

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Par Mme Agnès CANAYER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Elisabeth Doineau, *secrétaires* ; MM. Michel Amiel, Claude Bérit-Débat, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, MM. Claude Dilain, Jérôme Durain, Jean-Yves Dusserre, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mme Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mme Catherine Procaccia, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » EN 2015 : DES CRÉDITS EN BAISSSE DE 1,5 % PAR RAPPORT À 2014.....	11
A. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » VERSE DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE À DES RÉGIMES DE RETRAITE STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES.....	11
1. <i>Une mission qui ne regroupe pas tous les concours de l'Etat à des régimes spéciaux de retraite.....</i>	11
2. <i>Onze régimes en déficit structurel aux profils très divers, dont six ne comptent plus aucun cotisant.....</i>	12
B. DES CRÉDITS POUR 2015 EN DIMINUTION DE 1,5 % PAR RAPPORT À 2014 ET DE 2 % PAR RAPPORT À 2013	15
1. <i>Un périmètre stable en 2015</i>	15
2. <i>Des crédits en légère diminution en 2015, pour la deuxième année consécutive, après une longue période de hausse</i>	16
II. LES RÉGIMES DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES	18
A. LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF BÉNÉFICIE DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION	18
1. <i>L'évolution des règles applicables.....</i>	18
a) <i>La réforme des régimes spéciaux de 2008 : un rapprochement avec les règles de la fonction publique d'Etat, de nombreuses contreparties pour les cheminots</i>	19
b) <i>La réforme des retraites de 2010 : un recul progressif de deux ans des âges d'ouverture du droit à pension à compter du 1^{er} janvier 2017</i>	20
c) <i>Les principales mesures de la loi du 20 janvier 2014 s'appliquent au régime de retraite de la SNCF</i>	21
2. <i>La part des cotisations représente une part croissante des prestations, ce qui permettra une diminution de la subvention d'équilibre pour la deuxième année consécutive.....</i>	22
B. LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP : UNE SUBVENTION D'ÉQUILIBRE EN CONSTANTE AUGMENTATION.....	23
1. <i>L'évolution des règles applicables.....</i>	23
a) <i>Une réforme de 2008 analogue à celle du régime spécial de la SNCF.....</i>	24
b) <i>Un report progressif de deux ans des âges de départ à la retraite qui ne produira ses premiers effets qu'à partir du 1^{er} janvier 2017</i>	24
c) <i>Les mesures de la loi du 20 janvier 2014 applicables au régime de retraite de la RATP</i>	25

2. Un régime qui connaît une évolution préoccupante dans la mesure où ses prestations croissent à un rythme plus rapide que celui des cotisations, provoquant un recours plus important à la solidarité nationale	25
C. LES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP, DES RÉGIMES ENCORE TROP ÉLOIGNÉS DU DROIT COMMUN DE LA FONCTION PUBLIQUE	27
D. LES RÉGIMES DES ANCIENS SERVICES PUBLICS DE TRANSPORT : DES RÉGIMES EN VOIE D'EXTINCTION.....	27
1. <i>Le fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires</i>	28
2. <i>Les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer</i>	28
E. LES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES AU TRANSPORT ROUTIER.....	29
1. <i>Le congé de fin d'activité des conducteurs routiers</i>	29
2. <i>Le complément de retraite des conducteurs routiers.....</i>	31
III. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS.....	32
A. LES SPÉCIFICITÉS DU RÉGIME DES MARINS	32
1. <i>Un régime ancien dont la gestion est assurée par l'Enim</i>	32
2. <i>Des règles de fonctionnement particulières, adaptées à la pénibilité et à la dangerosité du métier de marin</i>	33
B. UN RÉGIME QUI ACCUSE DES DÉFICITS CROISSANTS EN RAISON DE SON DÉSÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE ET QUI EST FINANCÉ À 76 % PAR LA SUBVENTION DE L'ÉTAT.....	34
IV. LES AUTRES RÉGIMES SPÉCIAUX FERMÉS ET EN VOIE D'EXTINCTION	36
A. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES, UN RÉGIME EN EXTINCTION FINANCÉ À 82 % PAR L'ÉTAT.....	36
1. <i>Un régime ancien pour un métier particulièrement pénible</i>	36
2. <i>La baisse du nombre de pensionnés entraîne une diminution progressive des charges du régime ainsi que de la subvention d'équilibre de l'Etat</i>	37
B. LES AUTRES RÉGIMES FERMÉS.....	39
1. <i>Le régime de retraite de la Seita, un régime dont la subvention d'équilibre de l'Etat constitue la ressource quasi-exclusive</i>	39
2. <i>Le régime spécial de l'Imprimerie nationale : un régime définitivement éteint</i>	40
3. <i>La caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer.....</i>	40
4. <i>Les versements liés à la liquidation de l'ORTF</i>	41
EXAMEN EN COMMISSION.....	43

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mercredi 19 novembre 2014**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de Mme Agnès Canayer**, sur les crédits de la **mission « Régime sociaux et de retraite »** du **projet de loi de finances pour 2015**.

Le rapporteur a rappelé que la mission « Régimes sociaux et de retraite » regroupe les subventions d'équilibre que l'État verse à onze régimes spéciaux de retraite, pour la plupart anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale, et qui se caractérisent par un fort déséquilibre entre leur nombre de cotisants et leur nombre de pensionnés. Dans l'incapacité de s'autofinancer, ces régimes, qui comptent environ 739 000 pensionnés, doivent faire appel à la solidarité nationale.

Alors que les crédits de la mission n'avaient cessé d'augmenter ces dernières années, le rapporteur a relevé qu'ils avaient légèrement diminué depuis deux ans, notamment en raison du ralentissement de l'inflation et du décalage de six mois de la date de revalorisation des pensions.

Constatant que le régime spécial de la SNCF recevrait cette année une subvention de 3,2 milliards d'euros, soit la moitié des crédits de la mission, et que celui de la RATP percevrait 643 millions d'euros, elle s'est interrogée sur le caractère encore trop éloigné des règles du droit commun de la fonction publique des âges de départ à la retraite de ces deux régimes et a appelé de ses vœux une accélération de leur relèvement.

Elle a par contre estimé que le niveau des subventions d'équilibre versées à l'Enim ainsi qu'au régime de retraite des mines se justifiait par l'ampleur de leurs déséquilibres démographiques et par la prise en compte des caractéristiques propres aux métiers relevant de ces régimes.

Suivant l'avis de son rapporteur, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régime sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2015.

Mesdames, Messieurs,

La mission « *Régimes sociaux et de retraite* » regroupe les **subventions d'équilibre que l'État verse à onze régimes spéciaux de retraite en situation de déséquilibre démographique**. Ces régimes comptent environ **739 000 pensionnés**. Huit d'entre eux sont des régimes fermés : ils n'accueillent plus de nouveaux affiliés. Parmi ces huit régimes, six ne comptent plus le moindre cotisant.

La mission regroupe trois programmes :

- le **programme 198** relatif aux « *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* », qui comprend **les subventions versées à la branche vieillesse des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP**, mais aussi celles que reçoivent toute une série de petits régimes en voie d'extinction. Il représente à lui seul **68 %** des crédits de la mission ;
- le **programme 197** relatif aux « *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* » qui comprend uniquement **la subvention d'équilibre versée par l'État à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)**. Il représente **13 %** des crédits de la mission ;
- le **programme 195** relatif aux « *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* », enfin, qui regroupe les crédits consacrés à **des régimes en extinction rapide et aux caractéristiques démographiques extrêmement dégradées**, tels que le régime des mines, celui de la Seita ou bien encore celui de l'ORTF. Il représente **19 %** des crédits de la mission.

L'ensemble de ces régimes spéciaux qui sont, pour la plupart, anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale, se caractérisent par **un fort déséquilibre entre leur nombre de cotisants et leur nombre de pensionnés**, ce qui explique **leur déficit structurel chronique**, hors subvention de l'État.

Alors que les crédits de la mission n'avaient cessé d'augmenter ces dernières années - **+ 46 % de croissance** entre 2006 et 2013, à mesure que **la situation démographique des régimes subventionnés se dégradait** avec l'arrivée à la retraite des classes nombreuses du « *baby-boom* »-, ils ont **légèrement diminué** depuis deux ans. Ils **reculent ainsi de 1,5 % en 2015** par rapport à 2014 (après une baisse de 1,6 % en 2014 par rapport à 2013) pour atteindre la somme de **6,4 milliards d'euros**.

Quatre séries de facteurs devraient contribuer à cette légère diminution des crédits : la forte baisse du volume des prestations servies par les régimes fermés ou quasi-éteints ; **la moindre revalorisation des pensions de retraite** attendue pour 2015 en raison du ralentissement de l'inflation ; l'impact des mesures de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, en particulier **le report de six mois de la date de revalorisation des pensions** du 1^{er} avril au 1^{er} octobre ; les efforts d'économies de gestion entrepris par certains régimes.

La caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF recevra cette année une subvention de **3,2 milliards d'euros**, soit **la moitié des crédits de la mission**. Cette subvention, qui couvre 60 % du montant des prestations versées par le régime, est **en diminution de 4,4 % par rapport à 2014**, en raison de la stagnation des prestations versées et de la forte progression des cotisations sociales. **Elle demeure toutefois très élevée**. La subvention que recevra la RATP, dont le ratio démographique est nettement moins défavorable que celui de la SNCF, sera de **643 millions d'euros, en hausse de 1,4 % par rapport à 2014**. Elle couvre 58 % des prestations versées par le régime.

Les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP sont avantageux par rapport au droit commun avec, par exemple, un âge moyen de départ à la retraite des nouveaux pensionnés de la SNCF de **56 ans et 1 mois** en 2013.

Dès lors, solliciter tous les ans la solidarité nationale pour financer près de 60 % des prestations versées par ces régimes de retraite n'est pas sans poser **quelques problèmes d'équité**. Selon votre rapporteur pour avis, il importe donc de **poursuivre la stratégie mise en œuvre depuis 2008 d'un alignement progressif des paramètres de leurs régimes spéciaux sur ceux du régime de la fonction publique**.

La subvention d'équilibre que versera l'État à l'Etablissement national des invalides de la marine (Enim) en 2015 s'élèvera à **853 millions d'euros**, contre 825,5 millions d'euros en 2014, soit **une hausse de 3,3 %**. Elle couvre 78 % des prestations versées par le régime.

Les difficultés financières de la branche vieillesse de l'Enim apparaissent entièrement imputables à **son ratio démographique très dégradé** - 114 695 pensionnés en 2015 pour seulement 26 276 actifs - et **non à des règles trop avantageuses**.

Le régime des mines, enfin, régime en extinction, ne compte plus que 2 567 cotisants pour 286 727 pensionnés et les cotisations versées ne couvrent plus que 1 % de ses dépenses. L'Etat lui versera en 2015 **1,36 milliard d'euros**, une somme **en recul de 2 %** par rapport à 2014 qui couvre 99 % des prestations versées par le régime. Cette baisse s'explique par la diminution progressive du nombre de pensionnés.

Après une présentation générale des crédits de la mission pour 2014, votre rapporteur pour avis en détaillera l'affectation et présentera la situation des différents régimes subventionnés par l'Etat.

Figure n° 1 : Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour 2015

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2015/2014
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 035 921 512	- 2,3 %
Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 196 130 000	- 4,4 %
Régime de retraite du personnel de la RATP	643 240 000	+ 1,4 %
Autres régimes	196 551 512	+ 26,5 %
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	852 952 581	+ 3,3 %
Pensions de retraite des marins	852 952 581	+ 3,3 %
Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers	1 525 080 597	- 2,0 %
Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 356 725 807	- 2,0 %
Régime de retraite de la Seita	165 334 790	- 1,6 %
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	0	-100 %
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	700 000	-20,6 %
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	320 000	-30,4 %
Total mission « Régimes sociaux et de retraite »	6 414 000 000	- 1,5 %

Source : projets annuels de performances annexés aux PLF pour 2015

I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » EN 2015 : DES CRÉDITS EN BAISSSE DE 1,5 % PAR RAPPORT À 2014

La mission « Régimes sociaux et de retraite » du projet de loi de finances (PLF) réunit la quasi-totalité des crédits de l'Etat concourant au financement de régimes spéciaux de retraite qui se trouvent en situation de déficit du fait de profonds déséquilibres démographiques ou parce qu'ils sont en extinction.

Ces régimes sont, pour la plupart, anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale.

Ils ne sont pas gérés directement par l'État mais par des organismes de sécurité sociale ou, s'agissant du régime des marins, par un établissement public.

En 2015, les crédits de la mission diminueront de 1,5 % par rapport à 2014 et de 2,0 % par rapport à 2013.

A. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » VERSE DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE À DES RÉGIMES DE RETRAITE STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES

1. Une mission qui ne regroupe pas tous les concours de l'État à des régimes spéciaux 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 » couvre **la quasi-totalité des transferts de l'État à des régimes d'assurance vieillesse en déficit structurel.**

Cependant, outre le financement des pensions des fonctionnaires de l'État qui relève du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », un certain nombre de concours versés à des régimes spéciaux de retraite relèvent d'autres missions.

Il en va ainsi de :

- la subvention au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)¹, versée par les ministères employant des ouvriers de l'État et retracée dans le programme 742 au sein du CAS « Pensions », pour un montant total de 1,3 milliard d'euros en 2015, correspondant à un peu moins de 104 000 pensionnés ;

¹ Depuis sa création en 1928, sa gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

- 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 13,8 millions d'euros en 2015, correspondant à un peu plus de 1 700 pensionnés ;

- la subvention à la Caisse de retraite du personnel de la Comédie française (CRPCF), relevant également de ce même programme 131, pour un montant de 3,5 millions d'euros en 2015, correspondant à environ 390 pensionnés ;

- la prise en charge des pensions servies pour le compte de l'Etat par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg) 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 mobilité durables », pour un montant de 11 millions d'euros en 2015, correspondant à moins de 2 500 bénéficiaires.

La prise en charge des prestations à caractère social (préretraites, aides au logement, indemnités logement) servies aux anciens mineurs et à leurs conjoints par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) est inscrite sur le même programme 174, pour un montant de 442 millions d'euros en 2015, correspondant à environ 134 936 bénéficiaires.

2. Onze régimes en déficit structurel aux profils très divers, dont six ne comptent plus aucun cotisant

La mission « Régimes sociaux et de retraite » vient combler le déficit de onze régimes de retraite dont les caractéristiques sont très variées.

Huit d'entre eux sont des régimes fermés : ils n'accueillent plus de nouveaux affiliés. Parmi ces huit régimes, **six ne comptent plus le moindre cotisant**.

Si le régime de retraite des mines et celui de la Seita, régimes fermés, disposent encore d'actifs cotisants, leur ratio cotisants/retraités est minimal puisqu'il n'est que de **0,01** contre **0,23** pour l'Enim, **0,68** pour la SNCF et **0,89** pour la RATP.

Le tableau ci-après dresse la liste de ces régimes et indique, pour chacun d'entre eux, le nombre de cotisants et de pensionnés, le montant des prestations vieillesse servies et le montant de la subvention d'équilibre versées par l'Etat.

**Figure n° 2 : Régimes d'assurance vieillesse financés par la mission
« Régimes sociaux et de retraite »**

Charges prévisionnelles en millions d'euros pour 2015

Régimes	Nombre de pensionnés	Nombre de cotisants	Charges vieillesse	Subvention de l'Etat	Variation 2014/2015
Caisse de retraite du personnel de la SNCF	274 300	155 500	5 314,9	3 196,13	- 4,4 %
Caisse de retraites du personnel de la RATP	47 950	42 700	1 109,0	643,2	+ 1,4 %
Etablissement national des invalides de la marine	114 695	26 276	1 099,6	852,95	+ 3,3 %
Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines	286 727	2 567	1 646,5	1 356,7	- 2,1 %
Régime de retraite de la Seita	9 484	101	165,99	165,33	- 1,6 %
Réseaux des chemins de fer secondaires	122	-	0,047	0,047	- 11,3 %
Chemins de fer d'Afrique du Nord du Niger-Méditerranée	5 269	-	40,7	40,7	- 10,0 %
Transports urbains tunisiens et marocains	102	-	0,620	0,620	- 4,0 %
Chemin de fer franco-éthiopien	14	-	0,062	0,062	+ 21,6 %
Régies ferroviaires d'outre-mer	155	-	2,7	2,7	- 20,6 %
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	-	-	-	-	- 100 %
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	143	-	0,320	0,320	- 30,4 %

N.B. : les données relatives aux effectifs sont les chiffres prévisionnels pour 2015 ou, à défaut, les derniers chiffres disponibles (2014)

Source : projet annuel de performances annexé aux PLF pour 2015 et rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2014.

La détermination des montants des subventions s'effectue au regard des comptes de résultat prévisionnels des régimes, la différence entre les charges et les ressources prévisionnelles constituant le besoin de financement des régimes et donc le montant de la participation de l'Etat.

L'évolution du rapport entre cotisations et prestations des principaux régimes subventionnés est retracée dans le tableau suivant :

Figure n° 3 : Evolution du rapport cotisations/prestations dans les quatre principaux régimes de retraite subventionnés

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
SNCF					
Cotisations	1 871,1	1 921,2	1 982,1	2 047,6	2 117,8
Prestations	5 151,9	5 242,4	5 313,2	5 390,4	5 314,9
Cotisations / prestations	36,3 %	36,6 %	37,3 %	38,0 %	40,0 %
RATP					
Cotisations	433,9	439,8	446,8	445,7	465,1
Prestations	936,7	990,8	1 042,8	1 086,0	1 109,0
Cotisations / prestations	45,0 %	44,4 %	42,8 %	41,0 %	41,9 %
Marins					
Cotisations	159,1	155,6	153,2	115,0	115,0
Prestations	1 088,9	1 094,4	1 100,2	1 112,6	1 099,6
Cotisations / prestations	14,6 %	14,2 %	13,9 %	10,3 %	10,5 %
Mines					
Cotisations	27,4	21,8	18,9	16,3	14,9
Prestations	1 725,7	1 714,3	1 683,7	1 712,0	1 646,5
Cotisations / prestations	1,6 %	1,3 %	1,1 %	1,0 %	0,9 %

Source : Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2014 et projet annuel de performances annexé au PLF pour 2015.

Le régime de retraite de la SNCF voit le montant des cotisations qu'il perçoit augmenter progressivement, puisqu'elles représenteront **40 % des prestations versées en 2015** contre 36,3 % en 2011. Celui des prestations tend aussi à croître sur longue période même s'il connaîtra une forte diminution entre 2014 et 2015, revenant pratiquement au niveau atteint en 2013.

Le régime de retraite de la RATP se caractérise, quant à lui, par une évolution tendancielle plus rapide du montant des prestations par rapport à celle du montant des cotisations, qui ne représenteront plus que **41,9 % des prestations versées en 2015** contre 45 % en 2011.

Les spécificités démographiques du régime des marins expliquent que celui-ci soit structurellement sous-financé par les cotisations qui ont, en outre, fait l'objet de mesures d'allégement pour répondre aux conditions de concurrence dans le commerce maritime international. Elles ne représenteront plus que **10,5 % des prestations versées en 2015**, contre 14,6 % en 2011.

Quant au régime des mines, il connaît une diminution du nombre de pensionnés à un rythme qui a tendance à s'accélérer et les cotisations couvriront en 2015 seulement **0,9 % des prestations servies par le régime**, contre 1,6 % en 2011.

Au-delà du financement de régimes de retraite, la mission finance également deux actions qui concernent plus spécifiquement le secteur des transports routiers :

- le congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs routiers, pour un montant de **153,1 millions d'euros** en 2015 ;

- le complément de retraite versé aux conducteurs routiers ne disposant pas du nombre d'annuités nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein, pour un montant de **2,042 millions d'euros** en 2015.

B. DES CRÉDITS POUR 2015 EN DIMINUTION DE 1,5 % PAR RAPPORT À 2014 ET DE 2 % PAR RAPPORT À 2013

Depuis l'origine, l'une des caractéristiques principales de la mission « Régimes sociaux et de retraite » avait été la progression continue de ses crédits sous l'effet du « *papy boom* », de la réduction du nombre de cotisants dans certains régimes et de l'extinction progressive de la compensation spécifique vieillesse.

Par rapport à 2014, les crédits pour 2015 affichent toutefois une baisse de 1,5% à périmètre stable, passant de 6,513 milliards d'euros à **6,414 milliards d'euros**. Cette baisse intervient pour la deuxième année consécutive puisqu'elle avait aussi été observée en 2014.

1. Un périmètre stable en 2015

En 2013, plusieurs mesures de périmètre avaient influé sur l'évolution des crédits de la mission par rapport à l'année précédente : la fin de la dotation exceptionnelle au CAS « Pensions », la non-reconduction des produits exceptionnels à la Seita et l'extinction du financement temporaire de la caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte.

Les projets de loi de finances pour 2014 et pour 2015 n'ont plus fait évoluer ce périmètre.

La maquette de la mission demeure également inchangée.

2. Des crédits en légère diminution en 2015, pour la deuxième année consécutive, après une longue période de hausse

Comme le rappelle le tableau ci-dessous, **les crédits de la mission ont connu une croissance de près de + 46 % entre 2006 et 2013**. Mais, pour la deuxième année d'affilée, ils devraient connaître **une diminution en 2015**.

Figure n° 4 : Evolution globale des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » de 2006 à 2016 (à partir de 2012, hors contribution directe de l'Etat au CAS « Pensions »)

(en millions d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (prévision)	2017 (prévision)
4 489	4 984	5 407	5 087	5 616	6 027	6 369	6 543	6 513	6 414	6 396	6 396

Source : Lois de règlement jusqu'à 2013, projet annuel de performances annexé au PLF pour 2015 par la suite.

Jusqu'en 2012, l'augmentation marquée des subventions d'équilibre de l'Etat s'expliquait notamment par l'extinction progressive de la compensation spécifique vieillesse qui existait depuis 1985, par la baisse du nombre de cotisants dans certains régimes ainsi que, depuis le milieu des années 2000, par l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du « *baby boom* ».

La loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 avait prévu la disparition de la compensation spécifique vieillesse au 1^{er} janvier 2012 au terme d'une diminution graduelle de ses montants à travers une réduction régulière de son taux d'application (12 % en 2009, 8 % en 2010 et 4 % en 2011). Pour les régimes relevant de la mission « Régimes sociaux et de retraite », le montant des ressources résultant des transferts de « surcompensation » est ainsi passé de 1,9 milliard d'euros en 2003 à 260 millions d'euros en 2011, majorant d'autant les subventions de l'Etat (sauf pour la caisse de la RATP qui était contributrice).

S'agissant de l'exercice 2015, quatre séries de facteurs devraient contribuer à limiter la progression des crédits :

- la forte baisse du volume des prestations servies par les régimes fermés ou quasi-éteints ;
- l'impact des mesures de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, en particulier le report de six mois de la date de revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre ;
- la faible revalorisation du montant des pensions de retraite attendue pour 2015 en raison du ralentissement de l'inflation ;
- et les efforts d'économies de gestion entrepris par certains régimes.

La baisse générale des crédits de la mission cache cependant des évolutions contrastées : si les subventions d'équilibre des régimes de retraite de la SNCF, des mines et de la Seita diminuent, celles allouées au régime de retraite de la RATP et des marins augmentent.

Comme l'indique en effet le tableau ci-après, le montant de la subvention de l'Etat pour 2015 par rapport à 2014 diminuera de **4,4 %** pour le régime de la SNCF et de **2 %** pour celui des mines mais augmentera de **1,4 %** pour celui de la RATP et de **3,3 %** pour celui de l'Enim.

Figure n° 5 : Evolution des crédits de la mission « Régimes sociaux de retraite » de 2013 à 2015

(en millions d'euros)

	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	2015/2014
Régime des transports terrestres	4 108,5	4 131,1	4 035,9	- 2,3 %
- SNCF	3 336,4	3 341,6	3 196,1	- 4,4 %
- RATP	611,1	634,1	643,2	+ 1,4 %
- Autres	161,0	155,3	196,6	+ 26,5 %
Régime des marins	856,5	825,5	853,0	+ 3,3 %
Régimes des mines, Seita, divers	1 489,7	1 556,8	1 525,1	- 2,0 %
- Mines	1 328,5	1 384,8	1 356,7	- 2,0 %
- Seita	165,5	168,0	165,3	- 1,6 %
- Autres	3,7	3,9	3,0	- 23,1 %
Total	6 438	6 513	6 414	- 1,5 %

Source : Loi de règlement pour 2013 et projet annuel de performances annexé au PLF pour 2015.

Malgré cette légère baisse des crédits, il convient en outre de souligner que **les subventions d'équilibre continueront de représenter une part essentielle des ressources des différents régimes** (environ 60 % des budgets de la caisse de la RATP et de la SNCF, les trois quarts des produits de la branche vieillesse des marins, 80 % des produits du régime des mines et près de la totalité du budget de la Seita).

II. LES RÉGIMES DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES

Le **programme 198**, consacré aux régimes sociaux et de retraite des transports terrestres, retrace principalement les subventions d'équilibre de l'Etat aux régimes spéciaux de retraite de la **SNCF** et de la **RATP**.

Il prévoit, en outre, la prise en charge par l'Etat des pensions servies par **quatre régimes de transport ferroviaire en voie d'extinction** (chemins de fer secondaires, chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger-Méditerranée, transports urbains tunisien et marocain et chemin de fer franco-éthiopien).

L'Etat subventionne également **deux dispositifs d'aide au départ à la retraite spécifiques au secteur des transports routiers** : le congé de fin d'activité des conducteurs routiers (CFA) et le complément de pension des conducteurs routiers.

Ce programme est doté de **4,036 milliards d'euros** par le projet de loi de finances pour 2015. Ses crédits sont **en légère baisse de 2,3 % par rapport à 2014**.

A. LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF BÉNÉFICIE DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION

1. L'évolution des règles applicables

En vertu du décret n°2007-730 du 7 mai 2007, la gestion du régime spécial de retraite de la SNCF est assurée, depuis le 30 juin 2007, par la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF), organisme de sécurité sociale de droit privé doté de la personnalité morale et distinct de l'entreprise.

Les ressources propres de la branche vieillesse du régime proviennent d'une **cotisation salariale de 7,85 %** et d'une cotisation employeur qui résulte de la somme de deux composantes T1 et T2 :

- le **taux T1**, fixé à 23,19 % pour l'exercice 2013 (et à 23,60 % pour 2014 à titre prévisionnel) de façon à couvrir 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 ; ce taux est révisé chaque année au regard de la structure des salaires à la SNCF et des modifications de taux de cotisation dans les régimes de droit commun ;

- le **taux T2**, fixé à 11,35 % en 2013 (11,58 % en 2014), qui vise à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial. Ce taux évolue proportionnellement au taux de cotisation global des régimes de droit commun.

Le taux global de cotisation patronale s'élevait ainsi à 34,17 % en 2012 et s'établit à **34,46 % en 2013**, soit une hausse de 0,29 %.

Figure n° 6 : Evolution des taux de cotisations vieillesse du régime de retraite de la SNCF

	2012	2013	2014	2015
Taux de cotisations salariales	7,85 %	7,85 %	8,05 %	8,15 %
Taux de cotisations patronales	34,17 %	34,46 %	35,18 %	35,58 %
Dont taux T1	22,91 %	23,11 %	23,60 %	23,86 %
Dont taux T2	11,26 %	11,35 %	11,58 %	11,72 %

Source : DSS/SDEPF/6A et CPRPSNCF.

a) La réforme des régimes spéciaux de 2008 : un rapprochement avec les règles de la fonction publique d'Etat, de nombreuses contreparties pour les cheminots

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 alignée graduellement sur celle en vigueur pour les fonctionnaires de l'Etat. **Elle passe progressivement de 150 trimestres (37,5 ans) au 1^{er} juillet 2008 à 166 trimestres (41,5 ans) au 1^{er} juillet 2018.**

Un dispositif de décote (minoration de pension) et de surcote (majoration de pension) 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 le 1^{er} avril 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.

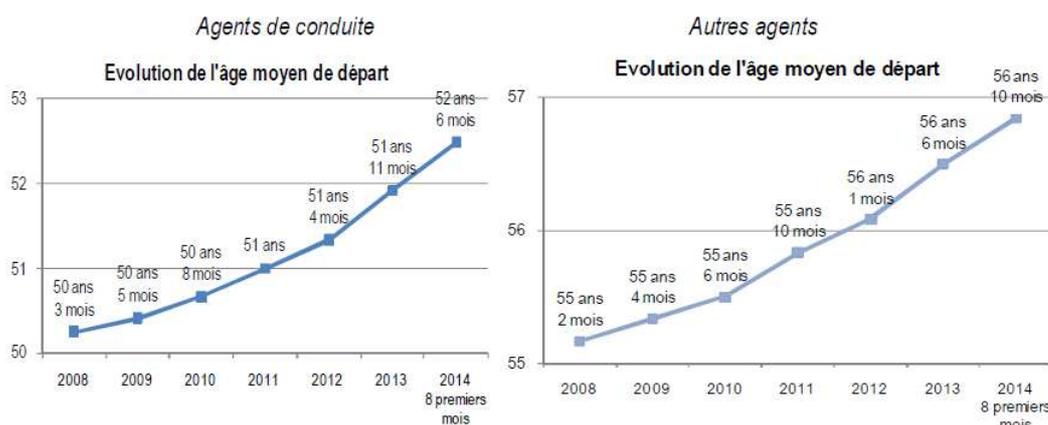
La réforme de 2008 a également introduit d'autres mesures d'alignement sur les principaux régimes de retraite, comme la suppression de la mise à la retraite d'office, à l'initiative de l'entreprise, la suppression de clauses discriminatoires hommes/femmes en matière d'avantages familiaux ou de réversion 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.

En 2008, l'âge moyen de départ en retraite était de 50 ans et 3 mois pour les agents de conduite et de 55 ans et 2 mois pour les autres agents.

Selon les informations transmises à votre rapporteur par la CPRPSNCF, l'âge moyen au départ en retraite était en 2013 de 51 ans et 11 mois pour les agents de conduite et 56 ans et 6 mois pour les autres agents. La réforme de 2008 a donc commencé à produire des **effets sur les comportements de départ à la retraite des agents de la SNCF**.

Evolution de l'âge moyen de départ à la retraite des agents de la SNCF



Source : CPRPSNCF.

b) La réforme des retraites de 2010 : un recul progressif de deux ans des âges d'ouverture du droit à pension à compter du 1^{er} janvier 2017

Les décrets n° 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 - notamment le recul progressif de deux ans des âges d'ouverture du droit à pension - avec effet à partir du 1^{er} janvier 2017.

La pension de retraite normale, actuellement accordée à partir de l'âge de 55 ans après 25 années de service, sera accordée à partir de 57 ans pour les agents nés à compter du 1^{er} janvier 1967, la durée de service requise étant portée à 27 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 50 ans après 15 ans de service. Elle sera accordée à 52 ans pour les agents nés à compter du 1^{er} janvier 1972, la durée de service requise étant portée à 17 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.

c) Les principales mesures de la loi du 20 janvier 2014 s'appliquent au régime de retraite de la SNCF

Un grand nombre de mesures prévues par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ont été transposées au régime spécial de la SNCF par le décret n°2014-772 du 27 juin 2014 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF, notamment :

- la hausse des cotisations vieillesse salariales et patronales de 0,3 point sur la période 2014-2017 ;
- le report de six mois de la date de revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre, à l'exception des pensions de réforme ;
- l'augmentation progressive de la durée des services et bonifications : l'article 12 du décret 2008-639 a été modifié afin de porter la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de pension à 172 trimestres pour les agents sédentaires nés à partir du 1^{er} janvier 1978 et pour les agents mécaniciens nés à partir du 1^{er} janvier 1981.

2. La part des cotisations représente une part croissante des prestations, ce qui permettra une diminution de la subvention d'équilibre pour la deuxième année consécutive

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de septembre 2014, les charges de la branche vieillesse de la CPRP SNCF ont atteint 5,33 milliards d'euros en 2013, **soit une progression de 1,1 %** par rapport à 2012. Cette évolution s'explique avant tout par la revalorisation des pensions, qui a atteint 1,5 % en moyenne annuelle et est venue contrebalancer le recul des effectifs de pensionnés de - 0,9 %.

L'exercice 2013 a enregistré une hausse des cotisations sociales nettes de 1,9 % en raison de la hausse des taux de cotisations. Sans ces hausses de taux, les cotisations auraient été quasiment stables puisque la baisse du nombre de cotisants a été compensée par la hausse de leurs salaires moyens.

Les prestations de droit direct devraient croître très faiblement en 2014 et 2015, de 0,4 % chaque année. Cette faible progression s'explique principalement par de très faibles niveaux de revalorisations : le décalage au 1^{er} octobre de la date de revalorisation des pensions et les faibles prévisions d'inflation conduiraient à des revalorisations en moyenne annuelle de 0,3 % en 2014 et de 0,2 % en 2015. En revanche, l'évolution de la pension moyenne serait légèrement supérieure à la baisse du nombre de pensionnés, tirant ainsi légèrement à la hausse l'évolution des droits propres. Au total, selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015, les charges de pensions devraient s'élever à **5,284 milliards d'euros en 2015**, après 5,359 milliards en 2014.

Les cotisations sociales croîtraient fortement de 2,6 % en 2014 : la hausse des taux de cotisation et des salaires moyens ferait plus que compenser la baisse du nombre de cotisants. En 2015, la progression des cotisations sociales serait moins forte, puisqu'elle ne serait que de 1,3 % : elle serait toujours portée par la hausse des taux de cotisations.

Grâce à ces hausses de cotisations et à la relative stagnation des charges de pension, **la subvention d'équilibre versée pour 2015 à la CPRP SNCF connaîtrait une diminution de 4,4 % en 2015 (deuxième année de baisse consécutive après celle observée en 2014, qui était la première depuis 2006) pour s'établir à 3 196,1 millions d'euros.**

Figure n° 7 : Compte de résultat de la CRPP SNCF*(en millions d'euros)*

Charges			Produits		
	LFI 2014	PLF 2015		LFI 2014	PLF 2015
Pensions	5 359,4	5 284,0	Cotisations	2 047,6	2 117,8
Gestion administrative	21,7	23,5	Produits financiers et divers	0,0	0,5
Compensations	3,0	5,5	Compensations	0,0	0,0
Allocation supplémentaire vieillesse et invalidité (ASVI)	1,2	0,5	Contribution ASVI	1,2	0,5
Charges financières	5,1	1,4	Subvention de l'Etat	3 341,6	3 196,1
Total des charges	5 390,4	5 314,9	Total des produits	5 390,4	5 314,9

Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2015.*

B. LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP : UNE SUBVENTION D'ÉQUILIBRE EN CONSTANTE AUGMENTATION

1. L'évolution des règles applicables

Le régime spécial des agents de la RATP a été créé par la loi n°48-506 du 21 mars 1948 relative à la réorganisation et à la coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne. Les personnels ont conservé la protection sociale dont ils bénéficiaient auparavant à la Compagnie du Métropolitain de Paris.

En vertu du décret n°2005-1635 du 26 décembre 2005, la gestion des pensions de retraite des agents de la RATP relève, depuis le 1^{er} janvier 2006, de la **caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP)**.

Le financement du régime spécial de retraite de la RATP repose actuellement :

- sur le produit des cotisations des salariés (taux de 12 % en 2013) et de l'employeur (taux de 18,06 % en 2013) ;
- sur un versement de l'Etat qui doit assurer l'équilibre entre les recettes et les charges de la caisse de retraite, selon des modalités définies par une convention financière conclue le 20 décembre 2007.

Figure n° 8 : Evolution des taux de cotisations vieillesse du régime de retraite de la RATP

	2012	2013	2014	2015
Taux de cotisations salariales	12,00 %	12,00 %	12,20 %	12,30 %
Hausse loi retraite janvier 2014	-	-	0,15 %	0,05 %
Hausse AGIRC - ARRCO	-	-	0,05 %	0,05 %
Taux de cotisations patronales	18,01 %	18,06 %	18,45 %	18,76 %

Source : DSS/SDEPF/6A et RATP.

a) Une réforme de 2008 analogue à celle du régime spécial de la SNCF

A l'instar de celui de la SNCF, le régime spécial de la RATP a été réformé en 2008 dans le sens d'une harmonisation avec celui de la fonction publique d'Etat, réformé en 2003, en particulier en alignant progressivement la durée d'assurance applicable dans le régime spécial sur celle du régime de la fonction publique et en appliquant des barèmes de décote et de surcote identiques.

Cette réforme a également indexé les pensions servies par le régime spécial sur les prix à compter du 1^{er} janvier 2009, instauré un dispositif de rachat d'années d'études, supprimé la clause de 15 ans nécessaire pour obtenir un droit statutaire et garanti une égalité de traitement entre les hommes et les femmes au regard de l'ensemble des avantages familiaux du régime.

Elle a également maintenu le bénéfice des bonifications relatives à certaines catégories d'emplois pour les agents dont le recrutement est antérieur au 1^{er} janvier 2009 et défini, pour l'avenir, d'autres modes de prise en compte de la pénibilité tout en assurant celle du handicap conformément aux dispositions de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

b) Un report progressif de deux ans des âges de départ à la retraite qui ne produira ses premiers effets qu'à partir du 1^{er} janvier 2017

Applicable au régime de retraite de la RATP à compter du 1^{er} janvier 2017, la réforme des retraites de 2010 prévoit de reporter l'âge légal et la durée de service de deux ans de façon progressive.

Ainsi, l'âge de départ est porté à 52 ans pour les personnels d'exécution nés à compter de 1972, à 57 ans pour les personnels de maîtrise nés à compter de 1967 et à 62 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 25 à 27 années entre 2017 et 2022.

Cette réforme a également prévu de reconduire des mécanismes de départs anticipés pour les agents handicapés et les carrières longues, d'adapter le mécanisme de l'abaissement de l'âge et de la durée de service au report de l'âge légal et de la durée de service, de supprimer progressivement l'abaissement d'une année par enfant ainsi que le dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants vivants et de rapprocher les règles en matière de minimum de pension sur celles applicables dans le régime général.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'âge moyen au 31 décembre 2013 des nouvelles liquidations de droit direct (1 030 liquidations) était de 55,2 ans. Il était de 54,4 ans en 2012 (1 858 liquidations).

c) Les mesures de la loi du 20 janvier 2014 applicables au régime de retraite de la RATP

Les mesures adoptées dans le cadre de la loi du 20 janvier 2014 ont été transposées au régime de retraite de la RATP par le décret n°2014-688 du 23 juin 2014. Ce décret prévoit notamment l'augmentation progressive de la durée de services et bonifications, le décalage de six mois du 1^{er} avril au 1^{er} octobre de la revalorisation des pensions, à l'exception des pensions de réforme, et la création d'un barème de rachat des années d'études pour les jeunes actifs.

2. Un régime qui connaît une évolution préoccupante dans la mesure où ses prestations croissent à un rythme plus rapide que celui des cotisations, provoquant un recours plus important à la solidarité nationale

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de septembre 2014, les charges nettes du régime ont augmenté en 2013 de 3,8 % par rapport à 2012.

Cette progression, nettement plus faible qu'en 2012, est due à une hausse plus modérée du nombre de bénéficiaires de prestations vieillesse et à une revalorisation des pensions également plus faible.

En 2013, la baisse des cotisants de 0,2 % a eu pour effet une stabilité de la masse salariale qui a entraîné une augmentation modérée des cotisations de 0,4 %.

En 2014, les prestations vieillesse nettes conserveraient une dynamique semblable à celle de 2013 avec **une croissance de 3,5 %** avant de s'infléchir légèrement en 2015 avec **3,1 % d'augmentation**. Ces

évolutions reflètent imparfaitement les pics de départs à la retraite attendus pour 2014 et 2015, avec des effectifs en hausse de 1,1 % puis 0,5 % respectivement. L'absence de revalorisation au 1^{er} octobre, compte tenu du faible taux d'inflation, limite également la progression des prestations versées.

Le transfert au titre de la compensation démographique a augmenté en 2013 (+ 13,3 %) mais devrait se stabiliser en 2014 en raison notamment d'une régularisation en faveur du régime de près de 2 millions d'euros.

Le nombre de cotisants au 1^{er} juillet continuerait de baisser légèrement de 0,3 % en 2014 avant de se stabiliser en 2015. Le montant des cotisations devrait toutefois croître plus rapidement en 2014 et 2015 (+ 3,1 % et + 2,1 %), du fait de la hausse des taux de cotisations prévisionnelles.

En effet, la partie salariale du taux de cotisation augmentera de 0,20 point en 2014 (12,20 % au lieu de 12 %) et de 0,10 point en 2015 (20,30 %), tandis que la partie patronale devrait progresser de 0,39 point en 2014 (18,45 % au lieu de 18,06 %) et 0,31 point en 2015 (18,76 %).

Hors contribution d'équilibre de l'Etat, le solde de la branche vieillesse est structurellement très déficitaire (- 612 millions d'euros en 2013 après - 575 millions d'euros en 2012). Il pourrait atteindre 659 millions d'euros en 2015.

Au total, la subvention d'équilibre que recevra la RATP sera de **643 millions d'euros, en hausse de 1,4 % par rapport à 2014**. Elle couvrira **58 %** des prestations versées par le régime.

Figure n° 9 : Comptes prévisionnels de la CRP RATP

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	LFI 2014	PLF 2015		LFI 2014	PLF 2015
Pensions	1 063,9	1 082,2	Cotisations	445,7	465,1
Compensations	21,7	26,3	Autres produits	0,4	0,7
Charges techniques	0,4	0,5	Subvention de l'Etat	618,5	643,2
Total des charges	1 086,0	1 109,0	Total des produits	1 086,0	1 109,0

Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2015.*

C. LES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SNCF ET DE LA RATP, DES RÉGIMES ENCORE TROP ÉLOIGNÉS DU DROIT COMMUN DE LA FONCTION PUBLIQUE

Comme l'a rappelé précédemment votre rapporteur, les relèvements des bornes d'âge pour les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP ne s'effectueront que **progressivement** et **seulement à compter de 2017**, alors qu'ils ont commencé dès 2010 et s'achèveront précisément en 2017 pour les salariés et pour les autres fonctionnaires.

Nos compatriotes admettent de moins en moins l'existence de statuts particuliers qui leur paraissent **excessivement avantageux**.

Or, si le métier de cheminot était incontestablement pénible au XIX^{ème} ou au début du XX^{ème} siècle, c'est sans doute **moins évident** au XXI^{ème} siècle, en particulier pour les agents autres que les mécaniciens.

Dès lors, solliciter tous les ans la solidarité nationale pour financer près de **60 %** des prestations versées par ces régimes de retraite n'est pas sans poser **quelques problèmes d'équité**.

Une **accélération du relèvement des bornes d'âge pour les agents de la SNCF et de la RATP** serait donc, selon votre rapporteur, de nature à rendre **plus légitime** la subvention que verse l'Etat chaque année à leurs régimes de retraite.

D. LES RÉGIMES DES ANCIENS SERVICES PUBLICS DE TRANSPORT : DES RÉGIMES EN VOIE D'EXTINCTION

La mission « Régimes sociaux et de retraite » finance cinq régimes fermés d'anciens services publics de transport de métropole et d'outre-mer. Il s'agit de régimes de retraite en voie d'extinction auxquels l'Etat s'est substitué pour assurer le versement des prestations.

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 des 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 (*cf. infra*).

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

Le Fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires est l'héritier de l'ex-caisse autonome mutuelle de retraite (CAMR) des agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général, d'intérêt local et des tramways. Il est géré depuis 1992 par le département des régimes intégrés ou adossés de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).

Le régime a été mis en extinction à compter du 1^{er} octobre 1954. Il ne compte plus aucun cotisant depuis 1997 mais environ 8 000 titulaires de pensions de vieillesse et d'invalidité. Les nouveaux salariés du secteur relèvent du régime général de sécurité sociale et du régime complémentaire géré par la caisse autonome de retraite complémentaire et de prévoyance du transport (Carcept).

La loi de finances pour 2012 prévoyait une subvention de l'Etat de 23 millions d'euros au fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires. Cette contribution visait à compenser en partie le déficit de l'ex-CAMR résultant de sa sortie du champ de la compensation spécifique en 2009 du fait de son passage sous le seuil de 5 000 pensionnés de droit direct.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a intégré complètement le fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires au sein du régime général, si bien que depuis 2013 la participation de l'Etat n'est plus requise.

En 2015, comme en 2014 et 2013, sont seuls inscrits dans la mission les **crédits correspondant à l'activité des « petits cheminots » avant 1954**. Elle est financée par chaque collectivité concédante, à savoir l'Etat pour le chemin de fer de la Mure et l'Etat (à hauteur de 0,825 %), le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon pour les transports en commun de la région lyonnaise.

Au titre des retraites des anciens agents de ces deux réseaux, le projet de loi de finances pour 2015 comporte un crédit de **47 037 euros** (contre 52 736 euros en 2014) correspondant aux pensions de **122 personnes** en 2015 (contre 138 en 2014).

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

L'Etat garantit et assume les charges de pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer. Le montant de cette prise en charge connaît une **baisse continue du fait de l'extinction progressive des régimes**.

Au total, le nombre de personnes concernées sera de **5 285 en 2015** après 5 784 en 2014.

Pour 2015, le projet de loi de finances prévoit une subvention de **41,36 millions d'euros (après 45,89 millions d'euros en 2014)**, répartie comme suit :

- **40,7 millions d'euros** correspondant aux pensions de **5 269 anciens agents** des chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger-Méditerranée, qui sont gérées par la CPRP de la SNCF ;

- **620 000 euros** correspondant aux pensions de **102 anciens agents** des transports urbains tunisiens et marocains qui sont gérées par la CRP de la RATP ;

- **62 963 euros** correspondant aux pensions de **14 anciens agents** du chemin de fer Franco-éthiopien qui sont gérées par la Caisse des dépôts.

E. LES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES AU TRANSPORT ROUTIER

1. Le congé de fin d'activité des conducteurs routiers

Le congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs du transport routier de marchandises et de voyageurs a été créé à la fin des années 1990 par voie d'accords de branche. Sa gestion relève de deux organismes paritaires réunissant employeurs et salariés, le Fonds de gestion du congé de fin d'activité (Fongecfa) pour le transport routier de marchandises et l'Association de gestion du congé de fin d'activité (Agecfa) pour le transport routier de voyageurs.

L'accord sur le congé de fin d'activité (CFA) du 28 mars 1987, pris dans le cadre de la convention collective nationale des transports routiers et activités auxiliaires du transport (CCNTR), spécifie que toute cessation d'activité d'un salarié dans les conditions prévues à cet accord doit donner lieu, dans l'entreprise qui employait le bénéficiaire du CFA, à l'embauche d'un jeune de moins de 30 ans dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée à temps plein ou, à défaut, d'un conducteur quel que soit son âge.

L'accord du 2 avril 1998 instituant le congé de fin d'activité des conducteurs du transport routier de voyageurs établit un dispositif analogue en demandant cependant aux employeurs de privilégier le passage à temps complet des conducteurs à temps partiel puis, à défaut, l'embauche de jeunes de moins de 30 ans.

Le bénéficiaire du CFA perçoit une allocation représentant 75 % du salaire antérieur. Initialement, le CFA bénéficiait aux salariés âgés d'au moins 55 ans et comptabilisant 25 ou 30 ans d'ancienneté selon qu'ils assuraient le transport de marchandises ou de voyageurs.

Les congés attribués entre 55 et 57,5 ans sont pris en charge par les partenaires sociaux (à hauteur de 60 % par les employeurs et de 40 % par les salariés). En revanche, l'Etat finance 80 % des allocations des conducteurs dont l'âge est compris entre 57,5 ans et 60 ans et des cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse afférentes, les partenaires sociaux prenant à leur charge les 20 % d'allocation restants, la cotisation de retraite complémentaire ainsi que le coût de gestion.

Les deux accords précités ont été modifiés par un nouvel accord conclu entre les partenaires sociaux de la branche le 30 mai 2011. Cet accord tire les conséquences de la réforme des retraites de 2010 et poursuit deux objectifs :

- permettre aux bénéficiaires du congé de fin d'activité au 1^{er} juillet 2011 de voir leur droit au CFA prolongé jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à une pension de retraite ;
- reporter, pour les conducteurs qui n'avaient pas atteint 55 ans le 1^{er} juillet 2011, de 55 à 57 ans l'âge d'entrée en CFA (à l'exclusion des « carrières longues » pour lesquelles l'ouverture des droits était maintenue à 55 ans, sous réserve du nombre d'années de conduite).

De nouveaux accords du 11 mars 2014 portant aménagement du dispositif du congé de fin d'activité du transport de marchandises :

- portent progressivement de 25 à 26 ans le nombre d'années requis pour bénéficier du régime sur la période du 1^{er} avril 2014 au 1^{er} avril 2015 ;
- introduisent l'obligation du remplacement d'un salarié par un salarié cotisant au dispositif CFA dans le cadre des contreparties d'embauche ;
- plafonnent le montant de l'allocation à une fois le plafond annuel de la sécurité sociale, contre une fois et demie précédemment ;
- suppriment la dérogation « carrières longues » introduite par l'accord du 30 mai 2011.

Sur le fondement de ces éléments, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une subvention de l'Etat de **153,1 millions d'euros**, contre 107 millions d'euros en 2014 et 2013 et 87,5 millions d'euros en 2012. Pour l'année 2015, le nombre de bénéficiaires devrait se situer **entre 8 200 et 8 600 pour le Fongecfa et entre 1 000 et 1 100 pour l'AGECFA.**

2. Le complément de retraite des conducteurs routiers

En vertu du décret n° 55-1297 du 3 octobre 1955, l'Etat finance intégralement *via* la Caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport (CARCEPT) un complément de pension aux salariés partis à la retraite avec un nombre insuffisant de trimestres pour bénéficier d'une pension complète du régime général ainsi que le remboursement des trimestres manquants, aux salariés sortant d'un congé de fin d'activité.

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

Selon les estimations figurant dans le projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2015, le nombre de personnes concernées sera de **715** en 2015, soit **375** au titre du complément de retraite et **340** au titre du remboursement de trimestres manquants (pour 2014, 425 personnes étaient concernées par le complément retraite et 597 par le remboursement de trimestres manquants).

A ce titre, le présent projet de loi prévoit une dotation de **2,42 millions d'euros pour l'année 2015**, un montant identique à celui qui était prévu pour les deux exercices précédents. Une décrue du régime est prévue à l'horizon 2017.

III. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS

Le programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » retrace la subvention d'équilibre versée par l'Etat à l'Etablissement national des invalides de la marine (Enim) au titre du risque vieillesse. Il est doté de **853 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2015, contre 825,5 millions d'euros en 2014, soit **une hausse de 3,3 %** par rapport à 2014.

A. LES SPÉCIFICITÉS DU RÉGIME DES MARINS

1. Un régime ancien dont la gestion est assurée par l'Enim

Les marins français bénéficient d'un régime de sécurité sociale dont la création remonte au règne de Louis XIV et qu'ils ont conservé en 1945 au moment de la généralisation de la sécurité sociale.

Ce régime est géré par l'Etablissement national des invalides de la marine (Enim), établissement public dont les règles de fonctionnement sont définies par le décret n° 2010-1009 du 30 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'Enim, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2010.

Relèvent de l'Enim :

- les marins des cultures marines, les marins embarqués sur les navires de commerce, pêche, plaisance, ainsi que les marins autorisés à valider des services à terre (qu'ils soient salariés, artisans, chefs d'entreprise ou travailleurs indépendants) ;
- les élèves de l'enseignement maritime (écoles nationales de la marine marchande, lycées professionnels maritimes) ;
- les marins devenus pensionnés ;
- leurs ayants droit.

La gestion de la branche vieillesse du régime des marins est assurée par la caisse de retraite des marins régie par le code des pensions de retraite des marins¹. L'Enim conduit en outre une action sanitaire et sociale par le service de prestations extralégales aux marins, pensionnés et à leurs ayants droit et par des subventions versées aux institutions sociales œuvrant dans les domaines de l'amélioration des conditions de vie des gens de mer et de la prévention des risques liés à leur activité.

¹ L'Enim prend en charge les risques maladie, maternité, invalidité, décès et accidents du travail par l'intermédiaire de la caisse générale de prévoyance. La branche famille est, quant à elle, gérée par la caisse maritime d'allocations familiales rattachée au régime général.

Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2015 signée avec l'Etat, le régime des marins est amené à poursuivre ses efforts de maîtrise de ses frais de fonctionnement. Le schéma d'emploi de l'Enim prévoit notamment une **réduction de 16 % de ses effectifs en quatre ans**, soit la suppression de 70 équivalents temps plein entre 2012 et 2016.

2. Des règles de fonctionnement particulières, adaptées à la pénibilité et à la dangerosité du métier de marin

L'assiette de calcul des cotisations sociales des marins, dont l'Enim assure le recouvrement, est constituée par le salaire forfaitaire journalier de la catégorie de navire concernée, multiplié par le nombre de jours de service accomplis. Le salaire forfaitaire est revalorisé au 1^{er} avril de chaque année et défini à partir du classement catégoriel du marin, lui-même déterminé sur la base de la fonction exercée à bord et des caractéristiques du navire (il existe vingt catégories au total).

Les salaires forfaitaires servent également d'assiette au calcul des prestations servies, notamment les pensions de retraite.

La cotisation patronale, qui incombe aux propriétaires, armateurs ou employeurs, varie selon le statut du marin, la taille du navire et le genre de navigation. En revanche, le taux de la part salariale est unique et s'élève à 12,10 % du salaire forfaitaire catégoriel (1,25 % pour la caisse générale de prévoyance et 10,85 % pour la caisse de retraite des marins).

Il convient de noter que diverses mesures d'exonérations de cotisations patronales ont été mises en place au cours du temps pour les navires de commerce et pour les navires de pêche, afin de permettre aux employeurs de faire face à la concurrence internationale. Ces exonérations sont intégralement prises en charge par le budget de l'Etat.

Eu égard aux difficultés particulières du métier de marin, en particulier la pénibilité et la dangerosité, ce régime de retraite n'a pas été concerné par les réformes intervenues en 2008 et 2010. L'âge normal d'ouverture des droits est donc toujours de 55 ans lorsque la carrière maritime accomplie représente au moins 15 ans de service. Lorsque la durée de service est comprise entre 3 mois et 15 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 50 ans lorsque le marin réunit au moins 25 annuités ou à 52,5 ans lorsqu'il en réunit 37,5.

En pratique, peu de marins effectuent une carrière complète sous ce statut et la durée moyenne retenue à la liquidation de la pension est d'environ 20 annuités.

Les mesures adoptées dans le cadre de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ne s'appliquent pas non plus au régime des marins à l'exception de celles relatives au décalage de la date de revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre et des nouvelles règles du cumul emploi-retraite.

Selon le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi, l'âge moyen de départ en retraite des marins était de 58,4 ans en 2013. Il est supérieur à l'âge normal de départ en retraite en raison de la part importante des pensions spéciales accordées aux marins disposant de moins de 15 ans de service au titre de l'Enim mais qui ne sont accordées qu'à partir de l'âge de 60 ans.

Depuis 1995, la durée d'activité au titre du régime (20,5 ans en 2012) connaît une baisse constante tandis que la durée de perception (22 ans en 2012) s'accroît.

B. UN RÉGIME QUI ACCUSE DES DÉFICITS CROISSANTS EN RAISON DE SON DÉSÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE ET QUI EST FINANCÉ À 76 % PAR LA SUBVENTION DE L'ÉTAT

Hors contribution de l'Etat, le régime de retraite de l'Enim est très largement déficitaire. Ce déficit structurel, qui avoisine 900 millions d'euros, s'explique par un ratio démographique (rapport du nombre de cotisants au nombre de pensionnés) fortement défavorable et en constante diminution, puisqu'il est passé en dessous de 0,30 en 2009 et a atteint 0,23 en 2014.

D'après la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de septembre 2014, les prestations sociales nettes versées par l'Enim ont faiblement augmenté en 2013 de 0,3 %, après une hausse de 0,5 % en 2012, notamment du fait d'une moindre revalorisation des pensions.

Les cotisations sociales nettes ont augmenté de 5,1 % en 2013, contrastant avec une baisse de 5,4 % en 2012. Cette hausse résulte notamment d'une revalorisation des salaires forfaitaires. La hausse du montant des transferts de compensation de 7 millions d'euros en 2013 a tiré à la hausse les produits techniques et permis de couvrir une partie de l'augmentation des charges nettes du régime.

Les prestations sociales nettes diminueraient de 1,2 % en 2014 et de 1,1 % en 2015, conformément à la baisse tendancielle des effectifs, mais aussi du fait de la moindre revalorisation des pensions (0,33 % en 2014 et 0,22 % en 2015 en moyenne annuelle) et de la diminution de la pension moyenne. Ce dernier phénomène s'observe depuis plusieurs années : il résulte d'une baisse des durées moyennes de carrière propres au régime puisqu'un nombre croissant de personnes liquident leurs droits en ayant atteint moins de 15 ans de cotisations dans le régime.

En 2014, les cotisations, impôts et produits affectés nets diminueraient de 2,3 %. En particulier, les cotisations sociales nettes diminueraient de 1,9 % car la baisse continue du nombre de cotisants conduit à une réduction de l'assiette forfaitaire sur laquelle sont assises les cotisations salariales. De même, les prises en charge d'exonération seraient en baisse de 1,1 %. Le moindre transfert de compensation viendrait renforcer la diminution des cotisations sociales, conduisant à une baisse des produits nets de 2 % en 2014.

En 2015, les produits nets hors subvention d'équilibre seraient quasi-stables, permettant à la branche de réduire son besoin de financement de 16 millions d'euros (852 millions d'euros après 868 millions d'euros prévus en 2014) mais pas la subvention d'équilibre de l'Etat qui atteindra **853 millions d'euros en 2015, en hausse de 3,3 % par rapport à 2014**, et qui couvrira près de **76 % des recettes de la branche**.

Figure n° 10 : Comptes prévisionnels de la branche vieillesse du régime des marins

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	LFI 2014	PLF 2015		LFI 2014	PLF 2015
Prestations légales vieillesse	1 080,85	1 070,71	Cotisations	115,00	115,00
Action sanitaire et sociale	5,68	5,21	Compensations	80,19	80,00
Participations, contributions et régularisations	5,00	3,00	Prise en charge de cotisations	41,00	41,00
Charges exceptionnelles	0,50	0,50	Autres recettes	10,65	10,65
Dotation aux provisions	9,92	9,92	Subvention d'équilibre	825,50	852,95
Dépenses de fonctionnement courant	10,67	10,26	Prélèvement sur les réserves	40,29	-
Total des charges	1 112,63	1 099,60	Total des produits	1 130,94	1 122,00

Source : Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2015.

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

Le programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers » regroupe les subventions d'équilibre versées par l'Etat à quatre régimes en voie d'extinction (le régime spécial de retraite de l'Imprimerie nationale s'est éteint fin 2013 avec le décès de son dernier pensionné). Ces subventions se limitent à accompagner le déclin rapide du nombre de pensionnés, les paramètres de ces régimes ne pouvant plus être modifiés.

Le principal d'entre eux est le régime des **mines**, qui représente **89 % des crédits du programme 195** et **21 % des crédits de la mission**. Sont également concernés les régimes de retraite de la Seita ainsi que ceux des régies ferroviaires d'outre-mer et de l'office de radiodiffusion et de télévision française (ORTF).

Ce programme est doté de **1,525 milliard d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2015, un montant en légère diminution par rapport aux crédits ouverts en 2014 (1,557 milliard d'euros), en raison de la baisse tendancielle du nombre de pensionnés et de l'absence de revalorisation significative des pensions prévue pour 2015.

A. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES, UN RÉGIME EN EXTINCTION FINANCÉ À 82 % PAR L'ETAT

1. Un régime ancien pour un métier particulièrement pénible

Compte tenu de la pénibilité de ce métier, la protection sociale des mineurs a fait l'objet de mesures spécifiques dès le règne d'Henri IV. Par la suite, une loi de 1894 a rendu obligatoire la création par les employeurs d'une retraite pour les mineurs. La caisse autonome de retraites des ouvriers mineurs pour le risque vieillesse a été créée par une loi de 1914 puis le décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 a fondé le régime actuel de sécurité sociale dans les mines.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, la gestion opérationnelle de l'assurance vieillesse et invalidité ainsi que du recouvrement des cotisations du régime spécial de sécurité sociale des mines est assurée par la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre d'une convention d'objectifs et de gestion dont la dernière en date couvre la période 2012-2015.

En vertu du décret n° 2010-975 du 27 août 2010, le régime n'accueille plus de ressortissant depuis le 1^{er} septembre de la même année, seuls les ressortissants affiliés avant cette date étant éligibles aux prestations servies. Lors de sa mise en extinction, le régime ne comptait qu'un peu plus de 6 000 actifs cotisants pour plus de 330 000 pensionnés. **En 2015, le régime devrait compter 286 727 pensionnés, dont 151 473 de droit direct, pour seulement 2 567 cotisants.** En 2050, le régime ne comporterait plus aucun actif cotisant et compterait environ 35 300 pensionnés, dont 10 100 pensionnés de droit direct.

L'âge légal d'ouverture du droit à la retraite est fixé à 55 ans. Toutefois, les assurés réunissant au moins 30 annuités de service peuvent liquider leur pension entre 50 et 54 ans en fonction du nombre d'années au cours desquelles ils ont effectué des travaux du fond. **En 2013, l'âge moyen de départ en retraite était de 57,7 ans.**

Le montant de la retraite dans le régime des mines est proportionnel à la durée des services effectués, et non pas au salaire. La durée moyenne d'activité constatée au titre du régime des mines pour les retraités dont la pension a pris effet en 2013 est de 12 ans. La durée moyenne de perception des pensions constatée en 2013 est de 25 ans en droit direct et de 12 ans en droit dérivé.

2. La baisse du nombre de pensionnés entraîne une diminution progressive des charges du régime ainsi que de la subvention d'équilibre de l'Etat

Le régime de retraite des mines continue de percevoir le produit de cotisations sociales aux taux de 7,85 % pour la part salariale et de 7,75 % (plafonné) et de 1,60 % (déplafonné) pour la part patronale.

Mais ces cotisations sociales ne représentent plus **qu'à peine 1 % des produits nets de la branche** et devraient continuer à baisser de 11,4 % par an en moyenne sur la période 2012-2025.

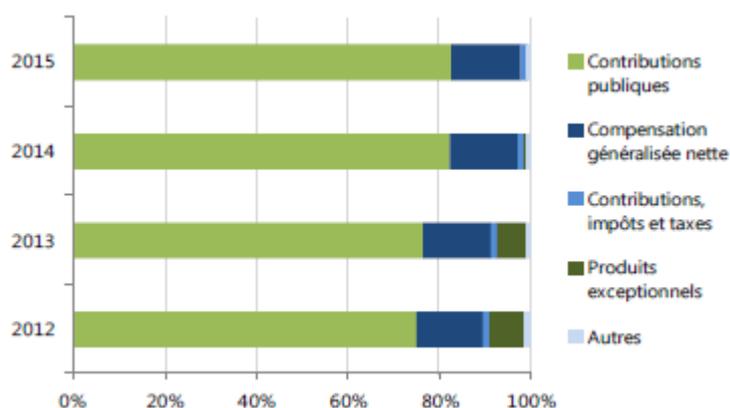
Dès lors, les principales recettes de la branche proviennent des transferts de compensation démographique et de la subvention d'équilibre versée par l'Etat, qui représenteront respectivement 16 % et 82 % des produits en 2015.

Les produits de plus-values immobilières de cessions provenant de la vente d'une partie du patrimoine immobilier de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) qui avait été constitué pour garantir les retraites du régime minier ont été particulièrement élevés en 2012 avec 137 millions d'euros. Mais ils ont diminué de 20,6 % en 2013 à 108,5 millions d'euros et, à compter de 2014, quasiment plus aucune cession immobilière ne permettra d'accroître les produits de la branche.

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de septembre 2014, les prestations légales vieillesse servies par le régime des mines ont diminué de 0,7 % en 2012 puis de 2 % en 2013. Cette baisse structurelle s'explique par le vieillissement de la population du régime : en l'absence de nouvelles entrées, la population de bénéficiaires diminue chaque année au rythme des sorties, soit une baisse de 3,1 % par an en moyenne entre 2012 et 2015. Cette tendance à la baisse, combinée à une faible revalorisation des pensions, devrait se poursuivre en 2014 et en 2015, entraînant une diminution de la masse des prestations vieillesse de 3,2 % en 2014 puis de 3,4 % en 2015.

Le régime recevra en 2015 une subvention de l'Etat de **1,36 milliard d'euros**, une somme **en recul de 2 %** par rapport à 2014, là aussi en raison de la diminution progressive du nombre de pensionnés.

Figure n° 11 : Evolution de la structure des produits du régime spécial de retraite des mines sur la période 2012-2015



Source : DSS/SD-EPF/6A et Caisses des dépôts et consignation

Figure n° 12 : Compte de résultat du régime de retraite des mines

(en millions d'euros)

	Charges		Produits		
	2014 (Prévision)	2015 (PLF)	2014 (Prévision)	2015 (PLF)	
Prestations légales	1 628,1	1 567,6	Cotisations sociales	16,3	14,9
Prestations extralégales	25,2	24,0	CSG, impôts et taxes affectées	4,7	4,8
Financement fonds et organismes	5,6	3,1	Contribution du programme 195	1 385,9	1 356,7
Dotations aux provisions	4,3	4,2	Transferts entre organismes	274,7	260,4
Charges financières	3,9	4,0	Reprises sur provisions	4,0	4,0
Personnel	3,1	3,0	Produits immobilier	0,0	0,0
Rémunération Caisse des dépôts	20,5	19,8	Autres produits	0,6	0,4
Autres charges de fonctionnement	16,8	16,3	Produits exceptionnels	7,9	5,3
Dotations aux provisions	4,3	4,3			
Charges exceptionnelles	0,2	0,2			
Total des charges	1 712,0	1 646,5	Total des produits	1 694,1	1 646,5

Source : Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2015.

B. LES AUTRES RÉGIMES FERMÉS

1. Le régime de retraite de la Seita, un régime dont la subvention d'équilibre de l'Etat constitue la ressource quasi-exclusive

Le régime spécial de retraite des employés de l'ex-société nationale industrielle des tabacs et allumettes (Seita), dont la création remonte à 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. Seuls les personnels titulaires en fonction avant la date d'entrée en vigueur de cette loi sont demeurés bénéficiaires du régime. Sa gestion opérationnelle est confiée à l'association pour la prévoyance collective (APC).

Lors de la privatisation de l'entreprise en 1993, l'Etat s'est engagé à assurer l'équilibre de son régime spécial de retraite après perception de la cotisation annuelle libératoire et du versement le 6 février 1995 d'une soulte d'une valeur de 61 millions d'euros qui couvrait environ 3,5 % des engagements de retraite du régime évalués à l'époque à 1,8 milliard d'euros sur la base d'un taux d'actualisation de 4,5 %. La réserve ainsi constituée et utilisée depuis 1995 a été intégralement mobilisée début 2012 sur décision de l'Etat, ce qui ne remet nullement en cause l'engagement de ce dernier de couvrir les besoins en financement du régime.

Au 1^{er} janvier 2014, le régime comptait **111 cotisants actifs** (- 32 % par rapport au 1^{er} janvier 2013) **et 9 484 pensionnés** (- 1,3 % par rapport à 2013, dont 2 663 en droit dérivé). En 2013, il a enregistré 240 nouveaux pensionnés de droit direct dont l'âge moyen de départ en retraite était de 60 ans et 1 mois. La durée moyenne de perception de la pension par les personnes décédées en 2013 a été pour les droits directs de 26 ans et 10 mois (314 décès en 2013) et pour l'ensemble de la population de 23 ans (488 décès en 2013).

Le régime se verra attribuer en 2015 une subvention d'équilibre de **165,33 millions d'euros**, contre 168,02 millions d'euros en 2014. La subvention d'équilibre de l'Etat représente 99,6 % des ressources du régime en 2015, puisqu'il ne dispose plus que des cotisations comme ressources propres, après avoir cessé de bénéficier de la compensation démographique spécifique aux régimes spéciaux depuis 2012.

Figure n° 13 : Compte de résultat de la branche vieillesse du régime de la Seita

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	2014 (PLF)	2015 (PLF)		2014 (PLF)	2015 (PLF)
Pensions	170,62	169,59	Cotisations	3,00	0,66
Frais de gestion	0,40	0,40	Subvention de l'Etat	168,02	165,33
Total des charges	171,02	165,99	Total des produits	171,02	165,99

Source : Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2015.

2. Le régime spécial de l'Imprimerie nationale : un régime définitivement éteint

Le régime spécial de retraite du personnel de l'Imprimerie nationale finançait les pensions des personnels qui n'avaient pas opté pour le statut d'ouvrier d'Etat. Il s'agissait d'un régime fermé (il ne comptait plus aucun actif cotisant), géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Son dernier pensionné étant décédé en décembre 2013, aucune subvention du programme 195 n'est donc prévue au titre de l'année 2015.

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

La caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer (CRRFOM) est gérée depuis 1993 par la Caisse des dépôts et consignations.

Ce régime fermé en extinction ne compte plus au 1^{er} juillet 2014 que **155** pensionnés de droit direct et de droit dérivé.

En 2014, le montant de la subvention de l'Etat inscrit dans le projet de loi de finances s'élevait à 3,4 millions d'euros. Pour 2015, la subvention à la CRRFOM a été ramenée à **2,7 millions d'euros** compte tenu de la diminution de nombre de bénéficiaires.

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

Le régime de l'ORTF, régime fermé en extinction, ne compte plus que **143 affiliés** au 1^{er} juillet 2014.

La subvention d'équilibre inscrite dans le projet de loi de finances pour 2015 s'élève à **320 000 euros**, après 460 000 euros en 2014. Elle permet de couvrir le montant des pensions de retraite et des rentes d'accidents du travail ainsi que les frais de l'Association pour la prévoyance collective (APC) qui assure la gestion de ce régime de retraite.

*

* *

Réunie le 19 novembre 2014, la commission, suivant l'avis de son rapporteur, a donné un avis favorable à la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 26 novembre 2014, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport pour avis de Mme Agnès Canayer sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2015.

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – La mission « Régimes sociaux et de retraite » regroupe les subventions d'équilibre que l'État verse à onze régimes spéciaux de retraite en situation de déséquilibre démographique. Ces régimes comptent environ 739 000 pensionnés. Huit d'entre eux sont des régimes fermés : ils n'accueillent plus de nouveaux affiliés. Parmi ces huit régimes, six ne comptent plus le moindre cotisant.

La mission regroupe trois programmes :

- le programme 198 relatif aux « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », qui comprend les subventions versées à la branche vieillesse des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, mais aussi celles que reçoivent toute une série de petits régimes en voie d'extinction, tels que celui des chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger Méditerranée, celui des transports urbains tunisiens et marocains ou bien encore celui du Réseau Franco-éthiopien. Ce programme 198 regroupe aussi les crédits affectés au congé de fin d'activité et au complément de retraite des conducteurs routiers. Il représente à lui seul 68 % des crédits de la mission ;

- le programme 197 relatif aux « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » comprend uniquement la subvention d'équilibre versée par l'Etat à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (Enim), qui gère l'un des plus anciens régimes de sécurité sociale en France, puisque sa fondation remonte au règne de Louis XIV. Il représente 13 % des crédits de la mission ;

- le programme 195 relatif aux « Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers », enfin, regroupe les crédits consacrés à des régimes en extinction rapide et aux caractéristiques démographiques extrêmement dégradées, tels que le régime des mines, celui de la Seita ou bien encore celui de l'ORTF. Il représente 19 % des crédits de la mission. Le régime de retraite de l'Imprimerie nationale ne figure plus parmi les bénéficiaires de ce programme, dans la mesure où son dernier pensionné est décédé en décembre 2013.

Comme je l'ai dit au début de mon intervention, l'ensemble de ces régimes spéciaux, qui sont pour la plupart anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale, se caractérisent par un fort déséquilibre entre leur nombre de cotisants et leur nombre de pensionnés, ce qui explique leur déficit structurel chronique, hors subvention de l'État.

Alors que le rapport « cotisants/retraités » du régime général est de 1,3 - chiffre déjà faible -, il n'est que de 0,89 pour le régime de la RATP, de 0,57 pour celui de la SNCF et de 0,23 pour celui des marins. Ceux du régime des mines et de la Seita atteignent quant à eux à peine 0,01 ! Dans l'incapacité de s'autofinancer, ces régimes doivent faire appel à la solidarité nationale.

Alors que les crédits de la mission n'avaient cessé d'augmenter ces dernières années - + 46 % de croissance entre 2006 et 2013 - à mesure que la situation démographique des régimes subventionnés se dégradait avec l'arrivée à la retraite des classes nombreuses du « baby-boom », ils ont légèrement diminué depuis deux ans. Ils reculent ainsi de 1,5 % en 2015 par rapport à 2014 (après une baisse de 1,6 % en 2014 par rapport à 2013) pour atteindre la somme de 6,4 milliards d'euros.

Quatre séries de facteurs devraient contribuer à cette légère diminution des crédits : la forte baisse des prestations servies par les régimes fermés ou quasi-éteints ; la moindre revalorisation des pensions de retraite attendue pour 2015 en raison du ralentissement de l'inflation ; l'impact des mesures de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, en particulier le report de six mois de la date de revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre ; les efforts d'économies de gestion entrepris par certains régimes.

En dépit de cette baisse des crédits observée pour la deuxième année consécutive, force est de constater que le poids financier de cette mission a considérablement augmenté au cours des huit dernières années. Dès lors, quelle stratégie adopter afin de faire diminuer durablement ses crédits ?

En ce qui concerne les régimes fermés, qui ne comptent plus, ou presque plus, de cotisants, une éventuelle modification des taux de cotisations ou des bornes d'âge n'aurait aucun sens : l'État ne peut qu'accompagner leur extinction progressive.

Pour les régimes de retraite des agents de la SNCF et de la RATP, en revanche il apparaît indispensable, j'y reviendrai dans un instant, de poursuivre la stratégie mise en œuvre depuis 2008 d'un alignement progressif des paramètres de leurs régimes spéciaux sur ceux du régime de la fonction publique.

J'en viens à présent à l'analyse des principaux régimes de retraite qui bénéficient des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite », à savoir ceux de la SNCF, de la RATP, de l'Enim et des mines.

La caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF recevra cette année une subvention de 3,2 milliards d'euros, soit la moitié des crédits de la mission. Cette subvention, qui couvre 60 % du montant des prestations versées par le régime, est en diminution de 4,4 % par rapport à 2014, en raison de la

stagnation des prestations versées et de la forte progression des cotisations sociales. Elle demeure toutefois très élevée. La subvention que recevra la RATP, dont le ratio démographique est nettement moins défavorable que celui de la SNCF, sera de 643 millions d'euros, en hausse de 1,4 % par rapport à 2014. Elle couvre 58 % des prestations versées par le régime.

Comme vous le savez, mes chers collègues, les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP sont avantageux par rapport au droit commun. L'âge moyen de départ à la retraite des nouveaux pensionnés de la SNCF était ainsi de 56 ans et 1 mois en 2013, les conducteurs partant à 51 ans et 11 mois et les autres agents à 56 ans et 6 mois. Celui des agents de la RATP était de 55 ans et 3 mois. Ces âges de départ effectif à la retraite s'élèvent progressivement d'année en année mais restent très inférieurs à ceux constatés en moyenne pour le reste de la population.

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 et de la RATP.

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 et le montant des pensions est désormais indexé sur l'évolution des prix.

En outre, la réforme des retraites de 2010 a relevé de 2 ans à partir du 1^{er} janvier 2017 l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite et la durée de service requise pour l'obtention d'une pension :

- pour les mécaniciens de la SNCF, la pension de retraite actuellement accordée à partir de l'âge de 50 ans après 15 ans de service sera accordée à partir de 52 ans pour les agents nés à compter de 1972, la durée de service requise étant portée à 17 ans de service à partir du 1^{er} janvier 2022.

- pour les autres agents de la SNCF (les agents « sédentaires »), la pension de retraite actuellement accordée à partir de l'âge de 55 ans après 25 années de service, sera accordée à partir de 57 ans pour les agents nés à compter de 1967, la durée de service requise étant portée à 27 ans de service à partir du 1^{er} janvier 2022 ;

- pour les agents de la RATP, l'âge de départ sera porté à 52 ans pour les personnels d'exécution nés à compter de 1972, à 57 ans pour les personnels de maîtrise nés à compter de 1967 et à 62 ans pour les cadres nés à compter de 1962 à partir du 1^{er} janvier 2017, la durée minimale de service pour l'attribution des pensions des personnels d'exécution et de maîtrise étant progressivement portée de 25 à 27 années entre 2017 et 2022.

Comme vous le voyez, mes chers collègues, ces relèvements des bornes d'âge ne s'effectueront que progressivement et seulement à compter de 2017.

Vous n'ignorez pas cependant que nos compatriotes supportent de plus en plus mal les statuts particuliers qui leur paraissent excessivement avantageux. Or, si le métier de cheminot était incontestablement pénible au XIX^{ème} ou au début du XX^{ème} siècle, c'est sans doute moins évident au XXI^{ème} siècle, en particulier pour les agents autres que les mécaniciens.

Dès lors, solliciter tous les ans la solidarité nationale pour financer près de 60 % des prestations versées par ces régimes de retraite n'est pas sans poser quelques problèmes d'équité. Une accélération du relèvement des bornes d'âge pour les agents de la SNCF et de la RATP me paraîtrait de nature à rendre plus légitime la subvention que verse l'Etat chaque année à leurs régimes de retraite.

Les situations respectives des régimes de l'Enim et des mines sont bien différentes de celles des deux régimes que je viens d'évoquer devant vous et appellent moins de commentaires de ma part.

La subvention d'équilibre que versera l'Etat à l'Enim en 2015 s'élèvera à 853 millions d'euros, contre 825,5 millions d'euros en 2014, soit une hausse de 3,3 %. Elle couvre 78 % des prestations versées par le régime.

Eu égard aux difficultés particulières du métier de marin, en particulier la pénibilité et la dangerosité, le régime de retraite géré par l'Enim est resté à l'écart des réformes intervenues en 2008 et 2010, comme de la plupart des mesures prévues par celle de 2014. L'âge normal d'ouverture des droits est ainsi de 55 ans lorsque la carrière maritime accomplie représente au moins 15 ans de service.

L'âge moyen de départ en retraite est actuellement d'environ 58,4 ans. Il est supérieur à l'âge normal de départ en retraite en raison de la part importante des pensions spéciales accordées aux marins disposant de moins de 15 ans de service au titre de l'Enim : ces pensions ne sont accordées qu'à partir de l'âge de 60 ans.

Au total, les difficultés financières de la branche vieillesse de l'Enim apparaissent entièrement imputables à son ratio démographique très dégradé -114 695 pensionnés en 2015 pour seulement 26 276 actifs- et non à des règles trop avantageuses.

Le régime des mines, enfin, régime en extinction, ne compte plus que 2 567 cotisants pour 286 727 pensionnés et les cotisations versées ne couvrent plus qu'1 % de ses dépenses. L'Etat lui versera en 2015 1,36 milliard d'euros, une somme en recul de 2 % par rapport à 2014 qui couvre 99 % des prestations versées par le régime. Cette baisse s'explique par la diminution progressive du nombre de pensionnés.

En raison du caractère très pénible du métier de mineur, l'âge légal d'ouverture du droit à la retraite dans ce régime est fixé à 55 ans. En 2013, l'âge moyen de départ en retraite de ses pensionnés était de 57,7 ans.

Mes chers collègues, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » étant indispensables au financement des régimes de retraite concernés, je vous demande de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits pour 2015, assortie d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP, encore trop éloignées du droit commun de la fonction publique. Je vous remercie.

Mme Catherine Procaccia. – *Merci pour cette présentation très claire. Je rejoins tout à fait votre analyse sur les régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP. Je crois que nous n'avons pas osé aller au fond des choses lors de la réforme de 2008, et que, par crainte des grèves, nous avons adopté des mesures insuffisantes, laissant perdurer une situation difficilement acceptable.*

En dehors de ces deux régimes, les crédits qui viennent équilibrer les autres régimes déficitaires de la mission sont consensuels et s'expliquent par la situation démographique très dégradée de ces régimes.

Par ailleurs, même s'il ne s'agit pas d'un sujet relevant de la présente mission, j'aimerais savoir comment ont évolué dans les années récentes les règles relatives aux majorations de retraite des fonctionnaires résidant outre-mer, qui apparaissaient excessivement avantageuses à bien des égards.

M. Michel Vergoz. – *Je ne peux pas ne pas réagir aux remarques de madame Procaccia et ne pas rappeler qu'elle a voté les mesures qu'elle critique aujourd'hui.*

M. Alain Milon, président. – *Je vais mettre aux voix les conclusions du rapporteur pour avis.*

Suivant la proposition du rapporteur pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2015.