

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE : PENSIONS

Rapporteur spécial : M. Francis DELATTRE

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, 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, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	7
A. UN MONTANT TOTAL DE SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE EN FORTE AUGMENTATION POUR 2012.....	7
1. <i>Des régimes structurellement déficitaires</i>	7
2. <i>Des dépenses globalement en augmentation et des « recettes » peu dynamiques</i>	8
a) L'évolution des dépenses des principaux régimes en 2012.....	8
b) Des « recettes » peu dynamiques	9
c) La fin du dispositif de surcompensation en 2012	10
3. <i>Des subventions d'équilibre en forte augmentation</i>	10
a) Une hausse de près de 10 %.....	10
b) Un poids croissant dans les recettes des régimes spéciaux	12
c) Un dépassement de 130 millions d'euros des plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014	13
B. L'EFFET DES RÉFORMES DE 2008 ET DE 2010 SUR L'ÉVOLUTION À VENIR DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE	14
1. <i>Rappel des principes de la réforme de 2008</i>	14
2. <i>Une application à compter de 2017 de la réforme des retraites de 2010</i>	15
3. <i>L'effet de ces réformes sur le montant des subventions d'équilibre : le cas de la Caisse autonome de retraites de la SNCF</i>	15
C. LE PILOTAGE DÉLICAT DE LA MISSION.....	16
II. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « PENSIONS »	19
A. L'ÉVOLUTION DU POIDS DES PENSIONS DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	19
1. <i>La programmation pluriannuelle 2011-2014</i>	19
a) L'augmentation des charges de pensions	19
b) L'évolution des crédits sur la période 2011-2014	20
2. <i>L'actualisation des données relatives au besoin de financement et aux engagements de l'Etat au titre des retraites</i>	21
a) Le besoin de financement à long terme	21
b) Les engagements de l'Etat au titre des retraites	22
B. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « PENSIONS » RETRACE LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT.....	24
1. <i>La création du compte d'affectation spéciale : un facteur de lisibilité introduit par la LOLF</i>	24
2. <i>Des dépenses en progression de 3,9 %</i>	26
3. <i>La gestion par le service des retraites de l'Etat</i>	28

C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	28
1. Le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »	28
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	28
b) Une progression dynamique des dépenses sous le double effet des départs en retraite et de la revalorisation des pensions.....	30
c) La mise en œuvre de la dé cristallisation des pensions civiles et militaires de retraite	31
2. Le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat ».....	32
3. Le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	35

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS AU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS ».....	37
• <i>ARTICLE 65 (Art. L. 40, L. 43, L. 45, L. 46 et L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite) Modalités de répartition de la pension de réversion entre ayants droit.....</i>	37
• <i>ARTICLE 66 (Art. L. 18, L. 28, L. 30, L. 30 bis [nouveau] et L. 30 ter [nouveau] du code des pensions civiles et militaires de retraite) Déplafonnement de la majoration pour enfants pour les pensionnés bénéficiaires d'une rente viagère d'invalidité.....</i>	41
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	45
EXAMEN EN COMMISSION.....	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Les **crédits inscrits dans la mission « Régimes sociaux et de retraite »** s'élèvent pour 2012 à **6,6 milliards d'euros** en AE et en CP, soit une augmentation de 9,8 % par rapport à 2011.

- Cette hausse s'explique globalement par deux facteurs : d'une part, la **baisse régulière du taux de couverture des prestations servies par les cotisations collectées** par ces régimes et, d'autre part, la **disparition en 2012 du dispositif de surcompensation dont certains régimes spéciaux de la mission étaient bénéficiaires**.

- Les **crédits demandés pour l'année à venir dépassent les plafonds de crédits fixés par la loi de programmation des finances publiques** pour 2011 à 2014. Si votre rapporteur prend acte des difficultés liées à la prévision des montants des subventions d'équilibre retracées dans la présente mission, en raison, en particulier, du caractère encore non stabilisé des comportements de départ à la retraite après les réformes intervenues en 2008 et 2010, il souhaite à terme une évaluation plus fine des crédits demandés.

- Les dépenses du **compte d'affectation spéciale « Pensions »** (CAS Pensions) s'élèveront à **54,6 milliards d'euros**, contre 52,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2011 (40,32 milliards d'euros étant notamment consacrés aux pensions civiles et 9,89 milliards d'euros aux pensions militaires).

- Afin d'assurer l'équilibre du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », le projet de loi de finances pour 2012 prévoit des **augmentations des taux de contribution employeur de l'Etat de 65,39 % à 68,59 % (soit + 4,9 %) pour les pensions de retraite des civils, et de 114,14 % à 121,55 % (soit + 6,5 %) pour les pensions militaires**.

- Sur quatre ans (2010-2013), le Gouvernement envisage une **diminution globale de 3 % du nombre total de nouveaux ayants droit** aux régimes de pensions des fonctionnaires civils et militaires par rapport aux prévisions effectuées avant l'adoption de la réforme des retraites. Cette révision à la baisse est la conséquence du recul de l'âge d'ouverture des droits à la retraite.

- La **subvention d'équilibre de l'Etat au régime de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat** s'élève à **1,183 milliard d'euros en 2012**, en hausse de 4,3 % par rapport à 2011. La gestion des ouvriers de l'Etat du ministère de la défense appelle une consolidation juridique de leur statut, une meilleure politique de gestion des ressources humaines et une plus grande maîtrise de l'évolution du coût de leurs pensions, dans la continuité des observations formulées par un référé de la Cour des comptes d'août 2011 : en particulier, il importe de disposer d'un meilleur suivi du paiement des heures supplémentaires, incluses dans le calcul des droits à pension.

Votre rapporteur spécial souligne que les taux de réponses des ministères à son questionnaire budgétaire au 10 octobre 2011, date-limite fixée par l'article 49 de la LOLF, s'établissaient à 100 % pour la mission « Régimes sociaux et de retraite » ainsi que pour le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

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 « Régime 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).

A. UN MONTANT TOTAL DE SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE EN FORTE AUGMENTATION POUR 2012

Le montant global des crédits inscrits dans la présente mission pour 2012, soit **6,6 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), est en forte augmentation (+ 9,8 %) par rapport à 2011 ce qui s'explique globalement par deux facteurs :

- d'une part, **la baisse régulière du taux de couverture des prestations servies par les cotisations collectées par ces régimes ;**

- d'autre part, **la disparition en 2012 du dispositif de surcompensation dont certains régimes spéciaux de la mission étaient bénéficiaires.**

1. Des régimes structurellement déficitaires

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.

Ils 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

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

mines ou de la SEITA, et est très important pour les régimes des marins, de la SNCF et de la RATP.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des ratios démographiques de ces principaux régimes.

Ratios cotisants/retraités des principaux régimes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SNCF	0,68	0,67	0,67	0,67	0,68	0,68	0,67
RATP	1	1	1,01	1	0,98	0,99	0,96
Marins	-	-	-	-	-	0,29	0,28
Mines	-	-	-	-	-	0,02	0,02
SEITA	-	-	-	-	-	-	0,04

Source : d'après les données du PAP 2012 relatif à la présente mission

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 2012, 3 affiliés au régime de l'Imprimerie nationale, 214 bénéficiaires de la caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer et 236 bénéficiaires du régime de l'ORTF).

2. Des dépenses globalement en augmentation et des « recettes » peu dynamiques

Il résulte de ces déséquilibres démographiques une baisse régulière du taux de couverture des prestations versées par les cotisations sociales collectées, ce qui rend **impossible l'autofinancement de ces régimes** et conduit donc à un appel à la solidarité nationale.

a) L'évolution des dépenses des principaux régimes en 2012

A l'exception du régime des mines qui devrait enregistrer en 2012, comme les années précédentes, une diminution des prestations versées en raison de la disparition progressive de ses bénéficiaires, **les principaux autres régimes spéciaux de la mission présenteraient une augmentation, plus ou moins forte, du montant global des prestations versées l'an prochain.**

Evolution des prestations nettes servies par les principaux régimes spéciaux de la mission

(en millions d'euros)

	2009	2010	%	2011	%	2012	%
SNCF	5 030,9	5 063,7	+0,7 %	5 148,6	+1,7 %	5 227,3	+1,5 %
RATP	869,0	895,4	+3,0 %	928,8	+3,7 %	956,9	+3,0 %
Marins	1 082,8	1 078,7	-0,4%	1 087,4	+ 0,8%	1 094,1	+ 0,6%
Mines	1 800,6	1 770,4	-1,7 %	1 746,2	-1,4 %	1 739,8	-0,4 %

Source : commission des comptes de la sécurité sociale – rapport de septembre 2011

Les prestations versées par le régime de la RATP resteraient, en particulier, assez dynamiques en 2012 en raison d'un pic anticipé de départs à la retraite compte tenu de la fin programmée, au 30 juin 2012, de la période transitoire mise en place pour appliquer la réforme de 2008 (*cf. infra*).

La progression des prestations vieillesse versées par la SNCF demeurerait, quant à elle, relativement modérée (+ 1,5 %) comme en 2011.

S'agissant, enfin, des prestations servies par le régime des marins, elles seraient, de nouveau, en hausse en 2012 en raison notamment de la revalorisation moyenne des pensions.

b) Des « recettes » peu dynamiques

En revanche, les régimes spéciaux de la présente mission devront faire face en 2012 à un tarissement de leurs ressources en raison, d'une part, du **faible dynamisme de leurs cotisations** et, d'autre part, de **l'extinction l'an prochain du dispositif de surcompensation dont certains régimes étaient jusqu'alors bénéficiaires**.

Le tableau suivant retrace l'évolution des cotisations, impôts et produits affectés aux différents régimes de la présente mission (hors mécanismes de compensation et subventions d'équilibre).

Evolution des cotisations, impôts et produits affectés aux principaux régimes spéciaux de la mission

(en millions d'euros)

	2009	2010	%	2011	%	2012	%
SNCF	1 959,1	1 961,8	+0,1%	1 925,3	-1,9%	1 961,0	+1,9%
RATP	425,3	429,5	+1,0%	434,2	+1,1%	435,2	+0,2%
Marins	164,3	153,5	-6,5%	155,4	+1,2%	156,6	+0,8%
Mines	40,0	34,3	-14,2%	30,4	-11,3%	26,4	-13,1%

Source : commission des comptes de la sécurité sociale – rapport de septembre 2011

A l'exception du régime des mines qui enregistrera, une nouvelle fois, en 2012 une baisse de ses cotisations, baisse qui suit le rythme de la diminution de ses actifs, **les autres régimes devraient voir le montant de leurs cotisations et impôts affectés augmenter l'an prochain, mais dans de faibles proportions.**

Les cotisations sociales versées par les agents de la SNCF repartiraient ainsi légèrement à la hausse en raison d'une baisse moins prononcée que les années précédentes du nombre de cotisants et d'une évolution des salaires plus favorable.

En revanche, celles alimentant le régime de la RATP ne progresseront que de 0,2 % en raison de la poursuite de la baisse du nombre de cotisants du régime.

Quant au régime des marins, après un recul de 6,5 % en 2010, ses cotisations sociales seraient orientées à la hausse en 2012, comme en 2011, compte tenu d'une baisse moins marquée du nombre de cotisants.

c) La fin du dispositif de surcompensation en 2012

Surtout, outre le faible dynamisme des « ressources naturelles » de ces régimes, que constituent les cotisations sociales, ces derniers doivent faire face **en 2012 à la disparition totale du dispositif de surcompensation.**

En effet, afin de compenser des disparités démographiques entre les régimes spéciaux et de résorber les inégalités de capacité contributive entre les assurés de ces régimes, la loi de finances n° 85-1403 du 30 décembre 1985 avait instauré un **mécanisme de compensation spécifique aux régimes spéciaux de retraite** (fonctionnaires de l'Etat, caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales – CNRACL –, mines, marins, SNCF, RATP, banque de France, SEITA, etc.), appelée surcompensation.

Celle-ci mettait principalement à contribution la CNRACL et le régime des fonctionnaires civils. Elle **bénéficiait a contrario essentiellement aux régimes de la SNCF et des mines.**

Compte tenu des transferts devenus trop importants entre régimes, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu **la disparition progressive de la surcompensation qui doit prendre définitivement fin au 1^{er} janvier 2012.**

3. Des subventions d'équilibre en forte augmentation

a) Une hausse de près de 10 %

Les deux éléments qui viennent d'être exposés, soit **la baisse régulière du taux de couverture des prestations par les cotisations ainsi que la disparition du produit de la surcompensation**, expliquent globalement la forte hausse des subventions d'équilibre versées par l'Etat aux régimes de la présente mission.

En 2012, le montant global de crédits retracés dans la mission, soit 6,6 milliards d'euros en AE et en CP, est, en effet, en hausse de plus 9 % par rapport à 2011.

La subvention d'équilibre versée à la caisse autonome de la SNCF représentera, à elle seule, la moitié de ces crédits.

En termes de progression, c'est la subvention versée au régime minier qui connaîtra, comme les années passées, la plus forte hausse (+ 13,4 %).

Répartition des crédits par programme et action

(en euros)

Intitulé du programme et de l'action	Crédits de paiement			
	Exécution 2010	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Variation 2011/2012
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 697 151 549	3 876 757 761	4 080 200 000	+5,2 %
Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 032 187 000	3 189 312 463	3 359 100 000	+5,3 %
Régime de retraite du personnel de la RATP	505 500 000	526 245 298	552 000 000	+4,9 %
Autres régimes ²	159 464 549	161 200 000	169 100 000	+4,9 %
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	767 418 247	797 278 279	856 456 092	+7,4 %
Pensions de retraite des marins	767 418 247	789 328 279	849 278 092	+7,6 %
Action sanitaire et sociale des marins	0	7 950 000	7 178 000	-9,7 %
Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 151 174 087	1 353 490 000	1 682 050 000	+24,3 %
Versements au Fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 017 900 000	1 209 000 000	1 371 580 000	+13,4 %
Régime de retraite de la SEITA	128 262 000	139 420 000	55 500 000	-60,0 %
Caisse des retraites de l'imprimerie nationale	60 533	70 000	70 000	0,0 %
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	4 391 454	4 400 000	4 300 000	-2,3 %
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	560 100	600 000	600 000	0,0 %
Contributions exceptionnelles au compte d'affectation spéciale « Pensions »	-	-	250 000 000	100 %
Total	5 615 743 883	6 027 526 040	6 618 706 092	+9,8 %

Source : d'après le rapport annuel de performances pour 2010 et le projet annuel de performances pour 2012

² 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.

La forte progression des crédits de la mission en 2012 tient également à l'inscription d'une **contribution exceptionnelle au CAS « Pensions » de 250 millions d'euros**. Selon les données du projet annuel de performances, il s'agirait ainsi de « *constituer une dotation centralisée de crédits destinés à alimenter le CAS Pensions, facilement mobilisable afin de se prémunir contre une moindre recette au titre de la contribution employeur et qu'il n'est pas possible de répartir finement dans les contributions des ministères employeurs au stade du PLF* ».

Votre rapporteur spécial s'interroge sur cette mesure exceptionnelle et souhaite que l'examen en séance publique de la présente mission soit l'occasion pour le Gouvernement d'apporter des éléments complémentaires d'explication à ce sujet.

b) Un poids croissant dans les recettes des régimes spéciaux

Compte tenu de leur forte augmentation, les subventions d'équilibre versées par l'Etat représentent désormais **une part importante des ressources des différents régimes** : la moitié du budget de la caisse autonome de la RATP, plus de 60 % de celui de la caisse autonome de la SNCF et plus des trois-quarts des produits des régimes des marins et des mines.

En 2012, la subvention versée au régime de la SEITA ne représentera qu'un tiers des ressources du régime, contre 87 % en 2011. Cette évolution s'explique par l'inscription d'importants **produits exceptionnels** (à hauteur de 103,4 millions d'euros) dans les comptes prévisionnels 2012 du régime qui correspondent à la cession, en une seule fois, du portefeuille d'actifs du régime³. **Cette mobilisation de ressources ne sera donc que ponctuelle** et minore d'autant la subvention d'équilibre qui doit être versée par l'Etat au régime de la SEITA en 2012.

³ *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 soule 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 ».*

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

(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	3 359,1	5 375,6	62,5 %
Caisse autonome de la RATP	552,0	994,2	55,5 %
Régime de retraite des marins	854,5	1 117,2	76,5 %
Fonds de retraite des mines	1 371,6	1 786,7	76,8 %
Retraités de la SEITA	55,5	164,6	33,7 %

Source : d'après les données du PAP 2012 de la présente mission

c) Un dépassement de 130 millions d'euros des plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

L'écart constaté entre les crédits inscrits pour 2012 dans le cadre de la présente mission (hors contribution au CAS Pensions) et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 s'élève à **130 millions d'euros**.

Ecart entre les crédits inscrits dans le cadre du PLF 2012 et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

(en millions d'euros)

	LPFP 2012 (hors CAS Pensions)	PLF 2012 au format LPFP (hors CAS Pensions)	PLF 2012
Plafond AE	6 239	6 369	6 619
Plafond CP	6 239	6 369	6 619

Source : PAP 2012 de la présente mission

Votre rapporteur spécial rappelle que **le projet de loi de finances pour 2010 avait déjà dû revoir à la hausse les plafonds de crédits de la mission**, fixés par la précédente loi de programmation des finances publiques.

S'il prend acte des difficultés liées à la prévision des montants des subventions d'équilibre retracées dans la présente mission, en raison, en particulier, du **caractère encore non stabilisé des comportements de départ à la retraite après les réformes intervenues en 2008 et 2010**, il souhaite à terme une évaluation plus fine des crédits demandés.

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

Les régimes spéciaux de retraite ont connu récemment deux importantes réformes : la première en 2008 était spécifique aux régimes spéciaux ; la seconde, débattue à l'automne dernier, concernait l'ensemble des régimes de retraites du secteur privé et du secteur public. **Ces deux réformes n'auront qu'un effet très progressif sur le montant des subventions d'équilibre versées dans le cadre de la présente mission.**

1. 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 publique⁴ 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.

⁴ L'objet de la réforme de 2008 des régimes spéciaux 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).

2. Une application à compter de 2017 de la réforme des retraites de 2010

La réforme des retraites de 2010 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.

3. L'effet de ces réformes sur le montant des subventions d'équilibre : le cas de la Caisse autonome de retraites de la SNCF

Selon les données transmises à votre rapporteur spécial, ces deux réformes n'entraîneront qu'une **diminution très progressive de la contribution de l'Etat** aux régimes spéciaux dans les années à venir.

Ainsi, s'agissant de la SNCF – soit le plus important régime spécial de la mission –, **la subvention d'équilibre versée par l'Etat demeurera supérieur à 2 milliards d'euros à l'horizon 2030**. Les prévisions 2015-2030 de la caisse de retraite de la SNCF

(en millions d'euros courants)

	2015	2017	2019	2021	2023	2025	2027	2030
Montant des pensions versées	5 084,0	5 060,0	4 933,0	4 803,0	4 650,0	4 525,0	4 473,0	4 385,0
Frais de gestion et divers	47,0	47,0	46,0	45,0	43,0	42,0	42,0	41,0
Total des charges	5 131,0	5 107,0	4 979,0	4 848,0	4 693,0	4 567,0	4 515,0	4 426,0
Produit des cotisations	1 929,0	1 907,0	1 948,0	1 994,0	2 049,0	2 101,0	2 138,0	2 201,0
Produits divers	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Contribution de l'Etat	3 201,0	3 199,0	3 030,0	2 853,0	2 643,0	2 465,0	2 377,0	2 224,0

Source : d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

C. LE PILOTAGE DÉLICAT DE LA MISSION

Comme l'a, à de nombreuses reprises, souligné notre collègue Bertrand Auban, alors rapporteur spécial, **le pilotage de la présente mission apparaît assez délicat** :

1) celle-ci **retrace des dépenses obligatoires** et, à cet égard, aucune fongibilité n'est envisageable entre les programmes ;

2) **elle ne regroupe pas tous les crédits destinés à financer des dispositifs de préretraite ou des subventions versées à des régimes de retraites** ;

3) **les marges de manœuvre du responsable du programme 198** – le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer – **semblent réduites depuis la modification des décrets constitutifs des deux caisses de retraites RATP et SNCF**. En effet, à la suite de la décision prise par le comité de modernisation des politiques publiques en 2008, la tutelle de ces deux caisses est dorénavant exercée exclusivement par les ministres du budget et de la sécurité sociale ;

4) même si **le dispositif d'évaluation de la performance de la présente mission a fait l'objet en 2010 d'un effort d'harmonisation entre programmes, la comparaison entre les différents régimes demeure difficile**, compte tenu des spécificités de gestion de chacune de ces caisses ou régimes de retraites.

Tableau comparatif des coûts de gestion des régimes de retraite

(en euros)

Régimes de retraite	Dépenses de gestion pour 1 euro de prestations servies		Coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite		Taux de récupération des « indus » (en %)	
	2010 (réalisé)	2012 (cible)	2010 (réalisé)	2012 (cible)	2010 (réalisé)	2012 (cible)
Marins	0,84	0,83	839,00	850,00	90,00	93,00 ¹
RATP	0,74	0,75	341,00	372,00	92,68	95,00
SNCF	0,38	0,41	340,00	313,00	94,70	97,00
Mines	1,31	1,29	198,23	195,00	98,00	97,00
SEITA	0,23	0,24	311,63	323,90	93,50	95,00

¹ Il s'agit, dans le cas du régime de retraites des marins, du taux de recouvrement global à échéance de 3 mois.

Source : d'après les données du PAP 2012 de la présente mission

Le projet annuel de performances pour 2012 introduit **un nouvel indicateur de mission** consistant en une moyenne pondérée du coût des primo-liquidations pour les quatre principaux régimes de la mission. Sa lecture se heurte aux mêmes difficultés que celles constatées pour le dispositif de performance de l'ensemble de la mission.

II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

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

1. La programmation pluriannuelle 2011-2014

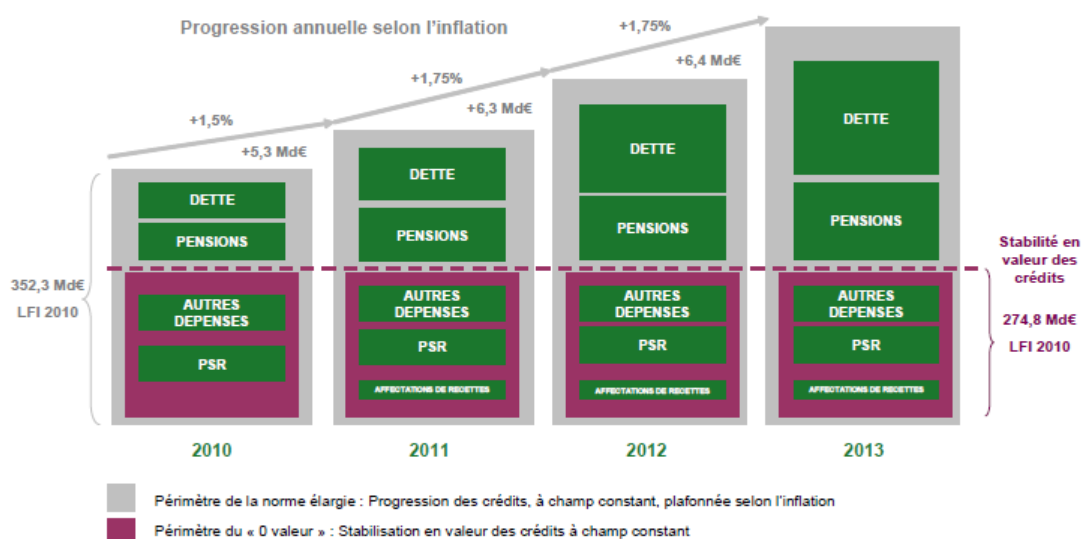
a) L’augmentation des charges de pensions

Depuis 1990, les dépenses de pensions ont progressé de 177 %, 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 le budget général a ainsi pratiquement doublé entre 1990 et 2012, passant de 9 % à 17 % 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 2011-2014, ainsi que l’illustre le tableau ci-dessous.

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



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l’Etat, rapport sur la programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

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 de la loi de programmation pluriannuelle retient comme principe de maîtrise des dépenses la norme dite « zéro valeur hors dette et pensions ».

b) L'évolution des crédits sur la période 2011-2014

L'évolution des crédits budgétaires affectés à la couverture des régimes spéciaux et de la fonction publique est très dynamique, suivant une progression comparable, de l'ordre de 8 % sur la période 2011-2013, pour la contribution de l'Etat au CAS pension et pour les dotations de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». La cause commune et essentielle repose sur les déséquilibres structurels et démographiques propres à ces régimes.

Programmation pluriannuelle à périmètre constant 2010

(en milliards d'euros)

Missions	2011	2012	2013	Progression 2011-2013
Contributions de l'Etat au CAS Pension	36,66	37,86	39,58	7,96 %
Régimes sociaux et de retraite	6,03	6,24	6,53	8,29 %

Source : commission des finances d'après le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2013

Dans le présent projet de loi de finances, la contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions » s'établit à 37,8 milliards d'euros, soit un dépassement de 600 millions d'euros par rapport à la loi de programmation des finances publiques, à **périmètre constant** 2011.

A **périmètre courant**, cette contribution s'élève à 37,6 milliards d'euros. Selon les réponses fournies au rapporteur spécial de votre commission des finances dans son questionnaire budgétaire, la différence de périmètre correspond à « *un transfert supplémentaire d'assiette de cotisations visant à achever l'accession des universités au régime des responsabilités et compétences élargies en matière de gestion de leurs ressources humaines* ».

Le dépassement de 600 millions d'euros du projet de loi de finances pour 2012 par rapport à la prévision de la loi de programmation pour les finances publiques s'explique par :

- les révisions des prévisions d'inflation : la révision à la hausse de l'inflation 2010 (fixée à 1,5 % au lieu de 1,2 %) et de la prévision d'inflation pour 2011 (2,1 % au lieu de 1,5 %) entraîne, compte tenu de l'indexation des

pensions sur l'inflation, une croissance mécanique des dépenses estimée à 400 millions d'euros ;

- l'extinction des possibilités de départ anticipé en retraite de parents de trois enfants, prévue par la réforme des retraites : cette mesure n'est que progressivement mise en œuvre par le recul des limites d'âge ; le pic de départs de parents de trois enfants durant l'année 2011 contribue, en 2012, pour 200 millions d'euros à l'augmentation de la contribution de l'Etat aux charges de pensions.

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 2008)

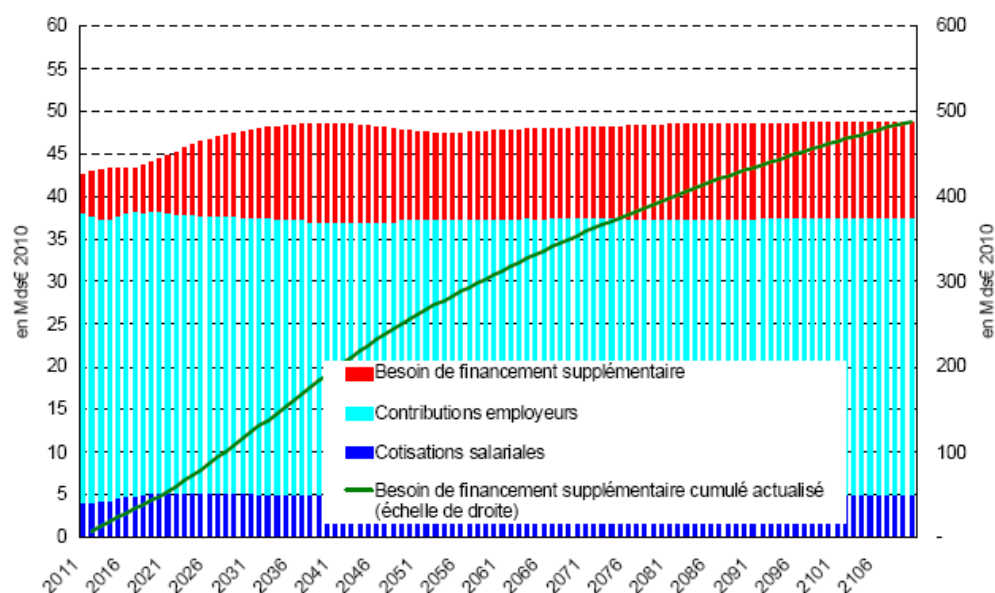
	Taux d'actualisation					
	1,25 %		1,53 %		2,00 %	
	Besoin de financement actualisé à horizon 2110	Besoin de financement actualisé à horizon 2050	Besoin de financement actualisé à horizon 2110	Besoin de financement actualisé à horizon 2050	Besoin de financement actualisé à horizon 2110	Besoin de financement actualisé à horizon 2050
Fonctionnaires de l'Etat	552	275	490	259	405	235

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances pour 2012

Sur la base d'un taux d'actualisation médian de 1,53 %, le besoin de financement, actualisé à 100 ans⁵, s'élève à **490 milliards d'euros** au 31 décembre 2010, en baisse de 66 milliards d'euros par rapport au besoin de financement actualisé au 31 décembre 2009, lequel s'élevait à 556 milliards d'euros. La révision à la baisse du besoin de financement s'explique par une diminution du taux d'actualisation retenu (1,53 % au lieu de 1,63 %) et par la hausse des cotisations employeur entre 2009 et 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 2011-2110.

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



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances pour 2012

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

⁵ 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).

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 2010, dans une fourchette de 1 100 à 1 267 milliards d'euros, selon le taux d'actualisation retenu. Avec le taux d'actualisation moyen de 1,53 % réel, net d'inflation, le montant total des engagements directs de l'Etat en matière de retraite, qui s'élevait à 1 143 milliards d'euros au 31 décembre 2009, est estimé à **1 200 milliards d'euros** au 31 décembre 2010, soit une hausse de 57 milliards d'euros par rapport à fin 2009, en raison notamment de la baisse du taux d'actualisation mentionnée plus haut (1,53 % au lieu de 1,63 %).

A taux d'actualisation inchangé, le montant des engagements de retraites des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires progresse, entre fin 2009 et fin 2010, de 35 milliards d'euros, sous l'effet de la révision des tables de mortalité pour la période 2007-2060 effectuées par l'INSEE et de l'impact des modifications réglementaires issues de la réforme des retraites du 9 novembre 2010.

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 d'environ 105 milliards d'euros, toujours au taux d'actualisation de 1,53 %.

Montant des engagements en fonction du taux d'actualisation retenu

(en milliards d'euros)

Engagements	Taux d'actualisation		
	1,25 %	1,53 %	2,00 %
Dont retraités	779	746	697
Dont actifs	488	454	403
Total	1 267	1 200	1 100

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances pour 2012

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.

Les tableaux ci-après détaillent la répartition par ministère :

- du **nombre de pensionnés de l’Etat, lequel atteignait 1,71 million de personnes au 31 décembre 2010 ;**

- des nouvelles pensions civiles et militaires en 2010, soit 70 000 retraites entrées en paiement.

Evolution du nombre de pensionnés de l'Etat par administration

Administration	Ayants droit	Ayants cause	Ensemble
Agriculture et pêche	20 171	6 734	26 905
Défense (civils) et anciens combattants	27 939	7 426	35 365
Économie, Finances et Industrie ; Budget, Comptes Publics, Fonction Publique	113 245	30 604	143 849
Éducation nationale – Enseignement supérieur	739 827	102 430	842 257
Écologie, Développement durable, Transports, Logement	59 033	25 299	84 332
Intérieur, Outre-Mer, Collectivités territoriales, Immigration	110 095	45 012	155 107
Justice	25 191	8 162	33 353
Ensemble ex-PTT (la Poste, France Télécom et stock PTT au 31/12/1991)	275 710	66 063	341 773
Autres*	41 903	8 917	50 820
Total	1 413 114	300 647	1 713 761

Source : DGFIP - Service des retraites de l'Etat, base des pensions au 31/12/2010 (base provisoire)

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

Ventilation des pensions civiles de retraites par ministère (entrées en paiement en 2010)

Administration	Effectifs
Éducation nationale – Enseignement supérieur	35 667
La Poste et France Télécom	13 964
Économie, Finances et Industrie ; Budget, Comptes Publics, Fonction Publique	6 588
Intérieur, Outre-Mer, Collectivités territoriales, Immigration	4 183
Écologie, Développement durable, Transports, Logement	2 839
Justice	1 689
Établissements publics de recherche (dont INRA)	1 289
Agriculture et pêche	1 209
Défense (civils) et anciens combattants	1 257
Autres *	1 410
Total	70 095

Source : SDGFIP - Service des retraites de l'Etat - Base des pensions au 31/12/2010 (base provisoire)

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

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, le CAS « Pensions » dispose d'une **réserve de trésorerie** dont le montant, initialement fixé à 1 milliard d'euros dans la loi de finances initiale pour 2006, s'établissait à 1,253 milliard d'euros en fin d'exercice 2010. Elle devrait s'établir à un montant estimé à 937 millions d'euros en fin d'exercice 2011. Cette réserve permet aussi de **couvrir le déséquilibre entre les recettes et les dépenses du CAS**, lequel s'élève à **400 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances.

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, et les fonds relatifs aux rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires, 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. Des dépenses en progression de 3,9 %

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 **50,35 milliards d'euros**, répartis entre **40,32 milliards d'euros de pensions civiles**, **9,89 milliards d'euros de pensions militaires** et **143 millions d'euros d'allocations temporaires d'invalidité** ;

- aux **ouvriers des établissements industriels de l'Etat** (programme 742) pour un montant de **1,83 milliard d'euros** ;

- aux **pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions** (programme 743) pour un montant de **2,45 milliards d'euros**.

Au total, les crédits du CAS « Pensions » augmentent en 2012 de 2 milliards d'euros pour s'établir à **54,6 milliards d'euros, soit une hausse de 3,9 %**.

Les pensions civiles et militaires (dont les crédits sont en hausse de 4,4 %) représentent 92,2 % 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
	2011	2012	Variation 2011/2012		
Action 1 « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires »	38 555,00	40 321,00	+ 4,6 %	80,1 %	73,8 %
Action 2 « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite »	9 524,00	9 890,00	+ 3,8 %	19,6 %	18,1 %
Action 3 « Allocations temporaires d'invalidité »	143,00	143,00	0,0 %	0,3 %	0,3 %
Total du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaire d'invalidité »	48 222,00	50 354,00	+ 4,4 %	100,0 %	92,2 %
Action 1 « Prestation vieillesse et invalidité »	1 768,89	1 760,40	- 0,5 %	96,3 %	3,2 %
Action 2 « Cessations anticipées d'activité »	0,00	0,00	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Action 3 « Autres dépenses spécifiques »	0,90	1,01	+ 11,7 %	0,1 %	0,0 %
Action 4 « Gestion du régime »	8,03	8,03	0,0 %	0,4 %	0,0 %
Action 5 « Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires »	58,09	58,08	0,0 %	3,2 %	0,1 %
Total du programme « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »	1 835,91	1 827,52	- 0,5 %	100,0 %	3,3 %
Action 1 « Reconnaissance de la Nation »	793,76	803,26	+ 1,2 %	32,7 %	1,5 %
Action 2 « Réparation »	1 709,00	1 607,97	- 5,9 %	65,5 %	2,9 %
Action 3 « Pensions d'Alsace-Lorraine »	15,80	15,90	+ 0,6 %	0,7 %	0,0 %
Action 4 « Allocation de reconnaissance des anciens supplétifs »	13,15	13,20	+ 0,4 %	0,5 %	0,0 %
Action 5 « Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien »	0,09	0,08	- 10,3 %	0,0 %	0,0 %
Action 6 « Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents »	13,46	13,73	+ 2,0 %	0,6 %	0,0 %
Action 7 « Pensions de l'ORTF »	0,53	0,60	+ 12,8 %	0,0 %	0,0 %
Total du programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2 545,79	2 454,74	- 3,6 %	100,0 %	4,5 %
Total du CAS « Pensions »	52 603,70	54 636,26	+ 3,9 %		100,0 %

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012

3. 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 finances⁶ 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.

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 (50,35 milliards d'euros en 2012) et des incertitudes pesant sur les comportements individuels de départ en retraite.

Par ailleurs, l'évaluation des flux concerne les demandes individuelles traitées par le service des retraites de l'Etat qui recouvre les fonctionnaires des différents ministères, mais aussi de La Poste, 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 a provoqué, dès 2010, une augmentation des départs en retraite, qui ont concerné 83 172 ayants droit en 2010, selon des données provisoires, alors que les prévisions fournies dans les réponses aux questionnaires budgétaires l'an dernier tablaient sur un niveau identique à celui de l'année 2009, s'établissant à 80 000 ayants droit, ce qui correspond à

⁶ *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.*

une différence de 3 172 ayants droit par rapport aux données provisoires pour l'année 2010.

Les prévisions pour 2011 ont ainsi été nettement revues à la hausse par le Gouvernement : 88 500 ayants droit selon les données fournies cette année à votre rapporteur spécial, au lieu de 80 000 ayants droit d'après les réponses au questionnaire budgétaire de l'an dernier.

Il s'agirait d'une anticipation de départs en retraite, puisque la prévision pour l'année 2012 correspond, cette année, à 68 400 ayants droit (contre une prévision de 79 800 ayants droit). Pour l'année 2013, le gouvernement, toujours sur la base des travaux du Conseil d'orientation des retraites, prévoit 69 500 ayants droit (contre 78 600 dans ses prévisions établies il y a un an). En revanche, les prévisions à long terme – en 2020 et en 2030 – n'ont pas été modifiées par rapport à l'an dernier.

Les prévisions du Gouvernement cette année ont pris en compte l'impact de la réforme des retraites, qui s'est traduite par des départs supplémentaires dès 2010.

Par ailleurs, **les révisions à la hausse du nombre d'ayants droit en 2010 et 2011 (11 672) sont inférieures de moitié aux révisions à la baisse du nombre d'ayants droit en 2012 et 2013 (20 500)**, tandis que les prévisions du nombre d'ayants cause sont, elles aussi, revues à la baisse. **Sur quatre ans (2010-2013), les prévisions du nombre global d'ayants droit diminuent ainsi de près de 3 %, ce qui est la conséquence du recul de l'âge d'ouverture des droits à la retraite.**

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 2011-2014 pour représenter à terme une économie de l'ordre de 800 millions d'euros en 2014.

Par ailleurs, le relèvement progressif du taux de cotisation salariale des fonctionnaires permet de réduire la charge de l'Etat de l'ordre de 600 millions d'euros en 2014.

Le rendement de la réforme est toutefois réduit de 100 millions d'euros en 2014, par le coût de l'extinction progressive du dispositif de départ anticipé de parents de trois enfants, qui disparaît en 2015.

L'effet combiné de ces mesures provenant de la **réforme des retraites** représente une **économie estimée par le Gouvernement à 1,3 milliard d'euros en 2014.**

Evolution et prévision des flux de départs en retraite⁷

(en effectifs)

Année	Civils (avec PTT)		Militaires (y compris soldes de réserve)		Civils et militaires
	Ayants droit	Ayants cause	Ayants droit	Ayants cause	Total
2000	56 207	17 073	13 060	7 689	94 029
2001	57 393	16 876	13 376	7 519	95 164
2002	63 801	16 888	13 288	7 319	101 296
2003	74 728	17 588	11 453	7 467	111 236
2004	72 003	17 999	10 556	7 978	108 536
2005	70 284	18 199	9 753	7 591	105 827
2006	76 775	17 962	9 527	6 911	111 175
2007	81 287	17 950	10 832	7 032	117 101
2008	81 456	18 052	12 420	6 929	118 857
2009	68 167	18 032	12 152	7 018	105 369
2010 (provisoire)	70 095	18 306	13 077	6 792	108 270
2011 (prévision)	73 500	18 500	15 000	6 700	113 700
2012 (prévision)	55 900	18 500	12 500	6 900	93 800
2013 (prévision)	57 000	18 600	12 500	6 700	94 800
2014 (prévision)	61 400	18 500	12 500	6 800	99 200
2020 (prévision)	58 400	ND	12 000	7 200	ND
2030 (prévision)	53 000	ND	12 000	7 200	ND

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 2012 de 2,1 milliards d'euros des dépenses de pensions civiles et militaires par rapport à la prévision pour 2011 représente une augmentation de 4,4 %.

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

⁷ Le tableau fait apparaître le nombre de départs en retraite enregistrés de 2000 à 2010, les prévisions pour 2011-2014 et les projections aux horizons 2020 et 2030.

Afin d'assurer l'équilibre du programme 741, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit des **augmentations des taux de contribution employeur de l'Etat de 65,39 % à 68,59 % (soit + 4,9 %) pour les pensions de retraite des civils**, et de 114,14 % à 121,55 % (soit + 6,5 %) **pour les pensions militaires**.

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

S'agissant du **taux de cotisation salariale**, celui-ci s'établira à 8,39 % en 2012, en application de l'article 42 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et du 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 %). La prévision de recette correspondante pour les agents de l'Etat et détachés s'élève à 4,075 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012, en hausse de 88 millions d'euros (soit + 2,2 %) par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2011.

c) La mise en œuvre de la décrystallisation des pensions civiles et militaires de retraite

Par ailleurs, votre rapporteur spécial rappelle que l'article 211 de la loi de finances initiale pour 2011 a abrogé l'ensemble des dispositions législatives qui ont conduit à la « **crystallisation** » des **pensions** des ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'ancien empire colonial français, conformément à la décisions du Conseil constitutionnel n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010. Cette décrystallisation concerne des pensions civiles et militaires de retraite mais également des pensions militaires d'invalidité.

Un amendement au projet de loi de finances pour 2011, adopté sur l'initiative du rapporteur spécial au nom de votre commission des finances, avait demandé que le rapport sur les pensions de retraite, annexé au projet de loi de finances de l'année, présente chaque année un bilan de la mise en œuvre de ce dispositif.

Il y a tout lieu de se féliciter que le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2012 comporte un bilan détaillé de ces dispositions, à la date de fin août 2011.

La décrystallisation est devenue effective début août 2011, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier. Par ailleurs, le nombre de dossiers traités est en phase avec les prévisions, mais leur traitement a nécessité le recrutement d'agents supplémentaires par le ministère de la défense, comme l'a souligné le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique :

« Au 31 août 2011, la sous-direction des pensions du ministère de la défense a reçu 5 209 demandes de décrystallisation ou de nouveaux droits rentrant dans le cadre de l'article 211. Ce volume est tout à fait cohérent avec l'ordre de grandeur retenu lors des prévisions. En effet, l'hypothèse qui avait été retenue était que 20 % des pensionnés concernés (soit environ 6 000 personnes) feraient une demande de décrystallisation de leur indice au cours de l'année 2011.

« Toutefois, de nombreux dossiers sont incomplets et doivent encore faire l'objet d'échanges avec les intéressés. Le ministère de la défense est actuellement en train de recruter cinq agents pour accélérer le traitement de ces dossiers. Au 31 août 2011, sur l'ensemble des demandes reçues, 1 499 ont été traitées par le ministère de la défense et 579 ont été transmises au service des retraites de l'Etat pour décrystallisation ou concession d'un nouveau droit. D'ici à la fin de l'année, un total de 850 dossiers supplémentaires devrait être transmis au service des retraites de l'Etat »⁸.

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 (RATOCEM).

Le FSPOEIE est caractérisé par un déficit démographique important, (44 511 cotisants pour 105 088 pensionnés, soit un ratio de 2,36 pensionnés pour un actif) qui 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 1,76 milliard d'euros, diminue légèrement (- 0,5 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, sous le double effet de l'évolution démographique et du montant des pensions servies.

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 demeurerait 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

⁸ Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances pour 2012.

taux a ainsi été porté à 27 % en 2009, 30 % en 2010 et 33 % à compter du 1^{er} janvier 2011, ce taux étant inchangé l'an prochain.

Pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat

(en millions d'euros)

DEPENSES	LFI 2011	PLF 2012
Pensions (1)	1 769	1 760
Autres charges (2)	9	9
TOTAL DEPENSES	1 778	1 769
RECETTES		
Cotisations salariales	108	108
Contributions patronales	459	440
Remboursement défense	0	1,5
Autres produits	10	5
Subvention de l'Etat (3)	1 135	1 183
Transfert de compensation	66	31,5
TOTAL RECETTES	1 778	1 769
Solde	0	0

Source : réponses au questionnaire budgétaire

(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 2012, le montant des contributions patronales s'élève à 440,1 millions d'euros et les retenues salariales atteignent 107,9 millions d'euros.

La subvention d'équilibre de l'Etat à ce régime continuera d'en constituer la principale ressource. Elle s'élèvera à **1,183 milliard d'euros en 2012**, soit une hausse de 48 millions d'euros (4,3 %) par rapport au montant (1,135 milliard d'euros) inscrit dans la loi de finances initiale pour 2011.

Le ministère employant le plus grand nombre d'ouvriers d'Etat est celui de la Défense (34 345 cotisants, 89 960 pensionnés).

La gestion de ces personnels a donné lieu à un référé⁹ de la Cour des comptes, qui a souligné les marges de progression existantes, compte tenu de l'incidence budgétaire des dépenses :

⁹ Référé n° 61 192 concernant la gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense et dans les industries d'armement, adressé le 9 août 2011 au ministre de la défense et au ministre du

- la rémunération moyenne des ouvriers de l'Etat est supérieure à celle des fonctionnaires du ministère de la défense, y compris à fonctions similaires, et, selon la Cour des comptes, cette différence « *a été accentuée par la politique de promotion professionnelle pratiquée* » ; la grille des salaires, liée à celle de la métallurgie parisienne du secteur privé, est plus favorable que celle de la fonction publique ;

- dans ce contexte, la Cour des comptes plaide pour un arrêt des recrutements sous ce statut, tout en reconnaissant la spécificité industrielle des métiers concernés, qui maintiennent en condition opérationnelle les matériels militaires des armées ;

- certaines rémunérations accessoires doivent être consolidées, en l'absence de fondement réglementaire : il s'agit de la rémunération dont bénéficient les chefs d'équipe, ainsi que la prime de rendement perçue par tous les ouvriers d'Etat ;

- enfin, une politique des ressources humaines plus active doit mieux prendre en compte l'évolution des métiers.

Si ces observations concernent plus largement la gestion des ouvriers d'Etat du ministère de la défense, elles ont également **une incidence sur les pensions retracées dans le programme 742** :

- alors que le nombre d'actifs est un des déterminants du régime, il existe une distorsion entre le nombre de cotisants (34 345) et le nombre d'ouvriers d'Etat mentionné par la Cour des comptes (25 000) ; si cette différence s'explique probablement par une différence de périmètre (la Cour des comptes mesure le nombre d'équivalents temps plein), des précisions semblent nécessaires ;

- alors que la Cour des comptes souligne « *la charge financière des pensions* » qui s'alourdit mécaniquement en raison d'un rapport démographique dégradé, il a été relevé que « ***les dépenses relatives au paiement des heures supplémentaires ne sont pas suivies au niveau central, alors même que la rémunération de ces heures supplémentaires est incluse dans le calcul des droits à pension*** ».

Votre rapporteur spécial entend obtenir du Gouvernement des clarifications et des garanties sur ces deux points.

Enfin, il convient d'observer que **le suivi de l'exécution** du programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat » s'effectue **aujourd'hui en dehors des circuits d'information budgétaire et comptable** de l'Etat. En effet, les systèmes informatiques mis en place ne permettent pas une extraction automatique des données à partir de la comptabilité de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), gestionnaire du régime.

Cette difficulté est toutefois en passe d'être résolue, comme cela a été indiqué au rapporteur spécial de votre commission des finances dans la réponse à son questionnaire budgétaire : « *Un important travail de passage de la nomenclature comptable suivie en gestion par la CDC à celle de l'Etat a ainsi été entrepris par la direction générale des finances publiques afin de permettre la réintégration ex post sur le CAS « Pensions » des dépenses et des recettes du FSPOEIE. Cette réintégration est opérée en plusieurs étapes en cours d'année. En 2012, ces étapes se feront plus fréquemment afin de mieux refléter l'équilibre du FSPOEIE et, in fine, donner une image plus fidèle de l'équilibre du CAS Pensions* ».

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 2012** sont intégralement compensées par la subvention d'équilibre de l'Etat qui s'élève à **2,45 milliards d'euros**, en baisse de 90 millions d'euros par rapport à 2011.

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 programmes¹⁰.

L'action la plus importante concerne les réparations relatives aux pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre pour un montant de 1,6 milliard d'euros répartis entre plus de 309 000 pensionnés, dont

¹⁰ 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 ».

l'évolution démographique doit conduire à une diminution de 102 millions d'euros des dépenses en 2012.

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 ».

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

(en euros)

Dépenses	LFI 2011	PLF 2012
Reconnaissance de la Nation	Retraite du combattant 793 000 000	Retraite du combattant 802 500 000
	Légion d'honneur et médaille militaire 763 500	Légion d'honneur et médaille militaire 763 500
Réparation	1 709 000 000	1 607 970 000
Pensions d'Alsace-Moselle	15 800 000	15 900 000
Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	13 150 000	13 200 000
Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	87 600	78 540
Pensions des sapeurs pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	13 460 000	13 728 955
Pensions de l'ORTF	532 000	600 000
Total dépenses	2 545 793 100	2 454 740 995
Recettes	LFI 2011	PLF 2012
Subvention d'équilibre	2 545 793 100	2 454 740 995
Solde	0	0

Source : réponses au questionnaire budgétaire

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS AU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

ARTICLE 65

(Art. L. 40, L. 43, L. 45, L. 46 et L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Modalités de répartition de la pension de réversion entre ayants droit

Commentaire : afin de conformer le droit à une décision du Conseil constitutionnel, le présent article vise à garantir une égalité de traitement entre les orphelins de moins de 21 ans bénéficiaires d’une pension de réversion, suite au décès de leur parent fonctionnaire, indépendamment du nombre d’orphelins dans chaque lit ou de la durée du mariage de leurs parents.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT À PENSION DE RÉVERSION S’EXERCE ENTRE LE(S) CONJOINT(S) SURVIVANT(S) ET LE(S) ORPHELIN(S) DE MOINS DE 21 ANS

Au décès d’un fonctionnaire, ses ayants cause – le(s) conjoint(s) survivant(s) ou divorcé(s), le(s) orphelin(s) de moins de 21 ans – ont droit à une pension de réversion.

Le montant de la pension de la réversion est proportionnel à celui de la pension obtenue par le fonctionnaire ou qu’il aurait pu obtenir au jour de son décès. Le conjoint a droit à 50 % de la pension, et chaque orphelin à 10 %.

Le montant total des émoluments attribués aux conjoints et aux orphelins est plafonné au montant de la pension du fonctionnaire décédé. En cas d’excédent au-delà du plafond, il est procédé à la réduction temporaire des pensions des orphelins.

En cas de décès du conjoint survivant, ou si ce conjoint perd son droit à pension en contractant un nouveau mariage ou en vivant en état de concubinage notoire, le droit à 50 % de la pension passe aux orphelins âgés de moins de 21 ans. Ce droit à 50 % s’ajoute au droit à 10 % pour chaque orphelin, mais dans la limite du plafond du montant de la pension.

B. L’HYPOTHÈSE D’UNE PLURALITÉ D’AYANTS CAUSE (CONJOINTS SUCCESSIFS, ENFANTS DE LITS DIFFÉRENTS) : UN DISPOSITIF JUGÉ ANTICONSTITUTIONNEL

L’article L. 43 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCM) traite de l’hypothèse d’une pluralité d’ayants cause issus de lits différents ou de conjoints successifs.

En cas de pluralité d'ayants cause, le droit à 50 % de la pension est réparti en parts égales entre les différents lits, représentés par le(s) conjoint(s) survivant(s), ainsi qu'entre le(s) orphelin(s) de moins de 21 ans dont le parent, décédé ou marié, ne peut bénéficier de la pension. Les enfants nés de la même mère représentent un seul lit.

La pension dont bénéficie(nt) le(s) conjoint(s) survivant(s) est répartie entre les conjoints au prorata de la durée respective de chaque mariage, conformément à l'article L. 45 du CPCM.

Le droit à 10 % de la pension pour les orphelins de moins de 21 ans continue de s'appliquer.

Si un lit cesse d'être représenté, sa part accroît celle des autres lits.

Dans sa décision n° 2010-108 QPC du 25 mars 2011, le Conseil constitutionnel a estimé que, dans l'hypothèse où plusieurs lits sont représentés par des orphelins, les dispositions de l'article 43 du CPCM entraînent une **inégalité de traitement : plus le nombre d'orphelins issus d'un même lit est élevé, plus ces derniers sont désavantagés en recevant une part réduite à due concurrence**, comme illustré dans l'exemple ci-dessous.

Droit actuel du calcul des pensions à réversion entre une pluralité d'ayants droit : un exemple d'application

Hypothèse 1 : droits entre deux anciens conjoints et quatre enfants

Un fonctionnaire décède après avoir vécu 15 ans avec le conjoint A et 10 ans avec le conjoint B. Deux orphelins (A1 et A2) âgés de moins de 21 ans sont issus de l'union avec A, quatre orphelins (B1, B2, B3 et B4) également âgés de moins de 21 ans, issus de l'union avec B.

Si tous ont droit à une pension de réversion, la part de 50 % se répartit entre A aux trois-cinquièmes (à hauteur de 30 %) et B aux deux-cinquièmes (soit 20 %), au prorata des durées de mariage respectives de A et B.

A1, A2, B1, B2, B3 et B4 ont théoriquement droit à 10 % chacun de la pension du parent décédé (soit 60 % au total), mais le montant cumulé (110 %) des droits à pension de réversion dépassant le montant de la pension du parent décédé, les droits de chacun des orphelins sont réduits temporairement à due concurrence pour que le total des pensions de réversion n'excède pas 100 %, soit $(50/60) \times 10 \% = 8,33 \%$ du montant de la pension du parent décédé pour chaque enfant.

Hypothèse 2 : orphelins survivants bénéficiant seuls du droit à réversion

A et B n'ont plus droit à la réversion, suite à un décès ou à un remariage.

Leur droit à pension de réversion est réparti à parts égales entre leurs enfants respectifs, soit $(30 : 2) + 8,33 = 23,33 \%$ pour A1 et A2, et $(20 : 4) + 8,33 = 13,33 \%$ pour B1, B2, B3 et B4. Le Conseil constitutionnel considère qu'il y a inégalité de traitement : B1, B2, B3 et B4 sont désavantagés, car issus d'un lit où le nombre d'enfants est plus élevé.

Le Conseil constitutionnel a donc décidé l'abrogation, à compter du 1^{er} janvier 2012, de l'article 43 du CPCM.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à mettre en place de nouvelles règles dans l'hypothèse d'une pluralité d'ayants cause, dans le cas de conjoints successifs et/ou d'enfants de lits différents, selon des modalités qui répondent à l'inégalité de traitement telle que censurée par le Conseil constitutionnel.

Le 2° du I proposé par le présent article pour l'article 43 du CPCM consolide deux principes et en affirme un nouveau.

Les deux principes consolidés sont :

- la répartition du droit à réversion de 50 % entre les conjoints, au prorata des durées respectives de mariage (*rédaction proposée pour le premier alinéa de l'article L. 43 du CPCM ; disposition figurant actuellement au premier alinéa de l'article L. 45 du CPCM, que le 3° du I du présent article propose de supprimer*) ;

- la représentation d'un lit soit par le conjoint survivant ou divorcé, soit par les orphelins de fonctionnaires dont l'autre parent n'a pas ou plus droit à pension (*rédaction proposée pour le deuxième alinéa de l'article L. 43 du CPCM ; disposition figurant actuellement, dans l'hypothèse du décès, au second alinéa de l'article L. 45 du CPCM, que le 3° du I du présent article propose de supprimer, et dans l'hypothèse de la perte de droit, au deuxième alinéa de l'article L. 46 du CPCM, que le 4° du I du présent article propose de supprimer*).

Le **principe nouveau** est que, **si le conjoint survivant décède ou perd ses droits à pension à réversion** (dans l'enveloppe de 50 % réservée au(x) conjoint(s) survivant(s)), **sa part est répartie également entre tous les orphelins ayant droit à pension**, et donc indépendamment des durées de mariage.

Cette mesure entraîne un **surcoût dans une hypothèse, assez rare** : en cas de décès ou de perte du droit à pension d'un conjoint survivant, le dispositif proposé conduit à répartir la pension de réversion dès lors qu'un orphelin de moins de 21 ans représente un lit, alors qu'actuellement cette part disparaît si le lit n'est pas représenté par un orphelin (*disposition figurant actuellement au deuxième alinéa de l'article L. 40 du CPCM, que le b du 1° du I du présent article propose de supprimer*).

Les autres modifications proposées par le I du présent article sont rédactionnelles ou de coordination.

Le II du présent article prévoit l'application de ces dispositions aux fonctionnaires relevant de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, ainsi qu'aux personnels relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le **III** prévoit, d'une part, une application des dispositions du I du présent article à compter du 1^{er} janvier 2012 et, d'autre part, des dispositions transitoires afin de s'assurer que la mise en place du nouveau mode de calcul ne s'accompagne d'aucune demande en indu : « *Dans les cas où l'application [de ces dispositions] conduit à une révision et à une liquidation d'une pension inférieure à ce que percevait l'ayant cause du fonctionnaire avant le 1^{er} janvier 2012, cet ayant cause conserve le bénéfice de l'ancienne pension jusqu'à la notification par l'administration du nouveau montant calculé conformément à l'article L. 43 du code des pensions civiles et militaires de retraite dans sa rédaction issue de la présente loi. Le trop-perçu ne peut faire l'objet d'aucune demande de l'administration tendant à la répétition des sommes indûment versées* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial salue **une mesure d'équité**, qui répond à des objections du Conseil constitutionnel sur des cas précis mais l'ayant conduit à abroger, plus largement, l'ensemble des dispositions de l'article 43 du CPCM.

Ces mesures devraient conduire à recalculer les pensions de réversion d'environ 700 orphelins de fonctionnaires d'Etat et 260 orphelins de fonctionnaires affiliés au régime des collectivités territoriales.

Le surcoût identifié – dans l'hypothèse où les droits à pension sont partagés avec des orphelins ayants droit d'autres lits – concernerait une cinquantaine de bénéficiaires par an ce qui, au regard du niveau moyen des pensions versées, représente une **dépense budgétaire annuelle supplémentaire de 100 000 euros**.

Pour l'application de ces dispositions par décret en Conseil d'Etat aux fonctionnaires relevant de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, ainsi qu'aux personnels relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, le décret en Conseil d'Etat devra être adopté avant le 1^{er} janvier 2012, afin de ne pas créer une nouvelle inégalité avec les fonctionnaires de l'Etat qui, pour leur part, bénéficieront du nouveau dispositif à compter du 1^{er} janvier 2012.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 66

(Art. L. 18, L. 28, L. 30, L. 30 bis [nouveau] et L. 30 ter [nouveau] du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Déplafonnement de la majoration pour enfants pour les pensionnés bénéficiaires d'une rente viagère d'invalidité

Commentaire : afin de conformer le droit à une décision du Conseil constitutionnel, le présent article vise à supprimer le plafond global de la rente viagère d'invalidité et de la majoration de pension pour enfants, afin de ne pas défavoriser les agents invalides ayant élevé trois enfants par rapport aux agents valides bénéficiant également de la majoration pour enfants.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PLAFONNEMENT DE LA RENTE VIAGÈRE D'INVALIDITÉ ET DE LA MAJORATION POUR ENFANTS

L'article L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCM), ouvre droit à une **rente viagère d'invalidité (RVI)** pour un fonctionnaire civil radié des cadres par anticipation, car se trouvant dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées, notamment en service, ou atteint d'une maladie professionnelle dont l'imputabilité au service a été reconnue.

Le montant de la RVI est calculé en multipliant le taux d'incapacité par les émoluments de base servant au calcul de liquidation de la pension. Le fonctionnaire doit être atteint d'une invalidité à un taux au moins égal à 60 % pour bénéficier d'une RVI, qui ne peut être inférieure à 50 % du traitement indiciaire afférent à l'emploi occupé.

La RVI est cumulable avec la pension de retraite, mais **la somme de la pension de retraite et de la RVI est plafonnée** et ne peut dépasser le montant des émoluments de base, ainsi définis à l'article L. 15 du CPCM : « *le traitement ou la solde soumis à retenue afférents à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins par le fonctionnaire ou militaire au moment de la cessation des services valables pour la retraite* ». En revanche, le plafond de la RVI n'intègre pas la majoration en cas de recours constant, par la personne invalide, à une tierce personne pour accomplir les actes ordinaires de la vie.

Par ailleurs, l'article L. 18 du CPCM prévoit une majoration de pension pour les agents ayant élevé trois enfants. La pension majorée ne peut excéder le montant des émoluments de base.

L'application combinée des articles L. 18 et L. 28 du CPCM tend donc à **plafonner, au niveau des émoluments de base, le montant cumulé d'une pension de retraite, de la majoration pour enfant et de la RVI.**

B. LA CENSURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Dans sa décision n° 2010-83 QPC du 13 janvier 2011, le Conseil constitutionnel a estimé que l'application des deux plafonnements, prévus aux articles L. 18 et L. 28 du CPCM, entraînait **une inégalité de traitement entre les fonctionnaires valides et invalides ayant élevé plus de trois enfants**. En effet, les fonctionnaires invalides, du fait qu'ils perçoivent une RVI, se voient appliquer un écrêtement de leur majoration pour enfant plus important que les fonctionnaires valides.

En conséquence, **le Conseil constitutionnel a abrogé**, à compter du 1^{er} janvier 2012, **la première phrase** du cinquième alinéa de l'article 28 du CPCM, laquelle **plafonne le montant de la rente viagère d'invalidité** à un montant qui, cumulé à celui de la pension, ne peut être supérieur aux émoluments de base.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à **plafonner séparément le montant de la RVI et le montant de la majoration de pension pour enfants**.

Tant la majoration pour enfants que la rente viagère d'invalidité demeurent chacune plafonnées dans leurs limites actuelles, à savoir que son bénéficiaire ne peut percevoir une rémunération totale supérieure au traitement indiciaire afférent à l'emploi qu'il occupait au moment de sa cessation de fonctions. Toutefois, des simplifications rédactionnelles suppriment la référence aux « *émoluments de base* » pour se référer directement aux sommes que recouvre cette notion (*nouvelles rédactions proposées pour le V de l'article L. 18 du CPCM et l'article L. 30 du CPCM, respectivement par les 1° et 3° du I du présent article*).

En revanche, le total des prestations n'est pas plafonné : en application des dispositions du nouvel article L. 30 *ter* du CPCM que propose de créer le 4° du I du présent article, le montant total des prestations accordées au fonctionnaire invalide ne peut excéder le traitement indiciaire afférent à l'emploi occupé au moment de la cessation de fonctions, « **à l'exclusion des majorations prévues [à l']article L. 18 (...)** » qui vise la majoration pour enfants.

Le 2° du I du présent article propose des modifications rédactionnelles et de coordination.

Les dispositions proposées par le 4° du I pour l'article L. 30 *bis* du CPCM réécrivent le deuxième alinéa de l'article L. 30 du CPCM, en

actualisant une référence aux indices utilisés pour les barèmes de la fonction publique.

Le **II** du présent article prévoit l'application de ces dispositions aux fonctionnaires relevant de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, ainsi qu'aux personnels relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le **IV** fixe la date d'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2012, sous réserve des dispositions du **III** du présent article, lequel prévoit que les agents qui « *avaient formé un recours sur ces mêmes fondements et dont l'instance était en cours au 13 janvier 2011, date de la décision [du Conseil constitutionnel], se voient appliquer les dispositions de cet article à compter de la date à laquelle ils ont formulé leur demande à l'administration* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement de coordination** du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée répond à l'objectif d'équité fixé par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 13 janvier 2011, entre agents valides et invalides bénéficiant de la majoration pour enfants.

Les autres options possibles – le déplafonnement soit de la RVI, soit de la majoration pour pensions – ne pouvaient être retenues, car elles auraient pu conduire à ce que l'agent percevant ces prestations bénéficie de revenus supérieurs à ceux dont il disposait quand il travaillait.

Cette mesure a un **coût** pour le budget de l'Etat, **estimé à 3,3 millions d'euros** : fin 2010, elle concernerait 940 ayants droit et 1 230 ayants cause, pour un bénéfice moyen de 2 130 euros par ayant droit et 1 060 euros par ayant cause.

Le dispositif proposé prévoit bien son extension aux agents des trois fonctions publiques et aux ouvriers des établissements industriels d'Etat dès le 1^{er} janvier 2012.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

Aucune modification des crédits n'a été adoptée.

II. MODIFICATION DES ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté une modification rédactionnelle à l'article 66 (cf. *supra* dans la rubrique « Examen des articles rattachés »).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le jeudi 27 octobre 2011, sous la présidence de Mme Marie-France Beaufiles, vice-présidente, 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 », ainsi que les articles 65 et 66 du projet de loi de finances pour 2012.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Les crédits pour 2012 de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions » représentent des masses significatives du budget de l'Etat, en raison du nombre de pensionnés civils de l'Etat – qui s'élevait à 1,71 million au 31 décembre 2010.

La mission « Régimes sociaux et de retraite », tout d'abord, retrace les subventions d'équilibre versées par l'Etat 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, de l'Imprimerie nationale, etc.).

Les crédits inscrits à ce titre s'élèvent, pour 2012, à 6,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 9,8 % par rapport à 2011.

A périmètre constant, cette hausse s'explique globalement par deux facteurs :

- d'une part, la baisse régulière du taux de couverture des prestations servies par les cotisations collectées par ces régimes, en raison de leur fort déséquilibre démographique ;

- d'autre part, la disparition, en 2012, du dispositif de surcompensation dont certains régimes spéciaux de la mission étaient bénéficiaires.

En effet, afin de compenser des disparités démographiques entre les régimes spéciaux et de résorber les inégalités de capacité contributive entre les assurés de ces régimes, la loi de finances pour 1986 avait instauré un mécanisme de compensation spécifique aux régimes spéciaux de retraite (fonctionnaires de l'Etat, caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales [CNRACL], mines, marins, SNCF, RATP, Banque de France, SEITA, etc.), appelée surcompensation.

Celle-ci mettait principalement à contribution la CNRACL et le régime des fonctionnaires civils. Elle bénéficiait a contrario essentiellement aux régimes de la SNCF et des mines.

Compte tenu des transferts devenus trop importants entre régimes, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu la disparition progressive de la surcompensation qui doit définitivement prendre fin au 1er janvier 2012.

La forte hausse des crédits de la mission n'était que partiellement prévue par la loi de programmation des finances publiques puisque, pour la troisième année consécutive, les dotations demandées pour l'année à venir dépassent les plafonds de crédits fixés pour 2012 de 130 millions d'euros.

S'il est vrai que la prévision des montants des subventions d'équilibre retracées dans la présente mission est un exercice délicat en raison, en particulier, du caractère encore non stabilisé des comportements de départ à la retraite après les réformes intervenues en 2008 et 2010, il serait souhaitable, à terme, de disposer d'une évaluation plus fine des crédits demandés.

Les régimes spéciaux de retraite ont, en effet, connu récemment deux importantes réformes : la première en 2008 était spécifique aux régimes spéciaux ; la seconde, débattue à l'automne dernier, concernait l'ensemble des régimes de retraites du secteur privé et du secteur public.

La réforme des retraites de 2010 a 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 prévu par la réforme de 2008.

Cet étalement dans le temps a ainsi pour objet principal de ne pas remettre en cause les « accords » alors conclus : 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 pleinement effectives qu'en 2016.

Ces deux réformes n'auront qu'un effet très progressif sur le montant des subventions d'équilibre versées dans le cadre de la présente mission.

Ainsi, s'agissant de la SNCF – soit le plus important régime spécial de la mission –, la subvention d'équilibre versée par l'Etat demeurera supérieure à 2 milliards d'euros à l'horizon 2030, contre 3,3 milliards d'euros pour 2012.

Il est à noter que, compte tenu de leur forte augmentation, les subventions d'équilibre versées par l'Etat représentent désormais une part importante des ressources des différents régimes : la moitié du budget de la caisse autonome de la RATP, plus de 60 % de celui de la caisse autonome de la SNCF et plus des trois-quarts des produits des régimes des marins et des mines.

En outre, des crédits à hauteur de 250 millions d'euros sont inscrits en dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite », pour assurer l'équilibre du compte d'affectation spéciale « Pensions ». J'interrogerai le Gouvernement en séance publique sur cette contribution exceptionnelle, alors que le CAS dispose par ailleurs d'un fonds de roulement de 1 milliard d'euros pour faire face à ses besoins de trésorerie.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Pensions », je rappelle que celui-ci 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 « 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 50,35 milliards d'euros, répartis entre 40,32 milliards d'euros de pensions civiles, 9,89 milliards d'euros de pensions militaires et 143 millions d'euros d'allocations temporaires d'invalidité ;

- les pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (programme 742) pour un montant de 1,83 milliard d'euros ;

- les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions (programme 743) pour un montant de 2,45 milliards d'euros.

Au total, les crédits du CAS « Pensions » augmentent en 2012 de 2 milliards d'euros pour s'établir à 54,6 milliards d'euros, soit une hausse de 3,9 %. Cette mission représente donc un facteur dynamique de progression des dépenses budgétaires.

Afin d'assurer l'équilibre du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », le projet de loi de finances pour 2012 prévoit des augmentations des taux de contribution employeur de l'Etat de 65,39 % à 68,59 % (soit + 4,9 %) pour les pensions de retraite des civils, et de 114,14 % à 121,55 % (soit + 6,5 %) pour les pensions militaires.

S'agissant du taux de cotisation salariale, celui-ci s'établira à 8,39 % en 2012, en application de la loi du 9 novembre 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 %).

Le rapport spécial fournit également des indications sur les choix de départ en retraite des agents, après la réforme de 2010.

Celle-ci a provoqué d'emblée une augmentation des demandes de liquidation, qui ont concerné 83 172 ayants droit en 2010, soit une hausse de 4 % par rapport à l'année 2009. Toutefois, à plus long terme, sur quatre ans (2010-2013), le Gouvernement envisage une diminution globale de 3 % du nombre total de nouveaux ayants droit aux régimes de pensions des fonctionnaires civils et militaires, en conséquence du recul de l'âge d'ouverture des droits à la retraite.

Pour les dépenses retracées dans les programmes 742 et 743, les subventions d'Etat assurent la plus grande part des ressources nécessaires à l'équilibre de ces régimes, voire leur totalité dans le cas du programme 743.

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 (RATOCEM).

Le Fonds des pensions des ouvriers d'Etat est caractérisé par un déficit démographique important, avec un ratio de 2,36 pensionnés pour un actif. La subvention d'équilibre de l'Etat à ce régime s'élèvera à 1,183 milliard d'euros en 2012, en hausse de 48 millions d'euros (4,3 %) par rapport à 2011.

La gestion des ouvriers d'Etat du ministère de la défense a donné lieu à un référé de la Cour des comptes d'août 2011, qui appelle à une meilleure gestion prévisionnelle des ressources humaines, à une consolidation juridique de certaines primes et surtout à un arrêt des recrutements sous ce statut. Pour me limiter strictement à mon champ de compétence, à savoir les pensions versées à ce régime – je demanderai au Gouvernement des réponses sur deux points : les emplois à temps partiel suffisent-ils à expliquer la différence entre le nombre de cotisants à ce régime, plus de 34 000, et les 25 000 emplois équivalents temps plein identifiés par la Cour des comptes ? Par ailleurs, comment améliorer le suivi des heures supplémentaires, qui entrent dans le calcul des droits à pension ?

S'agissant du programme 743, les dépenses ne sont équilibrées par aucune cotisation. En effet, ce programme finance, d'une part, des régimes « éteints » sur le plan démographique, au sens où ils ne comptent plus de cotisants actifs : il s'agit des pensions des ministres des cultes d'Alsace-Moselle, des employés de chemin de fer franco éthiopien et de l'ORTF. D'autre part, ce programme retrace des prestations ne donnant pas lieu à cotisation : les retraites des combattants, les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire, les pensions versées aux victimes de guerre ou d'actes de terrorisme.

Les dépenses du programme 743 sont donc intégralement compensées par une subvention d'équilibre de l'Etat, dont le montant s'élève à 2,45 milliards d'euros en 2012, en baisse de 90 millions d'euros par rapport à 2011.

Enfin, permettez-moi de dire un mot des deux articles 65 et 66 rattachés au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Ces dispositions sont les conséquences de deux décisions du Conseil constitutionnel ayant censuré des ruptures d'égalité, prises dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) :

- d'une part, pour le droit à pension de réversion des orphelins âgés de moins de vingt-et-un ans, et dont le parent fonctionnaire décédé a eu successivement plusieurs conjoints ; l'inégalité tenait au nombre d'enfants issus de chaque mariage, défavorisant les familles les plus nombreuses ; la mesure proposée a un coût modeste estimé à 100 000 euros, car s'appliquant à de rares cas ;

- d'autre part, pour les anciens agents titulaires d'une rente viagère d'invalidité et ayant élevé au moins trois enfants, et qui bénéficient à ce titre d'une majoration de pension pour enfants ; le montant global de la pension, de la rente viagère d'invalidité et de la majoration pour pensions était plafonné ; ainsi, d'anciens agents invalides bénéficiaient d'une majoration pour enfants moins élevée que d'anciens agents valides ayant le même nombre d'enfants, et cette rupture d'égalité entre agents valides et invalides a été censurée par le Conseil constitutionnel ; pour remédier à cette situation, le dispositif proposé par

l'article 66 supprime le plafond global de la rente viagère d'invalidité et de la majoration de pension pour enfants ; la dépense budgétaire s'élève à 3,3 millions d'euros.

En conclusion, comme le paiement des droits à pension constitue pour l'Etat une obligation, je vous propose, au nom de la commission des finances et sous le bénéfice de mes observations, d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Pensions » et de la mission « Régimes sociaux et de retraite », ainsi que les articles 65 et 66 rattachés au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

M. Aymeri de Montesquiou. – Notre rapporteur spécial a montré l'importance des enjeux budgétaires qui s'attachent aux pensions des fonctionnaires de l'Etat. Comment expliquer le dépassement des plafonds prévus par la programmation pluriannuelle des finances publiques en ce qui concerne les régimes spéciaux ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – La réforme des retraites de 2010 a conduit à modifier les prévisions du nombre de pensionnés, et donc les plafonds de la loi de programmation. D'ailleurs, des réformes difficiles des régimes spéciaux sont intervenues. Ainsi, le nombre de départs en retraite dans la fonction publique a représenté, l'an dernier, un flux de 83 000 nouveaux ayants droit alors que, avant la réforme, le Gouvernement ne prévoyait qu'un nombre de 80 000 nouveaux ayants droit en 2010. Cet exemple montre les difficultés à prévoir les comportements de départ en retraite des agents. Les estimations des sommes versées au titre des pensions comportent donc une part d'incertitude.

M. Aymeri de Montesquiou. – Quelles sont les possibilités d'arbitrage ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Nous ne pouvons agir que sur les sommes inscrites en trésorerie au CAS « Pensions »...

M. Aymeri de Montesquiou. – Nous perçons les plafonds légaux mais pas les mystères !

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – ... qui bénéficie d'un abondement de 250 millions d'euros inscrit, en dépenses, à la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Ces dépenses s'ajoutent au dépassement de 130 millions d'euros des crédits de la mission par rapport à la loi de programmation. Au total, le plafond des crédits de cette mission est donc dépassé de 380 millions d'euros par rapport à la loi de programmation.

Mme Marie-France Beaufils, présidente. – L'exercice de prévisions pose effectivement des difficultés. En 2010, les souhaits de départ en retraite ont été plus nombreux, afin de bénéficier de l'ancien régime.

En ce qui concerne les articles 65 et 66, ils permettent de mettre en conformité le droit avec des décisions du Conseil constitutionnel.

À l'issue de ce débat, la commission décide 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 », ainsi que des articles 65 et 66 du projet de loi de finances pour 2012.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.