

N° 93

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

### RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Par M. Bernard PIRAS,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Jean Pépin, Bruno Sido, Daniel Soulage, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Raymond Couderc, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Yannick Texier.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 24) (2007-2008)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE</b> .....	7
A. DES RÉGIMES SPÉCIAUX ÉPARGNÉS PAR LA RÉFORME DE 2003 .....	7
B. LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX A ÉTÉ PROGRAMMÉE.....	8
<b>II. LES CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »</b> .....	9
A. LE PROGRAMME 198 « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES ».....	9
1. <i>L'action 01 « Régimes sociaux des transports terrestres »</i> .....	10
2. <i>L'action 02 « Régimes de retraite des transports terrestres »</i> .....	11
a) La compensation du déséquilibre du régime de retraite de la SNCF.....	12
b) La compensation du déséquilibre du régime de retraite de la RATP .....	14
c) Les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre mer. ....	15
d) La mesure de la performance dans le programme 198.....	16
B. LE PROGRAMME 197 « RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS » .....	17
1. <i>L'ENIM gère un régime spécial qui vise les marins</i> .....	17
2. <i>La répartition des crédits par action au sein du programme 197</i> .....	19
a) Le financement des pensions de retraite des marins .....	19
b) Le financement de la prévoyance des marins .....	20
c) Le financement des dépenses d'action sanitaire et sociale des marins.....	21
d) La performance du programme 197 .....	21
C. LE PROGRAMME 195 « RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS ».....	22
1. <i>Des régimes spéciaux en voie d'extinction</i> .....	22
a) Le régime de retraite des mines représente 86,2 % des crédits du programme 195.....	23
b) Le régime de retraite de la SEITA représente 13,1 % des crédits du programme 195 .....	24
c) Les autres régimes de retraite représentent seulement 0,7 % des crédits du programme 195.....	24
2. <i>L'analyse de la performance du programme</i> .....	25



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

C'est dans un contexte particulièrement agité que s'inscrit l'examen du budget relatif aux régimes sociaux et de retraites qui vous est soumis. Des réformes de grande ampleur ont été engagées par le Gouvernement mais la mobilisation des salariés concernés par ces réformes a permis de relancer les négociations sur l'avenir de ces régimes et les modalités de leur réforme.

Il convient de souligner que les régimes visés par la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » ne représentent en fait qu'une partie des régimes spéciaux aujourd'hui<sup>1</sup>.

En tant que mission interministérielle du budget de l'Etat, la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » dépend à la fois du ministère d'Etat à l'écologie, au développement et à l'aménagement durables (MEDAD) et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Elle comprend en effet trois programmes dont le premier, « *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* » a pour responsable le directeur général de la mer et des transports, le deuxième, « *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* », le directeur de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), et le troisième, « *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers* », un sous directeur du budget.

Cette mission regroupe des régimes sociaux et de retraite dont le point commun est d'être des régimes de cessation anticipée d'activité ou des régimes spéciaux en rapide déclin démographique, voire en voie d'extinction pour certains. Dans la pratique, elle retrace principalement les subventions d'équilibre de l'Etat à certains régimes spéciaux, et notamment à ceux de la SNCF et de la RATP. A travers ces subventions, l'Etat manifeste donc la solidarité de la Nation envers ces régimes, et demande en contrepartie des efforts d'efficacité de gestion aux organismes tiers gestionnaires.

Dès lors, cette mission ne traduit pas, au plan budgétaire, une politique publique spécifique mais répond simplement à des engagements pris par l'Etat à l'égard des ayants-droits de certains régimes, en matière de prestations sociales et de pensions de retraite.

De ce fait, le Parlement ne dispose que de marges de manœuvre très limitées sur l'évolution de ces crédits, les dépenses étant d'une grande rigidité.

---

<sup>1</sup> D'autres professions bénéficient aujourd'hui de régimes de retraites correspondant à l'appellation générique « régimes spéciaux » : personnel de la Banque de France, des théâtres nationaux, des industries électriques et gazières (EDF et GDF), les clercs et employés de notaires, etc.

C'est pourquoi la démarche de performance est essentielle dans l'amélioration de la gestion de ces régimes.

Pour l'exercice 2008, les moyens demandés au titre de la mission s'élèvent à 5,12 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 1,88 % du total des crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2008. Ces moyens se stabilisent puisque les crédits ouverts connaissent une augmentation de 2,8 % pour 2008 contre 10,9 % en 2007.

Compte tenu de l'architecture interne de la mission, la progression des crédits résulte essentiellement du programme 198 « *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* » qui représente à lui seul 68 % des crédits de la mission pour un montant de 3,47 milliards d'euros en crédits de paiement. Ceux-ci enregistrent ainsi une augmentation de 5,47 % entre 2007 et 2008.

Le programme 197 « *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* » représente, quant à lui 14 % des crédits de la mission en 2008 pour un montant de 0,71 milliards d'euros quasiment stable par rapport à l'année 2007.

Enfin, le programme 195 « *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* », qui représente 18 % des moyens de la mission, connaît une contraction de ses crédits de 4,12 %, ceux-ci passant de 0,97 à 0,93 milliards d'euros.

Ce rapport a pour ambition d'apporter une contribution, même modeste, au débat actuel sur la réforme des régimes spéciaux. Votre rapporteur pour avis estime en effet essentiel que la commission des affaires économiques puisse exprimer sa position sur cette question, au regard des masses financières en jeu et des implications pour les salariés des entreprises concernées.

## I. LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE

### A. DES RÉGIMES SPÉCIAUX ÉPARGNÉS PAR LA RÉFORME DE 2003

Si la réforme de 2003 a modifié le régime de retraite des fonctionnaires, elle a laissé inchangés les autres régimes spéciaux, notamment ceux des agents de la SNCF, de la RATP, des marins et des mineurs qui relèvent de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoyait néanmoins des rendez-vous quadriennaux, destinés à faire un point régulier sur l'évolution des régimes de retraite, en fonction des données démographiques, sociales, économiques et financières. Le premier de ces rendez-vous avait été fixé à 2008.

De son côté, le Conseil d'orientation des retraites (COR) avait indiqué en mars 2006<sup>1</sup> que « *dans une perspective d'équité entre cotisants, il est difficile de ne pas imaginer que la nouvelle étape de hausse de la durée d'assurance prévue en 2008 ne s'accompagne pas de questions sur l'évolution des régimes spéciaux des entreprises publiques dont la réglementation n'a jusqu'ici pas évolué* ». Toutefois le COR précisait bien que la grande diversité de ces régimes justifiait que l'approche les concernant soit différenciée.

En janvier 2007<sup>2</sup>, le COR préconisait l'allongement des durées d'activité et des durées d'assurance requises dans les régimes non touchés par la réforme de 2003 pour tirer les conséquences de l'allongement de l'espérance de vie, en prenant en compte les situations de pénibilité qui sont intégrées dans les règles de certains régimes, afin de déterminer l'âge de départ en retraite dans l'ensemble des régimes spéciaux.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'envisager la problématique générale des régimes spéciaux. Votre rapporteur pour avis estime, à titre personnel, que la réforme de ces régimes peut certes être envisagée, mais sans remettre brutalement en cause les acquis des salariés concernés.

Il convient aussi de préciser que la problématique globale des régimes spéciaux de retraite ne saurait être abordée seulement à l'aune du coût budgétaire de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

La Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), dans son rapport de septembre 2006, dénombre vingt-deux régimes spéciaux de salariés relevant de la branche vieillesse, dont neuf qui ne gèrent que ce risque. Ainsi, outre les régimes des trois fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière, comptabilisés comme des régimes spéciaux par la CCSS, et les différents régimes précédemment évoqués SNCF, RATP, ENIM, SEITA, etc.), sont

---

<sup>1</sup> Troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : perspectives 2020 et 2050 », mars 2006.

<sup>2</sup> Quatrième rapport du Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : questions et orientations pour 2008 », janvier 2007.

ainsi recensés la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés des notaires (CRPCEN), la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE), la Caisse de réserve des employés de la Banque de France (CREBF), la Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC), ou encore les régimes vieillesse des théâtres nationaux (Opéra de Paris et Comédie-Française). L'ensemble de ces régimes, qui comptent quelque 4,8 millions de cotisants pour environ 3,5 millions de bénéficiaires, représente une masse financière de l'ordre de 62,5 milliards d'euros.

## ***B. LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX A ÉTÉ PROGRAMMÉE***

**Votre rapporteur pour avis tient à rappeler que ces régimes ont été créés, en majorité, avant la seconde guerre mondiale pour compenser la pénibilité ou la dangerosité de certains métiers.** Ce sont aujourd'hui environ 500.000 salariés qui sont concernés par ce type de régime : marins, mineurs, agents des industries électriques et gazières, de la SNCF, de la RATP, etc.

En 2003, la loi portant réforme des retraites avait alors prévu un « rendez-vous » en 2008 pour organiser le débat sur l'avenir de ces régimes de retraite. La loi n° 2003-775 du 21 août 2003, au II de son article 5, prévoyait, en effet, que le Gouvernement devait élaborer avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, sur la base des travaux du COR, un rapport faisant notamment apparaître l'évolution de la situation financière des régimes de retraite ainsi qu'un examen d'ensemble des paramètres de financement de ces régimes.

De son côté, le candidat Nicolas Sarkozy avait annoncé à de nombreuses reprises durant la campagne électorale du printemps 2007 son intention de mener à bien, une fois élu Président de la République, une réforme des régimes spéciaux. Dans son discours du 18 septembre 2007 au Sénat, il a défini le cadre général de cette réforme. **Il s'agit d'harmoniser progressivement les règles des régimes spéciaux sur la base de celles applicables aux pensions des trois fonctions publiques.**

Après une première concertation avec les partenaires sociaux, le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité leur a remis le 10 octobre 2007 un document d'orientation relatif à la réforme des régimes spéciaux de retraite. **Le processus de réforme ainsi défini prévoit un socle de principes communs qui seront mis en œuvre et un certain nombre de thèmes qui feront l'objet de négociations** au sein des branches et des entreprises concernées, entre les directions et les organisations syndicales, afin de tenir compte des spécificités de chacun des régimes..

Selon ce document, les salariés bénéficiant des régimes spéciaux de retraite passeraient progressivement d'ici 2012 à 40 ans de cotisation pour une retraite à taux plein (contre 37,5 ans actuellement). Pour calculer la pension, la référence serait le salaire des six derniers mois d'activité, sauf pour les régimes ayant d'ores et déjà prévu des périodes de référence plus longues. L'évolution du montant des pensions serait indexée sur les prix et non plus sur les salaires. Enfin,

un système de surcote et de décote serait instauré. Le document mentionne également une série de thèmes relevant de la négociation de branche ou d'entreprise : spécificité des métiers, emploi des seniors, rachat d'années d'études, prise en compte des situations familiales et des situations de handicap.

Votre rapporteur pour avis prend acte de l'objectif annoncé de cette réforme. Il s'agit, selon le Gouvernement, d'harmoniser, pour le présent et pour l'avenir, les principaux paramètres de ces régimes avec ceux de la fonction publique, afin que l'ensemble des Français soient placés sur un pied d'égalité.

Toutefois, il considère qu'une attention particulière doit être réservée aux thèmes qui relèvent de la négociation de branche ou d'entreprise, tels que : la spécificité des métiers, qui doit être prise en compte de manière appropriée, en jouant sur l'aménagement des conditions de travail, la rémunération, ou encore la gestion des deuxièmes parties de carrière ; l'emploi des seniors, pour lequel il convient d'adapter la gestion des ressources humaines des entreprises concernées à l'allongement de la vie professionnelle ; la mise en place d'un complément de retraite, en prenant en compte des éléments de rémunération qui n'entrent pas aujourd'hui dans le calcul de la pension de retraite, soit sur le modèle du régime additionnel de retraite créé dans la fonction publique, soit sous la forme d'un dispositif d'épargne-retraite de droit commun.

C'est sur cette base que les négociations dans les entreprises concernées doivent, selon votre rapporteur pour avis, être envisagées, faute de quoi, le « dialogue social » pourra être considéré comme un vain mot.

## **II. LES CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »**

Cette mission budgétaire regroupe trois thèmes principaux, dont le point commun est le recours à la solidarité nationale afin de compenser un déséquilibre démographique patent.

Au total, le montant des autorisations d'engagement pour 2008 atteint 5,12 milliards d'euros et se répartit entre les trois programmes de la façon suivante : 3,48 milliards d'euros pour les régimes des transports terrestres, 719 millions d'euros pour celui des marins et 928 millions d'euros pour les régimes des mines, celui de l'ancienne SEITA et plusieurs petits régimes en extinction.

### ***A. LE PROGRAMME 198 « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES »***

Ce programme est destiné à faire face aux engagements de l'Etat envers des régimes de retraite ou des dispositifs d'aide au départ à la retraite, propres au secteur des transports terrestres. L'évolution des crédits demandés

pour 2008 est principalement liée aux paramètres démographiques, en l'occurrence l'évolution du nombre respectif des cotisants et des pensionnés.

S'élevant à 3,47 milliards d'euros, les crédits du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » progressent de 5,68 % par rapport à 2007<sup>1</sup> (3,29 milliards d'euros) et sont répartis inégalement entre deux actions : 94,1 millions d'euros, soit 2,7 % du programme, contribuent à l'action 01 « Régimes sociaux des transports terrestres », et 3,38 milliards d'euros, soit 97,3 % des crédits du programme, contribuent à l'action 02 « Régimes de retraite des transports terrestres » à travers la subvention d'équilibre aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP.

**PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS AU TITRE DU  
PROGRAMME « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »  
DES TRANSPORTS TERRESTRES »**

*(en euros)*

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Régimes sociaux des transports terrestres (2,71 %)	94 100 000	94 100 000
02	Régimes de retraite des transports terrestres (97,29 %)	3 382 630 000	3 382 630 000
<b>Totaux</b>		<b>3 476 730 000</b>	<b>3 476 730 000</b>

Source : Projets annuels de performances pour 2008

**1. L'action 01 « Régimes sociaux des transports terrestres »**

Cette action vise en premier lieu à compenser **la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers**, caractérisées par une durée du travail et des risques d'accidents supérieurs aux autres secteurs d'activité, ainsi que par l'importance des horaires décalés et du travail de nuit.

- Le premier dispositif concerné par cet objectif est **le congé de fin d'activité** (CFA). Il est ouvert aux conducteurs routiers de transport de voyageurs et de marchandises de 55 ans et plus ayant respectivement plus de 30 et de 25 ans de conduite.

Ce dispositif résulte d'un accord des partenaires sociaux institué en mars 1997 dans le transport de marchandises et étendu en avril 1998 au transport de voyageurs, auquel est assortie une contrepartie d'embauche de nouveaux conducteurs ou de passage à temps complet de conducteurs employés à temps partiel. L'Etat finance 80 % des allocations des conducteurs de plus de 57 ans et demi et des cotisations afférentes (cotisation de vieillesse volontaire et couverture de maladie universelle) ; les 20 % restants sont à la charge des partenaires sociaux. Entre 55 ans et 57 ans et demi, les allocations et cotisations sont prises en charge à 100 % par les partenaires sociaux.

---

<sup>1</sup> L'accroissement des crédits du programme de 188 millions d'euros, s'explique par l'augmentation des subventions d'équilibre à la RATP (36 millions d'euros) et à la SNCF (152 millions d'euros).

Ce dispositif devrait profiter à 4.770 personnes<sup>1</sup> en 2008, contre 4.760 en 2007, pour un montant de 91,4 millions d'euros, soit des crédits quasiment stables par rapport à 2007.

A ce dispositif, sont attachés deux indicateurs de performance visant, pour le premier, à améliorer le délai de paiement des allocations de CFA à leurs bénéficiaires (avec pour cible 100 % de règlements à l'échéance en 2010) et, pour le second, à maintenir constant à 31 % le taux de recrutement de jeunes conducteurs en contrepartie du CFA.

- Le second dispositif de cette action finance **le complément de retraite des conducteurs routiers**. L'Etat finance intégralement ce complément de retraite versé par la **Caisse autonome de retraite complémentaire et de prévoyance du transport (CARCEPT)** aux conducteurs routiers partis à la retraite à 60 ans avec un nombre insuffisant d'annuités de cotisation pour bénéficier d'une pension complète du régime général.

Son montant est égal à la différence entre le montant de la pension d'assurance vieillesse que le bénéficiaire aurait obtenue s'il avait réuni les conditions pour bénéficier d'une pension au taux plein et celui de la pension qui lui est servie par le régime général de la sécurité sociale.

Pour 2008, 2,45 millions d'euros sont demandés pour couvrir les frais des compléments de pension servis par la CARCEPT. L'effectif concerné est évalué à environ 750 personnes contre 735 en 2007.

- L'action 01 finance enfin **l'aide aux conjoints collaborateurs d'artisans bateliers**. Elle concerne les conjoints âgés de plus de 50 ans ou justifiant de plus de 20 ans d'activité.

Afin de leur permettre d'obtenir des droits propres en matière de retraite pour les années d'activité pendant lesquelles ils n'ont pu cotiser, faute de statut légal, l'Etat a décidé en 2005 de mettre en place un dispositif ponctuel d'aide au rachat de trimestres de cotisations sociales au titre de l'assurance vieillesse. Ce dispositif a été reconduit en 2006 et 2007. En 2008, il est prévu d'assurer l'extinction progressive du dispositif en permettant une ultime possibilité de rachat de cotisations. En effet, à partir de 2009, l'ensemble des conjoints devra avoir opté pour l'un des trois statuts ouverts par l'article 12 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

La population concernée était estimée à 166 personnes à la fin de 2006, pour un montant moyen de 6.700 euros. Pour 2008, ce sont 250.000 euros qui sont demandés au titre de cette action.

## **2. L'action 02 « Régimes de retraite des transports terrestres »**

Cette action poursuit trois objectifs : contribuer à l'équilibre du régime de retraite de la SNCF, contribuer à l'équilibre du régime de retraite des agents de la RATP et enfin, garantir les pensions d'anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer.

---

<sup>1</sup> Le coût annuel moyen d'un dossier est d'environ 19.000 euros.

En 2008, 3,38 milliards d'euros sont prévus au titre des subventions d'équilibre versées par l'Etat à ces différents régimes : ceux de la SNCF et de la RATP concentrent l'essentiel des dotations, à hauteur de 3,31 milliards d'euros, soit 98 % de l'ensemble des crédits.

Ces deux régimes, qui n'ont pas été concernés par la réforme des retraites intervenue en 2003, présentent des spécificités par rapport au régime général<sup>1</sup> et se caractérisent par la dégradation de leur ratio cotisants/bénéficiaires.

*a) La compensation du déséquilibre du régime de retraite de la SNCF*

Le régime de la SNCF présente aujourd'hui un grave déséquilibre démographique puisque si l'on dénombrait 450.000 cotisants en 1949, cet effectif est passé à 183.000 cotisants en 1993, et à 165.000 cotisants environ en 2007. En 2008, le rapport cotisants/retraités est estimé à 160.850 cotisants pour 291.850 pensionnés<sup>2</sup> (pensions directes et de réversion).

**Votre rapporteur pour avis ne peut donc que constater le caractère structurellement déficitaire sur le long terme du régime de retraites de la SNCF et par voie de conséquence un alourdissement inéluctable des charges du régime.**

**RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DE LA SNCF**

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	Est. 2007	Prév. 2008
Nombre de cotisants	172 675	168 132	165 280	163 300	160 850
Nombre de bénéficiaires	305 108	301 531	297 751	294 700	291 850
Rapport cotisants/bénéficiaires	0,57	0,56	0,56	0,55	0,55
Montant des charges de vieillesse	4 566,1	4 661,6	4 834,9	4 952,6	5 045,7
Montant des cotisations	1 709,0	1 748,5	1 822,7	1 831,5	1 858,0
<i>Ecart</i>	<i>-2 857,1</i>	<i>-2 913,1</i>	<i>-3 012,2</i>	<i>-3 121,1</i>	<i>- 3 187,7</i>
Total des ressources externes du régime :	2 843,6	2 889,9	2 934,1	3 028,0	3 105,5
– dont <i>compensation démographique</i>	397,3	337,8	297,8	239,5	180,9
– dont <i>contribution financière de l'Etat</i>	2437,3	2 552,1	2 636,3	2 788,5	2 924,6
Part des ressources externes dans le financement des charges du régime	62,1 %	62,0 %	60,7 %	61,1 %	61,5 %

Source : Projets annuels de performances pour 2008 et réponses au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> L'adossment au régime général de la caisse de retraite des agents RATP devait être réalisé en 2007. Il a été reporté à 2008. Celui de la SNCF n'est pas encore envisagé.

<sup>2</sup> Ce ratio autour de 0,55 est très défavorable dans l'entreprise nationale en comparaison au ration du régime général qui est de 1,6.

Ce déséquilibre structurel de la situation démographique des cheminots est compensé, dans le cadre du dispositif de compensation inter-régimes, par une dotation du régime général versée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et, au titre de la solidarité nationale, par une subvention d'équilibre de l'Etat. Celle-ci, justifiée aux yeux de votre rapporteur pour avis, s'établit dans le projet de loi de finances pour 2008 à 2,92 milliards d'euros contre 2,78 millions d'euros en 2007.

Cette augmentation de 5,48 % de la subvention d'équilibre à la caisse de retraite de la SNCF, s'explique par des perspectives de diminution du nombre moyen de pensionnés inférieure à celle des effectifs, une progression de la masse des pensions du fait de mesures salariales prévues par la SNCF, ainsi que par la baisse tendancielle de la compensation entre régimes.

La SNCF estime par ailleurs que, quelle que soit l'évolution des effectifs cotisants, le rapport démographique du régime de retraites devrait s'améliorer dans les 30 à 40 années à venir, compte tenu de la diminution inéluctable du nombre des pensionnés (d'environ 25 % d'ici 2030). Les hypothèses retenues par la SNCF pour ces projections sont : une baisse des effectifs cotisants de 1,5 % de 2007 à 2010 et de 1 % en 2011, un taux d'inflation de 1,5 %, une revalorisation des salaires du montant de l'inflation et une revalorisation des pensions de 1,5 % hors inflation.

La réforme du financement du régime de retraite de la SNCF a été initiée cette année avec la création de la **caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF<sup>1</sup>)**. Cette réforme a été rendue nécessaire<sup>2</sup> en raison de l'application des nouvelles normes comptables internationales IAS-IFRS (« *International Accounting Standards* » / « *International Financial Reporting Standard* » ou *Normes Internationales d'Information Financière*) au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Ces normes sont destinées aux grandes entreprises internationales et ont été rendues obligatoires par le règlement européen CE 1606/2002. Cette réforme doit également permettre à la SNCF de maintenir les droits de ses pensionnés, conformément aux engagements pris par le gouvernement en 2003.

Trois décrets forment ainsi le nouveau dispositif de financement du régime de retraite de la SNCF : un décret modifiant le cahier des charges de la SNCF (décret n° 2007-1051 du 28 juin 2007), un décret modifiant l'assiette de la cotisation patronale d'assurance maladie pour la faire porter sur la seule masse salariale des actifs (décret n° 2007-1055 du 28 juin 2007) et un décret relatif aux ressources de la caisse (décret n° 2007-1056 du 28 juin 2007).

**Aucun adossement du régime de retraite de la SNCF au régime de droit commun n'a cependant été prévu lors de la mise en place de cette caisse de prévoyance. C'est pourquoi aucune dépense afférente n'est budgétée au titre de l'exercice 2008.**

---

<sup>1</sup> *Organisme doté de la personnalité morale et relevant du code de la sécurité sociale (décret n° 2007-730 du 7 mai 2007).*

<sup>2</sup> *La création d'une caisse autonome permet ainsi d'éviter que la SNCF ne supporte la charge de provisionnement de l'intégralité de ses engagements de retraites évalués à 111 milliards d'euros.*

*b) La compensation du déséquilibre du régime de retraite de la RATP*

La décentralisation de la responsabilité de l'organisation des transports publics en Île de France au 1er juillet 2005, du fait de la création du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et de l'application des normes comptables IFRS à la RATP en 2007, ont rendu nécessaire une réforme des circuits de financement du régime de retraite de la RATP. Celle-ci s'est traduite par la création de la **Caisse autonome de retraites du personnel de la RATP (CRPRATP)** le 1er janvier 2006, en cours d'adossement au régime de droit commun (CNAVTS).

**RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DE LA RATP**

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	Est. 2007	Prév. 2008
Nombre de cotisants	43 645	43 750	44 180	44 365	44 400
Nombre de bénéficiaires	43 834	44 191	43 733	44 713	45 600
Rapport cotisants/bénéficiaires	1,00	0,99	1,01	0,99	0,97
Montant des charges de vieillesse	735,9	759,1	785,8	830,6	876,1
Montant des cotisations	281,6	289,6	392,1	404,6	418,0
<i>Ecart</i>	-454,3	-469,5	-393,7	-426,0	-451,3
Cotisations fictives et contribution de l'Etat	452,0	465,9	389,2	420,1	451,3
Part dans le financement des charges du régime	61,4 %	61,4 %	49,5 %	50,6 %	51,5 %

Source : Projets annuels de performances pour 2008 et réponses au questionnaire budgétaire

Le déséquilibre du régime de la RATP présente un rapport démographique certes moins dégradé qu'à la SNCF, mais son évolution est moins favorable. Ainsi en 2006, le ratio actifs/pensionnés était de 1,01 soit 44.180 cotisants pour 43.773 bénéficiaires<sup>1</sup>. Il tombe à 0,99 en 2007 et sera autour de 0,97 en 2008. Les rapports démographiques demeureront donc durablement inférieurs à 1, ce qui indique le fort degré de dépendance de ces régimes vis-à-vis des transferts de l'Etat.

Compte tenu de cette différence de situation démographique avec le régime général, la neutralité financière de l'adossement du régime de retraite de la RATP sera assurée par le versement à la CNAVTS d'une soulte financée par l'Etat dont le montant pourrait être compris entre 500 et 700 millions d'euros. Toutefois, au moment de l'élaboration de ce rapport, les conditions et les modalités de l'adossement font l'objet de négociations qui n'ont toujours pas abouti<sup>2</sup>. Votre rapporteur pour avis souhaiterait entendre le gouvernement sur l'absence de budgétisation de cette soulte due par l'Etat.

<sup>1</sup> Ce ratio traduit une augmentation du nombre de cotisants moins rapide (+ 1 %) que celui des pensionnés (+ 1,2 %).

<sup>2</sup> La CNAVTS a suspendu les négociations en fixant comme préalable à la reprise des discussions la réforme des régimes spéciaux.

La subvention d'équilibre prévue par la loi de finances initiale pour 2006 s'élevait à 374 millions d'euros. Compte tenu d'une ouverture de crédits par la loi de finances rectificative pour 2006, la subvention avait, en fait, atteint 390,1 millions d'euros. Pour 2007, le montant de la subvention avait été initialement fixé à 354 millions d'euros, un montant insuffisant et qui ne permettra pas à la Caisse de financer ses charges techniques jusqu'à la fin de l'année.

Ce montant a en effet été déterminé sur l'hypothèse d'un adossement effectif de la caisse de la RATP au régime général et aux régimes complémentaires de base. Le besoin supplémentaire de financement a été estimé par le MEDAD à 62,03 millions d'euros pour équilibrer le compte en 2007, ce qui porterait à 416,03 millions d'euros la subvention de l'Etat.

C'est dans ce contexte qu'un décret d'avance, publié le 25 octobre 2007, a prévu l'ouverture de 60 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le programme 198 « *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* ».

Pour 2008, le montant de la subvention de l'Etat progresse certes de 10 % par rapport au montant fixé en loi de finances initiale pour 2007. Il est ainsi évalué<sup>1</sup> à 390 millions d'euros, alors même que la caisse de retraite n'est toujours pas adossée aux régimes de base et complémentaires. En l'absence d'adossement, la dotation nécessaire devrait, en réalité, être portée, compte tenu des informations dont dispose votre rapporteur pour avis, à environ 420 millions d'euros. **On peut donc légitimement s'inquiéter de cette sous-budgétisation de la subvention d'équilibre d'environ 30 millions d'euros.**

Au final, compte tenu de la dégradation progressive du ratio démographique du régime de la RATP, il sera inévitable, si l'Etat entend maintenir l'exigence de solidarité nationale, d'augmenter sensiblement le montant de la subvention d'équilibre dans les années à venir.

*c) Les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre mer.*

L'Etat garantit les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer, pensions qui sont gérées par la nouvelle Caisse de retraite des agents SNCF, la Caisse de retraite du personnel de la RATP ou la Caisse des dépôts et consignations, selon l'origine des bénéficiaires.

Des conventions ont, en effet, été passées entre l'Etat, d'une part, la SNCF, la RATP et la Caisse des dépôts et consignations, d'autre part, pour assurer le versement des pensions de retraites à ces anciens agents. La Caisse des retraites du personnel de la RATP (CRPRATP) s'est substituée à la RATP en 2006. De même, la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF) s'est substituée à la SNCF en 2007.

---

<sup>1</sup> Le calcul du montant de la subvention de l'Etat en 2008 est effectué à partir des hypothèses suivantes : une augmentation du nombre des pensionnés de 1,37 %, une hausse des salaires de 1,5 % et une majoration de coefficient servie aux retraités pour 0,3 %.

L'effectif concerné, en constante diminution<sup>1</sup>, a été évalué à 8.157 personnes pour 2008 contre 8.676 en 2007 et 9.175 en 2006. Votre rapporteur pour avis tient à préciser que l'extinction progressive de ces régimes de retraite, ce traduit budgétairement par une diminution de leur coût total. En effet, en 2008 la dotation prévue à la garantie de ces pensions est de 69,57 millions d'euros, contre 71,63 en 2007 et 74,21 en 2006.

*d) La mesure de la performance dans le programme 198*

Ce programme est constitué de dépenses obligatoires. Dès lors, l'évaluation de sa performance suppose de considérer essentiellement la qualité de la gestion des crédits des régimes sociaux et de retraite concernés par celui-ci.

Depuis la mise en place des indicateurs de performance dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, on constate une grande stabilité de ces derniers, qui sont inchangés de 2006 à 2008, à quelques exceptions près : En projet de loi de finances pour 2007, le régime de retraite de la RATP, dont la caisse autonome a été créée au 1er janvier 2006, s'est vu assigner des objectifs de **qualité de service** et **d'efficacité de gestion**, ce dont se félicite votre rapporteur pour avis.

Votre rapporteur pour avis avait, dans le rapport consacré au projet de loi de finances pour 2007, expressément souhaité que l'objectif d'efficacité de gestion assigné à la SNCF soit élargi à la RATP. Cet objectif se déclinait à travers quatre indicateurs: les dépenses de gestion pour un euro de prestations servies, le coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite, le pourcentage de pensions payées aux retraités suivant la date du premier paiement dû (au jour du paiement, dans le délai d'un mois suivant l'échéance, dans le délai de deux mois suivant celle-ci) et le taux de récupération des « indus ».

En projet de loi de finances pour 2008, seul un indicateur a vu son libellé légèrement modifié. **Cette stabilité des indicateurs est, aux yeux de votre rapporteur pour avis, indispensable à une évaluation optimale de la performance.**

S'agissant des « cibles » associées aux différents indicateurs et des prévisions pour les années à venir, votre rapporteur pour avis constate que celles-ci n'apparaissent pas plus ambitieuses que la prévision pour 2007 et les réalisations de 2005 et 2006. Il convient, dans ces conditions, de s'interroger sur un certain manque de volontarisme dans la fixation des objectifs et, en corollaire, une approche « prudentielle » de l'exécution.

---

<sup>1</sup> Les seuls nouveaux bénéficiaires sont les conjoints survivants au titre de la réversion.

## **B. LE PROGRAMME 197 « RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS »**

Le programme « *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* », qui mobilise 14 % des crédits de la mission, repose principalement sur la subvention d'équilibre de l'Etat pour les charges de retraites, intégralement versée à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), qui gère le régime spécial de sécurité sociale des marins. L'ENIM bénéficiera d'une dotation quasiment stable par rapport à 2007, à hauteur de 719 millions d'euros pour 2008.

Ces crédits permettent de financer les deux actions suivantes : **l'action 01 « Pensions de retraite des marins »**, pour 711,3 millions d'euros et **l'action 03 « Action sanitaire et sociale des marins »**, pour 7,7 millions d'euros, un chiffre identique au précédent budget.

### **PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS AU TITRE DU PROGRAMME RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS**

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Pensions de retraite des marins (98,93 %)	711 300 000	711 300 000
02	Action sanitaire et sociale des marins (1,07 %)	7 700 000	7 700 000
<b>Totaux</b>		<b>719 000 000</b>	<b>719 000 000</b>

Source : Projets annuels de performances pour 2008

Comme l'an dernier, aucune dotation n'est demandée pour l'action 02 « *Prévoyance des marins* », qui n'est mentionnée que pour mémoire car la subvention attendue, correspondant à la protection maladie maternité, est versée depuis 2005 par le régime général de sécurité sociale. Comme l'an dernier également, le programme 197 comporte trois objectifs et sept indicateurs de performance.

### **1. L'ENIM gère un régime spécial qui vise les marins**

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

Il est chargé de la gestion du régime de sécurité sociale des marins<sup>1</sup> qui couvre les risques maladie, accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP), et vieillesse.

L'ENIM administre en effet deux caisses, la caisse de retraite des marins (CRM), chargée du service des pensions et autres prestations de vieillesse, et la caisse générale de prévoyance (CGP), qui gère tous les autres risques de prévoyance sociale, selon des modalités adaptées à la profession (accidents du travail, maladie, maternité, invalidité, décès, pertes d'effets maritimes en cas d'avarie ou de naufrage).

Sur un budget de 1,6 milliard d'euros, plus de 95 % des dépenses de l'ENIM sont des dépenses obligatoires de prestations d'assurance maladie, de pensions de retraite et d'invalidité, ainsi que des participations au budget global hospitalier et au financement de divers fonds de protection sociale. La structure des dépenses et leur caractère obligatoire ne permettent donc pas à l'ENIM d'en contrôler directement ou indirectement l'évolution.

Les charges de l'établissement prévues pour 2008 sont estimées<sup>2</sup> à 1,58 milliards d'euros et sont ainsi ventilées :

67,6 % pour le service des pensions de vieillesse (1.068 millions d'euros), 3,9 % pour celui des pensions d'invalidité et le risque « amiante » (61,4 millions d'euros), 23,1 % pour les prestations de maladie, maternité, accidents du travail, maladies professionnelles et prestations diverses (365,3 millions d'euros), 0,5 % pour l'action sanitaire et sociale (7,4 millions d'euros), 0,7 % au titre des participations, contributions et régularisations sur opérations techniques (11 millions d'euros), 1,9 % pour les dépenses de fonctionnement courant et de gestion (30 millions d'euros) et 2,3 % pour les charges exceptionnelles et les provisions (36,9 millions d'euros).

S'agissant des recettes<sup>3</sup> de l'ENIM pour 2008, la ventilation devrait être la suivante :

10,6 % pour ce qui concerne les cotisations et contributions des assurés et des armateurs (166,9 millions d'euros), 26,5 % au titre de la compensation inter-régimes, des transferts de contribution sociale généralisée, de la participation du Fonds de solidarité vieillesse et du Fonds spécial invalidité (419,5 millions d'euros), 4,1 % au titre des prises en charge de cotisations par l'Etat et l'ACOSS (66,1 millions d'euros), 2,2 % pour les autres produits (34,1 millions d'euros), 11 % au titre de la subvention du régime général (175 millions d'euros) et, enfin, 45,5 % au titre de la subvention pour charges de service public versée par l'Etat (719 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Ce régime est un régime spécial au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Source : Ministère de l'Écologie du développement et de l'aménagement durable.

<sup>3</sup> Ces recettes, qui doivent équilibrer les dépenses de l'ENIM sont donc logiquement évaluées à 1,58 milliards d'euros.

## **2. La répartition des crédits par action au sein du programme 197**

La subvention d'équilibre versée par l'Etat au titre de la solidarité nationale permet de financer trois types d'action en direction des marins. Cette subvention représente 719 millions d'euros soit 45,5 % des ressources totales de l'ENIM pour 2008.

Cette subvention est calculée sur la base des prévisions de dépenses et de recettes retracées dans le budget de l'établissement qu'elle vient équilibrer. Son montant peut être réajusté, le cas échéant, en loi de finances rectificative, ou peut subir des abattements par voie de gel ou d'annulation de crédits. Depuis le 1er janvier 2006, la subvention d'équilibre versée par l'Etat a été réduite en raison d'un changement de périmètre. En effet, conformément aux dispositions de l'article 42 du projet de loi de finances pour 2006 relatif à l'adossement financier du régime de l'assurance maladie des marins au régime général d'assurance maladie, la CNAM contribue désormais à l'équilibre de la branche maladie du régime des marins, et se substitue partiellement à l'Etat.

Par ailleurs, il convient de souligner que le décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a annulé 35 millions d'euros de subventions budgétaires à l'ENIM, ramenant la participation de l'Etat pour 2007 à 683,6 millions d'euros. Selon le MEDAD, les besoins étaient inférieurs aux prévisions.

**Toutefois, l'équilibre des comptes de l'ENIM en 2008 demeure incertain pour plusieurs raisons. Une nouvelle annulation de crédits est envisagée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007. Par ailleurs, le Président de la République a annoncé le 6 novembre 2007 au Guilvinec une mesure d'exonération des contributions patronales et des cotisations salariales au secteur de la pêche. Votre rapporteur pour avis souhaiterait pouvoir entendre le Gouvernement sur le coût prévu d'une telle mesure.**

### *a) Le financement des pensions de retraite des marins*

Le risque vieillesse est couvert par la Caisse de retraites des marins (CRM) régie par le code des pensions de retraite des marins. Il représente la principale charge de l'ENIM et s'élèvera à 1.068 millions d'euros en 2008, dont 711,3 millions d'euros proviennent de la subvention pour charges de service public de l'Etat. Cette dotation représente ainsi 98,9 % des crédits du programme.

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

Le régime social des marins est, en effet, en déficit structurel : il compte 37.825 actifs pour 118.869 pensionnés. Le ratio cotisant/pensionné est stable et bas, à 0,31.

### RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DES MARINS

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	Est. 2007	Prév. 2008
Nombre de cotisants	40 533	39 400	38 438	37 900	37 400
Nombre de bénéficiaires	118 101	118 544	119 345	120 060	120 750
Rapport cotisants/bénéficiaires	0,34	0,33	0,32	0 32	0,31
Montant des charges de vieillesse	1 073,8	1 089,3	1 099,3	1 14,4	1 120,7
Montant des cotisations	136,6	144,3	118,8	116,5	115,2
<i>Ecart</i>	-937,2	-945,0	-980,5	-997,9	-1 005,5
Total des ressources externes du régime :	866,3	886,0	955,9	979,1	988,1
– dont <i>compensation démographique</i>	298,0	285,4	267,2	235,0	202,2
– dont <i>contribution financière de l'Etat</i>	568,3	600,6	688,7	744,1	786,1
Part des ressources externes dans le financement des charges du régime	80,7 %	81,3 %	87,0 %	87,9 %	88,2 %

Source : Projets annuels de performances pour 2008 et réponses au questionnaire budgétaire

#### b) Le financement de la prévoyance des marins

La protection contre les risques maladie, maternité, décès, invalidité, accident du travail est assurée par la Caisse générale de prévoyance (CGP). Les dépenses au titre de la prévoyance sont évaluées à 426 millions d'euros en 2008 contre 421 millions d'euros en 2007. Aucune dotation budgétaire n'est prévue à ce titre.

Depuis 2006, l'ENIM est, en effet, adossé financièrement au régime général et, à ce titre, reçoit de celui-ci une subvention pour cette action : 174 millions d'euros ont été prévus pour 2006 et 2007, montant qui sera porté à 175 millions d'euros en 2008.

Pour 2008, les dépenses de pensions d'invalidité, en diminution de 2 %, s'élèveront à 61,4 millions d'euros. Celles relatives à l'assurance maladie servies par la CGP sont quant à elles estimées à 365 millions d'euros, en augmentation de 2 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007.

*c) Le financement des dépenses d'action sanitaire et sociale des marins*

L'ENIM finance également l'action sanitaire et sociale en faveur des populations qu'il protège en servant des prestations extralégales aux marins, pensionnés et ayants droit, ainsi qu'en subventionnant des institutions sociales du monde maritime œuvrant dans les domaines de l'amélioration des conditions de vie des gens de mer et de la prévention des risques liés à leur activité.

L'action sanitaire et sociale de l'ENIM est dotée de 7,7 millions d'euros en 2008, comme en 2007. Elle représente seulement 1,1 % des crédits du programme. La moitié environ des crédits finance l'aide aux personnes âgées, et le solde les subventions aux institutions sociales et de prévention maritimes, les aides financières individuelles aux marins et à leurs familles, et enfin, l'aide aux personnes handicapées.

*d) La performance du programme 197*

S'agissant du programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins », **voire rapporteur pour avis s'interroge en premier lieu sur les raisons du maintien d'une action devenue sans objet en 2006.**

En effet, la mission de prévoyance des marins qui incombe à l'ENIM, est depuis 2006 financée par l'assurance maladie. Cette action n'a donc, logiquement, plus aucune raison de survivre à la disparition des crédits qu'elle portait. Elle aurait donc pu être supprimée dans le projet de loi de finances pour 2008.

S'agissant de la mesure de la performance de ce programme, voire rapporteur pour avis observe que les dispositifs financés se prêtent bien à l'élaboration d'indicateurs, puisqu'il s'agit principalement pour l'Etat de veiller à la bonne gestion de ces régimes particuliers. En effet, les objectifs et indicateurs de performance figurant dans le PAP du programme 197 servent à vérifier que l'ENIM utilise efficacement les moyens dont il dispose pour assurer une **qualité de service optimale** à ses bénéficiaires.

Voire rapporteur pour avis considère que les objectifs et indicateurs associés au programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » sont globalement pertinents eu égard à la gestion par l'ENIM de la retraite et de la sécurité sociale des marins. Il s'agit ainsi de **réduire le délai moyen de traitement des dossiers** (tant pour le versement de la pension de retraite que pour les feuilles de soins et les aides), **optimiser le taux de recouvrement des cotisations** et, enfin, **stabiliser la part des coûts de gestion dans la dépense totale.**

### **C. LE PROGRAMME 195 « RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS »**

Le programme « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers » qui bénéficie de 18 % des crédits de la mission, constitue le dernier support budgétaire des participations de l'Etat à divers organismes de retraite, dans le cadre de la politique publique de versement des prestations de retraite aux assurés.

La participation de l'Etat passe ainsi par des subventions à la **Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines** (CANSSM), aux régimes de retraite de la **SEITA** et de **l'Imprimerie nationale**, mais également aux **régies ferroviaires d'outre-mer**, ainsi qu'à **l'Office de radiodiffusion et de télévision française** (ORTF). Ce programme sera doté de 928,05 millions d'euros en 2008, en diminution notable, de l'ordre de 5 %.

#### **PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS AU TITRE DU PROGRAMME RÉGIME DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS**

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (86,20 %)	800 000 000	800 000 000
02	Régime de retraite de la SEITA (13,15 %)	122 000 000	122 000 000
03	Caisse des retraites de l'imprimerie nationale (0,01 %)	50 000	50 000
04	Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer (0,56 %)	5 200 000	5 200 000
07	Versements liés à la liquidation de l'ORTF (0,09 %)	800 000	800 000
<b>Totaux</b>		<b>928 050 000</b>	<b>928 050 000</b>

Source : Projets annuels de performances pour 2008

### **1. Des régimes spéciaux en voie d'extinction**

Les régimes sociaux et de retraite concernés par ce programme ont pour point commun d'être des régimes spéciaux de retraite en rapide déclin démographique, voire quasiment éteints pour certains. L'Etat, à travers ce programme, manifeste la solidarité de la nation envers ces régimes en leur versant des subventions d'équilibre.

Le décompte par régime fait ainsi apparaître que ne subsistent plus que 13.064 cotisants pour 373.100 pensionnés.

a) *Le régime de retraite des mines représente 86,2 % des crédits du programme 195*

La subvention principale du programme est versée au régime des mines qui gère l'ensemble des garanties liées aux risques maladie vieillesse, ainsi qu'un régime particulier de retraites. Cette subvention est versée par l'Etat à la **Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines** (CANSSM<sup>1</sup>) qui assure ainsi la gestion du régime. Elle s'élève à 800 millions d'euros dans le projet de budget pour 2008, soit une diminution de 5,7 % par rapport à 2007.

Cette subvention couvre, pour 2008, 42 % des charges du régime qui sont estimées à 1,9 milliards d'euros. En l'absence de subvention de l'Etat, les versements de cotisations (42,2 millions d'euros) et de compensation démographique inter-régimes (850 millions d'euros) ne permettraient pas de couvrir les prestations de retraite des ex-mineurs.

Au 31 décembre 2006, le régime comptait au total 362.293 pensionnés, dont 205.451 pensionnés de droit direct et 155.882 pensionnés de droit dérivés, pour seulement 11.712 cotisants. **Cette quasi-disparition des actifs accroît de fait la dépendance du régime vis-à-vis de ressources externes, les cotisations représentant moins de 3 % des produits.**

#### RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DES MINES

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	Est. 2007	Prév. 2008
Nombre de cotisants	15 837	13 147	11 569	10 296	9 163
Nombre de bénéficiaires	376 558	371 111	366 014	359 505	353 995
Rapport cotisants/bénéficiaires	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
Montant des charges de vieillesse	2 117,8	2 069,7	1 968,6	1 951,6	1 919,4
Montant des cotisations	63,4	63,1	48,9	44,9	41,2
<i>Ecart</i>	-2054,4	-2 006,6	-1 919,7	-1 906,7	-1 878,2
Total des ressources externes du régime :	1 933,2	1 807,2	1 780,9	1 817,8	1 655,6
– dont compensation démographique	1 305,0	1 231,7	1 100,8	972,7	855,5
– dont contribution financière de l'Etat	628,2	576,2	680,1	845,1	800,1
Part des ressources externes dans le financement des charges du régime	91,3 %	87,4	90,5 %	93,1 %	86,3 %

Source : Projets annuels de performances pour 2008 et réponses au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> La caisse est dirigée par un conseil d'administration et un directeur. La tutelle du régime est assurée par trois ministères : le ministère chargé de la sécurité sociale, celui chargé de l'énergie et des matières premières et le ministère chargé du budget.

Les perspectives démographiques, et, par voie de conséquence, financières, sont un reliquat du passé : l'importance de l'activité d'extraction minière employant une forte main-d'œuvre laisse un héritage pour la branche vieillesse qui se traduit par une charge considérable.

Cette spécificité, qui explique la dégradation du régime de retraite des mineurs, a conduit à une réorganisation du régime en 2005. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est désormais chargée de la gestion du risque vieillesse et invalidité, et du recouvrement des cotisations pour tous les risques. De son côté, la CANSSM dirige et coordonne l'ensemble des actions des organismes du régime minier et assure le financement et la trésorerie commune des différentes prestations. Elle est aussi la caisse unique pour la gestion du risque maladie et des accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP).

*b) Le régime de retraite de la SEITA représente 13,1 % des crédits du programme 195*

Le régime spécial de retraite des employés de la société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA) est un régime « fermé » depuis 1981, en raison de l'arrêt des recrutements de personnel sous statut particulier SEITA.

Lors de la privatisation de l'entreprise, en 1993, l'Etat s'était alors engagé à assurer l'équilibre de ce régime en contrepartie de la perception de la cotisation annuelle libératoire et d'une contribution unique forfaitaire de la SEITA. Cette « soulte » de 61 millions d'euros avait alors été versée à l'association pour la prévoyance collective<sup>1</sup> (APC).

La subvention versée par l'Etat, qui s'élève, dans le projet de loi de finances pour 2008, à 122 millions d'euros est quasi stable par rapport à 2007. Elle permet de couvrir 80 % des besoins du régime, qui compte 10.135 pensionnés pour seulement 1.352 cotisants. Les charges du régime s'élèvent quant à elles à 153,5 millions d'euros contre 152 millions d'euros en 2007, dont 16 millions sont financés par la compensation, 13 millions par les cotisations, et 2,5 millions par les produits financiers.

*c) Les autres régimes de retraite représentent seulement 0,7 % des crédits du programme 195*

Les trois derniers régimes de retraite du programme ne comptent plus de cotisants et les crédits de l'Etat, accordés au titre de la solidarité nationale, sont intégralement destinés au service des pensions concernées. L'action de l'Etat se traduit donc par le versement de subventions à différents organismes

---

<sup>1</sup> L'APC est l'organisme gestionnaire de ce régime spécial de retraite. A échéance trimestrielle il adresse sa prévision de besoin de financement à la direction du budget, qui engage et ordonnance les fractions de subvention nécessaires.

de gestion de régimes quasi éteints, aux effectifs de quelques dizaines de retraités seulement.

S'agissant d'abord des versements à la **caisse des retraites de l'Imprimerie nationale** (action 03), les crédits demandés s'élèvent à 50.000 euros pour 2008, contre 130.000 euros en 2007. En 2007, il ne restait d'ailleurs plus que 10 affiliés à cette caisse de retraite.

S'agissant ensuite des versements à la **caisse des retraites des régies ferroviaires de l'outre-mer** (action 04), les crédits demandés s'élèvent à 5,2 millions d'euros contre 5,3 millions d'euros en 2007. En 2007, on ne comptait plus que 277 bénéficiaires.

S'agissant enfin des versements **liés à la liquidation de l'ORTF** (action 07), les crédits demandés s'élèvent à 800.000 euros, un chiffre stable par rapport à 2007. Les versements (rentes d'accident du travail et allocations complémentaires de retraite) ne bénéficiaient plus qu'à 385 bénéficiaires en 2007.

## **2. L'analyse de la performance du programme**

Pour le programme « *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers* », des objectifs de bonne gestion sont fixés aux gestionnaires des régimes de retraite concernés, que sont la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour le secteur des mines, et l'Association pour la prévoyance collective (APC) pour la SEITA.

En effet, les exigences posées consistent à **réduire le délai moyen de traitement d'un dossier, optimiser le taux de recouvrement et limiter la part des coûts de gestion dans la dépense totale.**

S'agissant de l'action 01 « *versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines* », il convient de souligner que la politique de contractualisation mise en œuvre entre l'Etat et la CANSSM, par l'intermédiaire d'une convention d'objectifs et de gestion vise précisément à mettre en avant une amélioration de la qualité du service rendu au meilleur coût.

S'agissant ensuite des objectifs de l'action 02 relative à la SEITA, ceux-ci se concentrent sur la qualité de service et la maîtrise du coût de gestion. Les résultats positifs méritent d'être mis en avant. Il convient ainsi de souligner que les délais de primo-liquidation des pensions de droit propre sont inférieurs ou proches des prévisions. Les taux de récupération des indus sont, pour leur part, supérieurs aux prévisions.

Il convient toutefois de relativiser l'impact budgétaire direct du suivi des objectifs et indicateurs de performance, car les frais de gestion ne représentent qu'1 % des dépenses totales de ces régimes.

Enfin, s'agissant des participations de l'Etat au régime de retraite de l'Imprimerie nationale, à la caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer (CRRFOM) et à la liquidation de l'Office de radiodiffusion et télévision française (ORTF), l'extinction progressive de ces régimes explique qu'ils ne fassent l'objet d'aucune évaluation, sous la forme d'objectifs et d'indicateurs de performances.

En conclusion, alors que la réforme des régimes dits « spéciaux » a été engagée par le Gouvernement et que le débat s'est étendu à l'ensemble de nos concitoyens, votre rapporteur pour avis estime, à titre personnel, que la réflexion qu'il convient légitimement de mener sur l'avenir de ces régimes de retraite ne doit pas se traduire par une réforme brutale qui remettrait en cause les droits des pensionnés et des agents en activité.

En effet, les avantages dont ils sont les bénéficiaires au titre de la retraite et de la protection sociale sont partie intégrante de leurs statuts, et constituent la contrepartie de contraintes et de pénibilités qui doivent être prises en compte. Par ailleurs ils ne sauraient être tenus pour responsables d'une situation dont ils ne sont que les héritiers.

Les changements envisagés ne devraient donc concerner que les nouvelles générations d'agents ou de salariés. Il s'agit là pour l'Etat, de respecter ses engagements passés.

Votre rapporteur pour avis s'en remet donc à la voie des négociations actuelles au cours desquelles les partenaires sociaux doivent être entendus. Seul ce processus permettra de dégager des solutions équitables entre les professions et entre les générations, notamment sur la question de la pénibilité du travail. Il convient ainsi de définir des modalités qui favorisent une convergence des règles dans le respect des spécificités propres à chaque situation, et qui conduisent à un partage équilibré des charges entre la solidarité nationale et les contributions des différents secteurs d'activité.

A cet égard, comme l'a indiqué le Conseil d'orientation des retraites, l'allongement de la durée de cotisation ne peut être la seule solution, le taux d'emploi des salariés de 50 à 60 ans demeurant faible. La pénibilité du travail, donc l'espérance de vie selon les métiers reste au cœur du problème. Toute réforme devra être envisagée à la lumière de cette question ainsi que celle du niveau des pensions.

En tout état de cause, le débat qui vient de s'engager sur le contenu de la réforme de 2008, doit être mené en toute transparence, sur des bases objectives garanties par les travaux du Conseil d'orientation des retraites.

C'est dans ce contexte que votre rapporteur pour avis vous propose de donner un avis défavorable aux crédits de la mission « *Régimes sociaux et de retraite* ».

\*

\*

\*

**Réunie le mercredi 28 novembre 2007, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008, le rapporteur pour avis ayant, pour sa part, exprimé à titre personnel, un avis défavorable, et les groupes socialistes et communistes votant contre.**