

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Par M. Dominique LECLERC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Mme Muguette Dini, M. Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 23) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. DES RÉGIMES DE RETRAITE PORTÉS PAR LA SOLIDARITÉ NATIONALE	9
A. DES RÉGIMES DE RETRAITE CARACTÉRISÉS PAR UNE INSUFFISANCE STRUCTURELLE DE FINANCEMENT	9
1. <i>Un fort déséquilibre démographique</i>	9
2. <i>Des avantages spécifiques très coûteux</i>	10
B. LA SOLIDARITÉ NATIONALE AU SECOURS DES RÉGIMES SPÉCIAUX	13
1. <i>Des régimes majoritairement financés par les subventions de l'Etat</i>	13
2. <i>Le coût élevé pour les finances publiques des dispositifs de départ précoce des chauffeurs routiers</i>	17
C. UN BESOIN DE FINANCEMENT CROISSANT DANS LES PROCHAINES ANNÉES	18
1. <i>Des dépenses en augmentation sous l'effet du « papy-boom »</i>	18
2. <i>Le moindre rendement des ressources issues des cotisations salariales et des transferts entre régimes de retraite</i>	21
3. <i>Un effort accru de l'Etat à l'avenir</i>	22
II. UNE PRÉSENTATION PLUS LISIBLE DE LA MISSION, MAIS QUI RESTE PERFECTIBLE	24
A. UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT	24
1. <i>Une plus grande transparence sur les contributions de l'Etat aux caisses de retraite de la SNCF et de la RATP</i>	24
2. <i>La clarification des enjeux financiers</i>	25
B. DES PROGRAMMES À LA PERFORMANCE INÉGALE	26
1. <i>Une performance essentiellement évaluée à partir des coûts de gestion des régimes spéciaux</i>	26
2. <i>Une performance inégale et perfectible</i>	27
3. <i>La difficile comparaison des coûts de gestion entre régimes en l'absence de normes communes</i>	28
C. UNE PRÉSENTATION DE LA MISSION À AMÉLIORER	29
1. <i>Des indicateurs toujours exclusivement orientés sur les dépenses de gestion</i>	29
2. <i>La nécessité d'introduire des éléments de comparaison avec les autres régimes de retraite du secteur privé et de la fonction publique</i>	30

III. LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX : DES ÉCONOMIES TRÈS INCERTAINES	35
A. LA FIN D'UN STATU QUO TROP LONGTEMPS PROLONGÉ.....	35
1. <i>Les travaux de réflexion préparatoires à la réforme</i>	35
2. <i>Le cadre général de la réforme proposée par le Gouvernement</i>	36
3. <i>Les attentes de votre commission sur la réforme des régimes spéciaux en partie satisfaites</i>	38
4. <i>Les principes de la réforme des régimes spéciaux appliqués à la SNCF et à la RATP</i>	40
B. UNE RÉFORME VIDÉE DE SON CONTENU PAR LES CONTREPARTIES NÉGOCIÉES DANS LES ENTREPRISES ?	41
1. <i>L'adoption de la réforme conditionnée à l'instauration de mesures salariales de compensation</i>	41
2. <i>Une évaluation peu satisfaisante des économies attendues de la réforme</i>	43
3. <i>Un gain qui pourrait s'avérer nul</i>	44
C. L'ADOSSEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX : UN DOSSIER DANS L'IMPASSE	45
1. <i>Les enjeux des opérations d'adossement</i>	45
2. <i>L'adossement de la caisse de retraite de la RATP au régime général n'est toujours pas réalisé</i>	46
3. <i>La nécessaire clarification des conditions d'adossement</i>	47
TRAVAUX DE LA COMMISSION	49

Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour 2009

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2009/2008 (en %)
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 722 360 000	+ 7,1 %
Régime de retraite du personnel de la SNCF (nouveau)	3 045 100 000	+ 4,2 %
Régime de retraite du personnel de la RATP (nouveau)	501 100 000	+ 28,5 %
Autres régimes (nouveau)	176 160 000	+ 7,6 %
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	747 400 000	+ 3,9 %
Pensions de retraite des marins	738 587 000	+ 3,8 %
Prévoyance des marins (ancien)	-	-
Action sanitaire et sociale des marins	8 813 000	+ 14,5 %
Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	714 570 000	- 33,4 %
Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	587 500 000	- 26,6 %
Régime de retraite de la SEITA	121 000 000	- 0,8 %
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	70 000	+ 40 %
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	5 200 000	0
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	800 000	0
Contribution exceptionnelle au compte d'affectation spéciale « Pensions »	0	- 100 %
Total mission « Régimes sociaux et de retraite »	5 184 330 000	- 1,6 %

Mesdames, Messieurs,

La mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite » regroupe les principales subventions versées par l'Etat à des régimes spéciaux de retraite ou à des dispositifs de préretraite. Ceux-ci sont de deux ordres :

- des régimes de retraite en rapide déclin démographique, notamment parce qu'ils n'accueillent plus de nouveaux entrants (régime des mines, de la Seita, chemins de fer d'Afrique) ;

- des régimes et dispositifs spécifiques qui assurent la couverture vieillesse dans un établissement (SNCF, RATP) ou dans une profession (marins, dispositifs de préretraite des chauffeurs routiers).

Les régimes concernés représentent un total d'environ 860 000 pensionnés. Le champ de la mission ne couvre par ailleurs que quatre des sept grands régimes spéciaux : les industries électriques et gazières (IEG), la Banque de France et les clercs de notaire ne sont pas pris en compte.

L'insuffisance structurelle de financement qui caractérise les régimes spéciaux de retraite s'explique, d'une part, par un **important déséquilibre démographique** (peu de cotisants, beaucoup de retraités), d'autre part, par les **avantages spécifiques** dont bénéficient leurs assurés. Afin d'assurer le service des prestations vieillesse dues par ces régimes, l'Etat leur verse des subventions. En d'autres termes, la solidarité nationale assure la survie financière de régimes particulièrement coûteux.

Sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations issues du baby-boom, la masse des pensions versées devrait s'accroître dans les prochaines années. Il en résultera un besoin de financement supplémentaire, que les ressources des régimes (hors subventions de l'Etat) ne pourront satisfaire. En conséquence, les régimes spéciaux représenteront un coût de plus en plus élevé pour les finances publiques. **Sur la période 2009-2011, les crédits de la mission devraient en effet progresser sur une tendance supérieure à 5 %.**

La charge financière que font peser, sur le budget général, les pensions versées aux agents de la SNCF, de la RATP, aux mineurs et aux marins témoigne de l'enjeu que constitue l'examen de cette mission. Une présentation claire et sincère de celle-ci est donc indispensable pour assurer l'information des parlementaires sur les masses financières en cause. A ce sujet, votre rapporteur constate avec satisfaction que des améliorations ont été apportées à la présentation de la mission, en particulier sur les contributions de l'Etat aux caisses de retraite de la SNCF et de la RATP. Malgré cet effort notable de transparence dans les documents budgétaires, l'information du Parlement exigerait que les indicateurs de performance ne soient pas uniquement consacrés aux dépenses de gestion, qui ne représentent que 1 % à 3 % des charges des régimes spéciaux. En outre, votre rapporteur plaide une nouvelle fois pour l'introduction d'éléments de comparaison entre tous les régimes de retraite.

Cette année, l'examen de la mission « Régimes sociaux et de retraite » est surtout marquée par la **réforme des régimes spéciaux intervenue fin 2007 et mise en oeuvre au début de l'année 2008**. Longtemps taboue, la question de l'avenir financier des régimes spéciaux a donc acquis une place centrale dans le débat public. Conformément aux engagements pris par le Président de la République pendant la campagne électorale du printemps 2007, les pouvoirs publics ont enfin décidé de s'attaquer à une situation qui, sournoisement, empoisonne la vie politique et sociale de notre pays depuis des années. En harmonisant progressivement les règles en vigueur dans les régimes spéciaux avec celles applicables dans les régimes de la fonction publique, la réforme entend rétablir davantage d'équité entre les assurés sociaux et garantir la viabilité financière de ces régimes à long terme. Deux décrets du 15 janvier 2008 réforment respectivement le régime spécial de la SNCF et de la RATP, en fixant les principes communs d'harmonisation (durée d'assurance, décote/surcote, indexation des pensions, bonifications). Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2008.

Afin de faciliter l'acceptation de la réforme par les professions concernées, qui ont vu en elle une atteinte à leurs acquis sociaux, le Gouvernement a tenu à accorder une place majeure au dialogue social dans les entreprises. L'adoption de la réforme, notamment à la SNCF et à la RATP, a ainsi été conditionnée à la négociation de mesures salariales d'accompagnement ou de compensation. D'après les premières estimations portées à la connaissance de votre rapporteur, il semble que les concessions accordées aux salariés de ces entreprises auraient un coût quasiment équivalent aux économies escomptées de la réforme. **Ses gains financiers pourraient donc s'avérer nuls**, conformément aux craintes exprimées par votre commission l'année passée. A terme, la réforme des régimes spéciaux risquerait même de coûter plus cher que ce qu'elle rapporterait à la collectivité.

I. DES RÉGIMES DE RETRAITE PORTÉS PAR LA SOLIDARITÉ NATIONALE

A. DES RÉGIMES DE RETRAITE CARACTÉRISÉS PAR UNE INSUFFISANCE STRUCTURELLE DE FINANCEMENT

Les régimes de retraite spéciaux sont confrontés à une insuffisance structurelle de financement. Celle-ci s'explique principalement par le déséquilibre démographique (peu de cotisants, beaucoup de retraités), mais aussi par les avantages spécifiques qui caractérisent depuis longtemps ces régimes.

Dans son rapport de septembre 2006 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes remarquait ainsi que la masse des pensions versées par les régimes spéciaux pouvait être ventilée en trois composantes :

- le coût du déséquilibre démographique ;
- les pensions qui seraient versées si les règles d'acquisition et de la liquidation des droits à la retraite étaient celles des régimes de droit commun (régime général et régimes complémentaires) ;
- les avantages spécifiques liés à leurs règles plus favorables.

1. Un fort déséquilibre démographique

Depuis plusieurs décennies, tous les régimes spéciaux présentent des **ratios démographiques très dégradés** : le nombre de pensionnés est nettement supérieur à celui des cotisants.

- Le déséquilibre démographique structurel du régime de retraite des mines résulte de l'extinction progressive de la profession de mineur. Selon les années, le nombre d'actifs diminue de 10 % à 17 % : on ne compte aujourd'hui qu'environ 10 000 cotisants, contre près de 50 000 à la fin des années quatre-vingt. Le régime affiche actuellement un ratio cotisants/pensionnés de 0,03.

- Le régime spécial de la Seita, fermé depuis une vingtaine d'années, enregistre à peine plus de 1 000 cotisants pour une population de 10 000 pensionnés.

- Le régime des marins comptabilise, quant à lui, plus de 120 000 pensionnés et enregistre un ratio de 0,3.

- Les régimes de la SNCF et de la RATP affichent des ratios démographiques certes plus favorables mais toujours dégradés : 0,67 pour la SNCF et 1 pour la RATP.

Dans tous ces régimes, **le nombre insuffisant de cotisants ne permet donc pas de couvrir les dépenses de prestations vieillesse.**

Le tableau ci-dessous témoigne du déséquilibre démographique des principaux régimes de la mission.

**Caractéristiques principales des régimes concernés
par le programme
(chiffres 2007)**

	Nombre de pensionnés	Ratio cotisants/pensionnés	Dépense totale (en millions d'euros)
SNCF	300 621	0,67	5 004
RATP	44 035	1	837
Marins	122 668	0,3	1 537
Mines	355 981	0,03	1 914*
Seita	10 000	0	159*

* Chiffres pour 2009

Source : projet annuel de performances ; ministère de l'écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire ; ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

2. Des avantages spécifiques très coûteux

Le besoin de financement des régimes spéciaux est d'autant plus problématique que les charges s'avèrent plus élevées que dans les régimes du secteur privé et de la fonction publique. En effet, les assurés de ces régimes bénéficient d'**avantages spécifiques, très coûteux**, liés à des règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite particulièrement favorables.

Ces avantages spécifiques, acquis au fil du temps et considérés comme de véritables acquis sociaux par leurs bénéficiaires, ont été partiellement remis en cause à la SNCF et à la RATP lors de la réforme des régimes spéciaux lancée fin 2007.

Dans son rapport de septembre 2006, la Cour des comptes insistait déjà sur la situation avantageuse des assurés des régimes spéciaux par rapport aux ressortissants des caisses de retraite de droit commun du secteur privé, ainsi que par rapport aux personnels des trois fonctions publiques.

Cet avantage relatif résidait d'abord dans le mode de calcul des pensions qui, avant la réforme des régimes spéciaux, reposait :

- sur un traitement de référence déterminé sur la base des six derniers mois d'activités ;
- auquel était appliqué un taux de 2 % par annuité ;
- sur la base de trente-sept années et demie d'activité.

La Cour notait également que, par rapport aux régimes des salariés du secteur privé et des trois fonctions publiques, ces régimes spéciaux :

- n'utilisaient pas la durée d'assurance tous régimes pour déterminer le taux de liquidation ;

- n'introduisaient pas de pénalisation financière au niveau de la pension liquidée lorsque la durée de service est inférieure à celle ouvrant le taux plein. Autrement dit, le taux d'annuité (2 %) était constant, garanti et indépendant de la durée de services effectivement accomplie ;

- n'encourageaient pas la poursuite de l'activité puisqu'il n'y avait pas de gain en termes de pension.

Les représentants des régimes spéciaux ont été interrogés par votre rapporteur sur deux points :

- avant la réforme de ces régimes, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2008, à combien pouvait-on estimer le surcoût annuel résultant de leurs avantages spécifiques par rapport aux régimes de droit commun ?

- quelle était la part attribuable à la précocité de l'âge de cessation d'activité et celle imputable aux modalités de calcul de pension plus favorables ?

Les réponses obtenues sont les suivantes :

• **La SNCF**

La SNCF a évalué le surcoût de son régime à environ 14 % des prestations versées : 700 millions d'euros sur un total de 4,95 milliards d'euros.

• **La RATP**

A l'occasion des travaux préparatoires à la demande d'adossement du régime de la RATP au régime général, l'entreprise publique a procédé à une estimation du surcoût des spécificités du régime spécial par rapport aux entreprises de « droit commun ».

**Coût du régime de retraite
de la RATP**

(en millions d'euros)

Cotisations sociales (après mise à niveau)	371
Déséquilibre démographique	180
Spécificités du régime	180
Coût des pensions	731

Source : RATP

Ce calcul repose certes sur des données de 2004, mais il présente le mérite de fournir un ordre de grandeur qui n'a sans doute pas beaucoup évolué depuis.

- **Les marins**

Deux paramètres doivent être pris en considération pour apprécier le régime des marins : la possibilité de partir en retraite avant l'âge légal de la retraite, d'une part, le mode de calcul spécifique et forfaitaire de la pension, d'autre part. De fait, 14,8 % des pensionnés ont moins de soixante ans. L'établissement national des invalides de la marine (Enim), qui a la charge de gérer ce régime, relativise en ces termes l'avantage concernant ces dispositions :

« Compte tenu des spécificités du métier de marin, notamment la pénibilité, la retraite peut être prise avant l'âge de soixante ans. (...) La règle de détermination du salaire forfaitaire retenu pour le calcul de la pension (...) peut apparaître plus favorable qu'au régime général puisque l'Enim retient les trois dernières années ou les cinq meilleures alors que le régime général calcule le salaire moyen annuel en fonction des salaires annuels, revalorisés chaque année par la sécurité sociale, et d'une période de référence qui, depuis 1994, passe progressivement des dix aux vingt-cinq meilleures années en fonction de l'année de naissance. (...) Mais il faut tenir compte du fait que le mécanisme des salaires forfaitaires [de l'Enim] est par définition purement conventionnel et dans de nombreux cas celui-ci est largement inférieur aux salaires réellement perçus. (...) Dans ces conditions, il est difficile d'affirmer que l'application des règles de l'Enim (...) est systématiquement plus avantageuse que ne le serait l'application des règles générales sur les salaires réels. »

- **Les mineurs**

Dans le cas des mineurs, les informations disponibles sont rares et lacunaires. Il apparaît toutefois que les retraites versées à cette population sont très faibles : moins de 6 000 euros par an en moyenne pour une pension de droits propres. Par ailleurs, la surmortalité de la profession liée à la pénibilité des conditions de ce métier est bien connue. Le système de retraite spécial des mineurs, aujourd'hui en voie d'extinction, n'emporte donc aucun avantage relatif par rapport aux autres régimes sociaux. Au contraire.

B. LA SOLIDARITÉ NATIONALE AU SECOURS DES RÉGIMES SPÉCIAUX

1. Des régimes majoritairement financés par les subventions de l'Etat

Pour assurer le service des prestations vieillesse dues par les régimes spéciaux, l'Etat leur verse des subventions. Autrement dit, **ces régimes ne doivent leur survie qu'à la solidarité nationale.**

L'examen de la part de la subvention de l'Etat dans les budgets des caisses de retraite montre que le financement des régimes en déclin démographique repose très largement sur les deniers publics, comme en témoigne le tableau ci-après.

Part de la subvention de l'Etat dans le budget des caisses de retraite

(en millions d'euros)

Régimes spéciaux	Nombre de cotisants et de pensionnés	Volume de prestation de pensions services	Subvention de l'Etat	Part de la subvention de l'Etat dans le régime
Retraités de la Seita	1 094/10 057	156,00	121,00	78 %
Régime de retraite des marins	36 351/122 668	1 076,00	747,40	69 %
Caisse autonome de la SNCF	161 500/300 000	5 210,00	3 045,00	58 %
Caisse autonome de la RATP	44 203/44 035	877,70	501,00	57 %
Fonds de retraite des mines	10 254/355 981	1 838,00	587,50	32 %

Source : projet annuel de performances pour 2009 « Régimes sociaux et de retraite »

- **SNCF**

Au 31 décembre 2007, le régime comptait environ 300 000 pensionnés, pour 161 000 cotisants et une dépense totale de 5 milliards d'euros. La dotation de l'Etat couvre désormais près de 60 % du budget, contre 48,9 % en 1995.

La subvention d'équilibre de l'Etat à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CRPSNCF) s'établit **pour 2009 à 3,045 milliards d'euros, en hausse de 4,2 % par rapport à 2008**, dans la tendance constatée depuis 2000.

A moyen terme, le rythme de progression de la dotation de l'Etat devrait s'accélérer pour atteindre 4,5 % par an entre 2008 et 2011, contre 4 % par an entre 2000 et 2007. Elle couvrira, en 2011, 61 % des dépenses du régime contre 57,5 % en 2008. Le tableau ci-dessous illustre cette progression.

**L'évolution des comptes du régime de retraite de la SNCF
sur la période 2000-2007**

(en millions d'euros)

En millions d'euros courants	2000	2004	2007	Evaluation moyenne annuelle sur 8 ans	Prévision pour 2011
Charges de pension ¹ (A)	4 343	4 599	5 004	+ 2,0 %	5 448
Cotisations ² (B)	1 600	1 764	1 957	+ 2,9 %	1 972
Besoins d'équilibre (A - B)	2 743	2 835	3 047	+ 1,5 %	3 476
Rapport B/A	36,8 %	38,4 %	39,0 %	-	36 %
Compensation généralisée	12	16	12	-	12
Surcompensation	569	381	228	- 12,2 %	43
Contribution de l'Etat	2 135	2 437	2 809	+ 4,0 %	3 337

¹ Y compris charges de gestion et diverses

² Y compris produits divers

Source : ministère de l'écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire

- **RATP**

A la RATP, le besoin de financement du régime a été assuré jusqu'en 2005 par une cotisation fictive de l'employeur couvrant plus de 60 % des charges du régime. Ce mécanisme a été abandonné lors d'une réforme en 2005 qui s'est traduite par une augmentation de plus de 90 millions d'euros par an des cotisations à la charge de l'entreprise.

Une subvention directe de l'Etat a été instituée ; son importance relative s'accroît régulièrement dans les ressources du régime : 49,5 % en 2006, 51 % en 2007 et 52 % en 2008. **Celle-ci s'élève à 501 millions d'euros pour 2009, soit une hausse de 28,5 % par rapport à l'année précédente.** La dotation de l'Etat couvre 53 % du budget de la caisse de retraite et de prévoyance de la RATP (CRPRATP). Elle représenterait 54 % du budget de la caisse en 2010 et 55 % en 2011.

Comptes de la CRP RATP

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
Produits	826,1	889,5	925,6	963,5	1 001
- cotisations d'assurance vieillesse	403	414	423,7	434,3	445,2
- dotation d'équilibre de l'Etat	414	466	492,3 *	519,3	545,7
- autres produits	2,3	2,7	2,7	2,7	2,7
- contributions de gestion administrative	6,8	6,8	6,9	7,2	7,4
Charges	836,9	889,5	925,6	963,5	1 001
- prestations	792,9	842,3	888,5	927	965,9
- autres charges	37,2	40,4	30,2	29,3	27,7
- charges de gestion administrative	6,8	6,8	6,9	7,2	7,4
Solde	6 10,8	0	0	0	0
Part de la dotation de l'Etat	51 %	52 %	53 %	54 %	55 %

* 2009 : hors remboursement de la dette

Source : ministère de l'écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Marins

La part des ressources externes dans le financement des prestations des marins n'a cessé de croître depuis cinq ans pour atteindre désormais 88 %. Ces transferts proviennent surtout de l'Etat (66,8 % des charges du régime) et dans une moindre mesure de la compensation démographique (21,1 %). **La dotation de l'Etat s'établit à 747 millions d'euros en 2009, en hausse de 3,9 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2008.** Elle continuerait de progresser en 2010, puis en 2011 pour atteindre 787 millions d'euros.

Evolution des dotations au programme entre 2008 et 2011

(en millions d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009	2010	2011
Programme	719	747	765	787
Pensions de retraites des marins	711,3	738,6	na	na
Action sanitaire et sociale	7,7	8,8	na	na

Source : projet annuel de performances

- Mines

La subvention de l'Etat pour 2009 s'établit à 587,5 millions d'euros, contre 800 millions en 2008, soit une diminution de 26,6 %. Elle représente 30,7 % de l'ensemble des produits du régime. La réduction de la dotation de l'Etat est permise par les produits de cession d'éléments du patrimoine immobilier parisien de la caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines (CANSSM).

En raison de la chute du nombre de cotisants, la subvention de l'Etat devrait augmenter dans les prochaines années. En 2011, en l'absence d'un nouveau programme de cessions d'actifs, elle devrait couvrir 51,3 % des besoins du régime, contre une moyenne de 32 % entre 2011 et 2008.

Compte 2009 du régime de retraite des mines

(en millions d'euros)

CHARGES 2009		PRODUITS 2009	
Pensions vieillesse - invalidité - veuvage	1 838	Cotisations	32,5
Autres charges techniques	7	Redevance hydrocarbures	3,7
Dotations aux provisions sur prestations	9,8	Total compensations	816,3
Charges financières		Autres produits d'exploitation	24
Charges exceptionnelles	7,2	Produits financiers	
Charges de gestion	52,1	Produits de gestion courante	21,6
		Produits exceptionnels	
		Produits de cession d'éléments d'actifs	420
		Reprise sur amortissements et provisions	8,5
		Sous-total PRODUITS avant subvention	1 326,6
		Subvention de l'Etat	587,5
Total CHARGES	1 914,1	Total PRODUITS	1 914,1

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

- Seita

Le régime de retraite des employés de la Seita, qui est en extinction depuis 1984, fait également l'objet d'une subvention d'équilibre de la part de l'Etat. Celui-ci s'est en effet engagé, lors de la privatisation de l'entreprise en 1993, à en assurer l'équilibre.

La subvention d'équilibre s'établit à 121 millions d'euros en 2009, en baisse de 0,8 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2008. Elle couvre les trois quarts des besoins de financement du régime. Sa diminution en 2009 est due au versement de 5 millions d'euros par Altadis, la société ayant succédé à la Seita.

- Régimes de retraite en voie d'extinction

Enfin, l'Etat participe au financement des retraites des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer, ainsi que des pensions des anciens agents du chemin de fer de la Mure et des transports en commun de l'agglomération lyonnaise. **La dotation atteint 65,6 millions d'euros pour 2009, en baisse de 5,1 % par rapport en 2008.** L'extinction progressive de ces régimes explique la diminution des crédits.

Pour leur part, les régimes de retraite de l'Imprimerie nationale (neuf bénéficiaires) et de l'ORTF (trois cent cinquante bénéficiaires) ne comptent plus de cotisants et sont donc totalement subventionnés par l'Etat au titre de la solidarité nationale.

2. Le coût élevé pour les finances publiques des dispositifs de départ précoce des chauffeurs routiers

La présente mission retrace aussi les engagements de l'Etat envers des dispositifs d'aide au départ à la retraite spécifiques au secteur des transports terrestres. Ces mécanismes ont été créés afin de compenser la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers.

Si votre rapporteur ne sous-estime nullement la pénibilité de ce métier, il observe néanmoins qu'il s'agit de dispositifs très coûteux et incompatibles avec l'objectif de promouvoir l'emploi des seniors.

- **Le congé de fin d'activité (CFA)** a été institué par les accords du 28 mars 1997, dans le transport routier de marchandises, et du 2 avril 1998, dans le transport routier de voyageurs.

L'Etat prend en charge 80 % des allocations des conducteurs de plus de cinquante-sept ans et demi, ainsi que les cotisations afférentes (cotisation de vieillesse volontaire et couverture de maladie universelle) ; les 20 % restants sont à la charge des partenaires sociaux. Entre cinquante-cinq ans et cinquante-sept ans et demi, les allocations et les cotisations afférentes sont prises en charge à 100 % par les partenaires sociaux.

Le CFA est géré par deux fonds paritaires associant les représentants des employeurs et des salariés : le fonds national de gestion des congés de fin d'activité (Fongecfa) pour le transport des marchandises et l'association de gestion du congé de fin d'activité (Agecfa) pour le transport des voyageurs. Le CFA prévoit des contreparties en termes de créations d'emploi et d'embauches de jeunes conducteurs.

Depuis sa mise en œuvre, le congé de fin d'activité a connu une montée en charge importante. **Entre 1997 et 2003, le nombre de bénéficiaires a été multiplié par trois.** Au 31 mars 2007, le nombre de conducteurs routiers retraités bénéficiant d'un congé de fin d'activité était de 8 561, soit respectivement 7 800 et 761 pour les activités marchandises et voyageurs. La mesure concernait donc environ 40 % des conducteurs routiers

âgés de cinquante-cinq à soixante ans, soit environ 20 000 personnes. En 2008, 4 770 nouveaux dossiers de CFA devraient être traités ; ils seraient 5 000 en 2009.

- **Le complément de retraite des conducteurs routiers** est un mécanisme ancien. Créé dès 1955, il a été étendu en 1997 aux personnes ayant bénéficié d'un congé de fin d'activité. Ce dispositif permet aux anciens conducteurs de bénéficier d'une retraite du régime général à taux plein à soixante ans, quelle que soit leur durée de cotisation. En 2008, le nombre de bénéficiaires du complément de pension devrait s'élever à 750 personnes. Il serait quasiment stable ou en légère diminution en 2009.

Le coût des dépenses engagées par l'Etat au titre de ces deux dispositifs n'a cessé de s'accroître au cours des années 2000, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Impact budgétaire des dispositifs mis en œuvre en faveur des routiers

(en millions d'euros)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Congé de fin d'activité	27,40	35,70	46,00	60,00	74,90	84,8	90,5
Complément de retraite	3,05	2,90	2,97	2,70	2,50	2,4	2,3

Source : ministère des transports

Le congé de fin d'activité continue de représenter une charge croissante pour l'Etat. Au titre de cette action, **une dotation de 108,1 millions d'euros est prévue pour 2009, en hausse de 18,3 % par rapport à 2008.**

S'agissant du complément de retraite, **une dotation de 2,3 millions d'euros, en baisse de 6,1 %, est prévue en 2009** en raison d'une diminution du nombre de bénéficiaires.

C. UN BESOIN DE FINANCEMENT CROISSANT DANS LES PROCHAINES ANNÉES

1. Des dépenses en augmentation sous l'effet du « papy-boom »

Sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations issues du baby-boom, la masse des pensions versées devrait s'accroître dans les prochaines années. Il en résultera **un besoin de financement supplémentaire, que les ressources des régimes (hors subventions de l'Etat) ne pourront satisfaire.**

- SNCF

La hausse des besoins de financement du régime de retraite de la SNCF s'explique par le caractère dégradé de son équilibre démographique : le nombre de pensionnés tend à augmenter quand celui des cotisants diminue, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Perspectives démographiques et financières du régime de retraites
de la SNCF à moyen terme**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de cotisants	160 190	156 510	152 910	149 390	145 950	144 491
Nombre de retraités directs	187 500	187 300	186 100	183 200	180 500	180 373
Nombre de réversions	110 500	108 600	106 400	104 100	101 500	99 598
Rapport démographique pondéré (réversion : 0,5)	66 %	65 %	64 %	63 %	63 %	63 %
Subvention de l'Etat (en millions d'euros)	2 923	3 045,1	3 138,8	3 173,46	3 164	3 214

Source : ministère de l'écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire

- RATP

A la RATP, le déséquilibre démographique devrait s'accroître dans les années à venir, entraînant une hausse relative de la subvention de l'Etat, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Perspectives démographiques et financières du régime de retraite
de la RATP à moyen terme**

	2007	2008	2009	2010	2011
Titulaires de pensions d'assurance vieillesse de droit direct	32 650	33 957	34 700	35 200	35 500
Titulaires de pensions d'assurance vieillesse de droit dérivé	12 063	12 062	12 000	12 000	12 000
Sous-total titulaires de pensions d'assurance vieillesse	44 713	46 019	46 700	47 200	47 500
Titulaires de pensions d'assurance invalidité de droit direct	187	177	175	175	171
Titulaires de pensions d'assurance invalidité de droit dérivé	29	25	25	25	25
Sous-total titulaires de pensions d'assurance invalidité	216	202	200	200	196
Total des titulaires d'un droit de vieillesse ou d'invalidité	44 929	46 221	46 900	47 400	47 696
Actifs cotisants vieillesse	44 203	44 598	44 975	45 000	45 000
Dotation de l'Etat (en millions d'euros)	354	390	501,1	530,67	559,70

Source : ministère de l'écologie, de l'équipement, du développement durable et de l'aménagement du territoire

• Marins

En matière de retraite, le rapport entre actifs et pensionnés du régime des marins s'établit à 0,3 en 2008. Il devrait augmenter légèrement entre 2011 et 2020, pour atteindre 0,35 en 2020. En dépit de cette amélioration, le régime de retraite devrait rester nettement déficitaire.

Evolution des cotisants et des pensionnés entre 2008 et 2050¹

	Actifs commerce	Actifs pêche	Total actifs	Droits directs	Droits dérivés	Total pensionnés
2008	15 300	20 800	36 100	75 670	47 100	122 770
2009	15 275	20 725	36 000	75 670	47 200	122 870
2010	15 250	20 650	35 900	75 670	47 300	122 970
2011	15 225	20 575	35 800	75 670	47 304	123 070
2020	15 000	20 000	35 000	52 829	48 485	101 314
2050	14 500	19 500	34 000	44 553	20 594	65 147

¹ Pour 2020 et 2050, les effectifs de pensionnés ne concernent que la branche vieillesse

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

En 2010 et 2011, la subvention de l'Etat devrait augmenter suivant une tendance de l'ordre de 2,5 % par an en raison de l'effritement de la masse salariale des marins et de l'érosion progressive des transferts entre régimes. Le tableau ci-après illustre cette évolution.

Evolution de la subvention de l'Etat à l'Enim entre 2007 et 2011

(en millions d'euros)

	Exécution 2007	LFI 2008	2009 (p)	2010 (p)	2011 (p)
Retraite	1 082,9	1 096,6	1 106,07	1 116,2	1 135,5
Action sanitaire et sociale	8,5	8,9	9,4	9,6	9,9
Total dépenses	1 091,4	1 105,5	1 115,47	1 125,8	1 145,4
<i>Evolution en valeur absolue</i>		14,1	9,97	10,33	19,6
<i>Evolution en %</i>		1,29	0,9	0,93	1,74
Recettes	391,0	386,5	368,1	360,9	358,6
<i>Evolution en valeur absolue</i>		- 4,5	- 18,4	- 7,2	- 2,3
<i>Evolution en %</i>		- 1,15	- 4,76	- 1,96	- 0,64
Subvention Etat	652,7	719,0	747,4	764,9	786,8
<i>Evolution en valeur absolue</i>		66,3	28,4	17,5	21,9
<i>Evolution en %</i>		10,16	3,95	2,34	2,86

(p) Prévisions

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Mines

Le régime se distingue par un déséquilibre extrême entre cotisants et pensionnés, dû à la disparition progressive de l'industrie minière. Actuellement, le nombre de cotisants s'élève à 8 776. Entre 2009 et 2011, le taux de diminution des cotisants atteindrait 16 % et leur nombre s'établirait à 5 114 en 2011. Les caractéristiques de ce secteur, fortement utilisateur de main-d'œuvre lorsqu'il était en pleine activité, expliquent par ailleurs le nombre élevé de pensionnés. Le tableau ci-dessous illustre cette évolution.

**Evolution du nombre de cotisants et de pensionnés au régime des mines
entre 2008 et 2011**

	2008	2009	2010	2011
Cotisants				
effectif	8 776	7 338	6 136	5 114
variation n/n-1	- 14,4 %	- 16,4 %	- 16,4 %	- 16,7 %
Pensionnés				
Droits directs				
effectif	197 145	192 097	186 838	181 425
variation n/n-1	- 2,7 %	- 2,6 %	- 2,7 %	- 2,9 %
Droits dérivés				
effectif	155 472	154 983	154 101	152 956
variation n/n-1	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,6 %	- 0,7 %
Invalides				
effectif	731	629	559	497
variation n/n-1	- 7,7 %	- 14,0 %	- 11,1 %	- 11,1 %
Total				
effectif	353 348	347 709	341 497	334 877
variation n/n-1	- 1,7 %	- 1,6 %	- 1,8 %	- 1,9 %

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

**2. Le moindre rendement des ressources issues des cotisations
salariales et des transferts entre régimes de retraite**

Les régimes spéciaux bénéficient, outre de la dotation de l'Etat, **de deux grands types de ressources dont le rendement devrait diminuer** dans les années à venir :

- **les cotisations salariales.** Celles-ci ne sont pas d'un grand dynamisme. La SNCF est ainsi engagée dans une politique de réduction des effectifs, ce qui tend à réduire l'assiette des cotisations. Dans le régime des marins, le nombre de cotisants stagne, voire diminue, tandis que les dispositifs d'allègements de charges sociales prévus transfèrent un besoin de financement supplémentaire vers l'Etat. Quant aux régimes proches de l'extinction, tels celui de la Seita et des mines, ils ne disposent plus, ou quasiment plus, de cotisants ;

- **les transferts entre régimes.** Il s'agit d'un mécanisme de solidarité interrégimes mis en place en 1974 (compensation généralisée) et complété en 1984 (compensation spécifique vieillesse entre les seuls régimes spéciaux ou « surcompensation ») visant à compenser les écarts de nature essentiellement démographiques. Pour ce qui concerne les régimes spéciaux, le transfert majeur provient de la « surcompensation » : elle met à contribution principalement la caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL) et le régime des fonctionnaires civils. Elle bénéficie essentiellement aux régimes de la SNCF et des mines. Cette **surcompensation** assure, en 2009, un financement de l'ordre de 700 millions d'euros sur l'ensemble des régimes du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ». Or, **aux termes de la loi du 21 août 2003, elle disparaîtra à l'horizon 2012.** Ainsi, son taux de calcul diminue de 3 % par an depuis 2003 et devrait s'annuler en 2012.

L'évolution à la hausse des dépenses des régimes spéciaux et à la baisse de leurs ressources crée un « **effet de ciseaux** ». En conséquence, les dotations de l'Etat seront appelées à augmenter substantiellement dans les prochaines années.

3. Un effort accru de l'Etat à l'avenir

Pour 2009, la contribution globale de l'Etat au titre de la présente mission s'élèvera à 5,18 milliards d'euros au lieu de 5,12 milliards d'euros en 2008 (hors la contribution exceptionnelle de 145,5 millions d'euros au compte d'affectation spéciale « Pensions »¹), soit une progression de 1 %. En tenant compte de cette contribution exceptionnelle versée en 2008, la dotation de l'Etat en 2009 est en diminution de 1,6% par rapport à l'année précédente.

Sur la période 2009-2011, les crédits de la mission devraient progresser à un rythme de l'ordre de 5 % à 9 %, passant de 5,18 à 5,75 milliards d'euros, comme le montre le tableau ci-dessous.

¹ Cette dotation exceptionnelle de 145,5 millions d'euros a été votée en loi de finances initiale pour 2008. Elle est liée au transfert aux collectivités territoriales des personnels TOS et des personnels de DDE, qui a entraîné des recettes moins importantes pour le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Cette perte de recettes a été compensée par le transfert de crédits du budget de l'Etat -via le programme « Régimes des mines, de la Seita et autres régimes en voie d'extinction »- vers le CAS « Pensions ».

**Evolution des dotations à la mission et à ses programmes
entre 2008 et 2011**

(en millions d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009	2010	2011
Programme transports terrestres	3 477	3 722	3 846	3 889
- SNCF	2 923	3 045	na	na
- RATP	390	501	na	na
- Autres	164	176	na	na
Programmes marins	719	747	765	787
Programmes mines, Seita, autres	1 074	715	842	1 078
- Mines	800	587	na	na
- Seita	122	121	na	na
- Autres	152	6	na	na
Total mission	5 269	5 184	5 453	5 753

Source : projet annuel de performances

II. UNE PRÉSENTATION PLUS LISIBLE DE LA MISSION, MAIS QUI RESTE PERFECTIBLE

La présentation budgétaire des missions constitue un impératif majeur, dans la mesure où elle contribue à améliorer l'information des parlementaires et des citoyens sur les politiques publiques. Les principes de sincérité et de lisibilité, consacrés par la Lolf, imposent que les informations fournies par les documents budgétaires soient claires et les plus exhaustives possibles.

Au cours des années passées, votre commission a formulé plusieurs recommandations visant à améliorer la présentation de la mission « Régimes sociaux et de retraite », dont certaines ont été entendues : cette année, en effet, les documents budgétaires de la mission témoignent un effort notable de transparence.

Toutefois, l'information du Parlement exigerait qu'on ne se cantonne pas sur les seules dépenses de gestion et qu'on introduise des éléments de comparaison entre les différents régimes de retraite.

A. UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT

1. Une plus grande transparence sur les contributions de l'Etat aux caisses de retraite de la SNCF et de la RATP

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, de nombreux parlementaires ont relevé le manque de clarté et de sincérité dans la présentation du programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ».

La commission des finances du Sénat avait notamment fait observer que la transparence des comptes publics gagnerait à distinguer en deux actions différentes les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP, en faisant valoir que leur subvention représentait plus de 3,3 milliards d'euros, soit 95 % de l'ensemble du programme. En effet, il devenait difficile de distinguer au sein de la même action « Régimes de retraite » les financements allant à la caisse des personnels de la RATP de ceux allant à celle de la SNCF, alors que la gestion des régimes de retraite des deux entreprises est désormais assurée par des caisses de retraite et de prévoyance autonomes. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, s'était à l'occasion engagé à clarifier le financement de ces deux régimes.

Il a été tenu compte de ces observations puisque **la déclinaison en actions du programme a été revue**. Désormais, les dotations de l'Etat à la caisse de retraite de la SNCF et à la caisse de retraite de la RATP font l'objet de deux actions distinctes :

- **l'action n°3** « Régime de retraite du personnel de la SNCF », dont les crédits représentent 81,8 % du total des crédits du programme n° 198 ;

- **l'action n°4** « Régime de retraite du personnel de la RATP », dont les crédits représentent 13,5 % du total des crédits du programme n° 198.

Les autres interventions du programme (4,7 % du total des crédits du programme) correspondent à des régimes sociaux ou de retraite aux enjeux financiers plus limités, et pour la plupart en extinction. Ils ont été regroupés dans une nouvelle action, **l'action n°5** « Autres régimes ».

2. La clarification des enjeux financiers

La nouvelle présentation budgétaire met en lumière deux éléments marquants de l'évolution des crédits pour 2009 :

- une **hausse de 28,5 % de la dotation de la caisse de retraite de la RATP** ;

- une **diminution de 26,6 % du versement au fonds de retraite des mines**.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, il avait été observé que la subvention d'équilibre accordée à la RATP, fixée à 390 millions d'euros, était sous-évaluée d'environ 25 millions d'euros. En effet, l'accélération des demandes de liquidation de retraite dans la perspective de la réforme des régimes spéciaux aurait dû entraîner une réévaluation de la subvention d'équilibre (le nombre de liquidations nouvelles de retraite a augmenté de 30 %, passant de 1 493 en 2006 à 1 895 en 2007). Six mois après le début de l'exercice 2008, la CRPRATP a fait part au rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, lors de l'enquête sur pièce et sur place effectuée en juin 2008, d'un besoin de crédits supplémentaires d'environ 80 millions d'euros, portant ainsi la subvention d'équilibre à 470 millions d'euros.

La budgétisation pour 2009 de la contribution de l'Etat aux retraites de la RATP, d'un montant de 501,1 millions d'euros, apparaît dorénavant plus conforme au principe de sincérité et de transparence.

S'agissant de la réduction de 215,5 millions d'euros de la subvention de l'Etat à la caisse des mines, elle s'explique par une gestion plus efficace des ressources de la caisse. En 2008, celle-ci a procédé à la cession de près de 200 millions d'euros d'actifs immobiliers. D'autres transactions, évaluées à 60 millions d'euros, pourraient aboutir fin 2008. En 2006, le patrimoine de la caisse des mines était évalué à plus de 600 millions d'euros. Dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012, le Gouvernement estime ce patrimoine à 1 milliard d'euros.

Le produit des cessions effectuées en 2008 correspond à la diminution de la contribution de l'Etat pour 2009. La stratégie de

valorisation patrimoniale semble donc un outil particulièrement utile pour alléger la charge que représentent les régimes spéciaux dans le budget général.

Cependant, elle ne peut s'appliquer à l'ensemble des régimes de retraite pour plusieurs raisons :

- certaines caisses ne disposent d'aucun patrimoine immobilier propre ;

- la cession d'actifs immobiliers est certes une ressource immédiate, mais elle ne constitue pas une réponse pérenne à la dégradation des ratios démographiques ;

- la conjoncture économique et financière actuelle, qui pèse fortement sur le marché de l'immobilier, rend la politique de cession d'actifs moins intéressante.

La clarification des enjeux financiers de la mission résulte également d'un effort pédagogique sur le coût que représentent les régimes spéciaux pour les finances publiques à moyen terme. Les documents budgétaires fournis permettent en effet de mieux appréhender l'évolution des subventions de l'Etat à ces régimes grâce à la **présentation de l'évolution pluriannuelle des crédits de la mission pour 2009-2012**.

L'examen de l'évolution de la dotation de l'Etat aux régimes spéciaux sur cette période illustre ainsi que le budget général et, à travers lui, la solidarité nationale, seront de plus en plus mis à contribution.

B. DES PROGRAMMES À LA PERFORMANCE INÉGALE

1. Une performance essentiellement évaluée à partir des coûts de gestion des régimes spéciaux

Les facteurs communs de mesure de la performance des régimes de retraite reposent essentiellement sur l'évaluation des coûts de gestion. En effet, il s'agit de la seule marge de manœuvre des gestionnaires, dans la mesure où le montant des prestations versées résulte des droits à pension sur lesquels ils n'ont pas prise.

L'évaluation de la performance suppose donc de considérer la qualité de la gestion des régimes sociaux et de retraite concernés. Elle est évaluée au regard de **trois objectifs** : la réduction du délai moyen de traitement des dossiers, l'optimisation du taux de recouvrement et la maîtrise des coûts de gestion.

Les objectifs de performance de la mission sont associés aux indicateurs suivants :

- les dépenses de gestion pour 1 euro de prestations servies, indicateur commun à la SNCF, à la RATP et à l'Enim. Pour les mines et la Seita, le montant des prestations servies est rapporté à la rémunération octroyée au

gestionnaire, à savoir respectivement à la Caisse des dépôts et consignations et l'association pour la prévoyance collective (APC) ;

- le coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite, indicateur qui concerne la SNCF, la RATP et l'Enim ;

- le pourcentage des pensions payées aux retraités suivant la date du premier paiement dû : au jour du paiement, dans le délai d'un mois ou de deux mois suivant l'échéance (SNCF, RATP, mines, Enim, Seita) ;

- le taux de récupération des indus, qui concerne tous les gestionnaires, à l'exception de l'Enim.

A travers les trois objectifs fixés et les indicateurs associés, il s'agit pour l'Etat, de veiller à la bonne gestion des régimes spéciaux par les caisses de retraite et de s'assurer de l'efficacité des dispositifs spécifiques dont bénéficient les chauffeurs routiers.

Les résultats obtenus témoignent globalement d'une bonne appropriation de la démarche de performance par les gestionnaires, mais aussi de nombreuses disparités entre les régimes.

2. Une performance inégale et perfectible

La performance réalisée est en effet inégale selon les programmes.

A propos du **programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »**, on constate que l'indicateur de taux de récupération des indus par le régime de la RATP ne peut être renseigné en raison de l'absence de système de comptage automatique, ce qui est regrettable. Par ailleurs, les résultats sur le délai de versement des pensions suivant la date du premier paiement dû sont, à la CRPSNCF, inférieurs de près de 4 points à la performance de la CRPRATP. Des gains d'efficacité sont probablement à rechercher dans ce domaine, la CRPSNCF pouvant s'inspirer des pratiques de la CRPRATP. Celle-ci a en effet mis en place une procédure d'anticipation interne permettant de ne pas créer de « rupture » entre le dernier salaire et la première pension.

S'agissant du **programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**, on remarque que le taux des pensions payées dans un délai rapide après l'échéance est nettement inférieur à ceux de la SNCF et de la RATP. Cette situation s'explique, d'une part, par la nécessité de traiter de dossiers plus complexes, liée notamment aux reconstitutions de carrière des marins, d'autre part, par les limites du système informatique utilisé. La mise en place d'un nouveau système informatique devrait toutefois permettre une amélioration de la performance à l'horizon 2011. Les assurés du régime des marins doivent en effet pouvoir percevoir leurs pensions dans un délai rapide pour éviter de se retrouver sans ressources. Dans l'ensemble, la performance du régime des marins est inférieure à celle des régimes de la SNCF et de la RATP.

Concernant le programme « Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers », on observe que les frais de gestion sont égaux à ceux de la SNCF pour une dépense de prestations moitié moindre. Ces frais correspondent à la rémunération de la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion du régime. Ils concernent non seulement la gestion du régime de retraite, mais aussi celle des autres branches ainsi que le recouvrement des cotisations, ce qui explique leur niveau élevé. Globalement, les indicateurs montrent que la performance de gestion de la Caisse est satisfaisante.

Afin d'améliorer la performance de ces régimes, il semble que la signature de conventions d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'Etat et les caisses gestionnaires soit nécessaire. Or, ni la CRPSNCF ni la CRPRATP ne sont encore encadrées par une Cog, en dépit des dispositions prévues par les décrets n° 2007-730 du 7 mars 2007 et n° 2005-1635 du 26 décembre 2006. Les négociations sur la Cog de l'Enim sont également en suspens depuis fin 2007. Seule la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) est couverte par une telle convention, pour la période 2008-2011.

3. La difficile comparaison des coûts de gestion entre régimes en l'absence de normes communes

Les coûts de gestion sont, à l'heure actuelle, le seul critère commun qui permette d'apprécier les facteurs de progression des caisses de retraite. Cependant, tout exercice de comparaison des coûts de gestion comporte des difficultés en raison de l'absence de mode opératoire commun de ces coûts.

Tableau comparatif des coûts de gestion des régimes de retraite

(en euros)

Régimes de retraite	Dépense de gestion pour 1 euro de prestations services		Coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite		
	2007 (réalisé)	2009 (prévision)	2007 (réalisé)	2009 (prévision)	2011 (cible)
Marins	0,062	0,061	868,5	960	1 060
RATP	0,0073	0,0078	925	920	920
Service des pensions (pour mémoire)	-	-	625	655	675
SNCF	0,005	0,0042	695	567	897
Mines	0,014	0,013	498	492	492
SEITA	0,0025	0,0022	298	313	326

Source : d'après les projets annuels de performances pour 2009

Les résultats diffèrent sensiblement selon le périmètre des frais de gestion retenu par chaque caisse. La tendance commune des établissements est d'inclure dans ce calcul les frais relatifs au service des pensions, mais aussi les

charges de fonctionnement. En outre, les frais de structure ne sont pas les mêmes selon les régimes. Ainsi, ceux de la caisse de la SNCF, qui emploie neuf cents personnes, ne sont pas comparables à ceux de la caisse de la RATP, qui n'en emploie que cinquante et un.

Pour faciliter la comparaison, il faudrait que l'évaluation des coûts de gestion réponde à **un cahier des charges commun**. Ce qui suppose aussi une démarche de **mutualisation des bonnes pratiques** entre les caisses.

C. UNE PRÉSENTATION DE LA MISSION À AMÉLIORER

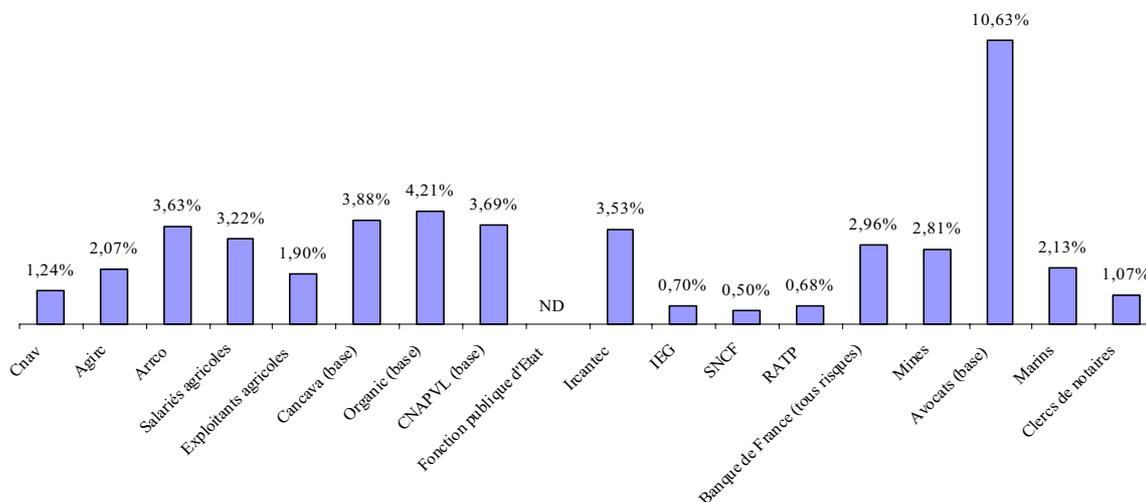
Malgré les efforts réalisés en matière de présentation de la mission, l'approche choisie continue d'être exclusivement orientée sur la gestion courante des régimes spéciaux. Or, l'information du Parlement mériterait d'être élargie à d'autres aspects.

1. Des indicateurs toujours exclusivement orientés sur les dépenses de gestion

La présente mission renforce utilement le contrôle des parlementaires sur les coûts de gestion et sur l'emploi des moyens humains et matériels des caisses de retraite des régimes spéciaux. En effet, la notion de frais de gestion des principaux régimes de retraite français n'est le plus souvent abordée qu'à la marge dans les publications officielles, en particulier dans celles de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Toutefois, l'intérêt de cette démarche est globalement limité car le **poste de dépenses « frais de gestion » ne représente qu'entre 0,5 % et 4 % des dépenses des régimes de retraite spéciaux**, comme l'illustre le graphique ci-après.

Frais de gestion/total des charges (hors compensation) en 2007



L'essentiel des informations intéressantes sur ces régimes se situe donc ailleurs.

2. La nécessité d'introduire des éléments de comparaison avec les autres régimes de retraite du secteur privé et de la fonction publique

Votre commission estime indispensable que les données présentées dans le cadre de cette mission interministérielle prennent en compte **l'assurance vieillesse dans toute sa diversité**. Pour ce faire, il conviendrait de comparer les régimes de la SNCF, de la RATP, des mines et des marins :

- avec celui des industries électriques et gazières (IEG) qui est confronté aux mêmes enjeux démographiques et financiers ;
- avec les caisses de retraite de droit commun du secteur privé, c'est-à-dire la Cnav, d'une part, l'Agirc et l'Arrco, d'autre part ;
- avec les trois fonctions publiques (fonction publique d'Etat et caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales).

Il serait souhaitable de disposer, pour chacun de ces régimes, d'informations sur la répartition des départs en retraite par tranches d'âge, avant cinquante-cinq ans et entre cinquante-cinq ans et soixante ans. Des données pourraient également être ajoutées sur le montant moyen des pensions servies, ainsi que sur l'espérance de vie à soixante ans des différentes catégories d'assurés sociaux.

Les tableaux présentés ci-après, sur la base des données rassemblées par votre commission, illustre l'intérêt d'une telle démarche.

La comparaison des âges de départ en retraite des assurés sociaux fait ressortir des disparités considérables entre les régimes de retraite.

Age comparé des départs en retraite

	RATP	Ensemble du personnel de la SNCF	Agents conduite SNCF	IEG ⁽¹⁾	Marins	Banque de France	Fonction publique de l'Etat	Fonction publique hospitalière	Fonction publique territoriale	Exploitants agricoles	Régime général du secteur privé
Avant 55 ans	56,8 %	13,1 %	97,3 %	5,5 %	11,6 %	26,1 %	15,8 %	13,0 %	5,3 %	0 %	0 %
A 55 ans	7,5 %	74,5 %	1,2 %	59,6 %	25,1 %	7,6 %	14,9 %	27,2 %	3,5 %	0 %	0 %
Entre 56 et 59 ans	23,6 %	12,1 %	1,5 %	20,8 %	49,9 %	23,4 %	14,5 %	27,1 %	23,6 %	22 % ⁽²⁾	16,0 % ⁽²⁾
Total avant 60 ans	87,9 %	99,7 %	100 %	85,9 %	49,8 %	57,1 %	45,3 %	67,3 %	32,4 %	22 %	16,0 %
A 60 ans	8,6 %	0,3 %	0 %	13,8 %	43,9 %	37,4 %	42,7 %	27,5 %	54,5 %	56 %	56,3 %
Entre 61 et 64 ans	3,2 %	0 %	0 %	0,3 %	3,7 %	5,2 %	8,9 %	4,5 %	9,6 %	9 %	10,3 %
A 65 ans et plus	0,3 %	0 %	0 %	0 %	2,6 %	0,3 %	3,2 %	0,7 %	3,5 %	13 %	17,4 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

(1) Industries électriques et gazières (EDF-GDF principalement)

(2) Essentiellement carrières longues

Il conviendrait également de procéder à des comparaisons sur la pension moyenne des personnes partant en retraite, sur la pension moyenne des retraités et sur les taux de cotisation.

Comparaison des taux de cotisation dans les principaux régimes de retraite

	Employé du secteur privé ⁽¹⁾	Cadre du secteur privé ⁽¹⁾	Fonction publique d'Etat	Caisse nationale de retraite des collectivités locales	RATP	SNCF	Marins	IEG
Taux de cotisation salariale	10,55 % sous plafond de la sécurité sociale 9 % au dessus du plafond de la sécurité sociale	10,68 % sous plafond de la sécurité sociale 8,83 % au dessus du plafond de la sécurité sociale	7,85 %	7,85 %	12 %	7,85 %	10,65 %	12,13 %
Taux de cotisation employeur	15,60 % sous plafond de la sécurité sociale 14,90 % au dessus du plafond de la sécurité sociale	15,82 % sous plafond de la sécurité sociale 15,72 % au dessus du plafond de la sécurité sociale	-	27,30 %	18 %	22,49 % + 11,96 % ⁽²⁾ 34,45 %	1,60 % à 19,3 %	25,07 % + 5,13 % ⁽²⁾ 30,20 %
Total des cotisations	26,15 % sous plafond de la sécurité sociale 23,90 % au dessus du plafond de la sécurité sociale	26,50 % sous plafond de la sécurité sociale 24,55 % au dessus du plafond de la sécurité sociale	NS	35,15 %	30 %	42,30 %	NS	42,33 %
Autres ressources	Fonds de solidarité vieillesse pour les avantages non contributifs	Fonds de solidarité vieillesse pour les avantages non contributifs	Cotisation fictive de l'Etat correspondant à un taux de 49,9 %		Subvention d'équilibre de l'Etat	Subvention d'équilibre de l'Etat Compensation démographique	Compensation démographique	Contribution tarifaire sur le prix de l'électricité et du gaz

⁽¹⁾ Cnav + Agirc/Arrco

⁽²⁾ Cotisation destinée à couvrir les spécificités du régime

Pour faciliter cette démarche comparative, **la mission mériterait d'être enrichie par l'ajout de nouveaux indicateurs** portant sur la décomposition et le niveau des engagements de retraite à moyen et long terme, sur l'évaluation du rendement des régimes de retraite spéciaux et sur les principales caractéristiques des populations de ces régimes.

• **Le niveau et la décomposition des engagements de retraite**

Votre commission a déjà insisté, lors de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, 2007 et 2008, sur la nécessité de connaître le niveau des engagements de retraite à long terme des caisses de retraite.

Plus encore, il serait souhaitable d'indiquer la décomposition des engagements de retraite entre les droits de base, c'est-à-dire la part équivalant à celle du régime général, et les avantages spécifiques des régimes spéciaux. Ce travail devrait conduire *in fine* à déterminer le surcoût financier annuel des spécificités de ces régimes de retraite par rapport aux régimes de droit commun.

• **Le rendement des régimes**

Les données chiffrées sur les retraites en France ne permettent toujours pas d'envisager correctement le « rendement » des différents régimes entre eux.

Sur cette question, on peut toutefois utilement se reporter à une publication de 1999 de l'Insee². Ce document déjà ancien constitue l'une des seules analyses officielles abordant la question du rendement comparé des principaux régimes de retraite.

• **Le profil des retraités et des cotisants**

Il conviendrait également d'analyser en détail la population des cotisants et des retraités de la SNCF, de la RATP et des marins. Cette étude permettrait de comparer leurs caractéristiques avec celles des ressortissants du secteur privé et des trois fonctions publiques.

Elle suppose toutefois de connaître :

- la durée moyenne de perception de la retraite ;
- le nombre de bénéficiaires du dispositif de cumul entre un emploi et une retraite ;
- le nombre moyen d'années cotisées ainsi que le nombre moyen d'années validées gratuitement ;
- le rapport entre le nombre d'années travaillées et le nombre moyen d'années de retraite des assurés sociaux.

² *Economie et statistiques n° 328-1999 - Jean-Marc Aubert.*

La précocité bien connue des départs en retraite à la RATP et à la SNCF se traduit par un ratio démographique très dégradé, auquel l'article 5 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites attribue un rôle d'indicateur majeur pour le pilotage de l'avenir de l'assurance vieillesse. La tendance est encore plus nette dans le cas des IEG : les agents féminins de cette branche professionnelle sont ainsi en moyenne plus longtemps à la retraite qu'en activité. Pour les hommes, le ratio pensionnés/cotisants est tout aussi faible. Cette situation n'est évidemment pas soutenable à long terme dans un système de retraite par répartition.

C'est pourquoi, la réforme des régimes spéciaux, décidée en 2007 et mise en œuvre en 2008, s'est attachée à rapprocher leurs règles de celles de la fonction publique et du secteur privé.

III. LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX : DES ÉCONOMIES TRÈS INCERTAINES

A. LA FIN D'UN STATU QUO TROP LONGTEMPS PROLONGÉ

Si la volonté de réformer les régimes spéciaux semble s'être imposée en quelques mois durant l'année 2007, force est de rappeler que cette question a nécessité **plusieurs années de maturation** avant de trouver sa place dans le débat public et d'être inscrite sur l'agenda politique du Gouvernement.

1. Les travaux de réflexion préparatoires à la réforme

Dans son rapport de septembre 2006, le constat dressé par **la Cour des comptes** est sans appel : « *en raison des perspectives démographiques et financières des régimes spéciaux, réformer ces régimes en mettant en œuvre les principes prévus par la loi de 2003 est devenu nécessaire* ».

Ces principes figurent au titre I^{er} (Dispositions générales) de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites :

- la confirmation du choix fait en 1945 en faveur de la répartition (article 1) ;
- la notion de contributivité (article 2) ;
- l'équité entre les assurés sociaux (article 3) ;
- la garantie d'un niveau minimum de pension (article 4) ;
- l'allongement de la durée d'assurance (article 5) ;
- l'extinction de la surcompensation (article 9) ;
- le droit à l'information des assurés sociaux (article 10) ;
- l'accès et le maintien dans l'emploi des salariés âgés (articles 11 à 19).

La réforme des régimes spéciaux a également été préconisée par **le conseil d'orientation des retraites (Cor)** dans un document examiné en séance plénière le 12 juillet 2006. Considérant que « *pour ces régimes, comme pour l'ensemble des autres régimes, soit visé un objectif d'équilibre financier à l'horizon de 2020 et que soient prises en compte les perspectives de long terme* », il a proposé trois orientations générales :

« **La première orientation** est celle de l'allongement des durées d'activité et des durées d'assurance requises dans les régimes pour tenir compte des gains d'espérance de vie qui doit être associée à une politique du travail et de l'emploi faisant de la gestion des âges une priorité. Comme dans les autres secteurs, cette évolution devrait être conduite en prenant en compte

les situations de pénibilité (intégrées dans les règles d'un certain nombre de ces régimes) et, le cas échéant, mais de manière nécessairement circonscrite, des difficultés particulières de gestion de l'emploi.

*« **La deuxième orientation** est celle d'une évolution des avantages familiaux et conjugaux, prenant en compte le droit communautaire et allant dans le sens d'une certaine harmonisation et d'une adaptation aux évolutions de la société. Sur ce point, on renverra à la réflexion engagée, par ailleurs, par le Conseil.*

*« **La troisième orientation** pourrait être celle d'une certaine harmonisation des logiques d'indexation des pensions permettant de donner à l'ensemble des retraités les mêmes types de garanties en termes d'évolution de leurs revenus à la retraite. »*

Ces réflexions ont largement inspiré la réforme entreprise fin 2007.

2. Le cadre général de la réforme proposée par le Gouvernement

Durant la campagne électorale du printemps 2007, le Président de la République a exprimé, à de nombreuses reprises, son intention de mener à bien, une fois élu, une réforme des régimes spéciaux. Dans son discours du 18 septembre 2007, le cadre général de cette réforme a été posé : **il s'agit d'harmoniser progressivement les règles des régimes spéciaux avec celles applicables aux pensions des trois fonctions publiques.**

A l'issue d'une phase de concertation avec les partenaires sociaux, un débat a été organisé le 2 octobre 2007 au Sénat et le lendemain à l'Assemblée nationale afin de consulter les parlementaires sur la réforme annoncée. Le Gouvernement a remis, le 11 octobre 2007, aux organisations syndicales et aux entreprises publiques concernées un document d'orientation présentant les grands axes retenus par les pouvoirs publics.

Ce texte définit pour l'ensemble de ces régimes un socle de principes communs qui ont vocation à être mis en œuvre à compter de l'année 2008. Il prévoit également d'organiser, dans chaque branche et dans chaque entreprise intéressée, une seconde phase de négociation entre les directions et les organisations syndicales.

• Les principes communs d'harmonisation

Les pouvoirs publics ont posé au préalable sept principes visant à harmoniser la situation de ces assurés sociaux avec celle des assurés des autres régimes.

1 - La progressivité de la réforme : *« La réforme sera progressive : quelle que soit la date de leur départ en retraite, les agents se verront appliquer les règles en vigueur l'année où ils étaient susceptibles de liquider leur pension. Concrètement, cela signifie qu'un agent remplissant en 2008 les*

conditions pour partir en retraite verra sa retraite calculée avec les paramètres de 2008 même s'il part en 2009 ou en 2010. »

2 - **La durée de cotisation** pour obtenir une retraite à taux plein sera progressivement portée de trente-sept ans et demi à quarante ans : *« Cette harmonisation sera étalée dans le temps : l'allongement de la durée de cotisation se fera à raison de deux trimestres par an, ce qui permet d'atteindre les quarante ans de cotisation en 2012. La durée de cotisation aura ensuite vocation à évoluer comme dans le régime de la fonction publique. »*

3 - **L'introduction d'une plus grande liberté de choix en matière d'âge de départ à la retraite** : *« Pour garantir la liberté de choix des agents sur le moment de leur départ en retraite, les conditions et les âges d'ouverture des droits seront maintenus. En parallèle, pour permettre aux agents qui le souhaitent de travailler plus longtemps, les « clauses couperets » autorisant la mise à la retraite d'office des salariés par leurs employeurs à un âge précoce seront supprimées. »*

4 - La prise en compte d'un double mécanisme de **surcote** et, à partir de 2010, de **décote** dans le calcul des retraites.

5 - **L'indexation des pensions sur les prix.**

6 - L'harmonisation du mode de calcul des pensions sur la base du **salaires d'activité des six derniers mois d'activité**, à l'exception des régimes qui ont d'ores et déjà prévu des périodes de référence plus longues.

7 - **La modification des règles de bonification** : *« Les dispositions en vigueur seront maintenues pour les agents des régimes spéciaux recrutés avant le 31 décembre 2008. Pour les agents recrutés à compter du 1^{er} janvier 2009, les bonifications telles qu'elles existent aujourd'hui seront modifiées : la spécificité des métiers devra désormais être prise en compte selon d'autres modalités qu'une réduction du nombre d'annuités de cotisations. Ces modalités seront définies dans le cadre de la négociation de branche ou d'entreprise. »*

• **L'importance accordée au dialogue social**

Le document d'orientation du Gouvernement recense également sept sujets de négociation devant être débattus au niveau des branches professionnelles et des entreprises concernées.

1 - La prise en compte de la **spécificité des métiers** : *« L'objectif est de prendre en compte la spécificité de certains métiers à travers, par exemple, l'aménagement des conditions de travail, les éléments de rémunération, la gestion des parcours professionnels et des deuxièmes parties de carrière. »*

2 - La promotion de **l'emploi des seniors** : *« Il s'agit d'adapter la gestion des ressources humaines à l'allongement de la vie professionnelle : formation, amélioration des conditions de travail, adaptation des postes, bilans professionnels, aide à l'orientation, évolution de la grille des salaires pour les fins de carrière. »*

3 - L'instauration d'un **complément de retraite pour les salariés** :
« Les éléments de rémunération n'entrant pas aujourd'hui dans le calcul de la pension de retraite pourront être pris en compte sur le modèle du régime additionnel de retraite créé dans la fonction publique ou à travers la mise en place d'un dispositif d'épargne retraite de droit commun. »

4 - La **réduction de la durée minimale de service** pour bénéficier du régime spécial.

5 - L'introduction d'une **possibilité de racheter** des années d'études supérieures ou des années de cotisations incomplètes.

6 - La **remise à plat des avantages familiaux et conjugaux** :
« L'objectif est de respecter le principe d'égalité entre les hommes et les femmes, conformément au droit communautaire, et d'harmoniser les avantages familiaux et conjugaux avec les règles de la fonction publique (bonifications pour enfants, liquidation précoce de la retraite, pension de réversion en cas de décès du conjoint). »

7 - La prise en compte du **handicap et de l'invalidité** : *« Les dispositions de la loi du 11 février 2005 permettant d'abaisser l'âge d'ouverture des droits à retraite pour les personnes handicapées ayant exercé une activité professionnelle seront étendues aux régimes spéciaux. De la même manière, le régime des pensions d'invalidité pourra être rénové. »*

3. Les attentes de votre commission sur la réforme des régimes spéciaux en partie satisfaites

A l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, votre commission avait fait valoir ses réflexions sur les propositions gouvernementales. Elle avait alors souligné que le but de cette réforme consistait non seulement à mettre un terme au *statu quo* actuel, perçu comme inacceptable par un nombre croissant de citoyens, mais surtout à enrayer la progression des dépenses de pension.

• Enrayer la dynamique d'accroissement des dépenses de pension

Estimant que le principal objectif consiste à limiter à moyen et long terme le coût des régimes spéciaux sur les finances publiques et de privilégier les mesures d'économies, votre commission avait formulé les préconisations suivantes :

- arrimer solidement les grands régimes spéciaux à celui de la fonction publique ;

- ne pas exclure les régimes spéciaux du champ d'application du « rendez-vous 2008 » sur les retraites ;

- introduire, à partir de l'année 2008, une obligation de provisionnement pour les prestations vieillesse constituées dans le cadre des « chapeaux » des régimes spéciaux ;

- appliquer aux futurs entrants de nouvelles règles en matière de niveau de prestations et d'âge de cessation d'activité. Moduler les efforts demandés aux personnes actuellement en activité en fonction de leur âge à la date de la réforme, de façon à limiter les ajustements applicables à ceux en fin de carrière. Garantir les droits des retraités ;

- compléter l'augmentation prévue jusqu'à quarante ans de la durée de service nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein par l'entrée en vigueur aussi rapide que possible d'un système de décote efficace. Synchroniser les calendriers de mise en œuvre de la décote et de la surcote ;

- donner la possibilité à ceux qui le souhaitent de travailler jusqu'à soixante-cinq ans. Placer en extinction immédiate les dispositifs de préretraite.

• Mettre fin aux dérives des systèmes de compensation démographique

Depuis la fin des années 1990, votre commission a critiqué à maintes reprises les mécanismes de transferts financiers entre les régimes de retraite et prôné un *aggiornamento* dans ce domaine.

Elle s'est ainsi prononcée pour l'extinction totale de la « surcompensation » d'ici à 2012 et pour l'introduction d'un véritable moratoire sur le mode de fonctionnement actuel des mécanismes de la compensation démographique. Ce qui supposerait :

- d'introduire l'obligation d'une information préalable des commissions parlementaires compétentes avant tout changement de règle ;

- de prévoir qu'une modification des règles de la compensation démographique ne puisse intervenir qu'en loi de financement de la sécurité sociale.

• Conjurer le risque d'une réforme vidée de son contenu par les négociations dans les entreprises nationales

Consciente de la nécessité d'un dialogue social approfondi, votre commission a néanmoins averti des risques que pourraient présenter les négociations dans les entreprises sur le contenu de la réforme, et notamment :

- la création de nouveaux avantages ayant pour objet de compenser strictement ceux qui ont été supprimés, par exemple sous la forme d'une intégration au traitement de base des spécificités du « chapeau » du régime ;

- la compensation de hausses de cotisations salariales par des augmentations de salaire équivalentes ;

- l'extension aux hommes, sans les avoir modifiés au préalable, des avantages familiaux jusqu'ici réservés aux femmes ;

- la création de dispositifs de cessation progressive d'activité coûteux pour la collectivité et excessivement avantageux pour les ressortissants des régimes spéciaux ;

- la compensation de l'augmentation de la durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein par une conception extensive de la « catégorie active » autorisant des départs précoces ;

- la perspective d'un relèvement rapide et donc coûteux des niveaux de pension minimum garanti des régimes spéciaux.

La réforme engagée par le Gouvernement reprend **pour partie les recommandations de votre commission**, en particulier l'arrimage des régimes spéciaux à ceux de la fonction publique. Cependant, **certaines de ses attentes demeurent insatisfaites**, notamment celles relatives à l'enrayement des dépenses de pension et à l'augmentation du coût des régimes spéciaux pour les finances publiques.

4. Les principes de la réforme des régimes spéciaux appliqués à la SNCF et à la RATP

Après négociations au sein des entreprises, ont été adoptés **les décrets n° 2008-47 pour la SNCF et n° 2008-48 pour la RATP du 15 janvier 2008**, qui opèrent un rapprochement partiel des droits à pension des retraités de la SNCF et de la RATP avec le régime de la fonction publique de l'Etat. **La réforme des régimes spéciaux est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008.**

Conformément au document d'orientation du Gouvernement d'octobre 2007, ces décrets prévoient que :

- la durée de cotisation pour une retraite à taux plein passera de trente-sept annuités et demie à quarante annuités d'ici à 2012, puis devrait évoluer comme dans la fonction publique (passage ensuite à quarante et une annuités) ;

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

- les pensions seront indexées sur les prix à compter de 2009 et non plus sur les salaires des actifs ;

- les bonifications en vigueur s'appliqueront uniquement aux agents recrutés avant le 1^{er} janvier 2009 (à la RATP, cet avantage concerne près de 80 % des salariés ; à la SNCF, 15 %).

- les agents pourront librement choisir le moment de leur départ à la retraite puisque les « clauses couperets », qui permettaient aux employeurs de mettre à la retraite les agents dès cinquante ou cinquante-cinq ans, sont supprimées.

L'objectif de la réforme consiste donc à mettre **tous les Français sur un pied d'égalité en matière de retraite** et d'assurer la viabilité financière des régimes spéciaux. Force est toutefois de constater que ce rapprochement n'est que partiel et que **le principe d'une spécificité des droits a été maintenu** ; crainte que votre commission avait déjà exprimée l'an passé.

B. UNE RÉFORME VIDÉE DE SON CONTENU PAR LES CONTREPARTIES NÉGOCIÉES DANS LES ENTREPRISES ?

1. L'adoption de la réforme conditionnée à l'instauration de mesures salariales de compensation

Le renvoi de thèmes à la négociation d'entreprise avait pour but de mieux faire passer la réforme auprès des professions concernées, que l'on sait extrêmement attachées à leurs avantages spécifiques.

Outre les principes fondamentaux d'alignement des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP sur celui de la fonction publique, les décrets de janvier 2008 déterminent les mesures actées dans le cadre des négociations d'entreprises.

• A la SNCF et à la RATP

- les périodes d'études supérieures peuvent être rachetées dans la limite de douze trimestres ;

- la condition d'âge minimum (dix-huit ans) pour l'affiliation au régime spécial est supprimée, notamment pour permettre l'affiliation des apprentis et des salariés en contrat de professionnalisation ;

- les agents handicapés remplissant certaines conditions peuvent partir de manière anticipée en retraite avec une majoration de pension.

• A la SNCF

- **un échelon d'ancienneté supplémentaire** est créé ;

- **la prime de travail** est intégrée dans la prime de fin d'année ;

- **l'assiette du salaire liquidable** est **élargie** : les gratifications de vacances et d'exploitation sont intégrées dans le salaire liquidable ;

- les périodes d'interruption ou de réduction d'activité liées à **l'éducation des enfants** sont prises en compte pour le **calcul de la retraite**, dans la limite d'un an par enfant pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} juillet 2008 et de trois ans pour ceux nés ou adoptés après cette date. Pour la détermination de la durée d'assurance, des **majorations** sont accordées aux femmes au titre de **l'accouchement** et aux parents élevant un **enfant handicapé** ;

- la possibilité pour l'employeur de mettre à la **retraite d'office** les salariés justifiant de vingt-cinq ans de services et de l'âge d'ouverture du droit à pension est **supprimée** ;

- le droit à **retraite anticipée pour trois enfants**, qui était jusqu'alors réservé aux femmes, est **étendu aux hommes**, ce droit étant désormais soumis à une condition de cessation d'activité d'au moins deux mois ;

- en matière de **pension de réversion**, les **droits des hommes sont alignés** sur ceux des femmes et le taux des pensions de réversion, lorsque le conjoint décédé bénéficiait du minimum de pension, est porté progressivement à 54 % en trois ans. Par ailleurs, une pension d'orphelin est créée.

- **A la RATP**

- la situation des personnes entrées tardivement dans le régime est améliorée : **la condition d'âge de stage** de quinze ans nécessaire pour avoir droit à une pension du régime spécial est ramenée à un an ; l'écrêtement à vingt-cinq ans de la pension proportionnelle est supprimé ; le droit à pension d'ancienneté est systématiquement acquis dès soixante ans ;

- **les périodes de temps partiel** peuvent faire l'objet d'une validation sur la base d'un temps plein dans la limite de quatre trimestres (huit trimestres pour les personnes handicapées) en contrepartie d'une cotisation ;

- **deux échelons d'ancienneté supplémentaires** sont créés ;

- des « **points retraite** » sont attribués. Associés au bénéfice des deux échelons supplémentaires, cette mesure conduit à une majoration du taux de remplacement de 3,75 %.

Votre rapporteur a demandé aux représentants des régimes spéciaux de chiffrer les dépenses occasionnées par l'ensemble des contreparties sociales issues des négociations d'entreprises :

- **la RATP** considère que la progressivité de la mise en œuvre de ces mesures entre 2008 et 2015 conduira à un étalement des coûts pour atteindre **19 millions d'euros par an à compter de 2015** ;

- **la SNCF**, qui a fourni des données chiffrées plus précises, estime que le coût des mesures de compensation connaîtra **une montée en charge progressive, puis un plafonnement : 65 millions d'euros en 2008, 109 millions en 2009, 116 millions en 2010, 121 millions en 2011, puis 120 millions en 2012**, comme le montre le tableau ci-dessous.

Impact des mesures salariales d'accompagnement de la réforme

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Mesures de grille salariale	45	72	73	72	74
• Echelon supplémentaire	23	31	32	31	32
• Intégration de la prime de travail dans la prime de fin d'année	23	41	41	41	42
Elargissement de l'assiette du salaire liquidable (Intégration des gratifications de vacances et d'exploitation)	5	10	15	20	20
Incitation à la prolongation d'activité (+ 0,5 % par semestre travaillé après l'âge d'ouverture, + 2,5 % pour les ADC 6 mois avant l'âge pivot, mesures de déblocage de fin de carrière, niveaux supplémentaires)	5	7	8	9	6
Total partiel des mesures salariales « retraite »	55	89	96	101	100
Mesures salariales liées à la pénibilité Majoration de la prime de travail pour les métiers pénibles	10	20	20	20	20
Coût de l'ensemble des mesures	65	109	116	121	120

Source : SNCF - Evaluation réalisée en mai 2008

Les mesures d'accompagnement négociées au sein des entreprises auront donc un impact financier majeur sur l'équilibre financier des régimes concernés. **La crainte exprimée par votre rapporteur quant au fort potentiel de dépenses supplémentaires que représentent ces contreparties salariales semble se concrétiser.**

2. Une évaluation peu satisfaisante des économies attendues de la réforme

Après avoir indiqué, en juillet 2008, qu'il n'a « *jamais fixé de cadrage financier à la réforme des régimes spéciaux* », le **Gouvernement a précisé³ que la réforme permettrait 500 millions d'euros d'économies cumulées en 2012**, dont 90 % concerneraient la SNCF, le reste étant réparti entre les industries électriques et gazières, la RATP et les clercs de notaire.

Sur une hypothèse d'évolution jusqu'à 41,5 annuités en 2020 et de départ à l'âge d'annulation de la décote, la réforme des régimes spéciaux serait, selon le Gouvernement, un facteur d'économie annuelle à long terme. Le tableau ci-dessous retrace les perspectives d'économies attendues de la réforme.

³ Réponse au questionnaire budgétaire du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

Perspectives d'économies résultant de la réforme des régimes spéciaux

(en millions d'euros)

	Caisse de retraite SNCF	Caisse de retraite RATP
2012	282	8
2015	442	21
2020	182	56
2030	266	104

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Pour la SNCF, les économies s'établiraient ainsi à 266 millions d'euros à l'horizon 2030 ; pour la RATP, à 104 millions d'euros.

Les prévisions d'économies s'expliquent, d'une part, par des recettes plus importantes - les agents cotiseront plus longtemps et à des niveaux plus élevés -, d'autre part, par des moindres dépenses - les dépenses étant versées plus tardivement, le décalage de paiement et le versement moins long qui en résulteront tendent à minorer le coût des pensions.

Pour une évaluation la plus sincère possible des gains engendrés par la réforme, **il convient cependant de comparer le montant des économies attendues et le coût des mesures de compensation accordées.** Cette comparaison montre que les prévisions d'économies paraissent bien optimistes et qu'au final, la réforme coûterait aussi cher, voire plus, que ce qu'elle rapporterait.

3. Un gain qui pourrait s'avérer nul

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de l'Etat de juin 2008, **la Cour des comptes note en effet que le gain résultant de la réforme des régimes spéciaux pourrait être quasiment nul pour la collectivité** : les agents de la SNCF ont obtenu des compensations salariales (notamment un déblocage de la grille des salaires et la création d'un échelon supplémentaire d'ancienneté) dont le coût annuel, supporté par l'entreprise, est compris entre 140 et 220 millions d'euros. Ce coût correspond à peu de choses près au montant des économies escomptées de l'alignement du régime sur celui de la fonction publique ! Un raisonnement identique est applicable au régime de retraite de la RATP.

S'il est encore trop tôt pour dresser un premier bilan de la réforme des régimes spéciaux, **le risque est grand de voir la réforme vidée de son contenu par les contreparties accordées lors des négociations d'entreprise.**

C. L'ADOSSEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX : UN DOSSIER DANS L'IMPASSE

La réforme des régimes spéciaux apparaît intimement liée à la problématique de leur adossement aux régimes de droit commun. Le régime de retraite des industries électriques et gazières (IEG) est le premier d'entre eux à avoir réalisé une opération d'adossement en 2005. Depuis cette date, d'autres régimes spéciaux d'entreprises (la Poste et la RATP) ont fait l'objet de travaux de réflexion sur un possible adossement afin de pérenniser leur financement.

1. Les enjeux des opérations d'adossement

Les normes comptables internationales (norme IAS 19 en particulier) imposent depuis 2005 (pour les entreprises cotées) ou 2007 (pour les autres) à une entreprise disposant de son propre régime de retraite d'inscrire ses engagements dans ses états financiers. Quand cette entreprise n'est pas en état de les provisionner, il devient alors nécessaire de les externaliser.

Pour externaliser les engagements de retraite, **la première étape consiste à créer une caisse de sécurité sociale autonome de l'entreprise** concernée, qui portera l'ensemble des engagements de retraite. **La seconde étape est l'adossement en tant que tel.** Cette opération repose sur deux principes :

- le régime spécial continue à exister, cantonné dans une caisse de sécurité sociale extérieure à l'entreprise. C'est elle qui gère l'ensemble des flux (cotisations de droit commun, recettes permettant de financer les droits spécifiques, pensions de droit commun et pensions correspondant à des droits spécifiques, etc.) ;

- la distinction entre les droits de base accordés par les régimes d'accueil (régime général et régimes complémentaires) est établie. **Une soulte** vient éventuellement compenser les déséquilibres démographiques et financiers causés aux régimes de droit commun par l'accueil du groupe adossé.

L'adossement sur les régimes de droit commun poursuit donc un objectif : **améliorer l'assise financière du régime spécial grâce à la mutualisation des engagements de retraite avec des régimes à base démographique plus large.**

Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a consacré **le principe de neutralité financière des opérations d'adossement.** Celui n'est toutefois défini qu'en termes relatifs, puisque la loi se limite à indiquer que l'adossement ne doit pas dégrader la situation des assurés des régimes d'accueil. Il n'est pas non plus précisé de quelle manière il convient d'apprécier ce principe.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 prévoit également **une information du Parlement** avant toute opération d'adossement, la publication de rapports annuels établis par la personne morale en charge du régime adossé, ainsi que la réalisation d'un rapport quinquennal présenté au Parlement sur la neutralité du dispositif.

2. L'adossement de la caisse de retraite de la RATP au régime général n'est toujours pas réalisé

Les décrets du 26 décembre 2005 relatifs à la réforme du financement du régime spécial de la retraite de la RATP ont prévu un adossement de ce régime spécial sur le régime général et sur les régimes complémentaires Agirc et Arrco. **Le dossier est pourtant aujourd'hui au point mort.**

Cette situation est particulièrement regrettable dans la mesure où la réalisation de l'adossement permettrait de réduire l'effort de l'Etat dans le financement du régime, compte tenu des versements des régimes de droit commun qui en découleraient.

La neutralité financière de l'opération devait être assurée par une soulte dont le montant avait été estimé entre 500 et 700 millions d'euros. Les conditions de l'adossement devaient faire l'objet de négociations avec la Cnav en vue d'un achèvement de la procédure en 2007, qui a ensuite été repoussé en 2008.

A l'heure actuelle, le montant définitif de la soulte à octroyer au régime général au titre de l'adossement du régime de la RATP n'est toujours pas fixé. Le ministre du budget a néanmoins indiqué que l'économie qui résulterait de l'adossement serait de 30 millions d'euros environ par an.

Si le principe de l'adossement n'est pas remis en cause, les négociations en cours peinent à aboutir. Ce dossier nécessite **un accord de la Commission européenne** qui doit se prononcer sur la qualification éventuelle de la soulte en aide d'Etat.

En effet, en déchargeant les entreprises concernées de tout ou partie des engagements de retraite qui leur incombent, l'opération d'adossement pourrait contrevenir à l'article 87 du Traité de Rome relatif aux aides d'Etat. Autrement dit, l'adossement pourrait fausser le libre jeu de la concurrence entre les entreprises.

Le cas du régime de retraite de la SNCF est différent. Le décret du 7 mai 2007, qui crée la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF, ne permet pas, en l'état, un adossement du régime. En effet, la possibilité de conclure des conventions financières avec d'autres organismes de sécurité sociale n'y est pas mentionnée. Pour le moment, l'adossement apparaît donc exclu des perspectives du régime.

3. La nécessaire clarification des conditions d'adossement

La problématique de l'adossement suppose enfin que l'on s'interroge sur les moyens de « sécuriser » davantage la procédure. A l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, votre commission a ainsi rappelé **la nécessité de renforcer les garanties de neutralité des opérations d'adossement**. Elle a été à l'origine de l'adoption de deux dispositions visant à :

- rendre obligatoire la consultation du conseil d'administration de la Cnav pour évaluer les modalités d'une opération d'adossement au regard du principe de neutralité financière pour les assurés sociaux du régime général ;

- donner la possibilité au régime général, à l'instar de ce qu'ont déjà fait les régimes complémentaires Agirc et Arrco, de demander l'introduction d'une clause de révision ultérieure, plafonnée, destinée à réévaluer, en tant que de besoin, le montant de la soulte acquitté par un régime spécial.

Compte tenu de l'importance de ces enjeux, **votre commission a demandé à la Cour des comptes** d'analyser les divers paramètres de l'opération d'adossement du régime des IEG, la seule menée à terme à ce jour, afin d'en tirer des enseignements utiles pour les adossements futurs.

L'analyse de l'adossement du régime des IEG suggère que **certaines modifications doivent être retenues** pour les opérations en cours d'étude. Il s'agit notamment de mieux prendre en compte les intérêts financiers du régime général. Exposées dans son rapport de septembre 2008 sur la sécurité sociale, **les recommandations de la Cour** sont les suivantes :

- prévoir une clause de révision encadrée au profit du régime général lors des prochains adossements ;

- calibrer les futurs adossements en partant d'hypothèses de projection de recettes identiques pour le régime général et les régimes complémentaires ;

- fonder le taux d'actualisation utilisé pour le calcul de la soulte sur des références objectives de marché ;

- analyser le partage des risques entre les partenaires de l'opération ;

- demander que les rapports annuels prévus par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 mettent systématiquement en regard prévisions et réalisations.

En définitive, l'examen des crédits de cette mission suscite plusieurs inquiétudes quant à la réalisation des futures opérations d'adossement des régimes spéciaux, à leur besoin de financement croissant dans les prochaines années et au caractère très incertain des économies escomptées de la réforme de 2007.

*

* *

Toutefois, **votre commission**, en raison du réel effort de transparence et de clarification des enjeux financiers à moyen terme réalisé dans la présentation des comptes, **a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour 2009.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 25 novembre 2008 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Dominique Leclerc sur le projet de loi de finances pour 2009 (mission « Régimes sociaux et de retraite »).

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis, a rappelé que les crédits de la mission, d'un montant de 5,18 milliards d'euros pour 2009, sont composés des principales subventions versées par l'Etat à des régimes spéciaux de retraite ou à des dispositifs de préretraite. Ceux-ci sont de deux ordres : des régimes de retraite en rapide déclin démographique, notamment parce qu'ils n'accueillent plus de nouveaux entrants (régime des mines, de la Seita, chemins de fer d'Afrique) ; des régimes et dispositifs spécifiques qui assurent la couverture vieillesse dans un établissement (SNCF, RATP) ou dans une profession (marins, dispositifs de préretraite des chauffeurs routiers). Les régimes concernés représentent un total d'environ 860 000 pensionnés.

Cette mission budgétaire comporte d'importants enjeux financiers car les régimes spéciaux se caractérisent, depuis des années, par une insuffisance structurelle de financement. Celle-ci résulte à la fois de leur fort déséquilibre démographique (beaucoup de retraités, peu de cotisants) et du coût des avantages spécifiques accordés à leurs assurés, liés notamment à des règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite plus favorables que dans le régime général.

Les crédits de la mission mettent ainsi en évidence un ensemble de régimes de retraite très coûteux, maintenus sous perfusion depuis des décennies grâce à la solidarité nationale. Pour 2009, la subvention d'équilibre de l'Etat à la caisse de retraite de la SNCF s'élève à 3 milliards d'euros ; celle versée à la caisse de retraite de la RATP, à 50 millions. Quant aux régimes des marins, des mineurs et des agents de l'ex-Seita, en extinction ou presque, ils percevront respectivement 747 millions, 587,5 millions et 121 millions en 2009. S'ajoutent à ces subventions, les engagements financiers de l'Etat envers les dispositifs de départ précoce des chauffeurs routiers, dont le montant prévu pour 2009 est de 110,4 millions.

Qui plus est, les dotations de l'Etat augmenteront substantiellement dans les prochaines années, afin de répondre au besoin de financement croissant des régimes de retraite spéciaux. En effet, leurs ressources (hors subventions de l'Etat) ne suffisent pas à couvrir la masse des pensions, qui

s'accroît sous l'effet du « papy-boom ». La contribution globale de l'Etat au titre de la mission devrait ainsi passer de 5,18 à 5,75 milliards d'euros entre 2009 et 2011.

Au regard de ces enjeux financiers, **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis**, a rappelé la nécessité d'une présentation claire et sincère de la mission. Fort heureusement, des améliorations y ont été apportées cette année, en particulier sur les contributions de l'Etat aux caisses de retraite de la SNCF et de la RATP. Désormais, les subventions d'équilibre versées à ces deux caisses font l'objet de deux actions distinctes. En outre, la budgétisation pour 2009 de la dotation de l'Etat accordée à la caisse de retraite de la RATP, jusqu'à présent sous-évaluée, apparaît plus conforme aux principes de sincérité et de transparence.

En revanche, les indicateurs de performance continuent d'être exclusivement consacrés aux dépenses de gestion et l'information du Parlement reste partielle : de nouveaux indicateurs mériteraient d'être introduits, tels que l'évaluation du rendement des sept principaux régimes spéciaux, le niveau de leurs engagements à long terme, le profil de leurs retraités et de leurs cotisants. Ces éléments permettraient de procéder à des comparaisons avec les autres régimes de retraite du secteur privé et de la fonction publique.

Enfin, **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis**, a évoqué la réforme des régimes spéciaux entrée en vigueur au 1er juillet 2008. Il s'est félicité de ce que les pouvoirs publics se soient attaqués à une situation qui, sournoisement, empoisonne la vie politique et sociale de notre pays depuis des années. En harmonisant progressivement les règles en vigueur dans les régimes spéciaux avec celles applicables dans les régimes de la fonction publique, cette réforme vise à rétablir davantage d'équité entre les assurés sociaux et à garantir la viabilité financière de ces régimes à long terme.

La réforme a accordé une place majeure au dialogue social dans les entreprises. L'harmonisation des règles des régimes spéciaux s'est en effet accompagnée de la négociation de mesures salariales d'accompagnement ou de compensation, notamment à la SNCF et à la RATP (création d'échelons supplémentaires d'ancienneté, déblocage de la grille des salaires, possibilité de rachat d'années d'études, suppression de la condition d'âge pour l'affiliation au régime spécial). Le principe d'une spécificité des droits des assurés des régimes spéciaux a donc été maintenu.

Si un dialogue social approfondi était nécessaire, les contreparties accordées pourraient toutefois vider la réforme d'une partie de sa substance. Il semblerait en effet que les mesures d'accompagnement aient un impact important sur l'équilibre financier des régimes concernés. La SNCF, par exemple, évalue le coût des contreparties négociées à environ 120 millions, voire 200 millions d'euros, par an entre 2009 et 2012. Or ce coût correspond à peu de choses près au montant des économies escomptées de la réforme du régime spécial de l'entreprise. Dans son rapport sur la situation et les

perspectives des finances publiques de l'Etat de juin 2008, la Cour des comptes estime d'ailleurs que les gains financiers résultant de la réforme des régimes spéciaux seraient quasiment nuls pour la collectivité.

*En définitive, s'il est encore trop tôt pour dresser un bilan définitif de la réforme des régimes spéciaux, **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis**, s'est déclaré très prudent quant aux économies attendues, chiffrées par le Gouvernement à 500 millions d'euros cumulés en 2012. Il s'est néanmoins déclaré favorable à l'adoption des crédits de la mission pour 2009 en raison des efforts engagés pour clarifier les enjeux financiers.*

*Après avoir indiqué qu'elle partage l'analyse du rapporteur, **Mme Catherine Procaccia** a souhaité savoir si celui-ci entendait déposer des amendements prévoyant l'introduction de nouveaux indicateurs. Ces derniers permettraient d'améliorer l'information du Parlement sur la mission « Régimes sociaux et de retraite ».*

***M. Guy Fischer** a tenu à souligner que les régimes spéciaux font régulièrement l'objet d'attaques. Ces critiques récurrentes lui paraissent infondées dans la mesure où les avantages spécifiques, dont bénéficient les assurés de ces régimes, sont le fruit de l'histoire. Il est donc tout à fait légitime, selon lui, que les salariés relevant des régimes spéciaux défendent leurs droits acquis.*

*Revenant sur les économies escomptées de la réforme des régimes spéciaux, **M. François Autain** s'est demandé pourquoi celle-ci a été mise en œuvre par le Gouvernement, alors que ses gains financiers pourraient s'avérer nuls.*

***M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis**, a rappelé à Mme Catherine Procaccia que, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, il a déposé un amendement prévoyant la remise, par la commission de garantie des retraites, d'un avis sur les modalités techniques de remplacement du système de calcul par annuités de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) par celui des comptes notionnels de retraite. A sans sens, en effet, le cycle des réformes paramétriques du système de retraite français est épuisé et il faut désormais engager une réforme de type structurel.*

En réponse à M. Guy Fischer, il a reconnu qu'il est normal de prendre en compte l'histoire de chaque régime spécial. Mais les conditions de travail, en particulier à la SNCF et à la RATP, ont été profondément modifiées depuis la création des régimes spéciaux de ces entreprises. De ce fait, la pénibilité du métier d'agent de la SNCF ou de la RATP n'est plus la même aujourd'hui que celle constatée en 1945.

***M. Marc Laménie** a demandé au rapporteur quelques explications supplémentaires sur l'évolution des crédits de la mission, en particulier sur la diminution de 33,4% des crédits du programme « Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers » en 2009 par rapport à l'année précédente qui ne*

*lui paraît pas correspondre au total de l'évolution annoncée au titre des différentes actions. **M. Nicolas About, président**, a expliqué que ce résultat découle principalement de la non-reconduction en 2009 d'une dotation exceptionnelle de 145,5 millions d'euros versée en 2008 au compte d'affectation spéciale « Pensions » et a demandé que les tableaux soient corrigés pour faire clairement apparaître cette ligne de crédits non pourvue cette année.*

*Enfin, la commission **a adopté le rapport et donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».***