

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME IV

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Par Mme Christiane DEMONTÈS,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménié, *secrétaires* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Jean-Léonce Dupont, Mmes Odette Duriez, Anne-Marie Escoffier, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mmes Chantal Jouanno, Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Claude Léonard, Jean-Claude Leroy, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, Michel Vergoz, André Villiers, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

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

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 22) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE PROGRESSION SOUTENUE DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT AUX RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE	7
A. UNE MISSION QUI REGROUPE LA QUASI-TOTALITÉ DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX RÉGIMES DE RETRAITE	7
B. DES CRÉDITS S'ÉLEVANT À 6,6 MILLIARDS D'EUROS, EN PROGRESSION DE 9,8 %	9
1. <i>La détérioration des ratios démographiques des régimes subventionnés</i>	11
2. <i>La fin de la compensation spécifique des régimes spéciaux</i>	12
3. <i>Des mesures limitant les dépenses à la charge de l'Etat</i>	13
4. <i>Une dotation nouvelle destinée à faciliter la gestion du compte d'affectation spéciale « Pensions »</i>	14
II. DEUX RÉGIMES SPÉCIAUX EN COURS DE RÉFORME : LES CAISSES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP	15
A. LA CAISSE DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA SNCF	15
1. <i>L'évolution des règles applicables au régime de la SNCF</i>	15
2. <i>Les perspectives financières du régime</i>	17
B. LA CAISSE DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP	18
1. <i>L'évolution des règles applicables au régime de la RATP</i>	18
2. <i>Les perspectives financières du régime</i>	20
III. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS	22
A. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU RÉGIME DES MARINS	22
1. <i>Une autonomie renforcée par rapport au ministère en charge de la mer</i>	22
2. <i>Un régime qui n'a pas été affecté par la réforme des retraites en raison de ses spécificités</i>	22
B. UN RÉGIME TRÈS LARGEMENT FINANCÉ PAR LA SUBVENTION DE L'ÉTAT	24
IV. LES RÉGIMES SPÉCIAUX FERMÉS ET EN VOIE D'EXTINCTION	26
A. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES	26
1. <i>L'organisation et le fonctionnement du régime des mines</i>	26
2. <i>Les perspectives financières du régime</i>	27
B. LES RÉGIMES DES ANCIENS SERVICES PUBLICS DE TRANSPORT	28
1. <i>Le fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires</i>	29
2. <i>Les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer</i>	30
3. <i>La caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer</i>	31

C. LES AUTRES RÉGIMES FERMÉS	31
1. <i>Le régime de retraite de la Seita</i>	31
2. <i>Le régime spécial de l'Imprimerie nationale</i>	33
3. <i>Les versements liés à la liquidation de l'ORTF</i>	33
V. LES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES AU TRANSPORT ROUTIER	34
A. LE CONGÉ DE FIN D'ACTIVITÉ DES CONDUCTEURS ROUTIERS	34
B. LE COMPLÉMENT DE RETRAITE DES CONDUCTEURS ROUTIERS.....	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37

Mesdames, Messieurs,

La mission « Régimes sociaux et de retraite » regroupe la quasi-totalité des concours que l'Etat verse à des régimes de retraite, compte non tenu des pensions des fonctionnaires et des ouvriers d'Etat.

Ces concours sont justifiés par les profonds déséquilibres démographiques affectant la douzaine de régimes bénéficiaires, dont certains sont d'ailleurs des régimes fermés n'enregistrant plus de nouveaux cotisants affiliés depuis plusieurs années.

Le rythme d'augmentation très soutenu des crédits de la mission (10,4 % en 2010, 7,3 % en 2011 et 9,8 % pour 2012) traduit la part croissante de la subvention d'équilibre de l'Etat dans les comptes de ces régimes de retraite.

Plus de 90 % des crédits se concentrent sur quatre régimes spéciaux de retraite - SNCF, RATP, marins et régime des mines - dont la situation et les perspectives diffèrent sensiblement, même s'ils requièrent tous les quatre une subvention de l'Etat pour équilibrer leurs comptes.

Les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP sont engagés dans un processus progressif de réforme destiné à les rapprocher, à terme, des règles applicables à la fonction publique.

Le régime des marins a, quant à lui, été maintenu à l'écart de la réforme des régimes spéciaux en raison des caractéristiques très spécifiques de la profession.

Enfin, le régime de retraite des mines est un régime fermé, voué à terme à l'extinction, tout comme plusieurs autres petits régimes spéciaux subventionnés par l'Etat au titre de la présente mission.

L'évolution des dotations de la mission, d'une année sur l'autre, résulte mécaniquement des variations du besoin de financement des régimes.

Aux facteurs tendanciels de hausse de ce besoin de financement, liés à leur démographie, s'ajoutent en 2012 des facteurs conjoncturels. Ainsi, la suppression définitive de la compensation spécifique vieillesse entre régimes spéciaux prive les régimes relevant de la mission d'un peu plus de 260 millions d'euros de ressources par rapport à 2011, les subventions de l'Etat se trouvant donc majorées d'un montant équivalent. A l'inverse, l'encaissement de produits exceptionnels, grâce à la vente d'actifs mobiliers ou immobiliers, comme cela sera le cas pour le régime de la Seita ou celui des mines, viendra minorer le besoin de concours de l'Etat.

Enfin, la mission comportera en 2012 une ligne budgétaire nouvelle, dotée de 250 millions d'euros, à titre de provision sur les cotisations de l'Etat employeur et destinée à être transférée au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Votre rapporteure effectuera une présentation générale des crédits de la mission pour 2012, avant d'en détailler l'affectation et d'analyser la situation des différents régimes de retraite subventionnés par l'Etat.

I. UNE PROGRESSION SOUTENUE DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT AUX RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE

La mission « Régimes sociaux et de retraite » recouvre la quasi-totalité des concours de l'Etat aux régimes de retraite, certains étant néanmoins inscrits sur d'autres missions.

Par rapport à 2011, son périmètre comporte une ligne nouvelle, dotée de 250 millions d'euros, destinée à faciliter les ajustements nécessaires à la gestion du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Les crédits de la mission progresseront de 5,7 % à périmètre constant et de 9,8 % en tenant compte de cette ligne nouvelle. Cette évolution se situe dans la continuité de l'augmentation soutenue des subventions de l'Etat aux régimes concernés au cours de ces dernières années.

L'année 2012 verra la disparition définitive de la surcompensation vieillesse entre régimes spéciaux, ce qui entraîne en contrepartie une majoration équivalente des concours de l'Etat.

A. UNE MISSION QUI REGROUPE LA QUASI-TOTALITÉ DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX RÉGIMES DE RETRAITE

Depuis la suppression du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa) en 2009, la mission « Régimes sociaux et de retraite » regroupe la quasi-totalité des concours de l'Etat transférés à des régimes d'assurance vieillesse.

Relèvent d'**autres missions** :

- la subvention à la caisse nationale de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris, inscrite au programme 131 « Création » de la mission « Culture », pour un montant de 13,5 millions d'euros en 2012, correspondant à un peu moins de 1 700 pensionnés ;

- la subvention à la caisse de retraite du personnel de la Comédie française, elle aussi inscrite au programme 131, pour un montant de 3,4 millions d'euros en 2012, correspondant à près de 400 pensionnés ;

- la prise en charge des pensions servies par la caisse nationale des industries électriques et gazières aux agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de l'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie, inscrite au programme 174 « Energie, climat et après-mines » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », pour un montant de 13,4 millions d'euros, correspondant à 2 479 bénéficiaires, en 2012.

Ce même programme 174 prend également en charge, pour un montant de 586,1 millions d'euros en 2012, des prestations à caractère social (aides au logement, indemnités de chauffage, préretraites) destinées aux anciens mineurs et à leurs conjoints et gérées par l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM).

La mission « Régimes sociaux et de retraite » finance douze régimes de retraite d'importance inégale, sous forme d'une subvention de l'Etat ou, dans certains cas, de prise en charge directe de pensions.

Le tableau ci-après récapitule la liste de ces régimes en indiquant le nombre de cotisants et de pensionnés, le montant des prestations vieillesse servies et le montant du concours de l'Etat.

Régimes d'assurance vieillesse financés par la mission « Régimes sociaux et de retraite »
Effectifs et charges prévisionnelles (en euros) pour 2012

Régime	Nombre de pensionnés	Nombre de cotisants	Charges vieillesse	Subvention de l'Etat
Caisse de retraite du personnel de la SNCF	284 400	155 512	5 375 600 000	3 359 100 000
Caisse de retraites du personnel de la RATP	48 795	42 140	994 200 000	552 000 000
Etablissement national des invalides de la marine	117 250	31 250	1 117 200 000	856 456 092
Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines	317 065	4 417	1 786 700 000	1 371 580 000
Régime de retraite de la Seita	9 630	382	164 600 000	55 500 000
Fonds d'assurance vieillesse chemins de fer secondaires	7 601	-	69 000 000	23 070 000
Chemins de fer d'Afrique du Nord et Niger-Méditerranée	6 299	-	55 269 720	55 269 720
Transports urbains tunisiens et marocains	122	-	751 740	751 740
Chemin de fer franco-éthiopien	12	-	78 540	78 540
Régies ferroviaires d'outre-mer	214	-	4 300 000	4 300 000
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	3	-	70 000	70 000
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	236	-	600 000	600 000

Les effectifs de cotisants et de retraités sont issus du projet annuel de performances annexé au PLF pour 2012 ou, à défaut, du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2011.

On constate à la lecture de ce tableau que **sept des douze régimes financés par la mission ne comportent plus de cotisants**, six d'entre eux étant entièrement pris en charge par des crédits de l'Etat.

Deux régimes - celui des mines et celui de la Seita - disposent encore d'actifs cotisants, mais ce sont des régimes fermés, dans lesquels n'intervient plus aucune affiliation nouvelle. Le nombre de cotisants de ces deux régimes est donc appelé à décroître au fil des années.

Outre les crédits destinés aux douze régimes précités, **la mission finance également deux actions intéressant spécifiquement le secteur des transports routiers :**

- la participation de l'Etat au financement du **congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs routiers**, pour un montant de 87,5 millions d'euros en 2012 ;

- la prise en charge par l'Etat du **complément de retraite versé aux conducteurs routiers** ne disposant pas du nombre d'annuités nécessaires pour bénéficier d'une pension à taux plein, pour un montant de 2,43 millions d'euros en 2012, correspondant à 869 bénéficiaires.

Enfin, la mission comportera en 2012 une **ligne budgétaire nouvelle**, dotée de 250 millions d'euros, représentant une contribution exceptionnelle au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

B. DES CRÉDITS S'ÉLEVANT À 6,6 MILLIARDS D'EUROS, EN PROGRESSION DE 9,8 %

Comme l'illustre le tableau ci-après, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ont connu une **progression très soutenue ces dernières années** puisqu'ils auront été majorés de plus de 50 % entre 2005 et 2012.

Evolution globale des crédits de la mission « Régimes sociaux de retraite » de 2005 à 2012

(en millions d'euros)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4 205	4 489	4 984	5 407	5 087	5 616	6 027	6 618

Source : lois de règlement jusqu'à 2010, LFI pour 2011 et PLF pour 2012

Le **montant prévu pour 2012** s'élève à **6,6 milliards d'euros**, soit une **augmentation de 9,8 %** par rapport à 2011. Il est sensiblement plus élevé que celui inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 qui l'établissait à 6,2 milliards d'euros pour 2012 et 6,5 milliards d'euros pour 2013.

Cet écart résulte, pour partie, de l'inscription d'une contribution exceptionnelle de 250 millions d'euros au profit du compte d'affectation spéciale « Pensions » et, pour partie, de variations, chiffrées par le

Gouvernement à 131 millions d'euros, par rapport à la construction de la loi de programmation. Ces variations ont pour origine :

- la revalorisation des pensions en 2011 (2,1 %), plus forte que l'hypothèse retenue en loi de programmation (1,5 %), pour un total de 58 millions ;

- la réduction des ressources de compensation démographique pour un montant total de 51 millions ;

- le financement, non prévu dans la loi de programmation, d'une subvention au fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires pour un montant de 23 millions.

Evolution des crédits de la mission « régimes sociaux de retraite » de 2010 à 2012

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	2012 / 2011
Régimes des transports terrestres	3 697	3 880	4 080	+ 5,2 %
- SNCF	3 032	3 189	3 359	+ 5,3 %
- RATP	505	526	552	+ 4,9 %
- Autres	159	161	169	+ 4,9 %
Régime des marins	767	797	856	+ 7,4 %
Régimes des mines, Seita, divers	1 151	1 353	1 682	+ 24,3 %
- Mines	1 017	1 209	1 371	+ 13,4 %
- Seita	128	139	55	- 60,2 %
- Autres	5	5	5	- 2,0 %
- Contributions CAS « Pensions »	-	-	250	
Total mission	5 616	6 027	6 618	+ 9,8 %

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

A périmètre constant par rapport à 2011, l'augmentation des crédits de la mission s'élève à 5,7 %.

S'agissant des quatre principaux régimes qu'elle finance, le montant de la subvention de l'Etat progressera en 2012 de l'ordre de 5 % pour les régimes de la SNCF et de la RATP, de 7,4 % pour le régime de retraite des marins et de 13,4 % pour le régime des mines.

Plusieurs facteurs influent sur l'évolution des crédits en 2012 : l'évolution démographique propre des différents régimes ; l'extinction du mécanisme de compensation spécifique vieillesse entre régimes spéciaux ; des mesures à impact ponctuel telles que les réalisations d'actifs auxquelles procéderont certains régimes ou la contribution exceptionnelle au compte « Pensions ».

1. La détérioration des ratios démographiques des régimes subventionnés

La détérioration du ratio démographique des régimes subventionnés reste le principal facteur d'augmentation des concours de l'Etat.

Comme l'indiquent les tableaux ci-après, les principaux régimes financés par la mission se caractérisent par un ratio cotisations/prestations extrêmement défavorable.

Dans le régime de la **SNCF** et celui de la **RATP**, le volume des prestations s'accroît plus rapidement que celui des cotisations.

Le régime des **marins** est structurellement sous-financé par les cotisations, dont le montant a d'ailleurs été réduit pour tenir compte des conditions de concurrence dans le commerce maritime international.

Enfin, le régime des **mines** connaît une diminution du nombre de pensionnés qui ne se traduit que partiellement sur le volume des prestations, du fait de la revalorisation des pensions.

Evolution du rapport cotisations/prestations dans les principaux régimes subventionnés

(en millions d'euros)

SNCF	2009	2010	2011	2012
Cotisations	1 959,1	1 961,8	1 925,3	1 961,0
Prestations	5 030,9	5 063,7	5 148,6	5 227,3
Cotisations / prestations	38,9 %	38,7 %	37,4 %	37,5 %

RATP	2009	2010	2011	2012
Cotisations	425,3	429,5	434,2	435,2
Prestations	869,0	895,4	928,8	956,9
Cotisations / prestations	48,9 %	48,0 %	46,7 %	45,5 %

Marins	2009	2010	2011	2012
Cotisations	164,3	153,5	155,4	156,6
Prestations	1 082,8	1 078,7	1 087,4	1 094,1
Cotisations / prestations	15,2 %	14,2 %	14,3 %	14,3 %

Mines	2009	2010	2011	2012
Cotisations	32,5	31,5	27,5	23,4
Prestations	1 800,6	1 770,4	1 746,2	1 739,8
Cotisations / prestations	1,8 %	1,8 %	1,6 %	1,3 %

2. La fin de la compensation spécifique des régimes spéciaux

La loi de 2003 portant réforme des retraites a prévu la suppression complète, à compter du 1^{er} janvier 2012, des mécanismes de compensation spécifique entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse de salariés qui était en vigueur depuis 1985.

Cette « surcompensation », qui s'ajoutait à la compensation démographique vieillesse généralisée, impliquait l'ensemble des régimes spéciaux d'assurance vieillesse comptant plus de cinq mille pensionnés de droit direct âgés d'au moins soixante ans. La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) assurait à elle seule les deux tiers de la contribution, le reste reposant principalement sur le régime des fonctionnaires civils de l'Etat.

Sur les treize régimes spéciaux concernés par la compensation spécifique, six bénéficient d'une subvention d'équilibre de l'Etat. Parmi eux, seul le régime de retraite de la RATP était légèrement contributeur, les cinq autres régimes étant bénéficiaires. Toutefois, le fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires est passé, à compter de 2009, sous le seuil des cinq mille pensionnés de droit direct qui l'incluait dans cette compensation.

Evolution des ressources perçues au titre de la compensation spécifique des régimes spéciaux

(en millions d'euros)

	2003	2010	2011
SNCF	430,6	95,0	43,0
RATP	- 0,1	- 11,0	- 7,0
Marins	256,6	95,0	48,0
Mines	1 120,5	341,0	170,0
Chemins de fer secondaires	48,1	10,0	-
Seita	40,3	11,0	6,0

NB : les montants 2010 et 2011 représentent les acomptes avant régularisation ; la caisse de la RATP est contributrice

Les **transferts liés à la compensation spécifique** représentaient en 2003 une ressource de 1,9 milliard d'euros pour les régimes relevant de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Ce montant a été progressivement réduit, en application de la réforme de 2003, pour atteindre environ 540 millions en 2010 et **260 millions en 2011**.

La réduction puis la disparition de ces transferts a pour corollaire une augmentation des subventions de l'Etat, sauf pour le régime de retraite de la RATP qui était contributeur à la compensation spécifique.

La sortie du fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires du champ de la compensation spécifique n'avait pas été prise en compte dans les projets de loi de finances pour 2010 et 2011. Il en est résulté un déficit du régime qui sera partiellement compensé par une mesure nouvelle à la charge de l'Etat, sous la forme d'une subvention fixée à 23 millions d'euros pour 2012, alors qu'une ouverture de crédits de 35,5 millions d'euros est prévue sur l'exercice 2011 par le projet de loi de finances rectificative en cours d'examen au Parlement.

Il faut noter que seuls deux régimes subventionnés sont bénéficiaires au titre de la compensation généralisée vieillesse : le régime des marins, pour 67 millions en 2011, et le régime des mines, pour 265 millions. Le régime de la RATP est pour sa part contributeur à la compensation généralisée vieillesse à hauteur de 25 millions d'euros.

3. Des mesures limitant les dépenses à la charge de l'Etat

Plusieurs mesures joueront dans le sens d'une diminution des subventions de l'Etat aux régimes sociaux en 2012.

Deux d'entre elles sont de nature ponctuelle.

- La première est la **liquidation des actifs financiers du régime de retraite de la Seita**. Lors de la privatisation de la société, en 1995, celle-ci avait versé au régime une soule de 61 millions d'euros destinée à garantir les retraites. Le schéma initial prévoyait le versement au régime, à compter de 2002, d'une fraction du capital (2 % de 2002 à 2006, 3 % de 2007 à 2011, 4 % de 2012 à 2016, 5 % de 2017 à 2026), augmentée des produits financiers correspondants. Les documents budgétaires précisent que les gains tirés de la gestion de ces actifs dépassaient les montants annuels devant être restitués au régime. Il a ainsi été décidé de renoncer aux versements échelonnés et de liquider l'ensemble du portefeuille en une seule fois. Le projet de loi de finances retient une ressource de **103,4 millions d'euros en 2012** au titre de cette opération. Cette rentrée financière permet une **réduction sensible de la subvention de l'Etat**, qui passera de 139,4 millions en 2011 à 55,5 millions en 2012.

- La **caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines** a pour sa part mis en place, en 2008, un **programme de cession d'actifs immobiliers**. Ces ventes ont dégagé une recette totale de 624,1 millions d'euros de 2008 à 2010 (271,4 millions en 2008, 326,2 millions en 2009 et 26,6 millions en 2010). La poursuite des cessions a été suspendue depuis la mi-2010. Aucun produit de cession n'a été encaissé en 2011, alors que la loi de finances avait anticipé un montant de 75 millions d'euros. Pour 2012, le projet de loi de finances mentionne des produits de cession à hauteur de 95 millions, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2011 retenant quant à lui un montant de 150 millions. La réalisation

de cessions d'actifs en 2012 réduirait d'autant le besoin de financement à la charge de l'Etat.

Par ailleurs, le dispositif du **congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs routiers**, subventionné par l'Etat, a été modifié par un accord intervenu le 30 mai 2011 entre les partenaires sociaux pour tenir compte de la réforme des retraites de 2010 et du recul de deux ans de l'âge légal de départ en retraite. Cet accord se traduira pour l'Etat par une économie évaluée à 47 millions d'euros sur la période 2011-2017, dont un peu moins de 12 millions sur la seule année 2012.

4. Une dotation nouvelle destinée à faciliter la gestion du compte d'affectation spéciale « Pensions »

Enfin, la mission comporte une ligne budgétaire nouvelle, dotée de **250 millions d'euros**, en vue de versements « *ponctuels et exceptionnels* » au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Il s'agit de disposer d'un volant de crédits permettant de procéder, dans la gestion de ce compte, aux ajustements nécessités par la différence entre l'assiette théorique servant de base à la détermination des contributions des ministères employeurs, et l'assiette effective résultant de la réalisation des schémas d'emplois en cours d'exercice.

Cette dotation centralisée de 250 millions représente moins de 0,5 % des dépenses de pensions, qui dépasseront 50 milliards en 2012.

Elle pourra être mobilisée pour alimenter le compte d'affectation spéciale, de manière à faciliter sa gestion, qui obéit à des contraintes spécifiques, en application de la loi organique relative aux lois de finances. Cette solution a été jugée plus opérationnelle qu'une répartition entre les différents programmes au stade du projet de loi de finances.

II. DEUX RÉGIMES SPÉCIAUX EN COURS DE RÉFORME : LES CAISSES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP

Les régimes de retraite des personnels de la SNCF et de la RATP sont les deux seuls régimes financés par la mission concernés par la réforme des régimes spéciaux de 2008 et, à terme, par la réforme des retraites de 2010.

La mise en œuvre de ces réformes a encore peu d'impact sur les comptes de ces deux régimes qui bénéficieront, en 2012, d'une subvention d'équilibre de l'Etat en hausse de 5,3 % pour le régime de la SNCF et de 4,9 % pour le régime de la RATP.

A. LA CAISSE DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA SNCF

1. L'évolution des règles applicables au régime de la SNCF

Depuis le 30 juin 2007, la gestion des pensions de retraite des personnels de la SNCF a été transférée de l'entreprise à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF), organisme de sécurité sociale de droit privé doté de la personnalité morale et distinct de l'entreprise.

Outre les prestations de vieillesse, cette caisse assure également la gestion des prestations des assurances maladie, maternité et décès.

Les ressources propres de la branche vieillesse du régime proviennent d'une cotisation salariale de 7,85 % et d'une cotisation patronale constituée de deux composantes :

- le taux T1 représente le montant qui serait dû si les salariés relevaient du régime général et des régimes de retraite complémentaires obligatoires, déduction faite du produit des cotisations salariales ;

- le taux T2 est destiné à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial.

Le taux T1 est fixé à 22,44 % depuis 2009. Le taux T2 s'élevait à 12,73 % pour 2010 et 11,26 % pour 2011. Ainsi, le taux global de cotisation patronale était de 35,17 % en 2010 et 33,7 % en 2011.

Les cotisations ne couvrent qu'un peu plus de 37 % des charges de pensions, alors que le ratio cotisants/retraités est de 0,67.

• La réforme des régimes spéciaux de 2008

La réforme des régimes spéciaux entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2008 a modifié les modalités de calcul des pensions des personnels de la SNCF dans le sens d'une harmonisation avec les règles en vigueur dans la fonction publique d'Etat.

Ainsi, la **durée d'assurance requise** pour le bénéfice de la pension à taux plein est progressivement alignée sur celle en vigueur pour les fonctionnaires de l'Etat. Elle passera de 150 trimestres au 1^{er} juillet 2008 à 166 trimestres au 1^{er} juillet 2018. Un dispositif de décote et de surcote a été instauré, avec effet au 1^{er} juillet 2008 pour la surcote et au 1^{er} juillet 2010 pour la décote. Les bonifications d'ancienneté dont bénéficiaient les agents de conduite ont été supprimées pour ceux d'entre eux recrutés après le 1^{er} janvier 2009.

Depuis 2009, **les pensions sont indexées sur les prix**, alors qu'elles faisaient auparavant l'objet d'une péréquation sur les traitements des agents en activité.

La réforme de 2008 a également introduit d'autres mesures d'alignement sur les principaux régimes comme la suppression de la mise à la retraite d'office à l'initiative de l'entreprise, la suppression de clauses discriminatoires hommes/femmes en matière d'avantages familiaux ou de réversion et la possibilité de validation de périodes non travaillées pour élever un enfant ou de rachat d'années d'études.

Parallèlement, plusieurs mesures d'accompagnement ont été négociées entre l'Etat, les partenaires sociaux et l'entreprise. Un échelon d'ancienneté supplémentaire a été créé et les traitements de fin de carrière ont été majorés. L'assiette du salaire liquidable a été élargie, avec l'intégration de certaines primes ou gratifications. Les modalités de cessation progressive d'activité ont été aménagées et un compte d'épargne temps a été mis en place.

• **La réforme des retraites de 2010**

Les décrets n^{os} 2011-288 et 2011-291 du 18 mars 2011 ont étendu au régime spécial de la SNCF les dispositions de la **réforme des retraites de 2010 avec effet au 1^{er} janvier 2017**.

Il en est ainsi du **recul progressif de deux ans des âges d'ouverture du droit à pension**.

La pension de retraite normale, actuellement accordée à partir de l'âge de cinquante-cinq ans après vingt-cinq années de service, sera accordée à partir de **cinquante-sept ans pour les agents nés à compter du 1^{er} janvier 1967**, la durée de service requise étant portée à vingt-sept ans de service à partir du 1^{er} janvier 2022. Ces relèvements s'effectueront progressivement à compter de 2017.

Pour les mécaniciens, la pension est accordée à cinquante ans après quinze ans de service. Elle sera accordée à cinquante-deux ans pour les agents nés à compter du 1^{er} janvier 1972, la durée de service requise étant portée à dix-sept ans de service à partir du 1^{er} janvier 2022.

Par ailleurs, les **cotisations salariales**, actuellement fixées au taux de 7,85 %, seront alignées sur celles applicables dans le secteur privé à compter du 1^{er} janvier 2017. Elles devraient ainsi être portées à 8,12 % en 2017, puis progressivement jusqu'à 10,55 % en 2026.

En 2010, l'âge moyen de départ en retraite était de cinquante ans et huit mois pour les agents de conduite et de cinquante-cinq ans et six mois pour les autres agents.

Selon les informations transmises à votre rapporteure par la CPRPSNCF, **l'âge moyen au départ a progressé de huit mois entre 2008 et 2011**. Sur les huit premiers mois de 2011, près de 30 % des départs se sont effectués au-delà de cinquante-six ans chez les agents sédentaires, contre moins de 5 % en 2008, et 32 % des agents de conduite ont quitté l'entreprise à plus de cinquante et un ans, contre 8 % seulement en 2008.

2. Les perspectives financières du régime

En **2010**, dernier exercice retracé dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2011, les **charges de la branche vieillesse de la CPRPSNCF** se sont élevées à **5,1 milliards d'euros**, en progression de 0,7 % par rapport à 2009.

Cette légère augmentation intervient alors même que le nombre des bénéficiaires du régime a diminué de 1,3 % en 2010. L'effet « volume » a été compensé par un effet « prix » lié à la revalorisation des pensions, ainsi que par la dernière étape du relèvement progressif, de 50 % à 54 %, du taux de réversion appliqué aux pensions qui avaient été portées au minimum de pension.

Les cotisations représentaient un peu moins de 2 milliards d'euros, niveau équivalent à celui de 2009.

Les transferts en provenance d'autres régimes ont diminué d'un tiers en 2010, passant de 155 à 101 millions d'euros, en raison de la suppression progressive de la compensation vieillesse spécifique entre régimes spéciaux.

Du fait de la hausse des charges et de la diminution des transferts, la **subvention d'équilibre de l'Etat** a été majorée de 85 millions d'euros (+ 2,9 % par rapport à 2009) et s'est élevée à un peu plus de 3 milliards d'euros.

Le nombre de retraités devrait continuer à diminuer en 2011 et en 2012, mais les prévisions tablent sur une **poursuite de l'augmentation des charges** qui devraient atteindre **près de 5,4 milliards d'euros en 2012**, selon les documents annexés au projet de loi de finances.

Du fait de la stabilité du produit des cotisations et de la disparition de tout transfert en provenance d'autres régimes au titre de la compensation, **la subvention d'équilibre de l'Etat progresse nettement** puisqu'elle a été

portée à 3,2 milliards dans le projet de loi de finances pour 2011 et à **3,4 milliards dans le projet de loi de finances pour 2012.**

Comptes prévisionnels de la CPRPSNCF

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	2011 (PLF)	2012 (PLF)		2011 (PLF)	2012 (PLF)
Pensions	5 195,7	5 335,5	Cotisations	1 987,6	2 015,2
Compensations	4,0	8,6	Compensations	48,2	0,0
Autres charges techniques	0,6	0,0	Autres produits techniques	0,8	0,5
Charges financières	8,3	9,7	Produits financiers	0,9	0,8
Charges de gestion	21,1	21,8	Subvention de l'Etat	3 192,3	3 359,1
Total des charges	5 229,7	5 375,6	Total des produits	5 229,7	5 375,6

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

Selon les informations transmises à votre rapporteure par la CPRPSNCF, les **économies produites par les réformes de 2008 et de 2010** sur le montant des pensions passeraient de 200 millions d'euros sur l'année 2011 à près de 400 millions annuels entre 2015 et 2025.

La subvention d'équilibre versée par l'Etat devrait commencer à diminuer en 2017 pour passer au dessous de 2,5 milliards à l'horizon 2025.

Selon les projections associées au compte général de l'Etat pour 2010, tel qu'il a été publié l'été dernier, la contribution de l'Etat destinée à couvrir le besoin de financement annuel du régime de retraite de la SNCF s'élèverait, en euros constants 2010, à 2,1 milliards d'euros en 2030, 2,4 milliards en 2040, 2,3 milliards en 2050 et 3,2 milliards en 2110.

B. LA CAISSE DE RETRAITE DU PERSONNEL DE LA RATP

1. L'évolution des règles applicables au régime de la RATP

- **La question de l'adossment de la CRPRATP au régime général**

La caisse de retraite du personnel de la RATP a été créée le 1^{er} janvier 2006. Comme pour la SNCF, il s'agit de décharger l'entreprise des engagements financiers correspondant aux retraites de ses agents, en créant un organisme de sécurité sociale distinct, autonome et doté de la personnalité morale.

Le décret n° 2005-1636 du 26 décembre 2005 avait prévu un **adossment de la CRPRATP à la branche vieillesse du régime général** et aux régimes complémentaires. L'adossment, déjà mis en œuvre pour les personnels des industries électriques et gazières, revient à distinguer les droits

spécifiques du régime spécial, couverts par un financement spécifique, et les droits de base, identiques à ceux des salariés du secteur privé. Les droits de base, évalués à 62 % des engagements du régime, seraient couverts par des versements de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et des régimes complémentaires, ceux-ci recevant en contrepartie le montant des cotisations qu'ils encaisseraient si les agents de la RATP étaient affiliés auprès d'eux.

Selon les informations transmises à votre rapporteure par la CRPRATP, les travaux préparatoires à l'adossement menés en 2004 et 2005 avaient mis en exergue une diminution de la subvention d'équilibre de l'Etat comprise entre 50 et 100 millions d'euros par an les premières années de mise en œuvre, puis une diminution plus forte encore, supérieure à 100 millions par an, après environ dix années d'adossement.

La réalisation de l'opération est toutefois subordonnée au versement d'une soulte destinée à en garantir la neutralité financière pour la Cnav.

Cette soulte pourrait atteindre entre 500 et 700 millions d'euros. Ce montant, qui serait à la charge de l'Etat puisque la RATP n'est pas en mesure de le financer, semble exercer un effet dissuasif sur la mise en œuvre de l'adossement.

Les travaux sur ce dossier avaient été interrompus en attente de l'avis de la Commission européenne sur la compatibilité de l'opération avec le droit européen de la concurrence. Celle-ci a estimé, dans une décision du 13 juillet 2009, que la création de la caisse de retraite de la RATP était constitutive d'une aide d'Etat compatible avec les traités communautaires, sous réserve que la réforme soit entièrement mise en œuvre.

Ce point étant clarifié, il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas annoncé ses intentions ni donné d'indications sur les paramètres de la réalisation de l'adossement.

• La mise en œuvre des réformes de 2008 et 2010 pour les agents de la RATP

Le régime d'assurance vieillesse de la RATP est financé par des cotisations salariales (taux de 12 %) et patronales (taux de 18,5 %), ainsi que par une subvention d'équilibre de l'Etat.

En 2010, les cotisations couvraient 48 % des charges de prestations vieillesse et le ratio cotisants/pensionnés s'établissait à 0,96.

La **réforme de 2008**, analogue à celle mise en œuvre à la SNCF, s'est traduite par une harmonisation des durées d'assurance requises pour l'attribution du taux plein avec celles prévues dans la fonction publique, et l'instauration de dispositifs de décote et surcote. Les bonifications de durée d'assurance prévues pour certaines catégories d'emplois ont été supprimées pour les agents recrutés après le 1^{er} janvier 2009.

A compter de 2009, les pensions des retraités de la RATP ont été indexées sur les prix.

La **réforme des retraites de 2010** a été appliquée au régime de la RATP par le décret n° 2011-292 du 18 mars 2011. Elle procède au recul progressif de deux ans des âges de départ en retraite et à la majoration de deux ans de la durée minimale d'assurance requise.

Ainsi, l'âge de départ est porté à cinquante-deux ans pour les personnels d'exécution nés à compter de 1972, à cinquante-sept ans pour les personnels de maîtrise nés à compter de 1967 et à soixante-deux ans pour les cadres nés à compter de 1962.

Par ailleurs, la durée minimale de service pour l'attribution des pensions des personnels d'exécution et de maîtrise est progressivement portée de vingt-cinq à vingt-sept années entre 2017 et 2022.

En 2010, l'**âge moyen de liquidation des pensions** s'établissait à 53,7 ans, cet âge étant de 52,26 ans pour un conducteur et de 57,99 ans pour un cadre.

2. Les perspectives financières du régime

En 2010, les charges du régime de retraite de la RATP se sont élevées à 942 millions d'euros, dont 895 millions au titre des prestations vieillesse et 40 millions au titre des transferts de compensations (28 millions pour la compensation généralisée et 12 millions pour la compensation spécifique entre régimes spéciaux).

Le nombre de bénéficiaires avait légèrement progressé (46 797, soit une hausse de 0,9 %), le montant des prestations augmentant pour sa part de 3 %.

Les prévisions pour 2011 et 2012 tablent sur une évolution du même ordre des charges de pensions. Le rythme des départs en retraite devrait à terme ralentir dans la mesure où les tranches d'âge susceptibles de faire valoir leurs droits vont progressivement être moins importantes en nombre. Toutefois, un pic de départs en retraite est anticipé dès le second semestre 2011, compte tenu de la fin programmée au 30 juin 2012 de la période transitoire mise en place pour appliquer la réforme de 2008 et de l'extinction des mesures spécifiques adoptées par l'entreprise durant cette période.

L'effectif retenu lors de l'élaboration du projet de loi de finances s'élève à 48 795 pensionnés en 2012.

La disparition de la compensation spécifique entre régimes spéciaux n'a qu'un impact modeste sur les charges du régime.

Etant donné la réduction continue des effectifs cotisants, l'écart entre le produit des cotisations et les charges de pensions est appelé à s'accroître.

De ce fait, la subvention d'équilibre de l'Etat, qui s'élevait à 511 millions d'euros en 2010, est appelée à augmenter. Elle atteint 552 millions dans le projet de loi de finances pour 2012 et devrait augmenter de l'ordre de 30 millions par an en 2013 et 2014.

Comptes prévisionnels de la CRPRATP

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	2011 (PLF)	2012 (PLF)		2011 (PLF)	2012 (PLF)
Pensions	934,8	965,2	Cotisations	441,6	434,0
Compensations	33,8	22,8	Produits techniques	0,1	2,3
Autres charges techniques	0,3	0,3	Produits financiers	0,4	0,0
Charges de gestion	5,8	5,9	Produits de gestion courante	5,9	5,9
			Subvention de l'Etat	526,7	552,0
Total des charges	974,7	994,2	Total des produits	974,7	994,2

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

Selon les informations fournies par la CRPRATP, la mise en œuvre de la réforme de 2008 se traduit dans un premier temps, jusqu'en 2014, par des surcoûts de 2 à 3 millions d'euros par an. De même, les mesures transposées dans le cadre de la réforme des retraites de 2010 entraîneront des charges supplémentaires au cours des premières années.

L'effet combiné des réformes de 2008 et 2010 commencera à se traduire par des économies à compter de 2015. Celles-ci seraient de 4 millions d'euros en 2016, 9,9 millions en 2017, 24,8 millions en 2018, 40,6 millions en 2019 et 50,5 millions en 2020.

Les projections associées au compte général de l'Etat pour 2010 tablent sur une stabilisation de la contribution de l'Etat destinée à couvrir le besoin de financement annuel du régime de retraite de la RATP autour de 600 millions d'euros annuels jusqu'aux années 2040. Le besoin de financement serait ramené à 500 millions en 2050 et 300 millions en 2110.

III. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS

A. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU RÉGIME DES MARINS

1. Une autonomie renforcée par rapport au ministère en charge de la mer

Le décret n° 2010-1009 du 30 août 2010 a modifié les statuts de l'établissement national des invalides de la marine (Enim) qui présentait jusqu'alors la particularité d'être à la fois un établissement public administratif et une direction d'administration centrale du ministère chargé de la marine marchande. **L'Enim est désormais organisé comme un établissement public administratif classique**, doté d'un conseil d'administration et placé sous la triple tutelle des ministres chargés du budget, de la sécurité sociale et de la mer.

L'Enim gère les risques maladie, maternité, invalidité, décès et accidents du travail, par l'intermédiaire de la caisse générale de prévoyance et le risque vieillesse, par l'intermédiaire de la caisse de retraite des marins.

La branche famille est gérée par la caisse maritime d'allocations familiales rattachée au régime général.

L'année 2012 verra le **déménagement du siège de l'Enim** de l'immeuble Fontenoy, dans le 7^e arrondissement de Paris, à **La Rochelle**. Cent dix agents sont concernés. L'emménagement est prévu en septembre 2012 dans des locaux loués pour un montant annuel de 264 000 euros hors taxes. L'opération de transfert entraînera un **coût de 2 millions d'euros** pris en charge par l'Etat, dont la moitié pourrait correspondre aux primes de restructuration et indemnités de résidence destinées aux personnels. Une contribution spécifique est prévue à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2012.

2. Un régime qui n'a pas été affecté par la réforme des retraites en raison de ses spécificités

La détermination des **cotisations patronales et salariales** à la caisse de retraite des marins obéit à un barème complexe, comportant plusieurs régimes de tarification en fonction de multiples critères tels que le secteur d'activité, le genre de navigation ou le statut du propriétaire. Ces cotisations ont un **caractère forfaitaire** mais se répartissent en vingt catégories différentes. Au classement catégoriel du marin, qui tient compte de la fonction exercée à bord et des caractéristiques du navire, correspond un salaire forfaitaire servant de base à la cotisation vieillesse.

Pour la part salariale, le taux de cotisation vieillesse s'élève à 10,85 % du salaire forfaitaire catégoriel.

Pour la part patronale, les taux varient suivant les catégories de navires, définies en fonction des caractéristiques techniques, des modalités d'exploitation et de l'activité de ces navires. Hors le cas particulier des marins étrangers non bénéficiaires d'une convention internationale, le taux maximal de la part patronale pour les navires de commerce est de 19,3 %, mais les armateurs sont totalement exonérés de la part patronale pour tous les navires de commerce soumis à concurrence internationale. Les taux sont compris entre 1,6 % et 8,8 % pour les navires de pêche.

Des considérations économiques ont ainsi inspiré diverses mesures d'exonération des cotisations patronales, tant pour les navires de commerce que les navires de pêche. Ces exonérations sont intégralement compensées par le budget de l'Etat.

La politique d'exonération, tout comme le caractère forfaitaire de l'assiette de calcul, souvent inférieure aux rémunérations réelles, font que **le produit des cotisations ne couvre qu'environ 14 % des charges de prestations vieillesse de l'Enim.**

Les salaires forfaitaires servent également d'assiette au calcul des pensions.

L'âge normal d'ouverture des droits est de **cinquante-cinq ans**, si la carrière maritime accomplie représente au moins quinze ans de service. Si la durée de service est comprise entre trois mois et quinze ans, le droit à pension est ouvert dès que le marin liquide une pension de vieillesse d'un autre régime de base, ou à défaut à l'âge de droit commun de son régime d'affiliation.

La liquidation de la pension est possible dès cinquante ans, si le marin réunit au moins vingt-cinq ans de services. La pension est alors plafonnée à vingt-cinq annuités. La liquidation est également possible à cinquante-deux ans et demi si le marin réunit trente-sept annuités et demie de services.

Il faut souligner que **le régime d'assurance vieillesse des marins n'a pas été modifié par les différentes réformes intervenues en matière de retraite.**

Ce régime présente de **fortes spécificités liées à la pénibilité et à la dangerosité du métier.**

Peu de marins effectuent une carrière complète sous ce statut. Ainsi, on constate que la durée moyenne retenue à la liquidation de la pension est à peine supérieure à vingt annuités, beaucoup de marins effectuant une seconde carrière dans d'autres secteurs professionnels. L'âge moyen de liquidation de la pension est de cinquante-sept ans et demi. Il est supérieur à l'âge normal de départ, beaucoup de liquidations intervenant lorsqu'un ancien marin part en retraite dans un autre régime.

En 2010, 29,4 % des pensions liquidées l'avaient été à cinquante-cinq ans, 59 % étant liquidées après cet âge et 11,6 % seulement avant.

Depuis 1995, la durée moyenne d'activité au titre du régime (vingt ans) a diminué de 18 % alors que la durée moyenne de perception de la pension (vingt et un ans) a augmenté de 14 %.

Cette durée moyenne d'activité résulte de l'addition de deux sous-populations très différentes : d'une part, les marins qui ont effectué l'essentiel de leur activité à la mer, d'autre part ceux qui n'auront fait qu'un « passage » dans le régime des marins au cours de leur carrière professionnelle et qui ont liquidé une pension dans un autre régime comme le régime général. La durée d'activité des premiers est globalement stable autour de vingt-neuf années et demie. Celle des seconds a légèrement diminué et s'établit à cinq années en 2010.

B. UN RÉGIME TRÈS LARGEMENT FINANCÉ PAR LA SUBVENTION DE L'ÉTAT

En 2010, les **dépenses de la branche vieillesse de l'Enim** se sont élevées à **1,1 milliard d'euros**. Les prestations légales « vieillesse » se sont maintenues au même niveau qu'en 2009, cette stagnation résultant de la diminution du nombre de bénéficiaires (0,2 %). Elles devraient de nouveau s'orienter à la hausse en 2011 et 2012, compte tenu des hypothèses de revalorisation moyenne des pensions. La diminution du montant de la pension moyenne, liée à la baisse des durées moyennes de carrière, contribue toutefois à freiner la progression des dépenses de prestations.

On peut observer que bien que n'étant pas concerné par la réforme des retraites, l'Enim devrait en enregistrer quelques effets indirects. Les pensions des anciens marins ayant moins de quinze ans d'ancienneté dans le régime n'étant liquidées qu'au moment du départ en retraite de l'intéressé dans son nouveau régime d'affiliation, le recul de l'âge de départ dans les régimes de droit commun entraînera celui de l'âge de liquidation de la pension de l'Enim pour ces anciens marins. L'impact financier de ce phénomène restera toutefois limité.

Le produit des cotisations sociales a diminué de 7,9 % en 2010, en raison notamment de la baisse tendancielle du nombre de cotisants (4,7 %). Son montant devrait se stabiliser en 2011 et 2012.

En tout état de cause, **la part des cotisations dans le financement du régime devrait continuer à diminuer.**

Du fait de la suppression de la compensation spécifique entre régimes spéciaux, qui représentait encore une ressource de 89 millions d'euros pour l'Enim en 2010, les transferts en provenance d'autres régimes se limiteront en 2012 au produit de la compensation généralisée, pour un montant de 67 millions.

Dans ces conditions, la subvention d'équilibre de l'Etat continuera à augmenter à un rythme de 5 % à 6 % par an. Le projet de loi de finances la fixe à 854,5 millions d'euros pour 2012, auxquels il faut ajouter 2 millions de subvention exceptionnelle au titre du transfert du siège de l'Enim à La Rochelle.

En complément de la subvention de l'Etat, un **prélèvement de 23,9 millions d'euros** sera effectué en 2012 **sur les réserves de l'Enim**. Le Gouvernement précise que le montant du fonds de roulement disponible au 1^{er} janvier 2011 (157 millions) rend cette opération possible sans fragiliser la trésorerie du régime.

Comptes prévisionnels de la branche vieillesse du régime des marins

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	2011 (PLF)	2012 (PLF)		2011 (PLF)	2012 (PLF)
Pensions	1 067,7	1 088,1	Cotisations	118,4	115,0
ASS (vieillesse)	9,1	6,1	Prise en charge de cotisations	43,7	41,6
Dotation aux provisions	9,2	8,6	Compensations	122,0	66,9
Charges exceptionnelles	0,4	0,7	Autres recettes	11,1	13,3
Charges de gestion	10,8	13,7	Subvention d'équilibre	797,3	854,5
			Subvention spéciale siège		2,0
			Prélèvement sur les réserves	4,9	23,9
Total des charges	1 097,4	1 117,2	Total des produits	1 097,4	1 117,2

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2011 et 2012

L'évolution à moyen terme des comptes du régime de retraite des marins sera conditionnée par sa démographie.

Les projections associées au projet de loi de finances retiennent un effectif de 31 250 actifs pour 117 250 pensionnés en 2012, soit un ratio de 0,27.

Selon les informations communiquées à votre rapporteure par l'Enim, ce ratio devrait continuer à se dégrader d'ici 2025, avant de remonter légèrement. Ces prévisions intègrent une diminution sensible des effectifs du régime, tant pour le nombre des cotisants que pour celui des pensionnés. En valeur absolue, c'est sur les charges de pensions que l'impact financier de la diminution des effectifs sera la plus sensible.

La contribution de l'Etat pourrait ainsi être ramenée autour de 600 millions d'euros annuels à l'horizon 2030 et régulièrement diminuer par la suite jusqu'à 400 millions en 2050.

IV. LES RÉGIMES SPÉCIAUX FERMÉS ET EN VOIE D'EXTINCTION

Les subventions de l'Etat destinées à des régimes fermés dont l'extinction est programmée à plus ou moins long terme représentent plus de 22 % des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Le régime de retraite des mines est le principal d'entre eux.

Par définition, il n'est plus possible de jouer sur les paramètres de ces régimes, la subvention de l'Etat se limitant à accompagner l'évolution du nombre de pensionnés.

A. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES

1. L'organisation et le fonctionnement du régime des mines

Le décret n° 2011-1034 du 30 août 2011 portant réforme du régime de sécurité sociale dans les mines, a modifié l'organisation et la gouvernance du régime en fusionnant, à compter du 1^{er} septembre dernier, la caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM), qui gérait notamment sur le plan national la trésorerie des branches du régime minier, et les caisses régionales de la sécurité sociale dans les mines (Carmi), qui géraient l'assurance maladie ainsi que l'action sanitaire et sociale.

Cette réforme vise à préparer le transfert des activités du régime à la branche maladie du régime général avant fin 2013, et à l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), s'agissant de l'action sociale, pour fin mars 2012. Elle est en revanche sans incidence sur la **gestion de l'assurance vieillesse invalidité** et du recouvrement des cotisations qui est assurée par la **Caisse des dépôts et consignations** depuis le 1^{er} janvier 2005.

Le régime des mines a été **mis en extinction depuis le 1^{er} septembre 2010** (décret n° 2010-975 du 2 août 2010). Seuls les ressortissants affiliés avant cette date peuvent prétendre au bénéfice du régime. A cette date, il ne comptait qu'**un peu plus de 6 000 cotisants actifs, pour plus de 330 000 pensionnés**.

L'**âge normal d'ouverture du droit à la retraite** dans le régime des mines est fixé à **cinquante-cinq ans**. Les assurés réunissant au moins trente annuités de service peuvent toutefois liquider leur pension entre cinquante et cinquante-quatre ans en fonction du nombre d'années au cours desquelles ils ont été affectés dans les travaux du fond.

L'**âge moyen de départ** en retraite constaté en 2010 pour les droits propres est de 57,4 ans.

La **durée moyenne d'activité constatée au titre du régime des mines** pour les retraités dont la pension a pris effet en 2010 est de 11,8 ans. La durée moyenne de perception des pensions constatée en 2010 est de 24,3 ans en droits directs.

Les pensions sont revalorisées selon des modalités analogues à celles du régime général.

En application d'un décret du 3 mai 2002, les pensions minières prenant effet à compter du 1^{er} janvier 1987 ont bénéficié d'un nouveau mode de calcul prévoyant un mécanisme de majoration croissant en fonction de la date d'effet des pensions.

Les pensions minières liquidées avant 1987 avaient été exclues du bénéfice de cette mesure, mais à l'issue d'une concertation avec les organisations syndicales, un **dispositif de rattrapage** a été mis en place au profit de ces pensions, sous réserve que l'intéressé ait effectué une carrière complète, soit cent vingt trimestres, dans le régime.

Ce dispositif est prévu par l'article 81 du décret n° 2011-1034 du 30 août 2011. Les pensions antérieures à 1987 ont été revalorisées de 3 % à compter du 1^{er} novembre 2011. A compter de 2012, une majoration supplémentaire de 0,5 point sera appliquée chaque année au 1^{er} avril, de telle sorte qu'au 1^{er} avril 2015, l'ensemble des pensions minières ayant bénéficié d'une majoration inférieure à 5 % auront été portées à ce niveau.

2. Les perspectives financières du régime

En 2010, les **charges de la branche vieillesse** du régime se sont élevées à **1,8 milliard d'euros**, soit une diminution de 2,4 % par rapport à 2009. Il s'agit d'une réduction tendancielle, liée à celle du nombre de pensionnés, mais elle est atténuée par les revalorisations des pensions. Les charges de pensions devraient diminuer en 2011 et 2012.

Les **cotisations sociales** versées par les actifs du régime couvrent désormais moins de 2 % des charges de prestations. **Le nombre d'actifs cotisants devrait passer de 6 100 en 2010 à 2 600 en 2015, 1 500 en 2020 et 500 en 2030.** Le produit des cotisations attendu pour 2012 se limite à 24 millions d'euros, soit 1,4 % des charges de prestations.

La compensation spécifique vieillesse, qui représentait encore une ressource de 330 millions d'euros pour le régime des mines en 2010, disparaîtra en 2012. Seuls subsisteront les transferts au titre de la **compensation généralisée**, pour un montant d'un peu plus de **260 millions en 2012.**

Dans ces conditions, la **subvention d'équilibre de l'Etat**, qui s'élevait à 1 milliard d'euros en 2010, atteindra **près de 1,4 milliard en 2012.**

Comme on l'a déjà signalé, le **programme de cession d'actifs immobiliers**, qui avait dégagé une recette totale de 624,1 millions d'euros de 2008 à 2010, a été suspendu depuis la mi-2010 mais devrait reprendre en 2012. Les documents annexés au projet de loi de finances chiffrent les produits de cession à 95 millions d'euros en 2012, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2011 mentionnant, quant à lui, un montant de 150 millions.

Comptes prévisionnels de la branche vieillesse du régime des mines

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	2011 (PLF)	2012 (PLF)		2011 (PLF)	2012 (PLF)
Pensions	1 725,3	1 718,9	Cotisations	27,9	23,9
Prestations extralégales	22,4	23,3	Impôts et taxes	3,6	3,7
Autres charges techniques	7,3	3,0	Compensations	458,3	261,5
Dotations aux provisions	8,1	2,8	Autres produits techniques	21,9	22,6
Charges financières	4,5	2,8	Reprise sur provision	8,3	2,4
Charges de gestion	40,0	34,6	Produits financiers	0,0	0,0
Charges exceptionnelles	1,4	1,3	Produits de gestion courante	5,0	6,0
			Produits exceptionnels	75,0	95,0
			Subvention de l'Etat	1 209,0	1 371,6
Total des charges	1 809,0	1 786,7	Total des produits	1 809,0	1 786,7

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

Selon les informations transmises à votre rapporteure par la caisse nationale de la sécurité sociale dans les mines, le nombre de pensionnés de droit direct devrait diminuer de 4,4 % par an en moyenne jusqu'en 2020 et le nombre de pensionnés de droit dérivé de 2,2 %. En 2050, le régime ne compterait plus que 29 200 pensionnés de droit direct (contre 181 000 en 2010) et 8 200 pensionnés de droit dérivé (contre 149 000 en 2010).

La contribution de l'Etat pourrait ainsi être ramenée autour de 1,2 milliard d'euros à l'horizon 2030, 600 millions en 2030, 300 millions en 2040 et 100 millions en 2050.

B. LES RÉGIMES DES ANCIENS SERVICES PUBLICS DE TRANSPORT

La mission finance cinq régimes fermés d'anciens services publics de transport de métropole ou d'outre-mer. Quatre d'entre eux relèvent du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », placé sous la responsabilité du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer. Il s'agit du fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires et des régimes des chemins de fer d'Afrique du

Nord et Niger-Méditerranée, des transports urbains tunisiens et marocains et du réseau franco-éthiopien. Le cinquième régime est la caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer qui relève du programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers », placé sous la responsabilité du sous-directeur du budget en charge des régimes de protection sociale.

1. Le fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires

Le fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires, géré par la Cnav depuis 1992, est l'héritier de la caisse autonome mutuelle de retraite (CAMR) des agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général, d'intérêt local et des tramways.

Ce régime est fermé depuis 1954. Les nouveaux salariés du secteur relèvent, depuis, du régime général de sécurité sociale et du régime complémentaire géré par la caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport (Carcept).

Le régime ne compte plus de cotisants depuis 1997.

Le nombre de pensionnés est en diminution régulière. Au 31 décembre 2010, on dénombrait 8 563 pensionnés, dont 3 525 pensionnés de droits directs et 4 950 titulaires d'une pension de réversion. L'âge moyen des pensionnés était de quatre-vingt-cinq ans. Dans son rapport de septembre 2011, la commission des comptes de la sécurité sociale retient un effectif de 7 601 pensionnés à la mi-2012.

Les dépenses du régime se sont élevées à 75,5 millions d'euros en 2010. La revalorisation des pensions, calquée sur les modalités en vigueur au sein du régime général, atténue l'effet de la baisse des effectifs. Les dépenses devraient diminuer de l'ordre de 4 % par an en 2011 et 2012.

En l'absence de cotisations, les principales ressources du fonds proviennent d'un dispositif de reversement de cotisations (ou « ristournes de cotisations ») par la Cnav et la Carcept. Le calcul de ce montant est notamment fondé sur l'évolution de la masse salariale du secteur d'activité (chemins de fer secondaires et tramways). En 2010, la contribution de la Cnav s'est élevée à 35,7 millions d'euros et celle de la Carcept à 9,7 millions. Ces transferts devraient progresser en 2011 et 2012, en lien avec l'évolution des effectifs cotisants à la Cnav et à la Carcept au titre du secteur d'activité concerné.

Il faut signaler que les collectivités concédantes prennent en charge les prestations des anciens agents de deux réseaux¹. A ce titre, le projet de loi de finances comporte un crédit de 70 000 euros correspondant aux pensions de cent soixante-dix retraités.

Une modification importante intervenue en 2010 dans son financement a provoqué un **fort déficit du régime**.

En effet, au 1^{er} juillet 2009, le régime ne comptait plus que 4 670 pensionnés de droit direct, soit un effectif inférieur au seuil de 5 000 pensionnés de droit direct permettant de participer à la compensation spécifique vieillesse entre régimes spéciaux. En 2010, le fonds a reversé 16 millions d'euros au titre de la régularisation de l'acompte indûment perçu en 2009 pour un montant identique. Du fait de ce reversement, et de l'absence de ressource de compensation, **l'exercice 2010 s'est soldé par un déficit de 45,6 millions d'euros**.

La suppression de la surcompensation spécifique entre régimes spéciaux était programmée pour 2012, mais la disparition des ressources correspondantes est intervenue deux années plus tôt pour le fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires.

Par ailleurs, le régime était sorti du champ d'application de la compensation démographique généralisée dès 1983.

La possibilité pour l'Etat d'intervenir pour équilibrer les recettes du régime est ouverte depuis 1991 (article L. 715-1 du code de la sécurité sociale), mais la nécessité de le faire n'était pas apparue avant 2011.

Le projet de loi de finances prévoit une **subvention spéciale de 23 millions d'euros en 2012**, qui a été calculée sur la base d'un niveau de charges de 71 millions d'euros et de recettes hors subvention estimées à 48 millions d'euros.

Le **déficit des exercices 2010 et 2011** devrait être couvert par des prélèvements sur les réserves du régime et des **crédits supplémentaires** dont l'ouverture, à hauteur de **35,5 millions d'euros**, est prévue par le **projet de loi de finances rectificative pour 2011** déposé le 16 novembre dernier.

2. Les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer

L'Etat garantit les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer et verse à ce titre des subventions correspondant aux charges de pensions.

¹ L'Etat pour le chemin de fer de la Mure ; l'Etat, le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon pour les transports en commun de la région lyonnaise, l'Etat ne participant qu'à hauteur de 0,825 %.

Pour 2012, le projet de loi de finances prévoit les subventions suivantes :

- 55,3 millions d'euros correspondant aux pensions de 6 299 anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger-Méditerranée (- 6,1 % par rapport à 2011), qui sont gérées par la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF ;

- 751 740 euros (- 10,9 %) correspondant aux pensions de cent vingt-deux anciens agents des transports urbains tunisiens et marocains, qui sont gérées par la caisse de retraite du personnel de la RATP ;

- 78 540 euros (- 10,3 %) correspondant aux pensions de douze anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien, qui sont gérées par la Caisse des dépôts et consignations.

3. La caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer

La caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre mer (CRRFOM) est gérée, depuis 1993, par l'établissement de Bordeaux de la Caisse des dépôts et consignations.

En 2010, la CRRFOM a servi soixante-cinq pensions de droit direct et cent quarante-neuf de droit dérivé pour un montant de 4,5 millions d'euros. Elle est financée par la subvention de l'Etat (4,4 millions en 2010) et une contribution de la SNCF (120 000 euros en 2010).

Pour 2012, le montant de la subvention de l'Etat inscrit dans le projet de loi de finances s'élève à 4,3 millions d'euros.

C. LES AUTRES RÉGIMES FERMÉS

1. Le régime de retraite de la Seita

Le régime spécial de l'ex-Seita, institué en 1959, a été mis en extinction par la **loi du 2 juillet 1980** portant modification du statut du service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes. Il a été maintenu au bénéfice des seuls personnels titulaires en fonction avant la date d'entrée en vigueur de cette loi. Sa gestion a été confiée à l'association pour la prévoyance collective (APC).

En 1993, lors du lancement de la privatisation de l'entreprise, devenue depuis Altadis, l'Etat s'était engagé à assurer l'équilibre de ce régime de retraite moyennant le versement par la Seita d'une soulte équivalente à 61 millions d'euros qui couvrait environ 3,5 % des engagements de retraite du régime, évalués à l'époque à 1,8 milliard sur la base d'un taux d'actualisation de 4,5 %.

Gérée par CDC-Gestion, devenue Natexis, cette soulte devait être utilisée pour effectuer, au profit du régime, des versements échelonnés entre 2002 et 2026 et portant sur une fraction croissante du capital initial majorée des produits financiers correspondant.

En 2010, les dépenses du régime de la Seita se sont élevées à près de 160 millions d'euros, pour un effectif de 9 794 pensionnés au 31 décembre. On ne comptait plus que 382 cotisants actifs, le produit des cotisations s'élevant à 10,3 millions d'euros.

Les transferts au titre de la compensation spécifique vieillesse représentaient 13,4 millions d'euros en 2010. Le versement annuel d'une fraction de la soulte a apporté 3,6 millions. Par ailleurs, le régime a bénéficié d'un versement de 5 millions d'Altadis dans le cadre d'un accord prévoyant une contribution de la société de 14 millions sur les trois années 2009-2011, pour accompagner la réforme visant notamment à indexer les pensions sur l'inflation et non sur les traitements de la fonction publique.

En 2010, la subvention d'équilibre de l'Etat se montait à 128,3 millions d'euros.

Comptes prévisionnels du régime de retraite de la Seita

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	2011 (PLF)	2012 (PLF)		2011 (PLF)	2012 (PLF)
Pensions	159,5	161,7	Cotisations	8,3	5,7
Autres charges techniques	0,0	0,0	Compensations	6,6	0,0
Charges financières	2,5	2,5	Autres produits techniques	4,0	103,4
Charges de gestion	0,4	0,4	Produits exceptionnels	4,1	0,0
			Subvention de l'Etat	139,4	55,5
Total des charges	162,4	164,6	Total des produits	162,4	164,6

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

En 2012, le régime de la Seita ne bénéficiera plus des transferts liés à la compensation spécifique entre régimes spéciaux, qui représentait une ressource de 6,6 millions d'euros en 2011. C'est également en 2011 qu'est intervenue la troisième et dernière tranche du versement d'Altadis, pour un montant de 4 millions.

En revanche, il est prévu de liquider en 2012, au bénéfice du régime, l'ensemble du portefeuille issu de la soulte, pour une valeur estimée à 103,4 millions d'euros. Le Gouvernement justifie cette opération par le fait que les produits financiers issus de la gestion de la soulte dépassaient le montant des versements annuels, entraînant une croissance d'un portefeuille censé accompagner l'extinction du régime.

La réalisation de ces actifs permettra une diminution exceptionnelle de la subvention d'équilibre de l'Etat en 2012, puisqu'elle se montera à 55,5 millions d'euros contre 139,4 millions en 2011.

2. Le régime spécial de l'Imprimerie nationale

Le régime spécial de pension du personnel de l'Imprimerie nationale finance les pensions des personnels qui n'ont pas opté pour le statut d'ouvrier d'Etat. Il s'agit d'un régime fermé qui ne comptait plus que cinq pensionnés au 31 décembre 2010 et trois au 1^{er} juillet 2011.

Le fonds est géré par la Caisse des dépôts et consignations. Il est financé par une subvention de l'Etat pour laquelle un crédit de 70 000 euros est inscrit dans le projet de loi de finances.

3. Les versements liés à la liquidation de l'ORTF

La mission « Régimes spéciaux et de retraite » finance les rentes d'accidents du travail et les allocations complémentaires de retraite encore servies dans l'ancien régime de l'ORTF qui ne comptait plus que 236 bénéficiaires au 1^{er} juillet 2011 (neuf bénéficiaires de rentes accidents du travail et 227 bénéficiaires d'allocations surcomplémentaires, dont 83 de droits directs).

Les crédits inscrits à ce titre pour 2012 s'élèvent à 600 000 euros.

V. LES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES AU TRANSPORT ROUTIER

A. LE CONGÉ DE FIN D'ACTIVITÉ DES CONDUCTEURS ROUTIERS

Le congé de fin d'activité (CFA) a été institué par deux accords professionnels de 1997 et 1998 au profit des conducteurs routiers âgés d'au moins cinquante-cinq ans justifiant d'une durée de service dans le transport routier (vint-cinq ans pour le transport de marchandises, trente ans pour le transport de voyageurs et vingt ans pour les convoyeurs de fonds). Le bénéficiaire perçoit une allocation représentant 75 % du salaire antérieur.

Le congé de fin d'activité est subordonné à des contreparties d'embauche. Chaque départ doit être compensé soit par une embauche de conducteur dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée à temps plein, avec une priorité pour les jeunes de moins de trente ans, soit par le passage à temps complet des conducteurs employés à temps partiel.

Le CFA est géré par deux organismes paritaires : le fonds de gestion du congé de fin d'activité (Fongecfa), pour le secteur du transport de marchandises, et l'association de gestion du congé de fin d'activité (Agecfa) pour le secteur du transport de voyageurs.

Les congés attribués entre cinquante-cinq et cinquante-sept ans et demi sont à la charge des partenaires sociaux (à hauteur de 60 % pour les entreprises et 40 % pour les conducteurs).

En revanche, **les congés attribués entre cinquante-sept ans et demi et soixante ans sont largement subventionnés par l'Etat**. Celui-ci prend en charge **80 % des allocations versées aux bénéficiaires** et les cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse afférentes. Les partenaires sociaux gardent à leur charge 20 % de l'allocation de congé de fin d'activité, la cotisation de retraite complémentaire et le coût de gestion.

En **2010**, la **subvention de l'Etat** s'est élevée à **98,5 millions d'euros**, pour **7 942 bénéficiaires** (7 226 au titre du Fongecfa et 716 au titre de l'Agecfa).

La **réforme des retraites de 2010** aura un impact direct sur le dispositif du congé de fin d'activité, dans la mesure où elle repousse de deux ans l'âge d'ouverture des droits à retraite. Un accord est intervenu le 30 mai 2011 entre les organisations d'employeurs et quatre syndicats de salariés, pour adapter le CFA au contexte nouveau créé par cette réforme.

A compter du 1^{er} juillet 2011, **l'âge d'entrée est repoussé de cinquante-cinq à cinquante-sept ans**.

L'accord prévoit cependant des dérogations au profit de plusieurs catégories : les conducteurs qui avaient atteint l'âge de cinquante-cinq ans au 1^{er} juillet 2011 et qui réunissaient les conditions de durée d'activité pour le bénéfice du CFA ; les conducteurs susceptibles de liquider leur retraite à soixante-ans au titre de la retraite anticipée pour carrière longue, certains

conducteurs « marchandises » ou convoyeurs qui pouvaient déjà bénéficier de conditions dérogatoires.

Par ailleurs, les bénéficiaires du congé de fin d'activité à la date du 30 juin 2011 en conservent le maintien jusqu'à ce qu'ils puissent liquider leur retraite à taux plein.

Les partenaires sociaux et l'Etat sont convenus de la répartition des incidences financières de l'accord. Celles-ci sont de deux ordres : d'une part, le report de l'âge d'entrée en CFA procure un gain de trésorerie ; d'autre part, l'allongement de la durée de versement de l'allocation pour les bénéficiaires à la date du 1^{er} juillet 2011 représente un surcoût.

Le surcoût lié à l'allongement de la durée des versements a été évalué à 282,7 millions d'euros entre 2011 et 2017. Il sera réparti à parts égales entre l'Etat et les partenaires sociaux.

Le gain de trésorerie lié au recul de l'âge d'entrée en CFA est évalué à 429 millions d'euros entre 2011 et 2017. Il bénéficiera à l'Etat à hauteur de 44 % et aux partenaires sociaux à hauteur de 56 %.

Sur la période 2011-2017, l'économie nette pour l'Etat est évaluée à 47,4 millions. Elle s'élèvera à près de 12 millions pour l'année 2012.

En conséquence, le **montant de la subvention** inscrit dans le projet de loi de finances pour 2012 s'établit à **87,5 millions d'euros**, contre 99 millions en 2011.

B. LE COMPLÉMENT DE RETRAITE DES CONDUCTEURS ROUTIERS

L'Etat finance l'intégralité du complément de retraite versé par la caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport (Carcept) aux conducteurs routiers partis à la retraite à soixante ans avec un nombre insuffisant d'annuités de cotisations pour bénéficier d'une pension complète du régime général. Il finance également le remboursement des trimestres manquants aux salariés sortant d'un congé de fin d'activité.

L'effectif concerné est évalué pour 2012 à environ 869 personnes (451 au titre du complément de retraite et 418 au titre du remboursement des trimestres manquants), contre 791 en 2011.

Les crédits prévus pour 2012 s'élèvent à 2,4 millions d'euros, en augmentation de 5,7 % par rapport à 2011.

Les documents annexés au projet de loi de finances précisent que les conditions de versement des compléments de pension par la Carcept devront être modifiées pour tenir compte de la réforme des retraites de 2010.

*

Réunie le 23 novembre 2011, la commission, suivant l'avis de sa rapporteure, a donné un avis favorable à la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 23 novembre 2011**, sous la **présidence d'Annie David, présidente**, la commission examine le **rapport pour avis de Christiane Demontès sur le projet de loi de finances pour 2012** (mission « Régimes sociaux et de retraite »).

Christiane Demontès, rapporteure pour avis. - La mission « Régimes sociaux et de retraite » regroupe la quasi-totalité des subventions de l'Etat aux régimes de retraite déficitaires. Atteignant 6,6 milliards d'euros en 2012, ses crédits abonderont à 93 % les quatre régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP, des marins et des mines.

Les régimes de la SNCF et de la RATP ont été réformés en 2008, avec plusieurs autres régimes spéciaux. La réforme de 2010 leur sera appliquée en 2017, l'objectif étant de les aligner à terme sur celui de la fonction publique d'Etat. Envisagé il y a six ans, l'adossement du régime de la RATP à la Cnav n'a toujours pas été réalisé.

Le régime des marins présente une très forte spécificité tenant à des carrières généralement courtes, mais aussi à l'environnement économique de la navigation de commerce et de la pêche. Concerné ni par la réforme de 2008, ni par celle de 2010, il sera durablement financé à plus de 75 % par une subvention de l'Etat.

Enfin, le régime des mines est voué à l'extinction d'ici quelques dizaines d'années, puisqu'il n'accueille plus de nouveaux cotisants depuis 2010. C'est aussi le cas de huit autres petits régimes financés par la mission, comme celui de la Seita ou d'anciennes compagnies de chemin de fer ou de tramway : seule la solidarité peut financer des pensions déjà liquidées.

Les crédits de cette mission ne comportent guère de marges de manœuvre, puisque les subventions d'équilibre sont mécaniquement déterminées par la démographie.

La première caractéristique de la mission est incontestablement la progression continue des crédits, qui auront été majorés de plus de 50 % de 2005 à 2012. La hausse de 9,8 % cette année tient pour partie à l'élargissement du périmètre de la mission : à périmètre constant, les dépenses progressent de 5,7 %, soit 340 millions d'euros.

Une ligne budgétaire nouvelle apparaît en 2012. Dotée de 250 millions d'euros, elle est destinée à financer le compte d'affectation spéciale « Pensions », qui couvre les retraites des fonctionnaires et retrace

leurs cotisations ainsi que celles des ministères employeurs. Ce compte d'affectation spéciale représente plus de 50 milliards en recettes et en dépenses. La provision de 250 millions, qui aurait pu être positionnée sur la mission « Provisions », s'analyse surtout comme une mesure d'ordre technique destinée à faciliter la gestion du compte d'affectation spéciale. En pratique, les contributions à la charge des ministères employeurs peuvent légèrement différer du montant prévu lors de la construction du budget, d'où des ajustements de trésorerie.

Compte non tenu de cet élargissement de périmètre, les crédits de la mission augmentent également du fait de la suppression progressive de la compensation spécifique entre régimes spéciaux qui était programmée depuis 2003. En 2011, les régimes financés par la mission ont reçu au titre de la surcompensation 260 millions versés par la CNRACL et le régime des fonctionnaires de l'Etat. Cette ressource disparaissant complètement en 2012, les subventions de l'Etat devront la compenser. En outre, le fonds d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires étant passé en 2009 en dessous du seuil d'effectifs lui permettant de bénéficier de la surcompensation, il a remboursé en 2010 les transferts indûment perçus à ce titre et se trouve depuis lors en déficit. Une subvention de 23 millions d'euros est inscrite pour 2012 pour rétablir l'équilibre. Ces deux événements directement liés à la surcompensation contribuent à augmenter les crédits.

Diverses mesures joueront en sens inverse l'an prochain, à commencer par la décision de liquider sans plus attendre le portefeuille d'actifs financiers constitué par le régime de la Seita avec la soulte versée lors de la privatisation de la société. Initialement, ces actifs devaient servir à des versements échelonnés de 2002 à 2026. Ils seront réalisés en une seule fois dès 2012, pour un montant évalué à 103 millions d'euros, ce qui permet de réduire la subvention de l'Etat, un peu comme cela s'est passé pour le fonds de réserve pour les retraites (FRR). La caisse des mines, elle, reprendra, pour quelque 100 millions d'euros l'an prochain, son programme de cessions immobilières, interrompu en 2010. Enfin, grâce au recul de l'âge de la retraite, l'Etat économisera 47 millions d'euros sur sa contribution au congé de fin d'activité des conducteurs routiers entre 2011 et 2017, dont 12 millions en 2012.

Une fois les effets des mesures nouvelles neutralisés, la subvention d'équilibre versée par l'Etat progresse malgré une légère diminution du nombre de retraités, la revalorisation des pensions combinant ses effets avec la diminution des ressources propres.

Le régime de retraite de la SNCF s'aligne progressivement sur les règles de la fonction publique en matière de durée d'assurance, de décote et de surcote, d'indexation des pensions et de cotisation. L'âge de départ sera relevé de deux ans pour se situer, selon les catégories, entre cinquante-deux et cinquante-sept ans au lieu de cinquante à cinquante-cinq ans. Les nouvelles bornes seront effectives en 2024. Selon la caisse de retraite de la SNCF, ces réformes se traduiront par une économie annuelle d'environ 200 millions dès

2011, pour atteindre 400 millions à compter de 2015. Couvrant 62 % des charges du régime, la subvention d'équilibre de l'Etat (3,2 milliards en 2012) commencerait à diminuer en 2017.

Des réformes analogues ont touché le régime de la RATP. Un décret de décembre 2005 prévoit son adossement au régime général, ce qui suppose de distinguer les droits de base identiques à ceux des salariés du privé, et les droits spécifiques couverts par un financement distinct. En cas d'adossement, la Cnav percevrait les cotisations de base des agents de la RATP et financerait les pensions de base, une opération subordonnée au versement par l'Etat d'une soulte comprise entre 500 et 700 millions d'euros. Ce montant semble avoir produit un effet dissuasif : l'opération est actuellement ajournée. Curieusement, le Gouvernement n'a donné aucune précision sur sa volonté de procéder ou non à l'adossement, alors que le décret de 2005 reste en vigueur. En 2012, la subvention de l'Etat au régime de la RATP s'élèvera à 550 millions, soit 55 % des charges du régime. Elle devrait se stabiliser autour de 600 millions d'euros dans les prochaines années.

Le déséquilibre démographique du régime des marins est accentué par la faiblesse des ressources propres, car les cotisations sont calculées sur une assiette forfaitaire. En outre, la part patronale fait l'objet de mesures d'allègement, voire d'une exonération totale pour les navires de commerce subissant la concurrence internationale. Ainsi, les cotisations ne couvrent que 14 % des charges de pensions. Ce régime n'ayant pas été touché par la réforme des retraites, l'âge d'ouverture des droits reste fixé à cinquante ans. La durée moyenne d'activité n'y est que de vingt ans, beaucoup de marins effectuant une seconde carrière. Couvrant plus de 76 % des charges du régime, la subvention de l'Etat s'élèvera à 856 millions en intégrant une dotation de 2 millions destinée à transférer le siège de l'Enim de Paris à La Rochelle. Elle devrait diminuer dans les prochaines années avec la réduction des effectifs.

Enfin, le régime des mines ne compte plus que 6 000 cotisants actifs pour 330 000 pensionnés. La suppression des transferts de compensation augmente d'environ 160 millions la subvention que l'Etat versera en 2012. Elle atteindra près de 1,4 milliard d'euros l'an prochain, couvrant plus de 76 % des charges du régime, mais diminuera régulièrement ensuite, avec le nombre de pensionnés.

Les crédits de cette mission traduisent la solidarité nationale en faveur de régimes en fort déséquilibre démographique. Leur montant n'appelle pas d'observations particulières, mais je déplore encore une fois que le Gouvernement n'ait pas traité le déficit du régime des exploitants agricoles, dont l'origine est également démographique. Sous réserve de cette remarque, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de cette mission, adoptés le 27 octobre par la commission des finances.

Muguette Dini. - Très bon rapport !

Gilbert Barbier. - Très consensuel !

Christiane Demontès, rapporteure pour avis. - Les crédits de cette mission technique sont définis d'une manière largement mécanique.

Marc Laménie. - J'apprécie beaucoup le travail de notre rapporteure, qui nous a fourni un tableau très lisible. Sans revenir sur son rapport très détaillé, j'observe que la progression des crédits, soit 9,8 %, s'explique par les évolutions démographiques et j'approuve sa remarque sur les retraités agricoles.

Muguette Dini. - La clarté du rapport de Christiane Demontès ne m'étonne pas.

Depuis 2003, on ajuste la réforme des retraites à la SNCF, mais il aurait été possible d'aller plus vite pour que tous cessent de travailler au même âge : il est anormal, inadmissible même, que nos impôts payent des départs à la retraite à cinquante-deux ans, qui ne se justifient plus.

Isabelle Pasquet. - Je suis, moi aussi, contre l'injustice : tous les salariés devraient partir plus tôt !

Jean-Marie Vanlerenberghe. - Les sénateurs aussi !

Isabelle Pasquet. - Pourquoi pas ?

Christiane Demontès a raison, cette mission purement technique se borne à compenser le déséquilibre démographique, mais n'oublions pas que la subvention versée par l'Etat est un juste retour des choses, puisque la réduction des effectifs résulte de ses choix.

Madame Dini, la compensation de charge versée par l'Etat ne concerne que le régime de base. Les cheminots financent leurs spécificités en versant des cotisations plus élevées.

Aujourd'hui, les pensions de retraite des cheminots leur sont versées trimestriellement d'avance. Si ce rythme était mis en cause, la réticence croissante des banques à accorder des facilités de trésorerie pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour cette corporation, à laquelle je suis très attachée.

Gilbert Barbier. - Notre rapporteure a-t-elle pu chiffrer la niche sociale des exonérations de cotisations sociales dans le secteur de la pêche et évaluer son efficacité ?

Anne-Marie Escoffier. - Le tableau joint au rapport pour avis m'a beaucoup intéressée, car je ne connaissais pas l'ensemble des petits fonds de retraite mentionnés.

Bien sûr, tous les régimes spéciaux entreront un jour dans le cadre général, mais cela suppose que l'on traite enfin la question essentielle de la pénibilité du travail.

Jacky Le Menn. - Pourrions-nous avoir des nouvelles des trois pensionnés résiduels de la caisse de retraite de l'Imprimerie nationale ?

Christiane Demontès, rapporteure pour avis. - Nous pourrions vous confier une mission d'étude à cet effet ! Je vous invite à ne pas rouvrir ici le débat sur les régimes spéciaux, ni même sur la pénibilité, dont nous devons discuter en tout état de cause, puisque la dernière réforme a plutôt traité de l'invalidité, alors que la pénibilité caractérise les conditions de travail.

Nul n'est indifférent au statut de la SNCF, surtout pas les sénateurs, grands utilisateurs de train et de TGV. Comme fille de cheminot, j'y suis très attachée. Les conditions de travail des conducteurs de train restent difficiles. Il faut en tenir compte et ne pas balayer d'un revers de main l'histoire d'un régime spécial.

Monsieur Laménie, je regrette que le Gouvernement ne se penche pas sur les retraites agricoles, alors que ce sujet lui pend au nez pour des raisons démographiques parfaitement connues. Je ne vois pas comment la solidarité nationale pourrait ne pas être mise à contribution.

Enfin, les exonérations de cotisations sociales représentent 50 millions d'euros pour l'ensemble des branches du régime des marins, les cotisations versées atteignant 150 millions.

Suivant l'avis de sa rapporteure, **la commission propose au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».**