	1 682 050 000	1 518 927 830	-9,7 %
Versements au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 223 014 000	1 371 580 000	1 348 927 830	-1,6 %
Régime de retraite de la SEITA	140 091 090	55 500 000	165 510 000	+198,2 %
Caisse des retraites de l'imprimerie nationale	45 015	70 000	70 000	-
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	3 934 797	4 300 000	3 900 000	-9,3 %
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	521 000	600 000	520 000	-13,3 %
Contributions exceptionnelles au compte d'affectation spéciale « Pensions »	225 744 000	250 000 000	-	-
Caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte	13 675 054	-	-	-
Total	6 359 506 481	6 618 706 092	6 543 288 799	-1,1%
Neutralisation de la contribution au CAS « Pensions » en 2012		6 368 706 092	6 543 288 799	+2,7 %
Neutralisation de la contribution au CAS et des produits exceptionnels dont a bénéficié le régime de la SEITA en 2012		6 471 706 092	6 543 288 799	+1,1 %

Source : d'après le rapport annuel de performance pour 2011 et le projet annuel de performances pour 2013

¹ Il s'agit des congés de fin d'activité et des compléments de retraite dans le secteur du transport routier ainsi que des pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer.

1. La suppression des contributions exceptionnelles au CAS « Pensions »

Bien que décrite comme exceptionnelle dans la LFI pour 2011, **une nouvelle contribution de 250 millions d'euros au CAS « Pensions » avait été inscrite sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » dans la LFI pour 2012.**

Cette dépense était présentée comme une provision pour pallier un **éventuel manque de recettes de cotisations du CAS.**

Dans son rapport d'information de juillet dernier¹, votre rapporteur spécial, s'appuyant sur les remarques de la Cour des comptes, avait critiqué ce procédé, soulignant **la nature très différente des dépenses retracées dans le CAS « Pensions » par rapport aux crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite »** (*cf.* encadré suivant).

Les contributions exceptionnelles au CAS « Pensions », « une commodité technique »

« Outre qu'il perturbe la lecture de l'exécution de la mission (la contribution au « CAS Pensions » explique 70 % de la surexécution observée sur la mission en 2011), l'abondement du CAS « Pensions » par des crédits du budget général soulève plusieurs interrogations, soulignées également par la Cour des comptes², en particulier la question de la « *nature fondamentalement différente de cette dépense* » par rapport aux crédits de la mission. »

« La mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace, en effet, des subventions d'équilibre versées à des régimes de retraite en déséquilibre démographique. « *Dans le cas des contributions au CAS « Pensions », il s'agit d'une commodité technique d'alimentation des recettes du CAS visant à compenser en gestion un écart entre la prévision et l'évolution effective de l'assiette des contributions employeurs à la charge des différents ministères* ».

Source : rapport d'information n° 652 (2011-2012) précité

Pour 2013, **aucune procédure de ce type n'est prévue, ce que votre rapporteur spécial accueille favorablement puisqu'il s'agissait de l'une de ses préconisations dans son rapport précité** : en effet, l'ajustement entre les recettes et les dépenses du CAS « Pensions » doit être opéré par une augmentation des « taux de contributions employeurs » du compte, et non par des abondements en provenance du budget général de l'Etat.

¹ Rapport d'information n° 652 (2011-2012) : « Le CAS « Pensions », un outil de transparence au service de la LOLF ? »

² Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite ».

2. La non reconduction des produits exceptionnels dont le régime de la SEITA a bénéficié en 2012

En 2012, la subvention versée au régime de la SEITA n'a représenté que 55,5 millions d'euros, soit un tiers des ressources du régime, contre 87 % en 2011. Cette évolution s'expliquait par l'inscription d'importants **produits exceptionnels** (à hauteur de 103 millions d'euros) dans les comptes prévisionnels 2012 du régime¹.

Comme l'avait souligné votre rapporteur spécial lors de l'examen de la présente mission en PLF pour 2012², **cette mobilisation de ressources ne pouvait qu'être ponctuelle** et minorait d'autant, à titre exceptionnel, la subvention d'équilibre qui devait être versée par l'Etat au régime de la SEITA.

De fait, pour 2013, la subvention versée à ce régime (165,5 millions d'euros) retrouve un niveau plus proche de celle versée en 2010 (140 millions d'euros).

3. La fin du financement temporaire de la Caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte

Une troisième mesure affecte, enfin, le périmètre de la mission par rapport aux exercices 2011 et 2012 : **la fin de l'utilisation temporaire de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour assurer le versement des pensions des retraités de la caisse de retraite des fonctionnaires de la collectivité de Mayotte (CRFM).**

En effet, dans le cadre de la départementalisation de Mayotte, les fonctionnaires de cette collectivité ont été intégrés dans les trois fonctions publiques d'Etat, hospitalière et territoriale, entraînant un basculement de leurs cotisations pour pensions vers le CAS « Pensions » ou la CNRACL.

En revanche, en raison de retards pris dans l'élaboration de certains textes, les pensionnés de ce régime n'ont pu être immédiatement « affiliés » au régime de droit commun des pensionnés des trois fonctions publiques. **La CRFM doit donc continuer à verser des pensions alors qu'elle n'a plus de cotisants**, d'où le recours temporaire à la solidarité nationale, *via* l'ouverture de crédits dans le cadre de la présente mission.

¹ Comme le rappelle le projet annuel de performances de la mission, « lors du processus de privatisation de la SEITA, l'entreprise a versé au régime une soulte de 62 millions d'euros. L'échéancier de mobilisation de ces ressources prévoyait une montée en charge progressive des prélèvements. *De facto*, les sommes prévues chaque année pour contribuer au financement du régime étaient inférieures aux gains issus de la gestion de ces actifs. Ce mécanisme a permis la croissance de la valeur de ce portefeuille qui devrait s'élever à 103,4 millions d'euros fin 2011. Il a été décidé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, de mobiliser en une seule fois la valeur du portefeuille ».

² Rapport général n° 107 (2011-2012), annexe 22.

La loi de finances rectificative de décembre 2011 a ainsi prévu **l'ouverture de 14 millions d'euros à ce titre**. Une action spécifique au sein du programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » a, par ailleurs, été créée.

En LFI pour 2012, aucun crédit n'a été prévu à cet effet. Néanmoins, d'après les informations recueillies auprès du ministère chargé du budget, **un décret de transfert entre les programmes 198 et 195 a permis de redéployer 14,6 millions d'euros pour le financement de la CRFM**. Ce point est confirmé par l'étude d'impact de l'article 37 du PLF pour 2013 (relatif à la prise en charge par le service des retraites de l'Etat (SRE) des pensions versées aux agents ayant acquis des droits à la CRFM), qui indique : *« avant l'extinction de la CRFM suite au futur transfert définitif des agents, le ministère de l'économie et des finances a, en 2011 comme en 2012, procédé à un financement provisoire afin de permettre à la caisse de continuer à assurer le versement des pensions. Ce financement résulte d'une subvention exceptionnelle de l'Etat, financée par le programme n° 195 « Régimes de retraites des mines, de la SEITA et divers » de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ».*

En PLF pour 2013, aucun crédit n'est ouvert au sein de la mission puisque l'article 37 précité du projet de loi de finances prévoit les conditions de reprise en gestion et le paiement des pensions des agents relevant de l'ex-CRFM par le SRE à compter du 1^{er} janvier 2013.

L'ensemble de ce dispositif, assez complexe, est justifié par le ministère chargé du budget par le retard pris dans l'élaboration des textes nécessaires à ce transfert, qui n'avait pas été anticipé. Néanmoins, dès 2008, dans leur rapport d'information¹, nos collègues Jean-Jacques Hyst, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne avaient soulevé cette probable difficulté.

Enfin, il peut être relevé que, jusqu'à présent, c'est l'Etat, *via* la mission « Régimes sociaux et de retraite », qui assure le financement provisoire de la CRFM. Or la CNRACL est également concernée pour la part des agents de Mayotte relevant de la fonction publique hospitalière et territoriale.

C'est pourquoi, une convention Etat/CNRACL est en cours d'élaboration, afin de préciser **les modalités de remboursement de l'Etat par la CNRACL au titre des avances que ce dernier a consenties, procédure que votre rapporteur spécial suivra attentivement**.

¹ *Rapport d'information n° 115 (2008-2009) – « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités ».*

B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES DIFFÉRENTES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE

Comme indiqué ci-dessus, les crédits de la mission, après neutralisation de mesures de périmètre, augmentent de 1,1 % entre 2012 et 2013. **Ce taux global de progression masque néanmoins des évolutions très différentes des dotations versées à chacun des régimes.**

1. Une augmentation des subventions d'équilibre des régimes de retraite de la SNCF, de la RATP et de la SEITA

Comme l'illustre le tableau précédent, **trois régimes spéciaux – représentant 64 % des crédits de la mission –, voient leur subvention d'équilibre augmenter entre 2012 et 2013 :**

- la subvention versée au régime de retraite du personnel de la SNCF enregistre une hausse de 1,5 % ;

- celle accordée au régime de retraite du personnel de la RATP connaît une progression de 11,3 % ;

- quant à la subvention dont bénéficie le régime de retraite de la SEITA, elle triple entre 2012 et 2013. Cela s'explique, comme indiqué précédemment, par la non-reconduction des produits exceptionnels dont a bénéficié ce régime en 2012 qui ont mécaniquement, cette année-là, diminué la subvention d'équilibre nécessaire.

Votre rapporteur spécial note que les subventions inscrites au sein de la présente mission pour les régimes de retraite du personnel de la SNCF et de la RATP sont **cohérentes avec les données prévisionnelles de la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2012** sur la situation financière des régimes spéciaux.

2. Une diminution des autres dotations

En revanche, **les subventions d'équilibre versées aux autres régimes de la mission enregistrent une baisse.** Ainsi en est-il du régime de retraite des marins¹ (-1,9 %), de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (-1,6 %), de la caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer (-9,3 %) et du régime de l'ORTF (-13,3 %).

S'agissant plus particulièrement du régime des marins, il peut être noté que **la subvention d'équilibre prévue pour 2013 (840 millions d'euros) ne compensera que partiellement le déséquilibre** entre les charges et les produits prévisionnels de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), ce qui conduira ce dernier à **mobiliser son fonds de roulement à**

¹ Pensions et action sanitaire et sociale.

hauteur de 47 millions d'euros. Selon les données recueillies par votre rapporteur spécial, le montant des réserves de l'établissement permettra de faire face à cette opération (le fonds de roulement de l'ENIM était évalué à 234 millions d'euros au 1^{er} janvier 2012).

3. Un poids important dans les recettes des régimes spéciaux

En tout état de cause, les subventions d'équilibre versées par l'Etat représentent **une part substantielle des ressources des différents régimes** : un peu plus de la moitié du budget de la caisse autonome de la RATP, plus de 60 % de celui de la caisse autonome de la SNCF et trois-quarts des produits des régimes des marins et des mines. En 2013, la subvention versée au régime de la SEITA représentera la quasi-totalité des ressources du régime.

Part de la subvention de l'Etat dans le budget des principales caisses de retraite relevant de la mission « Régimes sociaux et de retraite »

(en millions d'euros)

	Subvention de l'Etat	Total des produits	Part de la subvention de l'Etat dans le régime
Caisse autonome de la SNCF	3 409	5 386	63,3 %
Caisse autonome de la RATP	615	1 081	56,9 %
Régime de retraite des marins*	840	1 131	74,2 %
Fonds de retraite des mines	1 349	1 746	77,2 %
Retraités de la SEITA	166	169	98,2 %

* Total des recettes de la seule « section » vieillesse et action sanitaire et sociale de l'ENIM

Source : d'après les données du PAP 2013 de la présente mission

C. LA NOUVELLE PROGRAMMATION TRIENNALE 2013-2015

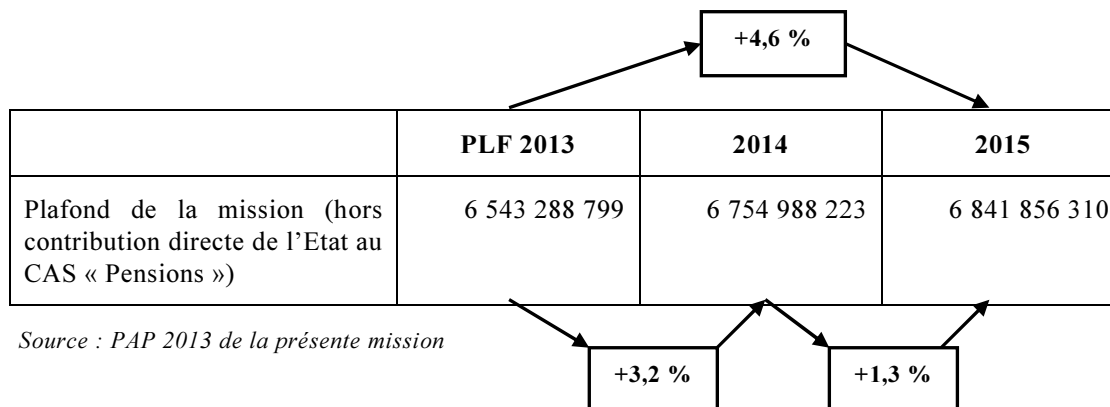
1. Une progression des crédits de la mission de 4,6 % sur le nouveau triennal

La construction du PLF pour 2013 a été réalisée dans le cadre de la nouvelle programmation triennale 2013-2015.

Comme l'indique le tableau suivant, le taux de progression des crédits de la mission sera de **3,2 % entre 2013 et 2014**, et de **1,3 % entre 2014 et 2015**, soit une évolution globale des crédits de la mission de **4,6 % sur l'ensemble de la période**.

Evolution des crédits pour 2013-2015

(en euros)



2. Une programmation pluriannuelle, jusqu'à présent, jamais respectée

Si votre rapporteur spécial prend note de cette nouvelle programmation, il rappelle néanmoins que les plafonds de crédits fixés à la présente mission, tant par la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 que par la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, ont tous été dépassés, comme l'illustre le tableau suivant.

Dépassement des plafonds fixés par les deux dernières lois de programmation

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013
Triennal 2009-2012	5 450	5 750		
Triennal 2011-2014		6 030	6 239	6 525
Exécution 2010	5 616			
Exécution 2011		6 360		
LFI 2012			6 619	
PLF 2013				6 543

Source : d'après les données des différents documents budgétaires relatifs à la présente mission et les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Ces dépassements s'expliquent, en partie, par les difficultés liées à la prévision des montants des subventions d'équilibre retracées dans la présente mission, en raison, en particulier, des variations des hypothèses d'inflation qui conditionnent les revalorisations annuelles des pensions, de la difficulté à connaître avec précision les montants des compensations inter-régimes et du caractère encore non stabilisé des comportements de départ à la retraite après les réformes intervenues en 2008 et 2010.

D. L'EFFET INCERTAIN DES RÉFORMES DE 2008 ET DE 2010 SUR L'ÉVOLUTION À VENIR DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE

Comme les années passées, votre rapporteur spécial s'est intéressé à **l'impact des réformes de 2008 et de 2010 sur l'évolution à venir des subventions d'équilibre** versées par l'Etat aux principaux régimes spéciaux de la mission.

En effet, alors qu'ils n'avaient été concernés ni par les mesures décidées en 1993 pour le régime général, ni par celles de 2003 appliquées aux fonctionnaires, les régimes spéciaux de retraite ont connu deux importantes réformes récentes : la première en 2008 était spécifique aux régimes spéciaux ; la seconde, débattue à l'automne 2010, concernait l'ensemble des régimes de retraites du secteur privé et du secteur public.

Ces deux réformes n'auront cependant qu'un effet très progressif et relativement limité sur le montant des subventions d'équilibre versées dans le cadre de la présente mission. Cette crainte, émise à plusieurs reprises par la commission des finances¹, a été confirmée par la Cour des comptes dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre dernier, s'agissant des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP.

1. Une convergence progressive avec la fonction publique

Comme l'indique la Cour des comptes, *« plutôt qu'un alignement sur le régime général des salariés du secteur privé, l'orientation retenue par les pouvoirs publics a été celle d'une convergence progressive avec le régime des pensions de la fonction publique, avec lequel les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP partageaient déjà plusieurs spécificités »*².

¹ Notamment : rapport d'information n° 452 (2007-2008) de notre collègue Bertrand Auban, alors rapporteur spécial : « La caisse de retraite du personnel de la RATP : comment maîtriser le financement du régime spécial de la RATP ? » ; rapport d'information n° 732 (2009-2010) de notre collègue Bertrand Auban, alors rapporteur spécial : « Le régime spécial de retraite de la SNCF : un premier bilan de la réforme de 2008 » ; rapport général n° 107 (2011-2012), annexe 22, de votre rapporteur spécial.

² Cour des comptes, rapport sur la sécurité sociale, septembre 2012.

a) Rappel des principes de la réforme de 2008

De manière générale, l'âge d'ouverture des droits, dans les régimes spéciaux, est variable – de 40 à 60 ans – et diffère selon le métier exercé et l'ancienneté.

Les modifications entrées en vigueur le 1^{er} avril 2007 dans le régime de la Banque de France et le 1^{er} juillet 2008 dans six autres régimes spéciaux – SNCF, RATP, Opéra de Paris, Comédie française, Industries électriques et gazières, Clercs et employés de notaires – ont conduit à un rapprochement partiel des droits et à un alignement progressif, avec un décalage dans le temps, des barèmes de décote et de surcote sur ceux applicables dans la fonction publique et le régime général. Toutefois, **la réforme retenue en 2007 et 2008 pour les régimes spéciaux a maintenu le principe d'une spécificité des droits.**

Les **principaux paramètres de convergence** de ces régimes avec ceux de la fonction publique¹ sont les suivants :

- **passage de 37,5 à 40 ans** (en 2012) puis à 41 ans (en 2016) de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein ;

- **indexation des pensions sur les prix** (et non plus sur les salaires) à compter de 2009 ;

- **introduction d'une décote et d'une surcote** ;

- **suppression des bonifications** (validations gratuites de trimestres) pour les nouveaux recrutements ;

- **suppression des « clauses-couperets »**, c'est-à-dire de la mise à la retraite automatique des agents atteignant leur âge d'ouverture des droits à la retraite.

b) Une application à compter de 2017 de la réforme des retraites de 2010

La réforme des retraites de 2010 qui repousse, entre autres dispositions, les « bornes d'âge » de deux ans pour les salariés du secteur privé et les fonctionnaires, a également été **transposée réglementairement aux régimes spéciaux**. Mais celle-ci ne prendra effet **qu'à partir de 2017** afin de respecter le rythme de montée en charge prévue par la réforme de 2008.

Cet étalement dans le temps a ainsi pour objet principal de **ne pas remettre en cause les « accords » conclus en 2008** : ceux-ci prévoient que les mesures de rapprochement des régimes spéciaux vers le régime de la fonction publique, lui-même réformé en 2003, ne seront effectives qu'en 2016.

¹ L'objet de la réforme des régimes spéciaux de 2008 était d'introduire des dispositions analogues à celles adoptées pour les régimes de la fonction publique en 2003 avec, sauf exception, un décalage de calendrier de 4 ans et demi (la réforme est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2008, alors que celle de la fonction publique était entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004).

En revanche, les mesures adoptées à l'automne dernier, dans le cadre de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 – **consistant en une accélération d'un an de la montée en charge de la réforme de 2010 – n'ont pas été transposées aux régimes spéciaux** ; il en résulte un décalage supplémentaire dans l'application des principes de la loi du 9 novembre 2010 entre la fonction publique et les régimes spéciaux.

c) Des spécificités qui demeurent

Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport précité, malgré les mesures décidées en 2008 et 2010 et outre le décalage dans le temps de leur application aux régimes spéciaux, **diverses dispositions demeurent plus favorables à ces derniers qu'à la fonction publique**. Ainsi en est-il des modalités de calcul de la décote, des avantages accordés aux mères de famille, aux agents handicapés...

Surtout, des « **mesures d'accompagnement** » (création d'échelons supplémentaires, mesures de fin de carrière, intégration de primes pour le calcul de la retraite, compensation de la suppression des bonifications, prise en compte de la pénibilité,...) ont été accordées aux agents affiliés à ces régimes au moment de ces réformes, ce qui pose aujourd'hui la **question du bilan global de celles-ci pour les caisses de retraite concernées, l'Etat, la SNCF et la RATP**.

2. L'effet des réformes en partie absorbé par les « mesures d'accompagnement »

a) Des gains annuels modestes pour les caisses de retraite et l'Etat

• **Pour les caisses**

Selon les données de la Cour des comptes, dans son rapport précité, les gains escomptés des dernières réformes, résultant aussi bien de cotisations supplémentaires que d'économies de prestations, seraient de :

- 4,1 milliards d'euros sur la période 2011-2020 et 6,3 milliards d'euros sur la période 2021-2030, s'agissant de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la **SNCF (CPRP SNCF)** (soit un total de **10,5 milliards d'euros entre 2011 et 2030**) ;

- 270 millions d'euros sur la période 2011-2020 et 1,1 milliard d'euros sur la période 2021-2030, en ce qui concerne la Caisse de retraites du personnel de la **RATP (CRP RATP)** (soit un total de **1,4 milliard d'euros entre 2011 et 2030**).

Total des gains (cotisations supplémentaires et prestations économisées) sur la période 2011-2030 pour la CPRP SNCF et la CRP RATP

(en millions d'euros 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 11-20
SNCF	270	290	360	440	500	490	460	470	430	430	4 130
RATP	10	10	10	10	10	30	40	40	60	60	270

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total 21-30
SNCF	460	500	570	600	650	670	680	710	740	770	6 340
RATP	70	90	100	110	110	110	130	140	140	140	1 140

	Total 11-30
SNCF	10 460
RATP	1 420

Source : Cour des comptes, rapport sur la sécurité sociale – septembre 2012

• **Pour l'Etat**

La subvention d'équilibre versée par l'Etat à ces régimes devrait, quant à elle :

- s'agissant de la CPRP **SNCF**, se stabiliser autour de 3,1 milliards d'euros entre 2014 et 2017, pour ensuite diminuer progressivement et atteindre **2,2 milliards d'euros en 2030** ;

- s'agissant de la CRP **RATP**, augmenter jusqu'en 2019 pour atteindre un « pic » à 670 millions d'euros et, ensuite, baisser progressivement pour s'élever à **630 millions d'euros en 2030**.

Evolution du montant des subventions de l'Etat sur la période 2011-2030

(en millions d'euros 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SNCF	3 150	3 190	3 170	3 140	3 140	3 150	3 130	3 060	2 970	2 890
RATP	520	550	580	600	610	640	650	660	670	660

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
SNCF	2 790	2 690	2 590	2 490	2 410	2 360	2 330	2 280	2 220	2 180
RATP	660	650	650	640	640	630	630	630	630	630

Source : Cour des comptes, rapport sur la sécurité sociale – septembre 2012

Les subventions d'équilibre versées par l'Etat demeureront donc à un niveau élevé : 3,5 milliards d'euros en 2020 (CPRP-SNCF et CRP-RATP), contre 3,7 milliards d'euros en 2011, la baisse de la subvention versée à la CPRP-SNCF étant sur cette période en partie compensée par la hausse de celle dont bénéficie la CRP-RATP.

A l'horizon 2030, elles atteindront encore 2,8 milliards d'euros.

b) Une majoration du coût salarial dans les deux entreprises concernées

Par ailleurs, tant les réformes – notamment les mesures reportant les « bornes d'âge » – que les « mesures d'accompagnement » mentionnées ci-dessus, ont engendré des **surcoûts salariaux pour les entreprises concernées, à savoir la SNCF et la RATP.**

Selon les données de la Cour des comptes, ces surcoûts devraient atteindre :

- pour la SNCF : **4,73 milliards d'euros** sur la période 2011-2020 et 4,14 milliards d'euros pour la décennie suivante ;

- pour la RATP : **0,2 milliard d'euros** sur la période 2011-2020 et 0,6 milliard d'euros pour la décennie suivante.

c) « Un bilan économique global incertain »¹

La Cour des comptes, dans son rapport précité, conclut son analyse en indiquant qu'au final, **le bilan global des réformes** (estimation des gains pour les caisses et surcoûts pour les entreprises concernées) **est négatif, à hauteur de 600 - 800 millions d'euros.**

¹ Cour des comptes, dans son rapport précité sur la sécurité sociale de septembre 2012.

Les mêmes évaluations pour **la décennie suivante** (2021-2030) laissent, en revanche, espérer **un bilan positif** à un niveau qu'il n'est cependant pas possible d'établir compte tenu de la faiblesse des chiffres disponibles à cet horizon.

« *Dès lors* », indique la Cour des comptes, « *le bilan global des réformes pour 2011-2030 pourrait, si les hypothèses ambitieuses de départ des agents se confirment, se révéler légèrement positif* ».

3. Quelles nouvelles pistes de réforme ?

Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'occasion de l'examen de la présente mission en séance publique, le Gouvernement puisse indiquer si de nouvelles pistes de réforme sont actuellement étudiées pour assurer la pérennité de ces deux régimes spéciaux.

En effet, le contexte extrêmement contraint des finances publiques et l'aggravation des déséquilibres démographiques rendent quasi-inévitables de nouvelles mesures. La question des régimes spéciaux de retraite devra être attentivement examinée lors de la concertation sur les retraites qui sera lancée, par le Gouvernement, en 2013.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial fait sienne la remarque de la Cour des comptes selon laquelle : « *il est impératif à cette fin que **le suivi des réformes en cours de montée en charge soit beaucoup plus transparent et plus complet** et élaboré avec l'apport indispensable d'outils de prévision et de simulation à moyen et long termes établis selon une méthodologie solide* ».

II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

A. L’ÉVOLUTION DU POIDS DES PENSIONS DANS LE BUDGET DE L’ÉTAT

1. La programmation pluriannuelle 2013-2015

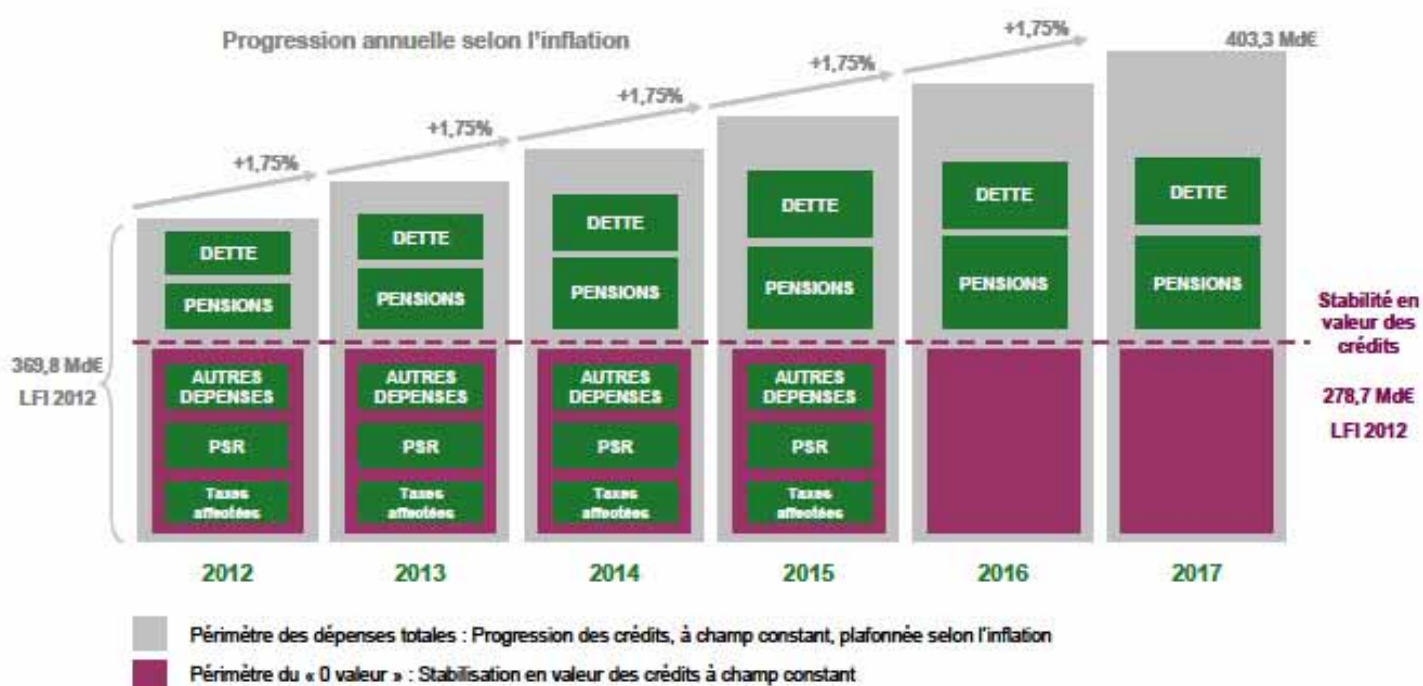
a) L’augmentation des charges de pensions

Depuis 1990, les dépenses de pensions ont progressé de 185 %, soit à un rythme plus de trois fois plus élevé que la progression des dépenses du budget général.

La part des dépenses de pension dans celui-ci a ainsi doublé entre 1990 et 2013, passant de 9 % à 18 % des dépenses du budget général au cours de cette période.

Le constat récurrent selon lequel les pensions de la fonction publique sont le principal facteur de progression des dépenses de l’Etat demeure d’actualité et est confirmé par les projections faites par le Gouvernement sur la période 2012-2017, ainsi que l’illustre le graphique ci-après.

Evolution des crédits, à champ constant, sur le périmètre de la norme



Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, exposé général des motifs

Les économies indispensables pour compenser la **dynamique spontanée de la dépense de pensions** doivent donc être dégagées sur les autres dépenses, dont la valeur est stabilisée, pour financer les politiques jugées prioritaires. En effet, les normes « zéro volume » et « zéro valeur » ne peuvent s'appliquer *stricto sensu* aux charges de la dette et des pensions. A cet égard, il faut retenir que l'article 5 du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2012-2017 retient comme principe de maîtrise des dépenses la norme dite « zéro valeur hors dette et pensions ».

b) L'évolution des crédits sur la période 2013-2015

L'évolution des crédits budgétaires affectés à la couverture des régimes spéciaux et de la fonction publique est très dynamique, suivant une progression de 7,4 % sur la période 2012-2015 pour les dotations de la mission « Régimes sociaux et de retraite », et de 14,2 % pour la contribution de l'Etat au CAS « Pensions » au cours de cette même période. La cause commune et essentielle repose sur les déséquilibres structurels et démographiques propres à ces régimes.

Programmation pluriannuelle au cours du budget triennal 2013-2015

(en milliards d'euros)

Missions	2012	2013	2014	2015	Progression 2012-2015
Contributions de l'Etat au CAS Pensions (Etat + opérateurs)	42,28	45,24	46,38	48,30	14,2 %
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84	7,4 %

Les données relatives à l'année 2012 concernent la loi de finances initiale pour 2012 au format du projet de loi de finances pour 2013

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2013 à 2017

Dans le présent projet de loi de finances, la contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions » s'établit à 45,24 milliards d'euros, en hausse de 7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012 au format du projet de loi de finances pour 2013.

2. L'actualisation des données relatives au besoin de financement et aux engagements de l'Etat au titre des retraites

a) Le besoin de financement à long terme

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

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

**Evaluation du besoin de financement actualisé
du régime de la fonction publique d'Etat**

(en milliards d'euros 2011)

	Taux d'actualisation					
	1,25 %		1,62 %		2,00 %	
	Besoin de financement actualisé à horizon 2111	Besoin de financement actualisé à horizon 2050	Besoin de financement actualisé à horizon 2111	Besoin de financement actualisé à horizon 2050	Besoin de financement actualisé à horizon 2111	Besoin de financement actualisé à horizon 2050
Fonctionnaires de l'État	589	300	505	278	436	258

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances pour 2013

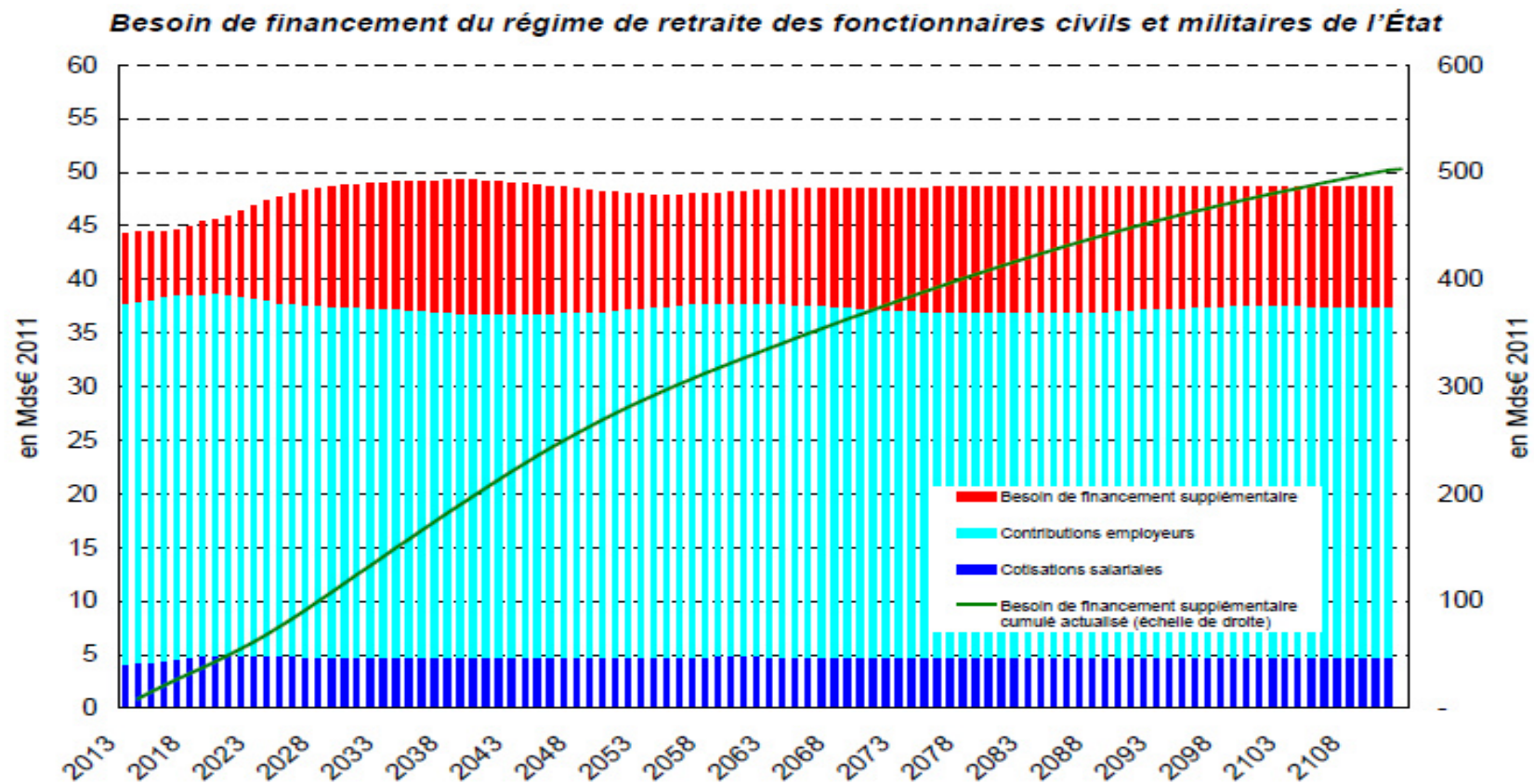
Sur la base d'un taux d'actualisation médian de 1,62 %, le besoin de financement, actualisé à 100 ans¹, s'élève à **505 milliards d'euros** au 31 décembre 2011, en hausse de 15 milliards d'euros par rapport au besoin de financement actualisé au 31 décembre 2010, lequel s'élevait à 490 milliards d'euros. La révision à la hausse du besoin de financement s'explique par la fiabilisation des effectifs de cotisants fournis par l'INSEE suite au changement de système d'information sur les agents de la fonction publique d'Etat, ainsi que par l'affinement de l'impact des modifications réglementaires issues de la réforme des retraites du 9 novembre 2010.

Le graphique ci-après illustre l'évolution annuelle de la masse des prestations du régime et décompose son financement entre les cotisations salariales et contributions des employeurs à droit constant ainsi que le besoin supplémentaire de financement annuel. Il indique également le besoin de financement actualisé cumulé sur la période de projection 2013-2112.

¹ Par hypothèse, l'horizon de l'évaluation découle de la date maximale présumée au décès du plus jeune ayant cause participant au système actuel (100 ans).

Financement des retraites du régime des fonctionnaires de l'Etat et des militaires

(en milliards d'euros)



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances pour 2013

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

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

Les **engagements de retraites des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires** se situaient, au 31 décembre 2011, dans une fourchette de 1 113 à 1 278 milliards d'euros, selon le taux d'actualisation retenu. Avec le taux d'actualisation moyen de 1,62 % réel, net d'inflation, le montant total des engagements directs de l'Etat en matière de retraite, qui s'élevait à 1 200 milliards d'euros au 31 décembre 2010, est estimé à **1 192 milliards d'euros** au 31 décembre 2011, soit une baisse de 8 milliards d'euros par rapport à fin 2009, mais qui est largement optique car liée à la révision du taux d'actualisation. A taux d'actualisation inchangé, le montant total des engagements de l'Etat en matière de retraite progresserait de 12 milliards d'euros.

Cette évaluation n'intègre pas les engagements de retraite des fonctionnaires de La Poste. Dans l'attente de l'adossement au régime général de l'établissement public national de financement des retraites de La Poste (EPNFRLP), un calcul d'engagements au titre des fonctionnaires de la Poste a été effectué par le Gouvernement de manière isolée : l'utilisation de la méthode des unités de crédit projetées conduit à un niveau des engagements de 108 milliards d'euros, toujours au taux d'actualisation de 1,62 %.

Montant des engagements en fonction du taux d'actualisation retenu

(en milliards d'euros)

Engagements	Taux d'actualisation		
	1,25 %	1,62 %	2,00 %
Dont retraités	815	772	732
Dont actifs	463	420	381
Total	1 278	1 192	1 113

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances pour 2013

Il convient de souligner que ces montants doivent être considérés, avant tout, comme des ordres de grandeur.

B. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » RETRACE LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L’ETAT

1. La création du compte d’affectation spéciale : un facteur de lisibilité introduit par la LOLF

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

Le CAS retrace également la contribution employeur invalidité et le versement des allocations temporaires d’invalidité (ATI).

Les dépenses doivent être strictement équilibrées par des recettes provenant des cotisations des salariés et des ministères employeurs, des transferts entre administrations publiques et entre régimes de retraite, ainsi que des versements réalisés par les agents au titre des validations de services, de la prise en compte des périodes d’études et des récupérations des indus sur pensions.

Auparavant, les dépenses afférentes au financement des pensions étant disséminées dans le budget de l’Etat, le financement des pensions n’était pas identifié en raison du principe de non-affectation des recettes. L’ambition d’assurer **une lisibilité complète des flux financiers relatifs aux pensions, en recettes comme en dépenses,** trouve ainsi sa traduction dans un document comptable unique.

La mise en place du CAS « Pensions » a permis de faire apparaître de manière explicite le coût complet des agents. En particulier, l’évolution des taux de cotisation employeur conduit à responsabiliser les ministères employeurs dans leurs décisions de recrutement, même s’il est difficile d’estimer l’effet quantitatif de ce levier.

Le tableau ci-après détaille la répartition par ministère du **nombre de pensionnés de l’Etat, lequel atteignait 1,76 million de personnes au 31 décembre 2011 pour les civils et 0,55 million pour les militaires.**

Evolution du nombre de pensionnés de l'Etat par administration

Administration	Ayants droit	Ayants cause	Ensemble
Agriculture et pêche	20 993	6 643	27 636
Défense (civils) et anciens combattants	28 444	7 242	35 686
Économie, Finances et Industrie ; Budget, Comptes Publics	117 719	30 454	148 173
Éducation nationale – Enseignement supérieur	760 852	104 373	865 225
Écologie, Développement durable, Transports, Logement (y compris aviation civile et Météo France)	59 964	24 909	84 873
Intérieur, Outre-Mer, Collectivités territoriales, Immigration	111 097	44 561	155 658
Justice	26 685	8 097	34 782
Ensemble ex-PTT (la Poste, France Télécom et stock PTT au 31/12/1991)	284 414	66 393	350 807
Autres*	43 999	9 000	52 999
Total civils	1 454 167	301 672	1 755 839
Intérieur gendarmes	71 304	34 378	105 682
Défense militaires	310 164	135 110	445 274
Total militaires	381 468	169 488	550 956

Source : DGFîP - Service des retraites de l'Etat, base des pensions au 31/12/2011 (base provisoire)

* Affaires étrangères et européennes, culture et communication, travail - emploi - santé, services du Premier ministre, établissements publics de recherche

Contrairement aux années précédentes, **la réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial sur la ventilation des pensions civiles par ministère entrées en paiement en 2011 n'a pas été fournie, ce qu'il déplore.**

Par ailleurs, votre rapporteur spécial rappelle que la Caisse des dépôts et consignations est gestionnaire de certains fonds dont les opérations sont retracées dans le CAS « Pensions » : le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE), et les fonds relatifs aux rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCÉM), aux pensions des anciens agents de la compagnie du chemin de fer franco-éthiopien, ainsi que des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents.

2. Une reconstitution du fonds de roulement du CAS conforme aux recommandations de votre rapporteur spécial

Suite à sa mission de contrôle budgétaire du compte d'affectation spéciale « Pensions », votre rapporteur spécial avait formulé plusieurs observations pour en améliorer la gestion, conformément aux objectifs qui ont présidé à la création du CAS¹.

Il avait tout d'abord appelé à poursuivre les efforts pour améliorer la modélisation des prévisions de dépenses, lesquelles sont soumises à divers aléas (notamment la conjoncture économique, les hypothèses d'inflation et les comportements individuels de départ en retraite).

Il avait ensuite déploré les retards observés dans les versements de certains ministères, qui pourraient être corrigés par deux mesures tendant à :

- exiger de chaque employeur public le versement de ses contributions au CAS le dernier jour de chaque mois ;
- instaurer des pénalités financières en cas de non-respect de ces délais de versement.

Fin septembre, **le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS était encore en cours de validation** par le ministère chargé du budget. Ce décret doit permettre de contraindre les différents employeurs à effectuer leur versement au plus tard à la fin du mois auquel il se rapporte. **Votre rapporteur spécial souhaite que ce décret soit publié dans les meilleurs délais.**

En effet, ces retards affectent le fonds de roulement du CAS, constitué afin de couvrir les aléas de prévision sur le comportement des agents pour leur départ en retraite, ainsi que le décalage des encaissements et des décaissements, dont le CAS « Pensions » a été doté dès sa création à hauteur de 1 milliard d'euros (soit une semaine de dépenses).

Or, en 2011 et en 2012, **le CAS a été voté en déséquilibre en loi de finances initiale**, l'équilibre étant assuré par des prélèvements sur son fonds de roulement, à hauteur de 241,2 millions d'euros en 2011 en exécution.

Le solde d'exécution cumulé du compte spécial s'est ainsi établi pour 2011 à **1 012 millions d'euros**, et devrait diminuer à 586 millions d'euros **en 2012**, dans la mesure où **la loi de finances initiale a retenu comme hypothèse un déficit de 426 millions d'euros du CAS, à nouveau financé par un prélèvement à due concurrence sur le fonds de roulement** (ou solde cumulé) du CAS, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par le SRE, le solde d'exécution du CAS « Pensions » au 31 décembre 2012 devrait être très proche de l'estimation effectuée en loi de finances initiale.

¹ Sénat, rapport d'information n° 652 (201-2012) : « Le compte d'affectation spéciale « Pensions » : un outil de transparence au service de la LOLF ? ».

Evolution du solde cumulé du compte spécial « Pensions »

(en millions d'euros)

	Solde cumulé fin 2009	Solde cumulé fin 2010	Solde cumulé fin 2011	Solde cumulé estimé fin 2012
Programme 741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	1 075	1 185	945	519
Programme 742 - Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	38	16	7	7
Programme 743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	33	52	60	60
Total	1 146	1 253	1 012	586

Sources : rapports annuels de performance de la mission « Pensions » annexés aux projets de loi de règlement et Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Compte d'affectation spéciale « Pensions »

A l'issue de la mission de contrôle budgétaire, votre rapporteur spécial s'était alarmé du fait que le niveau prévisionnel fin 2012 – soit 586 millions d'euros – apparaisse insuffisant pour répondre aux besoins de gestion. En effet, les déséquilibres infra-annuels peuvent atteindre 700 millions d'euros en exécution. **Un milliard d'euros semble ainsi constituer un niveau minimum, pour faire face aux délais d'encaissement et aux éventuels retards de versement des ministères.**

Dans son analyse de l'exécution 2011, la Cour des comptes avait également recommandé de **reconstituer le solde cumulé du CAS « Pensions » en 2013.** Le SRE avait alors répondu que **« les travaux de budgétisation pour [l']exercice [2013] ont intégré cette recommandation ».**

Tel a effectivement été le cas, ce dont se félicite votre rapporteur spécial.

Dans la réponse à son questionnaire budgétaire, le Gouvernement a indiqué que **« les projections du PLF 2013 conduisent à un exercice 2013 excédentaire de 659 millions d'euros (contre un exercice 2012 déficitaire de 426 millions d'euros en loi de finances initiale), ce qui devrait amener le solde cumulé à un niveau un peu supérieur à 1,2 milliard d'euros fin 2013 ».**

Votre rapporteur spécial regrette toutefois **une certaine imprécision quant à l'estimation relative au montant du fonds de roulement** (ou solde cumulé du CAS) **fin 2013**, le niveau prévisionnel fin 2012 ne figurant d'ailleurs pas dans le projet annuel de performances (PAP), ce qui est regrettable, alors qu'il ne semble pas jusqu'à présent que les données en exécution diffèrent de la prévision.

Selon le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2013, *« la budgétisation 2013 permet de relever le niveau du solde cumulé fin 2013 à environ 1,3 milliard d'euros, niveau cohérent avec les recommandations de la Cour des comptes et du Parlement pour permettre le respect de l'équilibre »*¹.

Le montant prévisionnel fin 2013 s'élève-t-il donc à *« à un niveau un peu supérieur à 1,2 milliard d'euros »*, comme indiqué dans la réponse au questionnaire budgétaire, ou à *« environ 1,3 milliard d'euros »*? Si l'exécution 2012 est conforme aux prévisions, le solde cumulé atteindra cette année 586 millions d'euros en fin d'exercice, et son montant sera porté à 1,245 milliard d'euros si l'exécution 2013 est conforme à la prévision, en prévoyant un excédent de 659 millions d'euros. **Par souci de transparence, votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir le PAP annexé au projet de loi de finances initiale donne précisément le montant prévisionnel du solde cumulé à la fin du prochain exercice.**

Toujours en ce qui concerne la gestion des encaissements et des décaissements du CAS « Pensions », **une amélioration significative avec la trajectoire comptable CHORUS en 2012 doit être saluée** : l'unicité du système d'information budgétaire et comptable permet désormais de réduire de plusieurs jours les délais de traitement des recettes de contributions employeurs en provenance des ministères civils, des opérateurs sous convention de paie à façon et des militaires. Ce progrès conduit à réduire le décalage entre solde budgétaire et solde avec recettes en attente d'imputation et à anticiper une partie des recettes.

¹ PAP du CAS « Pensions ». Citation p. 12.

3. Des dépenses en progression de 2,7 %

Le CAS est structuré en trois programmes, représentant chacun une section du compte spécial. Il rassemble l'ensemble des crédits que l'Etat consacre au paiement des pensions relatives :

- aux **pensions civiles et militaires de retraite** et allocations temporaires d'invalidité (programme 741) pour un montant de **51,8 milliards d'euros**, répartis entre **41,64 milliards d'euros de pensions civiles**, **10,02 milliards d'euros de pensions militaires** et **144 millions d'euros d'allocations temporaires d'invalidité** ;

- aux **ouvriers des établissements industriels de l'Etat** (programme 742) pour un montant de **1,92 milliard d'euros** ;

- aux **pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions** (programme 743) pour un montant de **2,39 milliards d'euros**.

Au total, les crédits du CAS « Pensions » augmentent en 2012 de 2 milliards d'euros pour s'établir à **56,1 milliards d'euros, soit une hausse de 2,7 %**.

Les pensions civiles et militaires (dont les crédits sont en hausse de 2,9 %) représentent 92,3 % des crédits du CAS.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses de pensions			Part des crédits du programme	Part des crédits de la mission
	2012	2013	Variation 2012/2013		
Action 1 « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires »	40 321,00	41 635,00	+ 3,3 %	80,4 %	74,2 %
Action 2 « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite »	9 890,00	10 020,00	+ 1,3 %	19,3 %	17,9 %
Action 3 « Allocations temporaires d'invalidité »	143,00	144,00	+ 0,7 %	0,3 %	0,3 %
Total du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaire d'invalidité »	50 354,00	51 799,00	+ 2,9 %	100,0 %	92,3 %
Action 1 « Prestation vieillesse et invalidité »	1 760,40	1 844,87	+ 4,8 %	96,3 %	3,3 %
Action 2 « Cessations anticipées d'activité »	0,00	0,00	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Action 3 « Autres dépenses spécifiques »	1,01	1,25	+ 24,1 %	0,1 %	0,0 %
Action 4 « Gestion du régime »	8,03	8,11	+ 1,0 %	0,4 %	0,0 %
Action 5 « Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires »	58,08	61,00	+ 5,0 %	3,2 %	0,1 %
Total du programme « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »	1 827,52	1 915,23	+ 4,8 %	100,0 %	3,4 %
Action 1 « Reconnaissance de la Nation »	803,26	839,76	+ 4,5 %	35,1 %	1,5 %
Action 2 « Réparation »	1 607,97	1 504,00	- 6,5 %	62,9 %	2,7 %
Action 3 « Pensions d'Alsace-Lorraine »	15,90	16,70	+ 5,0 %	0,7 %	0,0 %
Action 4 « Allocation de reconnaissance des anciens supplétifs »	13,20	17,50	+ 32,6 %	0,7 %	0,0 %
Action 5 « Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien »	0,08	0,06	- 22,8 %	0,0 %	0,0 %
Action 6 « Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents »	13,73	12,89	+ 2,0 %	0,5 %	0,0 %
Action 7 « Pensions de l'ORTF »	0,60	0,52	- 6,1 %	0,0 %	0,0 %
Total du programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2 454,74	2 391,44	- 2,6 %	100,0 %	4,3 %
Total du CAS « Pensions »	54 636,26	56 105,67	+ 2,7 %		100,0 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

4. La gestion par le service des retraites de l'Etat

Hors CAS « Pensions », un compte spécial ne devant pas comporter de dépenses de moyens, les coûts de gestion du service des retraites de l'Etat sont retracés dans l'action « Gestion des pensions » du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du budget général.

En 2009, le service des retraites de l'Etat (SRE) a été créé en réunissant le service des pensions, à Nantes, et les centres régionaux des pensions (CRP) chargés, au sein des trésoreries, de la liquidation des retraites. La décision de mettre en place un service à compétence nationale dans le cadre de la modernisation de la gestion des pensions répondait aux recommandations de votre commission des finances¹ suite à l'enquête demandée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF sur la gestion des pensions de l'Etat.

Dans son rapport de contrôle budgétaire précité sur le CAS « Pensions », votre rapporteur spécial avait observé qu'il convenait de veiller à ce que la réforme impulsée par la révision générale des politiques publiques ne soit pas « vidée de sa substance ». En effet, **le maintien de structures au sein des ministères employeurs redondantes avec le service des retraites de l'Etat (SRE) réduirait considérablement les gains de productivité attendus.** Les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial n'ont **pas** permis d'obtenir **de précisions sur ce point**, sur lequel il entend à nouveau **interroger le Gouvernement en séance publique.**

C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

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

a) Une prise en compte de l'impact de la réforme des retraites représentant une économie estimée à 1,3 milliard d'euros en 2014

La difficulté principale en matière de prévision de l'évolution des recettes et des dépenses du CAS « Pensions » concerne essentiellement le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », en raison de l'importance du volume des pensions à servir et des incertitudes pesant sur les comportements individuels de départ en retraite.

¹ *Rapport d'information n° 27 (2007-2008) « La gestion des pensions de l'Etat : une réforme à relancer d'urgence », publié le 11 octobre 2007 à l'issue du contrôle budgétaire de votre rapporteur spécial.*

Par ailleurs, l'évaluation des flux concerne les demandes individuelles traitées par le service des retraites de l'Etat qui recouvre les fonctionnaires des différents ministères, mais aussi de La Poste, de France Télécom, des établissements publics ou encore des ex-fonctionnaires qui ont conservé un droit à pension du fait d'une durée de service effectif égale ou supérieure à quinze ans et demandent la liquidation de leur pension publique.

La réforme des retraites avait provoqué, en 2010 et 2011, une augmentation des départs en retraite, selon des données définitives très proches des prévisions établies l'an passé pour l'examen du projet de loi de finances pour 2012. En revanche, par rapport à l'an dernier les prévisions pour 2012 ont été revues à la baisse : le nombre d'ayants droit civils n'est estimé qu'à 54 500, soit un repli de 1 400 par rapport à la précédente prévision. A l'inverse, le nombre d'ayants-droit militaires a été revu à la hausse depuis un an (de 12 500 à 13 000).

Le recul de l'âge d'ouverture des droits à la retraite et de l'âge d'annulation de la décote a un impact qui, selon le Gouvernement, augmentera progressivement sur la période 2011-2015 pour représenter à terme une économie de l'ordre de 970 millions d'euros en 2015.

Comme en 2011, le rendement attendu de la réforme est ajusté en 2012 du fait de l'impact transitoire de l'aménagement de l'extinction du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants ayant effectué 15 années de service. En effet, la mesure n'est finalement entrée en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2011. Un peu plus de 15 000 départs anticipés de fonctionnaires de l'Etat parents de trois enfants ont été recensés en 2011. Par ailleurs, le dispositif est encore ouvert aux agents qui étaient à moins de cinq années de l'âge d'ouverture des droits au 1^{er} janvier 2011. Le coût de la phase transitoire de cette mesure ira en s'estompant jusqu'en 2016.

S'agissant de l'évaluation de l'objectif de la réforme de 2010 d'assurer le retour à l'équilibre global du système de retraite à horizon 2018, le nouveau Gouvernement a été très prudent dans ses évaluations en estimant qu'« *il est encore trop tôt pour évaluer très précisément les effets de cette réforme dont les principales dispositions ne sont entrées en vigueur qu'à compter du 1^{er} juillet 2011 et dont le rendement dépend en partie de comportements individuels* »¹.

De même, il n'a pas été répondu cette année à la question de votre commission des finances demandant de chiffrer l'impact de la réforme des retraites sur les dépenses de pensions de l'Etat en 2013 et 2014, de nouvelles évaluations étant en cours.

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Evolution et prévision des flux de départs en retraite¹

(en effectifs)

Année	Civils (avec PTT)		Militaires (y compris soldes de réserve)	
	Ayants droit	Ayants cause	Ayants droit	Ayants cause
2000	56 207	17 073	13 060	7 689
2001	57 393	16 876	13 376	7 519
2002	63 801	16 888	13 288	7 319
2003	74 728	17 588	11 453	7 467
2004	72 003	17 999	10 556	7 978
2005	70 284	18 199	9 753	7 591
2006	76 775	17 962	9 527	6 911
2007	81 287	17 950	10 832	7 032
2008	81 456	18 052	12 420	6 929
2009	68 167	18 032	12 152	7 018
2010	70 100	18 310	13 081	6 791
2011	74 654	18 156	13 503	6 811
2012 (prévision)	54 500	18 900	13 000	7 000
2013 (prévision)	61 800	19 500	13 500	6 900
2014 (prévision)	57 700	20 000	13 500	6 900
2015 (prévision)	51 500	20 500	13 500	7 000
2020 (prévision)	58 400	ND	12 000	7 200
2030 (prévision)	53 000	ND	12 000	7 200

Champ : pensions civiles et de militaires de retraite ayants droit et ayants cause (premier droit) mises en paiement durant l'année, hors pensions temporaires d'orphelins et allocations temporaires d'invalidité.

Source : DGFIP – Service des retraites de l'Etat et direction du Budget (projections à long terme) sur la base des travaux du COR 2010

b) Une progression dynamique des dépenses sous le double effet des départs en retraite et de la revalorisation des pensions

La progression en 2013 de 1,45 milliard d'euros des dépenses de pensions civiles et militaires par rapport à la prévision pour 2012 représente une **augmentation de 2,9 %**.

Cette évolution est inférieure à la moyenne annuelle constatée depuis 1990 (+ 4,7 %), mais nettement supérieure à celle des prix à la consommation (+ 1,6 %). L'évolution moyenne depuis 1990 provient d'abord de la revalorisation annuelle des pensions en paiement (+ 2,9 %), puis de la croissance du nombre de pensionnés (+ 1,8 %).

¹ Le tableau fait apparaître le nombre de départs en retraite enregistrés de 2000 à 2011, les prévisions pour 2012-2015 et les projections aux horizons 2020 et 2030.

Afin d'assurer l'équilibre du programme 741, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit des **augmentations des taux de contribution employeur de l'Etat de 68,59 % à 74,28 % (soit + 8,3 %) pour les pensions de retraite des civils**, et de 121,55 % à 126,07 % (soit + 3,7 %) **pour les pensions militaires**.

Comparées aux taux annuels de progression depuis 2006, ces évolutions sont nettement supérieures à la moyenne pour les civils (+ 5,4 %), inférieures à la moyenne pour les militaires (+ 3,3 %).

S'agissant du **taux de cotisation salariale**, son évolution est conforme à l'article 42 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et au décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010, qui a prévu un relèvement de ce taux de 0,27 point chaque année pour atteindre en 2020 le taux en vigueur pour les régimes de droit commun (10,55 %).

Par ailleurs, le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse prévoit **l'augmentation des taux de cotisations salariale et patronale afin de financer l'élargissement du dispositif « carrières longues »**. Aussi, à la hausse des taux prévue par le décret du 30 décembre 2010, s'ajoute une augmentation de 0,25 point à raison de 0,10 point dès le 1^{er} novembre 2012 puis de 0,05 point par an à compter de 2014. Le taux de cotisation salariale est ainsi porté à 8,49 % dès le 1^{er} novembre 2012 et à 8,76 % à compter du 1^{er} janvier 2013.

La prévision de recette correspondante pour les agents de l'Etat et détachés s'élève à 4,239 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012, en hausse de 88 millions d'euros (soit + 4,0 %) par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2012.

Concernant le taux de cotisation patronale, il augmente à partir du 1^{er} novembre 2012 sous les effets de :

- l'élargissement du dispositif « carrières longues » prévu par le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse, soit une hausse du taux de 0,1 point dès le 1^{er} novembre 2012 puis de 0,05 point par an en 2014, 2015 et 2016 ;

- d'un transfert de 0,1 point en 2013 de taux du fonds de l'allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales vers le régime de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ;

- d'une augmentation du taux de contribution employeur de 1,35 % en 2013 et 1,35 % en 2014.

Enfin, **la hausse des taux de cotisation employeurs – à hauteur d'environ 40 % de l'augmentation – obéit à la nécessité de reconstituer le fonds de roulement du CAS « Pensions »**. Cette décision est conforme aux recommandations formulées par votre rapporteur spécial dans le cadre de sa mission de contrôle budgétaire du CAS « Pensions ». En effet, l'équilibre du CAS doit être assuré par des ajustements des taux de contribution employeurs,

et non – comme cela a été le cas en 2011 et en 2012, mais pas dans le présent projet de loi de finances – par des prélèvements sur le fonds de roulement et des versements exceptionnels du budget général.

c) La mesure de la performance

Dans son rapport précité publié suite à sa mission de contrôle budgétaire sur le CAS « Pensions », votre rapporteur spécial avait formulé plusieurs recommandations pour améliorer la mesure de la performance :

- en dépenses, les travaux en cours sont à poursuivre pour améliorer l'un des indicateurs de performance, qui mesure le coût moyen de liquidation d'une pension lors de la cessation d'activité, en vue de **disposer d'une mesure du coût complet de la fonction « pensions »**, en intégrant notamment le coût d'intervention des ministères employeurs, et de définir un indicateur de productivité permettant des comparaisons inter-régimes ;

- en recettes, **un indicateur mesurant les écarts entre les prévisions et l'exécution pourrait être introduit**, sur le modèle de celui existant aujourd'hui pour le volet « dépenses ».

S'agissant de l'indicateur relatif au coût d'une primo-liquidation, il a été répondu au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial que *« les travaux engagés dans ce but à la direction générale des finances publiques sont coordonnés avec ceux que pilote actuellement la direction de la sécurité sociale dans un cadre interrégimes. Pour accélérer la convergence, les ministres des affaires sociales et du budget ont demandé aux inspections des finances et des affaires sociales d'élaborer une méthodologie, et ensuite de la tester avec les régimes de plus grande taille »*. Depuis la publication de son rapport d'information sur le CAS « Pensions », votre rapporteur spécial prend note de la demande formulée aux corps d'inspection, ce qui constitue un élément nouveau. **Il continuera de suivre avec attention les travaux en cours pour l'établissement d'une mesure du coût complet de la fonction « pensions »**.

En ce qui concerne l'élaboration d'un indicateur de performance sur les écarts entre les prévisions et les exécutions de recettes, le Gouvernement a indiqué ses *« sérieuses réserves »* sur cette proposition.

Cet indicateur, qui serait symétrique avec l'indicateur existant sur la qualité de la prévision des dépenses de pensions, appelle cependant de sérieuses réserves :

« - au plan institutionnel, le responsable de programme est le directeur du Service des retraites de l'Etat (SRE), qui n'est pas chargé de la prévision des recettes du CAS ou de la détermination des assiettes ;

« - malgré les progrès réalisés par l'outil de budgétisation des dépenses de personnel qui a permis de progresser dans la connaissance des masses salariales des ministères, la réalisation des schémas d'emplois

comporte des aléas liés tant à leur composition qu'à leur niveau d'exécution effectif ;

« - en l'absence de systèmes d'informations permettant de connaître avec plus de précisions les variables susceptibles d'entraîner les variations de l'assiette, particulièrement au sein des opérateurs et dans les collectivités, la mise en œuvre d'un tel indicateur ne paraît pas à recommander »¹.

Le Gouvernement conclut que *« ni le responsable de programme ni la direction du budget ne disposent de leviers pour éviter ces aléas réduits ou même pour les anticiper faute de systèmes d'information globaux »²*. Si cette dernière objection est recevable, il n'en reste pas moins qu'**il convient d'améliorer la connaissance des aléas relatifs aux prévisions de recettes.**

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

Le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat » retrace les dépenses et recettes du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) et du fonds des Rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCÉM).

Alors que la prévision du nombre total de pensionnés s'élève à 105 090 au 31 décembre 2013, le FSPOEIE est caractérisé par un déficit démographique important, le ratio étant de 2,5 pensionnés pour un actif. Cette situation explique que les cotisations des salariés et des employeurs ne suffisent pas à équilibrer les charges de pensions.

Le montant des dépenses du FSPOEIE, soit 1,85 milliard d'euros, est en hausse (+ 4,8 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, du fait de la correction d'une sous-estimation initiale des effets de la réforme des retraites de 2010 et de l'entrée en vigueur du décret du 2 juillet 2012 précité relatif aux carrières longues.

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2008, le rapporteur spécial de votre commission des finances faisait observer que le « taux employeur » de 24 % applicable aux établissements industriels de l'Etat demeurait très en deçà du niveau de celui en vigueur pour les fonctionnaires civils, ce qui n'était pas de nature à guider les gestionnaires vers une plus grande responsabilisation de l'emploi des ressources humaines.

Depuis lors, cette observation a été entendue et le Gouvernement a régulièrement augmenté le taux de la cotisation employeur afin de contenir la hausse de la subvention de l'Etat sans toutefois l'enrayer. Le taux a ainsi été porté à 27 % en 2009, 30 % en 2010, 33 % en 2011 et 33,23 % à compter du

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Ibid.

1^{er} novembre 2012 (suite à l'adoption du décret relatif aux carrières longues), ce taux restant ensuite inchangé l'an prochain.

Pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat

(en millions d'euros)

Dépenses	LFI 2012	PLF 2013
Pensions (1)	1 760	1 845
Autres charges (2)	9	9
Total dépenses	1 769	1 854
Recettes		
Cotisations salariales	108	98
Contributions patronales	440	388
Remboursement défense	1,5	1,5
Autres produits	5	6,5
Subvention de l'Etat (3)	1 183	1 327
Transfert de compensation	31,5	33
Total recettes	1 769	1 854
Solde	0	0

Source : projet annuel de performances du CAS « Pensions »

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

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

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

Dans le projet de loi de finances pour 2013, le montant des contributions patronales s'élève à 388 millions d'euros et les retenues salariales atteignent 97,6 millions d'euros.

La subvention d'équilibre de l'Etat à ce régime continuera d'en constituer la principale ressource. Elle s'élèvera à **1,327 milliard d'euros en 2012**, soit une hausse de 144 millions d'euros (12,2 %) par rapport au montant (1,183 milliard d'euros) inscrit dans la loi de finances initiale pour 2012.

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

La particularité de ce programme est que les dépenses ne sont équilibrées par aucune cotisation dans la mesure où il finance soit des régimes « éteints » sur le plan démographique, aucun actif n'apportant sa contribution (pensions des ministres des cultes d'Alsace-Moselle, chemin de fer

franco-éthiopien, ORTF), soit des prestations ne donnant pas lieu à cotisation (anciens combattants, traitement attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire, victimes de guerre ou d'actes de terrorisme).

Ainsi, les dépenses prévues pour 2013 sont intégralement compensées par la subvention d'équilibre de l'Etat qui s'élève à 2,39 milliards d'euros, en baisse de 64 millions d'euros par rapport à 2012.

Le financement de ces pensions et allocations provient de versements de programmes du budget général concernés par ces dépenses : « Coordination des moyens de secours », « Coordination du travail gouvernemental », « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers », « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Ces actions sont décrites plus en détail dans l'examen des crédits de ces programmes¹.

L'action la plus importante concerne les réparations relatives aux pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre pour un montant de 1,5 milliard d'euros répartis entre plus de 295 000 pensionnés, dont l'évolution démographique doit conduire à une diminution de 104 millions d'euros des dépenses en 2013.

La retraite du combattant a été revalorisée, portant son montant annuel, à compter du 1^{er} juillet 2012, à 48 points d'indice servant au calcul des pensions militaires d'invalidité (PMI). **La valeur du point d'indice des PMI a été revalorisée à 13,87 euros** à compter du 1^{er} juillet 2011, par arrêté du 26 juillet 2012. Il en résulte une augmentation des sommes inscrites dans le présent projet de loi de finances de 36,5 millions d'euros.

Au regard de la nature exacte des crédits qu'elle retrace, l'action n° 3 du programme « Pensions d'Alsace-Lorraine » devrait être renommée « Pensions des ministres des cultes d'Alsace-Moselle ».

¹ Il s'agit du programme 128 « Coordination des moyens de secours » de la mission « Sécurité civile », du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation », du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement », des programmes 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers » et 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

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

(en euros)

	LFI 2012	PLF 2013
Dépenses		
Reconnaissance de la Nation	Retraite du combattant 802 500 000	Retraite du combattant 839 000 000
	Légion d'honneur et médaille militaire 763 500	Légion d'honneur et médaille militaire 763 500
Réparation	1 607 970 000	1 504 000 000
Pensions d'Alsace-Moselle	15 900 000	16 700 000
Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	13 200 000	17 500 000
Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	78 540	60 622
Pensions des sapeurs pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	13 728 955	12 893 000
Pensions de l'ORTF	600 000	520 000
Total dépenses	2 454 740 995	2 391 437 122
Recettes		
Subvention d'équilibre	2 454 740 995	2 391 437 122
Solde	0	0

Source : projet annuel de performances pour 2013 du CAS « Pensions » et réponse au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, les traitements des membres de la légion d'honneur et de la médaille militaire correspondent à des dépenses retracées au sein de l'action 1 du programme 743 du CAS « Pensions ».

Pour 2013, il est prévu les mêmes dépenses qu'en 2012, soit :

- 229 100 euros au titre des traitements attachés à la Légion d'honneur ;

- 534 400 euros au titre des traitements attachés à la médaille militaire.

Dans son rapport précité publié suite à son contrôle budgétaire sur le CAS « Pensions », votre rapporteur spécial avait appelé à **revoir les modalités de versement des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire, dont le coût du traitement des dossiers est aujourd'hui supérieur aux sommes versées.**

Les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire résultent de la mise en œuvre des articles R. 77 et R. 150 du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, qui prévoient que les décorations de l'ordre de la Légion d'honneur attribuées aux militaires et assimilés, au titre de militaire actif, ainsi qu'aux personnes décorées pour faits de guerre, en considération de blessure de guerre ou de citation, donnent droit à un traitement.

Les traitements annuels s'élèvent à 36,59 euros pour un Grand croix, 24,39 euros pour un Grand officier, 12,20 euros pour un Commandeur, 9,15 euros pour un Officier et 6,10 euros pour un Chevalier.

De même, l'article R. 150 du code précité prévoit que la concession de la médaille militaire donne droit à un traitement. Le montant annuel du traitement d'un médaillé militaire est de 4,57 euros.

Au 30 décembre 2011, 30 441 légionnaires susceptibles de percevoir un traitement étaient recensés ; le nombre de médaillés militaires pouvant bénéficier d'un traitement était, quant à lui, de 122 742.

Le traitement peut être abandonné, à titre définitif ou temporaire, au profit soit de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) soit, selon la décoration, de la Société d'entraide des membres de la Légion d'honneur ou de la Société nationale d'entraide de la médaille militaire. Actuellement, si l'abandon du traitement bénéficie de manière marginale à l'ONAC, 17,5 % des traitements sont abandonnés au profit des sociétés d'entraide.

Au regard des montants individuellement payés, le coût de la gestion de ces émoluments est élevé. Selon les données du SRE, le coût de traitement de ces dossiers (1 million d'euros environ) est supérieur aux sommes versées, les montants inscrits au présent projet de loi de finances s'élevant à 763 500 euros.

Parmi les pistes de réforme envisageables, votre rapporteur spécial a écarté la suppression pure et simple des traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, ainsi que le paiement du traitement sous forme de capital au lieu d'un versement annuel, car une telle réforme générerait un élément de complexité.

Soulignant qu'une des principales difficultés de gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire réside dans l'absence de transmission systématique par les pensionnés du relevé d'identité bancaire du compte sur lequel ils désirent voir leur traitement versé, votre rapporteur spécial renouvelle sa proposition d'**affecter la totalité des traitements aux deux sociétés d'entraide en l'absence de réponse de l'intéressé au terme d'un certain délai.**

La mise en œuvre de la réforme étant d'ordre réglementaire, comme l'ensemble des dispositions du Code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, **il attire à nouveau l'attention du Gouvernement sur l'intérêt d'une telle réforme**, dont les économies en gestion ne sont toutefois pas chiffrées à ce jour.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **sans modification** les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Francis Delattre, rapporteur spécial, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Les crédits pour 2013 de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » représentent des masses significatives du budget, compte tenu du volume des pensionnés de l'Etat – au nombre de 1,76 million pour les pensions civiles et de 0,55 million pour les pensions militaires au 31 décembre 2011.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace les subventions d'équilibre versées à certains régimes spéciaux : les caisses autonomes de retraite de la SNCF et de la RATP, le régime spécial de sécurité sociale des marins et plusieurs autres régimes en rapide déclin démographique (la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, les régimes de retraite de la SEITA).

Les crédits inscrits au sein de cette mission s'élèvent pour 2013 à 6,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit en apparence une diminution de 1,1 % par rapport à 2012.

Néanmoins, deux mesures de périmètre doivent être rappelées :

- d'une part, la suppression des contributions exceptionnelles au CAS « Pensions » ;

- d'autre part, la non reconduction des produits exceptionnels dont a bénéficié en 2012 le régime de retraite de la SEITA qui ont diminué d'autant, de façon exceptionnelle, la subvention d'équilibre nécessaire à ce régime.

En neutralisant ces deux éléments, les crédits de la mission augmentent en réalité de 1,1 % entre 2012 et 2013.

J'approuve l'absence, pour 2013, d'abondement du CAS « Pensions » *via* la mission « Régimes sociaux et de retraite » ; c'était l'une des recommandations de mon rapport d'information de juillet dernier. Je ne reviens pas en détails sur cette procédure que j'avais, comme la Cour des comptes, critiquée. De façon schématique, il s'agissait d'une commodité technique pour assurer l'équilibre du CAS.

Les crédits de la mission, après neutralisation de mesures de périmètre, augmentent de 1,1 %. Mais ce taux global masque des évolutions contrastées : si les subventions d'équilibre des régimes de retraite de la SNCF, de la RATP et de la SEITA augmentent, les dotations aux autres régimes diminuent.

S'agissant plus particulièrement du régime des marins, la subvention ne compensera que partiellement le déséquilibre entre les charges et les produits prévisionnels de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), ce qui conduira ce dernier à mobiliser son fonds de roulement à hauteur de 47 millions d'euros. Le montant des réserves de l'établissement devrait permettre de faire face à cette opération.

La construction du PLF pour 2013 a bien sûr été réalisée dans le cadre de la nouvelle programmation triennale 2013-2015. Le taux de progression des crédits de la mission sera de 3,2 % entre 2013 et 2014, et de 1,3 % entre 2014 et 2015, soit une évolution globale des crédits de la mission de 4,6 % sur l'ensemble de la période.

Je rappelle que les plafonds de crédits fixés à la mission dans le cadre des précédentes lois de programmation n'ont jamais été respectés en raison, en particulier, du caractère encore non stabilisé des comportements de départ à la retraite après les réformes intervenues en 2008 et 2010, qui peuvent influencer sur le niveau des subventions d'équilibre nécessaires.

Comme les années passées, je me suis intéressé à l'impact de ces deux réformes sur l'évolution à venir des subventions d'équilibre versées par l'Etat aux principaux régimes spéciaux de la mission.

En effet, alors qu'ils n'avaient été concernés ni par les mesures décidées en 1993 pour le régime général, ni par celles de 2003 appliquées aux fonctionnaires, les régimes spéciaux ont connu deux importantes réformes récentes : la première en 2008 était spécifique aux régimes spéciaux ; la seconde, débattue à l'automne 2010, concernait l'ensemble des régimes de retraites du secteur privé et du secteur public.

Ces deux réformes n'auront qu'un effet très progressif et relativement limité sur le montant des subventions d'équilibre versées dans le cadre de la présente mission. Cette crainte, émise à plusieurs reprises par la commission des finances, a été récemment confirmée, s'agissant des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP.

Ainsi, selon les données de la Cour, les subventions d'équilibre versées par l'Etat demeureront à un niveau élevé en dépit des réformes : 3,5 milliards d'euros en 2020 (SNCF et RATP) et 2,8 milliards d'euros à l'horizon 2030.

Je souhaite qu'en séance publique, le Gouvernement nous indique si de nouvelles pistes de réforme sont actuellement étudiées pour assurer la pérennité de ces deux régimes spéciaux.

En effet, le contexte extrêmement contraint des finances publiques et l'aggravation des déséquilibres démographiques rendent quasi-inévitables de nouvelles mesures. La question des régimes spéciaux devra être attentivement examinée lors de la concertation sur les retraites qui sera lancée, par le Gouvernement, en 2013.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Pensions », je rappelle qu'il a été institué par l'article 21 de la LOLF qui a prévu la mise en place, au 1^{er} janvier 2006, d'un compte distinct du budget général pour retracer les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite des agents de l'Etat et avantages accessoires. Il répond donc à un souci de lisibilité du budget, traduisant effectivement le consensus politique qui a présidé à l'adoption de la LOLF.

Le CAS « Pensions » est structuré en trois programmes, représentant :

- les pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité (programme 741) pour un montant de 51,8 milliards d'euros, répartis entre 41,64 milliards d'euros de pensions civiles, 10,02 milliards d'euros de pensions militaires et 144 millions d'euros d'allocations temporaires d'invalidité ;

- les pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (programme 742) pour un montant de 1,85 milliard d'euros ;

- les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions (programme 743) pour un montant de 2,39 milliards d'euros.

Au total, les crédits du CAS « Pensions » augmentent en 2012 de 2 milliards d'euros pour s'établir à 56,1 milliards d'euros, soit une hausse de 2,7 %. Ils représentent donc un facteur dynamique de progression des dépenses budgétaires.

Il convient de noter que, dans le présent projet de loi de finances, un excédent de 659 millions d'euros sur le CAS « Pensions » conduit à la reconstitution de son fonds de roulement, à hauteur de 1,25 milliard d'euros fin 2013. Ce fonds de roulement lui permet de faire face aux besoins de gestion en trésorerie. Ce réabondement répond à une recommandation que j'avais formulée suite à ma mission de contrôle budgétaire sur le compte d'affectation spéciale.

Par ailleurs, pour ne pas fragiliser la trésorerie du CAS « Pensions », il est souhaitable de publier dans les meilleurs délais le décret prévoyant des majorations de retard en cas de non-versement dans les délais des contributions des ministères employeurs au CAS.

Afin d'assurer l'équilibre du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » et de permettre la reconstitution du fonds de roulement du CAS « Pensions », le projet de loi de finances pour 2013 prévoit des augmentations des taux de contribution employeur de l'Etat de 68,59 % à 74,28 % (soit + 8,3 %) pour les pensions de retraite des civils, et de 121,55 % à 126,07 % (soit + 3,7 %) pour les pensions militaires. Cette hausse intègre notamment le besoin de financement pour reconstituer le fonds de roulement du CAS « Pensions ». Il s'agissait, là encore, de la mise en œuvre d'une de mes propositions dans le cadre de ma mission de contrôle budgétaire sur le CAS.

La hausse des cotisations tire aussi les conséquences du décret du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse. Ce décret prévoit l'augmentation des taux de cotisations salariale et patronale afin de financer l'élargissement du dispositif « carrières longues », à raison d'une augmentation de 0,25 point, répartie entre une hausse de 0,10 point dès le 1^{er} novembre 2012, puis une augmentation de 0,05 point par an en 2014, 2015 et 2016.

S'agissant du taux de cotisation salariale, son évolution est conforme à l'article 42 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et au décret du 30 décembre 2010, qui a prévu un relèvement de ce taux de 0,27 point chaque année pour atteindre en 2020 celui en vigueur pour les régimes de droit commun (10,55 %). Compte tenu de la hausse de 0,10 point prévue pour financer les carrières longues, que je viens d'évoquer, le taux de cotisation salariale est porté de 8,39 % à 8,49 % dès le 1^{er} novembre 2012 et à 8,76 % à compter du 1^{er} janvier 2013.

Je souhaite mentionner la revalorisation de la retraite du combattant. La valeur du point d'indice des pensions militaires d'invalidité (PMI) a été revalorisée à 13,87 euros à compter du 1^{er} juillet 2011, par arrêté du 26 juillet 2012. Il en résulte une augmentation des sommes inscrites dans le présent projet de loi de finances de 36,5 millions d'euros, soit une hausse de près de 5 %, dont je me félicite : il s'agit de la reconnaissance par la nation du rôle joué par nos anciens combattants.

Enfin, je souhaiterais dire un mot des frais de gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire. Au total, ces traitements sont inférieurs à 800 000 euros par an, alors que les frais de gestion sont supérieurs à 1 million d'euros chaque année ! Je recommande donc d'affecter la totalité des traitements aux sociétés d'entraide de la Légion d'honneur et de la médaille militaire en l'absence de réponse de l'intéressé, au terme d'un certain délai. Ces dispositions sont d'ordre réglementaire. Le Gouvernement n'a pas paru fermé à une telle réforme, et je souhaite l'interroger sur ce point en séance publique.

En conclusion, comme le paiement des droits à pension constitue pour l'Etat une obligation, je vous propose, au bénéfice de mes observations, de préconiser l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Pensions » et de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

M. Philippe Marini, président. – Permettez-moi de vous poser quelques questions. Je serai peut-être un peu provocateur, mais pourquoi le Gouvernement actuel ne supprime-t-il pas l'archaïsme que constitue le versement des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire ?

La note de présentation évoque la nécessité de mieux mesurer le coût complet de la fonction « pensions ». Ce sujet étant réévoqué régulièrement depuis de nombreuses années, pourquoi cet objectif n'a-t-il toujours pas été atteint ?

Notre rapporteur spécial a évoqué la nécessité, pour ne pas fragiliser la trésorerie du CAS « Pensions », de publier dès que possible le décret prévoyant des majorations de retard en cas de non versement dans les délais des contributions des ministères employeurs au CAS. Serait-il possible d'explicitier les difficultés concrètes que posent de tels retards ?

S'agissant des régimes spéciaux de retraite, vous relevez, à juste titre, que la Cour des comptes, dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2012, a confirmé les craintes émises de longue date par notre commission selon lesquelles les réformes de 2008 et de 2010 sur les régimes spéciaux n'auront qu'un effet très progressif et relativement limité sur le montant des subventions d'équilibre versées dans le cadre de la présente mission. Vous souhaitez interroger le Gouvernement sur ce point. Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Vincent Delahaye. – Permettez-moi de souligner qu'il faut poursuivre les réformes de structure concernant les régimes de retraite en général. S'agissant des régimes spéciaux, la subvention d'équilibre versée à la RATP augmente de 1,1 % en un an, et celle dont bénéficie la SEITA progresse de 18 % en deux ans. J'ai bien noté que des produits exceptionnels expliquent la hausse de la subvention à la SEITA en 2012, mais va-t-on continuer sur la même pente ?

Je suis d'accord avec la proposition de notre président de supprimer les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.

Enfin, peut-on détailler le coût du financement temporaire de la Caisse des retraites des fonctionnaires de Mayotte par la mission « Régimes sociaux et de retraite » ?

M. Jean-Paul Emorine. – Pouvez-vous nous donner les chiffres des subventions d'équilibre versés aux régimes de retraite de la RATP et de la SNCF, sachant que ces entreprises publiques sont en concurrence avec des entreprises privées dans le monde entier.

M. Christian Bourquin. – Monsieur le Président, pourquoi le Gouvernement actuel serait-il mieux placé pour supprimer les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire que le précédent ? Toute évolution ne peut se faire que si un consensus politique se dégage sur cette question. Il y a en réalité deux possibilités : les supprimer, comme vous le proposez, mais pourquoi ne pas aussi les augmenter ?

M. Philippe Marini, président. – Mon propos était un peu provocateur. Je pense que nous sommes nombreux à penser qu'il faut supprimer cet archaïsme. Mais qui va déposer l'amendement ? 1,8 million d'euros, c'est peu au regard des enjeux financiers du CAS « Pensions », mais c'est quand même une somme.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire concernent 160 000 personnes. Les sommes versées sont faibles, de l'ordre de 5 à 30 euros par bénéficiaire,

mais présentent un enjeu symbolique important. C'est pourquoi la recherche des bénéficiaires induit des coûts de gestion élevés et que je propose, en l'absence de réponse de l'intéressé, d'affecter les sommes aux sociétés d'entraide.

M. Philippe Marini, président. – Votre proposition est politiquement correcte...

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – La gestion des traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire est d'ordre réglementaire, et relève de la compétence du Gouvernement. Revenir sur l'existence des traitements est un débat politique. Votre rapporteur spécial n'en prendra pas la responsabilité.

S'agissant du décret concernant la majoration des versements en cas de retard, il convient de souligner qu'un certain nombre de ministères ne s'acquittent pas de leurs obligations en temps et en heure. Des retards, même de quelques jours, fragilisent fortement la trésorerie du CAS « Pensions ». Quand un employeur ne paie pas ses charges sociales, il doit s'acquitter d'une pénalité. Le mécanisme proposé pour les ministères employeurs est identique ; le décret est prêt, et il aura un caractère incitatif sur la gestion du CAS « Pensions » qui est à flux tendus.

Les réformes des régimes spéciaux n'auront qu'un impact très progressif et relativement faible sur les subventions d'équilibre versées par l'Etat. Les « mesures d'accompagnement » de ces réformes ont été très importantes. Il faudra bien que le Gouvernement prenne ses responsabilités. Compte tenu de la situation des finances publiques et de l'aggravation des ratios démographiques, de nouvelles mesures sont quasi-inévitables.

La SEITA est un régime qui n'a pratiquement plus de cotisants, et son déficit est structurel.

M. Vincent Delahaye. – La hausse de la subvention d'équilibre versée par l'Etat va donc continuer d'augmenter ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Nous manquons de projections à long terme. Mécaniquement, moins il y a de cotisants, moins le régime bénéficie de cotisations, et plus la subvention d'équilibre de l'Etat augmentera.

S'agissant de la contribution exceptionnelle à la Caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte, elle s'est élevée à 13 millions d'euros en 2011.

La part de la subvention de l'Etat dans le budget des principales caisses de retraite relevant de la mission « Régimes sociaux et de retraite » s'élève à 63,3 % pour la SNCF, 56,9 % pour la RATP, 74,2 % pour le régime de retraite des marins, 77,2 % pour le fonds de retraite des mines et 98,2 % pour la SEITA. La subvention de l'Etat atteint 3,4 milliards d'euros pour la Caisse autonome de la SNCF, et 615 millions d'euros pour la Caisse autonome de la RATP. En 2020, la subvention d'équilibre à ces deux régimes – la SNCF

et la RATP – devra atteindre 3,5 milliards d’euros, dont 660 millions d’euros pour la RATP.

Enfin, le président Philippe Marini a répondu à la question de notre collègue Christian Bourquin.

Pour finir, je souhaite rappeler que le besoin de financement des régimes de retraite de la fonction publique d’Etat, actualisé à cent ans, s’élève à 505 milliards d’euros.

M. Philippe Marini, président. – Pour ma part, j’interrogerai le Gouvernement sur le maintien des traitements de la Légion d’honneur et de la médaille militaire.

A l’issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d’affectation spéciale « Pensions ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d’affectation spéciale « Pensions ».