

N° 82

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Par M. Dominique LECLERC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 22) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. UN ENSEMBLE DE RÉGIMES DE RETRAITE COÛTEUX FINANCÉS PAR LA SOLIDARITÉ NATIONALE	9
A. LES DÉSÉQUILIBRES DÉMOGRAPHIQUES ET LES BESOINS DE FINANCEMENT DES GRANDS RÉGIMES SPÉCIAUX	9
1. <i>La SNCF</i>	11
2. <i>La RATP</i>	12
3. <i>Le régime des marins</i>	14
4. <i>Les mines</i>	15
B. L'EXTINCTION PROGRESSIVE DE PETITS RÉGIMES ANCIENS	16
1. <i>La fermeture de la Seita : un précédent important</i>	16
2. <i>Les autres petits régimes</i>	17
C. LA PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ DE LA PROFESSION DE CHAUFFEUR ROUTIER	18
1. <i>Les trois mécanismes existants</i>	18
2. <i>Un large développement</i>	19
3. <i>Un coût de plus en plus élevé pour les finances publiques</i>	19
II. UNE PRÉSENTATION ET DES INDICATEURS À RECONSIDÉRER	21
A. DES INDICATEURS DE GESTION PRÉSENTANT UNE PORTÉE LIMITÉE	21
1. <i>Un ensemble d'indicateurs concordants</i>	21
2. <i>L'intérêt de mieux appréhender les dépenses de gestion courantes</i>	23
B. INTRODUIRE DES ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC LES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PRIVÉ ET DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES	25
1. <i>Des informations rarement publiées et difficilement accessibles</i>	25
2. <i>La nécessaire prise en compte de la diversité de l'assurance vieillesse</i>	27
3. <i>Les indicateurs manquants</i>	28
C. METTRE EN ÉVIDENCE LA SPÉCIFICITÉ DES MODES DE FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX	33
1. <i>Une structure de financement complexe et peu transparente</i>	33
2. <i>Un effort contributif atypique</i>	34
3. <i>Le droit de regard de la collectivité, contrepartie légitime du principe de solidarité nationale</i>	36

III. QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES ?	39
A. LA LOGIQUE RÉTRIBUTIVE DES RÉGIMES SPÉCIAUX.....	39
1. <i>L'ampleur des déficits actuariels à moyen et long terme</i>	40
2. <i>Une situation plus avantageuse que celle des autres assurés sociaux</i>	41
3. <i>Des régimes fondés sur une solidarité inversée ?</i>	42
B. L'ADOSSEMENT AUX RÉGIMES DE DROIT COMMUN : UNE TECHNIQUE CONTESTÉE.....	45
1. <i>Le risque d'une pérennisation des droits spécifiques</i>	45
2. <i>Des garanties à renforcer</i>	46
C. L'IMPOSSIBLE POURSUITE DU STATU QUO.....	47
1. <i>Les recommandations de la Cour des comptes</i>	47
2. <i>Les pistes de réformes envisagées par le COR</i>	48
3. <i>Les réflexions de votre commission</i>	49
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHE	51
• <i>Article additionnel après l'article 51 (art. L. 57-1 nouveau du code des pensions civiles et militaires de retraite) Fermeture du régime de « l'indemnité temporaire » majorant la retraite des fonctionnaires de l'État dans certains territoires d'outre-mer</i>	51
AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION	57
TRAVAUX DE LA COMMISSION	59
ANNEXE 1 - ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DE LA SNCF	63
ANNEXE 2 - ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DE LA RATP	67
ANNEXE 3 - ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DES MINES	71
ANNEXE 4 - ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DES MARINS	77

Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour 2007

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2007/2006 (en %)
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3.289.936.911	+ 9,6
Régimes sociaux des transports terrestres	93.300.000	- 0,6
Régimes de retraite des transports terrestres	3.196.636.911	+ 9,9
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	718.600.000	+ 5,0
Pensions de retraite des marins	710.900.000	+ 5,3
Prévoyance des marins	0	-
Action sanitaire et sociale des marins	7.700.000	- 14,4
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	972.540.000	+ 20,6
Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	845.400.000	+ 24,3
Régime de retraite de la SEITA	120.900.000	+ 0,75
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	130.000	-
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	5.310.000	-
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	800.000	-
Total mission « Régimes sociaux et de retraite »	4.981.076.911	+ 10,9

Mesdames, Messieurs,

La mission interministérielle consacrée aux « Régimes sociaux et de retraite », qui résulte du démantèlement de l'ancien budget des charges communes et du budget des transports, connaît l'une des plus fortes croissances de la loi de finances pour 2007. Elle permet d'identifier, pour les seules finances publiques, la charge financière correspondant au maintien des principaux régimes de retraite spéciaux. Encore faut-il rappeler que leur structure de financement atypique aboutit également à mettre à contribution les usagers, ainsi que les autres assurés sociaux, *via* la compensation démographique.

L'ampleur des déficits de ces régimes pose non seulement des problèmes financiers à l'Etat, mais représente aussi et surtout un défi au regard du principe d'équité entre les assurés sociaux. Dans son rapport de septembre 2006 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes souligne d'ailleurs largement les « *risques pour l'avenir* » que représenterait la poursuite du *statu quo*.

Dans la perspective de la première clause de rendez-vous de la réforme des retraites qui doit intervenir en 2008, il semble indispensable de susciter un débat public au Parlement sur cette question. Malheureusement, l'information publique sur les régimes de retraite des grandes entreprises publiques demeure rare et dispersée, et souvent difficile d'accès, y compris d'ailleurs pour les commissions parlementaires compétentes. En l'état actuel des choses, la représentation nationale ne dispose pas encore des éléments nécessaires pour appréhender la spécificité de leur structure de financement ni pour être en mesure de comparer leurs avantages par rapport aux prestations des régimes de droit commun, tant du secteur privé que des trois fonctions publiques.

Cette mission interministérielle, créée en 2006 et consacrée aux « Régimes sociaux et de retraite », détient en quelque sorte la clé du travail préparatoire de toute réforme future des régimes spéciaux. L'enjeu, généralement méconnu, est donc considérable. Il conduit votre commission à renouveler les demandes qu'elle avait formulées l'an dernier afin d'améliorer la présentation de ces documents et de compléter les indicateurs retenus qui se limitent pour l'instant à appréhender les dépenses de gestion courantes, c'est-à-dire 0,5 % à 4 % des crédits.

Ces informations sont, il est vrai, utiles et même indispensables. Mais il serait plus précieux encore de pouvoir compléter cette approche par une série d'indicateurs portant :

- sur le niveau des engagements de retraite à long terme de ces régimes de retraite spéciaux ;
- sur la décomposition entre les « droits de base », c'est-à-dire la part équivalente à celle du régime général, et les « avantages spécifiques » de ces régimes ;
- sur les hypothèses de projection et le mode de calcul de ces estimations.

Votre commission préconise aussi d'intégrer au bleu budgétaire, pour chacun de ces régimes, des informations portant sur l'âge moyen de liquidation des pensions, ainsi que sur la proportion des départs en retraite des personnes en service actif et sur la répartition de ces départs par tranches d'âge, avant cinquante-cinq ans et entre cinquante-cinq ans et soixante ans.

Il apparaîtrait également nécessaire de disposer de données sur la durée moyenne de perception et le montant moyen des pensions, ainsi que sur l'espérance de vie à soixante ans de ces assurés sociaux. Par là même, il deviendrait alors possible de mieux connaître la population des cotisants et des retraités des régimes spéciaux, et surtout de procéder à des comparaisons avec les assurés sociaux des autres régimes.

Soucieuse de contribuer au débat public, votre commission a choisi de publier dans son rapport de nombreuses données statistiques inédites obtenues grâce à ses prérogatives de contrôle. Elles permettent d'illustrer comment ses propositions pourraient être mises en œuvre par les services du ministère du budget.

Elle formule surtout le vœu que ses demandes de refondation de la mission interministérielle soient prises en compte, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2008, afin d'aider à la préparation de la prochaine réforme des retraites. Ce renforcement de l'information et du contrôle parlementaire rejoint les conclusions du rapport de la commission de réflexion sur la dette publique, présidée par Michel Pébereau, qui a été publié en décembre 2005 et dont votre commission partage l'orientation.

I. UN ENSEMBLE DE RÉGIMES DE RETRAITE COÛTEUX FINANCÉS PAR LA SOLIDARITÉ NATIONALE

Cette mission rassemble des éléments sur les principaux systèmes de retraite spéciaux qui constituent, aujourd'hui encore, un monde à part dans le système français de protection sociale. La part de ces régimes dans la branche vieillesse est considérable : elle correspond à 5,7 % du montant total des retraites de base et rassemble 828.423 retraités et 259.644 actifs. Il convient en revanche de noter que le périmètre de la mission ne comprend pas les industries électrique et gazière (IEG), la Banque de France et les clercs de notaire.

Quatre régimes sont étudiés, qui versent au total près de 8,5 milliards d'euros par an de prestations vieillesse : 1,9 milliard d'euros aux mineurs et à leurs ayants droit, 4,8 milliards aux assurés sociaux de la SNCF, 750 millions à la RATP et 1,1 milliard d'euros aux marins.

Cette mission interministérielle regroupe trois thèmes principaux, d'ailleurs sans grande cohérence d'ensemble. Les deux premiers - la pénibilité du travail des chauffeurs routiers et le financement de la mise en extinction de plusieurs petits régimes spéciaux - présentent une portée limitée par rapport à ce qui constitue le cœur du sujet : la compensation du déséquilibre démographique des grands régimes spéciaux. Au total, le montant des autorisations d'engagement pour 2007 atteint 4,98 milliards d'euros et se répartit entre les trois programmes de la façon suivante :

- 3,29 milliards d'euros pour les régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ;

- 719 millions d'euros pour les régimes de retraite et de sécurité sociale des marins ;

- 973 millions d'euros pour les régimes des mines, de la Seita et les autres petits régimes en extinction.

A. LES DÉSÉQUILIBRES DÉMOGRAPHIQUES ET LES BESOINS DE FINANCEMENT DES GRANDS RÉGIMES SPÉCIAUX

Le point commun de tous les régimes de retraite spéciaux réside dans leur insuffisance structurelle de financement. Mais le terme de « compensation du déséquilibre démographique » employé dans le cadre de cette mission interministérielle apparaît ambigu, car il ne s'agit ni de la seule ni même de la principale raison de ce déficit.

Comme le souligne fort justement la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2006 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale « *la masse des pensions versées par les régimes spéciaux peut être ventilée en trois composantes :*

- les pensions qui seraient versées si les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite étaient celles des régimes de droit commun (régime général et régimes complémentaires) ;

- les avantages spécifiques, liés à leurs règles plus favorables ;

- le coût du déséquilibre démographique. »

Il n'existe malheureusement encore aucune étude permettant d'évaluer avec précision l'importance relative de ces différents facteurs. Et votre rapporteur ne dispose pas lui-même des moyens techniques d'obtenir des évaluations chiffrées sur cette question pourtant très importante. Tout juste lui fut-il indiqué à l'occasion des travaux préparatoires de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières que le surcoût du « chapeau » du régime des IEG s'expliquait *grosso modo* pour moitié par la précocité des départs en retraite, et pour le reste par le mode de calcul plus favorable des pensions.

Solde technique et rapport démographique des différents régimes à l'horizon 2020, 2040 et 2050

	Rapport démographique cotisants/retraités				Solde technique (en millions d'euros)			
	2003	2020	2040	2050	2003	2020	2040	2050
Ircantec	1,99	0,72	0,37	0,32	477	-235	-1.795	-2.685
CNRACL	3,03	1,60	1,03	0,93	2.820	-584	-7.128	-972
Fonctionnaires de l'Etat	1,72	0,99	0,76	0,76	-3.141	-17.094	-33.754	-40.331
Banque de France	1,42	0,75	0,91	1,10	-12	-322	-244	-79
IEG (EDF-GDF)	1,35	0,93	1,04	0,98	-339	-1.114	-430	-814
Mines	0,08	0,01	0,00	0,00	-1.813	-956	-253	-109
SNCF	0,91	0,91	0,98	0,94	-2.773	-2.951	-2.992	-3.520
Cancava base	1,01	0,81	0,61	0,58	-747	-475	-1.028	-1.522
Non-salariés agricoles	0,34	0,34	0,45	0,59	-7.005	-5.097	-3.340	-2.535
Organic base	0,90	0,65	0,38	0,50	-1.196	-1.636	-1.910	-1.866
CNAVPL	3,41	1,55	0,99	0,90	376	311	285	516
CNAV (régime général)	1,73	1,25	0,85	0,78	3.689	-4.262	-39.093	-52.099
Arrco	2,12	1,48	1,03	0,97	4.624	569	-8.081	-8.829
Agirc	2,44	1,73	1,19	1,03	94	-2.922	-4.183	-5.748
Salariés agricoles	0,38	0,33	0,25	0,24	-2.180	-2.280	-2.668	-2.272
Ouvriers d'Etat (FSPOIE)	0,82	0,76	0,78	0,86	-1.126	-941	-770	-696
Ircantec	1,99	0,87	0,47	0,41	477	-214	-1.698	-2.552
RATP	1,59	1,19	1,00	0,90	-323	-652	-1.010	-1.387
IEG	1,35	0,94	1,03	0,98	-339	-1.114	-430	-814
Enim (marins)	0,58	0,50	0,61	0,65	-867	-784	-555	-507

* Solde technique : total cotisations et transfert du Fonds de solidarité vieillesse - total des pensions (en millions d'euros)

Source : Conseil d'orientation des retraites

1. La SNCF

Tous les régimes spéciaux présentent des ratios démographiques très défavorables. Leur survie n'est possible, depuis longtemps déjà, que grâce à la solidarité nationale.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le nombre des agents de la SNCF a fortement baissé : après avoir atteint un maximum en 1949 (437.000 personnes), il a diminué régulièrement pour se stabiliser, depuis 1995, entre 170.000 et 180.000 actifs. Inversement, le nombre des retraités de droits directs et de droits dérivés, qui ne dépassait pas 288.600 personnes en 1945, a culminé à 431.000 pensionnés en 1970, avant d'entamer une lente décroissance depuis lors (298.800 en 2006).

**Evolution des ratios démographiques et du montant
de la subvention d'équilibre de l'Etat à la SNCF**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Montant <i>(en euros)</i>	2.083,0	2.123,8	2.140,8	2.099,4	2.131,2	2.223,3	2.282,4	2.339,0	2.431,0	2.515,0	2.498,9	2.771,0
Evolution en %		2,0	0,8	- 1,9	1,5	4,3	2,7	2,5	3,9	3,5	- 0,6	
Nombre de cotisants	177.321	174.700	175.348	174.302	177.716	179.471	179.552	177.120	172.675	168.132	165.425	162.944
Nombre de bénéficiaires	338.057	333.100	328.456	324.200	320.200	316.000	312.000	309.015	305.108	301.531	298.800	296.300
Rapport démographique ⁽¹⁾	0,52	0,52	0,53	0,54	0,54	0,57	0,58	0,57	0,57	0,56	0,55	0,55

(1) rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés

Le régime des cheminots, créé entre 1909 et 1911, est arrivé à maturité avant la Seconde Guerre mondiale. Le rapport démographique entre le nombre des cotisants et celui des retraités est inférieur à l'unité depuis 1954 et n'atteint plus aujourd'hui qu'une valeur très basse : 0,55. Or, malgré la diminution régulière du nombre de retraités, le coût du régime pour les finances publiques ne cesse de s'accroître (+ 30 % entre 1997 et 2007), pour atteindre en 2007 près de 2,8 milliards d'euros. Ce phénomène démontre donc empiriquement que l'impact des avantages du système de retraite des cheminots exerce une influence plus importante que les seuls facteurs démographiques expressément mentionnés par la mission.

2. La RATP

Le régime de retraite des agents de la RATP se trouve dans une situation similaire à celui de la SNCF. Bien que les prestations versées soient six fois inférieures, il pose un problème au moins équivalent en termes de finances publiques. De fait, l'âge moyen de cessation d'activité est encore plus précoce et les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) tablent sur un triplement des besoins de financement du régime à l'horizon 2050.

Evolution des ratios démographiques à la RATP

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de cotisants	38.850	38.704	38.975	39.985	40.555	41.949	42.984	43.325	43.645	43.750	43.850	43.900
Nombre de bénéficiaires	42.952	42.923	42.813	42.773	42.611	42.591	42.642	42.776	43.834	44.191	44.660	45.153
Rapport démographique ⁽¹⁾	0,90	0,91	0,93	0,95	0,95	0,98	1,01	1,01	1,00	0,99	0,98	0,97

⁽¹⁾ rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés

Comme la SNCF, la RATP compte davantage de retraités (45.153 pensions de droits directs et de réversion) que d'actifs (43.900 en 2006), ce qui rend indispensable le recours à un financement extérieur. Le régime est déficitaire de 388 millions d'euros en 2006, c'est-à-dire pour plus de la moitié des prestations versées. Ce besoin de financement est assuré *in fine* par la puissance publique mais suivant des modalités qui ont récemment évolué.

Jusqu'au 1^{er} juillet 2005, en effet, « *l'insuffisance du compte retraite* », était prise en charge par le syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif), mais il s'agissait d'une subvention d'équilibre déguisée de la puissance publique elle-même. Depuis lors, le Stif a été transformé en un établissement public territorial et l'organisation des transports collectifs dans la région d'Ile-de-France décentralisée. La responsabilité de l'équilibre du système de retraite a donc été transférée directement à l'Etat qui versera une subvention d'équilibre atteignant 374 millions d'euros en 2006 et 354 millions en 2007.

Le régime de retraite des agents de la RATP doit parallèlement faire l'objet d'un adossement aux régimes de droit commun du secteur privé, mais les négociations engagées depuis le printemps 2005 semblent aujourd'hui au point mort.

La réforme du financement du régime de retraite de la RATP

Jusqu'au 30 juin 2005, les recettes du régime de retraite de la RATP provenaient de deux sources :

- des cotisations prélevées au taux de 23,19 % (7,85 % pour les salariés, 15,34 % pour l'employeur) ;

- une contribution forfaitaire versée par le Stif destinée à compenser la différence entre le produit des cotisations et les charges du régime spécial. En 2004, le régime a reçu une subvention de 448,5 millions d'euros couvrant 64,2 % des prestations versées.

Les droits à la retraite acquis dans les régimes de droit commun seront financés par une cotisation des salariés au taux de 12 % et une cotisation de l'employeur RATP au taux de 18 %. L'impact de l'augmentation du taux de cotisation des salariés (de 7,85 % à 12 %) sur le montant de la rémunération nette du personnel de la régie est intégralement compensé, sans créer de nouveaux droits à la retraite.

Comme le niveau des droits des affiliés est inchangé, les droits spécifiques sont égaux à la différence entre le montant de la pension calculée selon les règles du régime spécial et la pension adossée calculée selon les règles des régimes de droit commun. Le financement des droits spécifiques s'effectue ainsi :

- la totalité des droits spécifiques passés, validés au 31 décembre 2005, est financée par le budget de l'Etat ;

- les droits spécifiques futurs, acquis à partir du 1^{er} janvier 2006, sont financés par le budget de l'Etat dans la limite d'un volume d'emplois statutaires de la RATP de 45.000. Au-delà de cette limite, ils seront à la charge de la RATP.

Source : RATP et Cour des comptes

3. Le régime des marins

Depuis 1990, le régime de retraite des marins compte moins de cotisants que de retraités de droits directs. Cette évolution s'est accentuée au cours des quinze dernières années : les actifs ne sont plus que 38.800 en 2006, tandis que le nombre des bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés dépasse 119.700 personnes.

Le montant de la subvention d'équilibre de l'Etat s'est accru de 8,4 % entre 1996 (631 millions d'euros) et 2006 (684 millions d'euros), c'est-à-dire légèrement moins rapidement que l'évolution du nombre des retraités (+ 10,8 %).

**Evolution des ratios démographiques et du montant
de la subvention d'équilibre de l'Etat à l'Enim**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Montant (en euros)	631,0	644,4	655,4	662,0	703,7	708,1	687,5	744,9	778,8	822	684,2	718,6
Evolution en %	1,0	2,1	1,7	1,0	6,3	0,6	- 2,9	8,3	4,6	5,5		
Nombre de cotisants	44.206	42.877	42.689	42.502	43.972	43.690	42.891	41.905	40.533	39.400	38.800	38.300
Nombre de bénéficiaires	108.069	109.571	110.921	111.972	112.867	113.971	115.459	116.914	118.101	118.544	119.720	120.910
Rapport démographique ⁽¹⁾	0,67	0,64	0,63	0,62	0,39	0,38	0,37	0,36	0,34	0,33	0,32	0,32

⁽¹⁾ rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés

Votre commission observe toutefois que la participation financière de la puissance publique dans l'équilibre des régimes prête moins à discussion que dans les cas de la SNCF et de la RATP, car les prestations versées ne sont pas très différentes de celles des régimes de droit commun, sauf en matière de cessation précoce d'activité, pour laquelle l'appréciation doit tenir compte de la dureté de ces métiers.

4. Les mines

Le régime des mines est aujourd'hui virtuellement mort, car le nombre des actifs diminue de plus de 6 % par an et n'est plus que de 11.569 cotisants, contre 49.700 encore en 1989. La dernière mine, celle de La Houve en Lorraine, a d'ailleurs été fermée en avril 2004. Les effectifs des retraités se réduisent eux aussi, mais à un rythme trois fois moins rapide : le régime compte encore 365.243 bénéficiaires, dont 159.000 au titre des droits dérivés.

A l'inverse de la RATP et de la SNCF, il ne verse en moyenne que de faibles pensions à une population caractérisée par une faible espérance de vie. Le régime de retraite des mineurs relève donc d'une problématique spécifique.

La participation de l'Etat prend la forme du versement d'une subvention d'équilibre à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), dont le montant s'est accru de 68 % entre 1996 (341,8 millions d'euros) et 2006 (576 millions d'euros). Votre commission n'en conteste d'ailleurs nullement la légitimité tant démographique et sociale et elle observe que ces populations ne perçoivent que de faibles retraites. Le déséquilibre financier des retraites des mines tient donc exclusivement à des facteurs démographiques. Ce régime devrait s'éteindre en 2063, compte tenu de l'espérance de vie des actuels bénéficiaires et de l'âge des derniers cotisants.

**Evolution des ratios démographiques et du montant
de la subvention d'équilibre de l'Etat au régime des mines**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Montant (en euros)	341,8	325,3	229,6	208,0	342,0	472,6	452,8	528,2	648,2	576,2	680	845
Evolution en %		-4,8	-29,4	-9,4	+64,4	+38,2	-4,1	+16,6	+22,5	-11,1	+18,0	
Nombre de cotisants	28.321	26.631	24.714	23.071	21.710	20.222	18.953	17.752	15.837	13.147	11.569	10.286
Nombre de bénéficiaires	412.330	409.877	408.886	402.611	397.426	393.002	387.122	380.140	376.558	371.111	365.243	358.470
Rapport démographique ⁽¹⁾	0,07	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03

⁽¹⁾ rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés

B. L'EXTINCTION PROGRESSIVE DE PETITS RÉGIMES ANCIENS

La présente mission interministérielle décrit également les modalités de mise en extinction de petits régimes spéciaux, pour la plupart très anciens. Ces exemples montrent à quel point un système de retraite s'inscrit dans une perspective de très long terme. En effet, l'Etat consacre encore, en 2006, plus de 126 millions d'euros par an :

- à des régimes quasi éteints ayant un effectif de quelques dizaines ou centaines de retraités ;

- au cas particulier du régime fermé de la société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (Seita).

1. La fermeture de la Seita : un précédent important

Le régime spécial de la Seita a été fermé en deux étapes avec l'arrêt des recrutements de personnel sous statut sur la base de l'ordonnance n° 59-80 du 7 janvier 1959 portant réorganisation de monopoles fiscaux des tabacs et allumettes et du décret n° 62-766 du 6 juillet 1962.

La loi n° 80495 du 2 juillet 1980 portant modification du statut de la Seita a posé le principe que le personnel de la société est régi par une convention collective et que l'Etat apporte la garantie aux retraites passées. La loi n° 84-604 du 13 juillet 1984 créant une société a confirmé la fermeture du régime spécial aux nouveaux entrants. Lors de la privatisation de l'entreprise en 1994, l'Etat s'était engagé à assurer l'équilibre du régime après perception de la cotisation annuelle libératoire et d'une soulte de 400 millions de francs.

Ce dossier a ensuite servi de précédent pour régler le dossier des retraites de France Telecom en 1997 : tous les nouveaux embauchés ont été recrutés dans les conditions de droit commun du code du travail, le régime a été intégré au régime général et l'Etat a pris en charge le passif social de l'entreprise correspondant aux droits acquis dans le passé par les personnels. Cette méthode a d'ailleurs été réutilisée en 2005 avec la mise en extinction du régime de retraite de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP).

On observera que, plus de vingt-cinq ans après sa fermeture, le régime spécial de la Seita coûte encore 121 millions d'euros par an aux finances publiques. Au 31 décembre 2005, il comptait 1.236 cotisants pour une population de 10.285 retraites, dont 3.048 de droits dérivés. Ces chiffres montrent à quel point le pilotage d'un régime de retraite s'inscrit sur le long terme. Un processus de mise en extinction nécessite au total entre soixante et quatre-vingts ans pour être mené à son terme.

Le précédent de la Seita constitue une référence utile pour l'avenir. Il s'agit d'un exemple de sortie réussie d'un régime spécial, avec une garantie intégrale des droits acquis et sans aucun risque pour les régimes de retraite du secteur privé.

Il semble toutefois que l'Etat préfère recourir pour les grandes entreprises publiques, à la technique alternative de l'adossement aux régimes de droit commun Cnav d'une part, Agirc/Arrco, d'autre part. Cette méthode, en voie de généralisation semble-t-il à la SNCF et à La Poste, après la RATP et les industries électriques et gazières, permet de soulager les finances publiques et de préserver, pour un temps, le niveau des prestations servies aux ressortissants de ces régimes. Mais elle aboutit aussi à transférer le risque de l'opération dans les comptes de la Cnav dans la mesure où, contrairement aux régimes complémentaires Agirc/Arrco, le calcul des droits d'entrée est effectué une fois pour toute, sans clause de révision ultérieure.

2. Les autres petits régimes

Le programme « régime de retraites des mines, de la Seita et divers » recense d'autres actions concernant :

- la caisse des retraites de l'imprimerie nationale ;
- les versements liés à la liquidation de l'office de radiodiffusion et télévision française (ORTF) ;
- la participation de l'Etat aux caisses de retraite des régions ferroviaires d'outre-mer (CRRFOM).

La dépense budgétaire correspondante est modeste : 6 millions d'euros d'autorisation d'engagement au total.

C. LA PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ DE LA PROFESSION DE CHAUFFEUR ROUTIER

La présente mission permet aussi de mieux connaître les mécanismes de cessation précoce ou anticipée d'activité des chauffeurs routiers du secteur privé. Il s'agit d'un domaine généralement méconnu, qui constitue désormais une dépense non négligeable pour les finances publiques.

Votre commission ne sous-estime pas la pénibilité du métier de conducteur liée à la durée élevée du temps de travail, au risque d'accidents du travail supérieur à celui des autres secteurs d'activité, aux horaires décalés et à la fréquence du travail de nuit. Elle observe toutefois que ces facteurs ont justifié la création de mécanismes de préretraite dont la diffusion est réelle. Le congé de fin d'activité repose en effet sur le principe d'une embauche d'un jeune conducteur pour compenser le départ de trois seniors.

Mais il s'agit de dispositifs très coûteux et évidemment incompatibles avec l'objectif de la réforme des retraites de 2003 tendant à restreindre les possibilités de cessation précoce d'activité. Ils s'inscrivent également en contradiction avec le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 qui a été présenté par le Gouvernement le 6 juin 2006.

1. Les trois mécanismes existants

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

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

- **Le complément de retraite** des conducteurs routiers est un mécanisme ancien. Créé dès 1955, il a été étendu en 1997 aux personnes ayant bénéficié d'un congé de fin d'activité. Ce dispositif permet aux anciens conducteurs de bénéficier d'une retraite du régime général à taux plein à soixante ans, quelle que soit leur durée de cotisation. En 2007, le nombre de bénéficiaires du complément de pension (droits directs et bénéficiaires d'une pension de réversion) devrait s'élever à 730 personnes.

- **L'aide aux conjoints collaborateurs d'artisans bateliers** existe depuis le 1^{er} janvier 2005, l'Etat ayant mis en œuvre une aide en leur faveur destinée à participer au rachat de trimestres de cotisations sociales au titre de l'assurance vieillesse. Cette disposition modeste n'a concerné que 115 personnes.

2. Un large développement

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

Cette mesure représente un coût financier important, d'autant que depuis 1997 le flux des départs de conducteurs routiers en congé de fin d'activité a triplé, pour atteindre désormais plus de 2.000 personnes par an.

Nombre de congés de fin d'activité des routiers

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transport routier de voyageurs	0	47	231	133	143	194	200	203	185
Transport routier de marchandises	710	1.691	1.308	1.316	1.520	1.811	1.947	1.857	1.896
Total	710	1.738	1.539	1.449	1.663	2.005	2.147	2.060	2.081

Source : ministère des transports

A la date du 31 mai 2005, le nombre total de conducteurs routiers retraités bénéficiant d'un congé de fin d'activité était de 8.051, dont respectivement 7.327 et 724 pour les activités marchandises et voyageurs.

L'Etat finance aussi l'intégralité du complément de retraite versé aux conducteurs routiers partis à la retraite à soixante ans avec un nombre insuffisant d'annuités de cotisation pour bénéficier d'une pension complète du régime général. Mais les effectifs concernés sont ici plus restreints, environ 730 personnes en 2007, et la participation annuelle de l'Etat nettement plus modeste : 3.400 euros par personne.

3. Un coût de plus en plus élevé pour les finances publiques

Le coût des dépenses engagées par l'Etat au titre de ces deux dispositifs a triplé au cours des cinq dernières années pour atteindre désormais 85 millions d'euros.

Impact budgétaire des dispositifs mis en œuvre en faveur des routiers

(en millions d'euros)

Années	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Congé de fin d'activité	-	12,00	27,40	27,40	35,70	46,00	60,00	74,90	84,8
Complément de retraite	3,40	3,50	3,40	3,05	2,90	2,97	2,70	2,50	2,4

Source : Ministère des transports

Pour les conducteurs du transport routier de marchandises, l'âge moyen de liquidation de l'allocation de congé de fin d'activité est de cinquante-cinq ans et neuf mois. La proportion de ces allocations liquidées à l'âge de cinquante-cinq ans est de 73,2 % et de 26,8 % entre cinquante-six et soixante ans.

Pour les conducteurs du transport routier de voyageurs, l'âge moyen de liquidation de l'allocation de congé de fin d'activité est de cinquante-six ans. La proportion de ces allocations liquidées à l'âge de cinquante-cinq ans est de 65,3 % et de 34,7 % entre cinquante-six et soixante ans.

Il convient de souligner que ces valeurs moyennes sont très proches de celles des systèmes de retraite de la SNCF et de la RATP. Force est ainsi de constater que la puissance publique a en quelque sorte créé une sorte de régime spécial « synthétique » pour les routiers. Bien que cette profession continue à relever sur le plan juridique du régime général, le résultat atteint est le même.

Cette situation illustre toute l'ambiguïté du thème de la pénibilité en matière d'assurance vieillesse. Elle donne également matière à réfléchir dans la mesure où la loi du 21 août 2003 a invité les partenaires sociaux à engager, dans un délai de trois ans, « une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité ». Ces négociations, débutées le 23 février 2005 et aujourd'hui dans l'impasse pourraient servir de justification, voire d'alibi, à de nouveaux dispositifs de cessation précoce d'activité.

II. UNE PRÉSENTATION ET DES INDICATEURS À RECONSIDÉRER

La présente mission interministérielle a d'ores et déjà permis une réelle amélioration de la qualité du contrôle parlementaire, on l'a vu, sans fournir de données comparatives sur les différentes catégories d'assurés sociaux, ni d'aborder la question des structures de financement, fort diverses, des régimes de retraite.

La disponibilité de ces informations serait d'ailleurs utile pour l'information publique sur les retraites, qui souffre encore de nombreuses insuffisances, malgré les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR).

A. DES INDICATEURS DE GESTION PRÉSENTANT UNE PORTÉE LIMITÉE

1. Un ensemble d'indicateurs concordants

L'analyse et le suivi des trois programmes de la mission interministérielle reposent sur une série de vingt-quatre indicateurs. Manifestement, le choix a été fait de privilégier une approche orientée sur la gestion courante de ces régimes.

• **Les mécanismes de cessation anticipée d'activité des routiers** font l'objet de deux indicateurs :

- le pourcentage d'allocations de congé de fin d'activité (CFA) payées à l'échéance (93 % en 2006 ; 95 % prévus pour 2007), dans un délai d'un mois suivant l'échéance (100 % en 2006, comme en 2007) ou de deux mois suivant l'échéance ;

- le pourcentage de jeunes embauchés grâce au CFA, par rapport aux recrutements totaux (30 % prévus pour 2006 et 2007).

Votre commission considère que le premier indicateur est singulier car la vocation prioritaire de tout système de retraite est bien de servir aux assurés sociaux leur pension à l'échéance prévue. Le second indicateur, en revanche, illustre de façon pertinente l'impact économique de ce dispositif de cessation précoce d'activité.

• **Le suivi des régimes de retraite spécial de la SNCF de la RATP** est assuré par le biais de quatre indicateurs identiques :

- l'importance relative des dépenses de gestion par rapport au montant total des prestations de vieillesse servies aux assurés sociaux (0,52 % pour la SNCF et 0,76 % pour la RATP en 2007) ;

- le coût unitaire du traitement d'un dossier de liquidation de pension de retraite (795 euros pour la SNCF et 615 euros pour la RATP en 2007) ;

- le pourcentage des pensions payées à l'échéance (95 % pour la SNCF et 100 % pour la RATP prévus en 2007) dans un délai d'un mois ou de deux mois suivant l'échéance ;

- le taux de récupération des indus (99,5 % pour la SNCF et 85 % pour la RATP en 2007) ;

Votre commission relève ici la faiblesse relative des dépenses de gestion : par comparaison, le ratio correspondant est de 1,24 % pour la Cnav.

- **Le régime spécial des marins** est géré par l'établissement national de gestion des invalides de la marine (Enim) qui verse environ 119.700 pensions par mois, dont 117.000 pensions de retraite et 11.000 pensions d'invalidité. Cet organisme traite aussi environ 780.000 lignes de décompte de prestations maladie par mois, dont 210.000 manuellement. Sept indicateurs doivent permettre d'évaluer ses activités :

- le pourcentage des pensions payées aux marins dans un délai d'un mois suivant l'échéance (45 % prévus pour 2007 après 43 % en 2006) ou de deux mois suivant l'échéance (69 % prévus pour 2007, après 60 % en 2006) ;

- le délai moyen de traitement d'une feuille de soins « papier » (sept jours prévus en 2007, comme en 2006) ;

- le délai moyen de traitement des aides financières individuelles aux marins et à leurs familles (dix-huit jours prévus en 2007, contre dix-sept jours en 2006) ;

- le taux de recouvrement global des indus (88 % prévus dans un délai de trois mois et 89,5 % dans un délai d'un an en 2007), qui met en évidence la différence entre les recettes potentielles et les recettes réelles de l'établissement, tout en indiquant l'efficacité globale des services chargés de collecter les recettes ;

- la part du recouvrement non contentieux (88 % prévus en 2007, comme en 2006) dans le total des indus recouverts ;

- le coût unitaire du traitement d'un dossier de liquidation de pension de retraite (1.510 euros prévus en 2007, contre 1.566 euros en 2006) ;

- l'importance relative des dépenses de gestion par rapport au montant total des prestations du régime servies pour l'ensemble des risques qu'il couvre (0,062 % prévus pour 2007, contre 0,07 % pour 2006).

A la lecture de ces données, votre commission prend acte de deux spécificités du régime des marins : le coût de traitement des dossiers de départ en retraite, qui est deux fois plus élevé qu'à la SNCF, et le pourcentage très élevé (43 % en 2006) des pensions payées au-delà du délai de deux mois suivant l'échéance normale.

Il convient enfin d'observer que la faiblesse relative des dépenses de gestion s'explique par le choix d'une base très large pour ce ratio : les prestations prises en compte dépassent la seule branche vieillesse et intègrent l'ensemble des risques maladie, maternité, accidents du travail ainsi que l'action sanitaire et sociale.

• **Le régime des mines** est appréhendé à travers quatre indicateurs :

- le pourcentage des pensions de droits directs payées à l'échéance (46,3 % en 2007), dans un délai d'un mois suivant l'échéance (86,7 % en 2007) ou de deux mois suivant l'échéance (94,7 % en 2007) ;

- le pourcentage des pensions de droits dérivés payées à l'échéance (51,7 % en 2007), dans un délai d'un mois suivant l'échéance (91,3 % en 2007) ou de deux mois (97 % en 2007) suivant l'échéance ;

- le taux de récupération des indus (62 % prévus en 2007, comme en 2006) ;

- la part relative de la rémunération versée par l'Etat à la Caisse des dépôts pour la gestion du régime, exprimée en pourcentage de la masse des prestations servies (1,35 % prévus en 2007, pour 1,46 % en 2006).

Comme pour le régime des marins, votre commission s'étonne de constater que seulement 46,3 % des pensions de droits directs sont versés à l'échéance. Il en va de même pour le taux de récupération des indus qui semble manifestement faible.

• **Le régime de la Seita** fait l'objet de quatre indicateurs :

- le pourcentage des pensions payées un mois après l'échéance (90 % prévus pour 2007, après 80 % en 2006) ou de deux mois suivant l'échéance (95 % en 2007, comme en 2006) ;

- le taux de récupération des indus (95 % prévus en 2007) ;

- le coût unitaire du traitement d'un dossier de liquidation de pension de retraite (310 euros prévus en 2007) ;

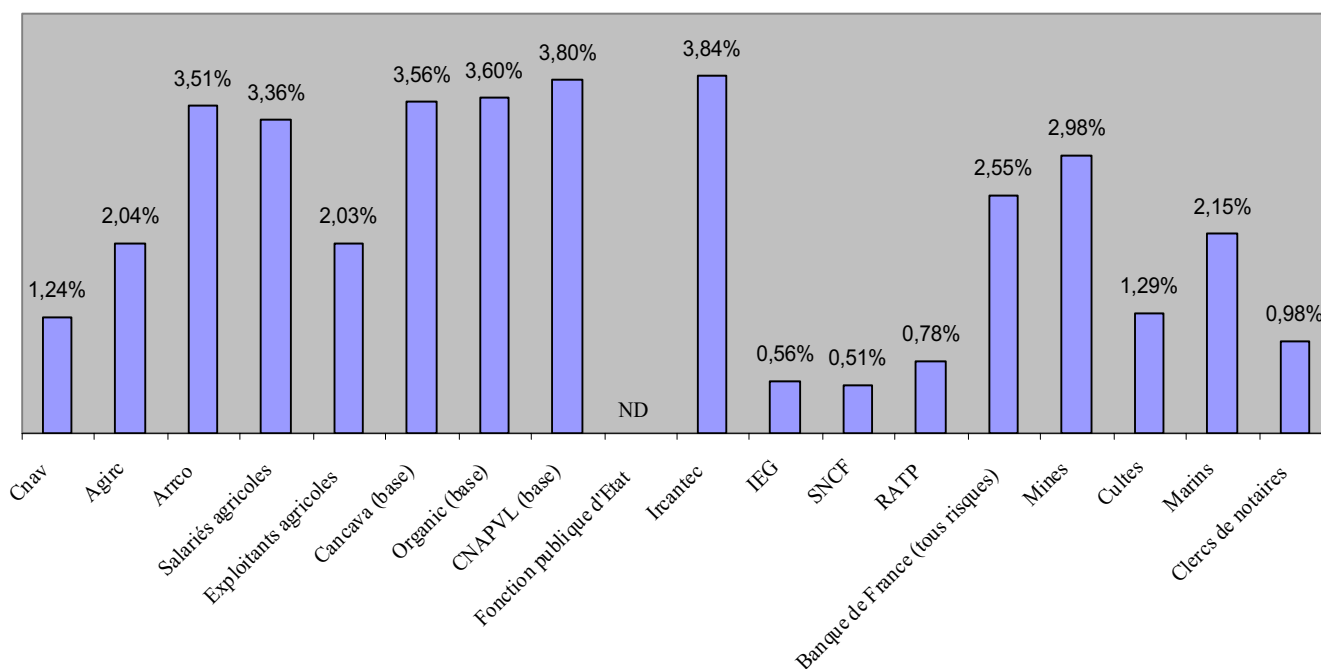
- le rapport entre la rémunération versée par l'Etat à l'association pour la prévoyance collective (APC), qui assure la gestion du régime, et la masse des prestations servies (0,20 % prévus en 2007, comme en 2006).

2. L'intérêt de mieux appréhender les dépenses de gestion courantes

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

On observe surtout des résultats très divers qui s'expliquent probablement par la nature multiple des régimes. Votre commission rappelle à ce titre qu'en l'absence de caisse de retraite de la fonction publique d'Etat, il est impossible de savoir combien coûte précisément la gestion des retraites des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat.

Frais de gestion/total des charges (hors compensation) en 2006



Votre rapporteur s'interroge toutefois sur l'ampleur et l'origine des différences observées entre ces grands régimes : l'écart entre l'Ircantec (3,84 % des charges) et la SNCF (0,51 %) s'inscrit dans un rapport de un à sept. Il se félicite naturellement de la faiblesse apparente des frais de gestion de la plupart des grands systèmes de retraite spéciaux mais il souhaiterait recevoir l'assurance que ces ratios sont établis sur la base de données strictement comparables. Cette question mériterait d'être étudiée de façon approfondie par le Conseil d'orientation des retraites.

La création, intervenue le 1^{er} janvier 2006, d'une caisse de retraite du personnel de la RATP constitue un progrès indéniable, car cette fonction était jusqu'alors assurée par l'entreprise publique elle-même. Cette réforme, qui s'inspire du précédent des industries électriques et gazières, devrait permettre tout à la fois une meilleure qualité de service aux assurés, une amélioration de la gestion et la prise en compte de la dimension prospective pour l'avenir du régime.

Le régime des mines nécessitait lui aussi une amélioration urgente des méthodes de travail des services gestionnaires. Ces derniers ne disposaient pas d'outils modernes de comptabilité analytique, ni d'ailleurs de base de données sur des éléments aussi importants que l'âge moyen de cessation d'activité des assurés sociaux. La gestion opérationnelle du régime de sécurité sociale dans les mines a été réorganisée en 2005 : la Caisse des dépôts et consignations assure désormais la gestion des risques vieillesse et invalidité et du recouvrement des cotisations pour tous les risques, conformément au décret n° 2004-1172 du 2 novembre 2004.

B. INTRODUIRE DES ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC LES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PRIVÉ ET DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES

1. Des informations rarement publiées et difficilement accessibles

Le constat est connu et ancien : le système français d'assurance vieillesse se singularise en Europe par la coexistence de plusieurs centaines de régimes différents, notamment spéciaux, et par la diversité des règles applicables aux assurés sociaux du secteur privé et du secteur public. Comprendre leurs modalités de fonctionnement et les comparer entre eux s'avère donc particulièrement délicat, d'autant plus que l'information disponible demeure rare et dispersée.

Outre les rapports annuels et les documents publiés par les caisses de retraite concernées, dont la plupart ne sont d'ailleurs pas consultables en ligne sur Internet, la principale source d'information réside dans le tome II du rapport du mois de septembre de la commission des comptes de la sécurité de la sécurité sociale. Les grands régimes de base et les organismes complémentaires y font l'objet chaque année d'une présentation synthétique qui s'accompagne de tableaux agrégés sur les charges, les produits et les principales données démographiques. Ces informations, au demeurant indispensables, sont malheureusement insuffisantes pour appréhender les spécificités des systèmes de retraite spéciaux. Elles ne s'accompagnent d'ailleurs d'aucune donnée prospective sur les grands équilibres.

La question des régimes spéciaux ne figure pas non plus au cœur des travaux du Conseil d'orientation des retraites qui souligne en revanche, dans ses publications, la difficulté de tout exercice de comparaison :

« Les régimes se caractérisent par une multiplicité de règles : règles de calcul de la pension pour une carrière complète, règles de compensation des interruptions d'activité, mode de calcul de la réversion, règles d'âge de départ à la retraite... Un régime peut être plus avantageux qu'un autre sur un plan et moins sur un autre. Ce seul exemple montre alors combien la comparaison peut être délicate si l'on veut porter une appréciation d'ensemble. De même, les régimes couvrent des populations dont la structure par âge, sexe ou qualification, dont les types de carrières diffèrent profondément. Ces différences mêmes peuvent justifier une certaine diversité de règles et d'approche de la retraite, sans que soit mis à mal le principe d'égalité.¹ »

Pour en savoir plus, il convient de se reporter aux rapports Briet de 1995 et Charpin de 1999 qui, s'ils ne traitent pas spécifiquement du problème des régimes spéciaux, apportent néanmoins des informations primordiales sur le sujet. Mais les publications les plus utiles sont celles de la Cour des comptes, en particulier le rapport au Parlement sur la sécurité sociale de

¹ Réunion plénière du COR du 21 mars 2001.

septembre 1997 ainsi que le rapport de septembre 2006 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale.

Votre commission a complété par elle-même ces éléments grâce aux pouvoirs de contrôle qu'elle détient en vertu des articles L.O. 111-8 et L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale. Elle adresse ainsi chaque année aux caisses de retraite et aux ministères concernés des questionnaires détaillés qui lui permettent de recueillir des données statistiques souvent inédites. Les informations les plus intéressantes sont ensuite portées à la connaissance de la représentation nationale et publiées dans le cadre du présent rapport.

Toutefois, en dépit de ces dispositions législatives, le travail de votre commission se heurte à certaines difficultés :

- la présentation des comptes des régimes de retraite issue des rapports successifs de la commission des comptes de la sécurité sociale a changé à plusieurs reprises depuis la fin des années 1980. Cela rend à la fois long et délicat la reconstitution de séries de données *pro forma* sur longue période. Par ailleurs, certaines informations essentielles comme le montant des cotisations salariales, ne sont pas fournies. Et, jusqu'à une date récente, la comptabilité en encaissements-décaissements présentait une portée relativement limitée ;

- il convient parfois de relancer les caisses de retraite destinataires ou les ministères concernés pour obtenir les réponses aux questions posées. Cette année, votre commission n'a d'ailleurs reçu aucun élément de la part de la caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines ;

- le Parlement ne dispose pas toujours des moyens d'apprécier par lui-même certains éléments techniques qui lui sont fournis. C'est le cas en particulier pour la question de la neutralité des adossements de régimes spéciaux ;

- certaines réponses fournies doivent parfois être reposées plusieurs années de suite, ou être recoupées avec d'autres sources, pour pouvoir être exploitées.

Les pouvoirs de contrôle des commissions parlementaires

Article L.O. 111-8 du code de la sécurité sociale

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond de ce projet et les autres commissions concernées adressent au Gouvernement, avant le 10 juillet de chaque année, des questionnaires relatifs à l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 8 octobre. »

Article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale

« Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cette mission est confiée à leur président, au président de la mission [d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de la loi de financement de la sécurité sociale], ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. »

2. La nécessaire prise en compte de la diversité de l'assurance vieillesse

Votre commission estime par ailleurs indispensable que les données présentées dans le cadre de cette mission interministérielle prennent en compte l'assurance vieillesse dans toute sa diversité. Il conviendrait pour cela de comparer les régimes de la SNCF, de la RATP, des mines et des marins :

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

Le tableau présenté ci-après, sur la base des données rassemblées par votre commission, donne une illustration de l'intérêt que pourrait revêtir cette démarche. L'exemple des âges de départ en retraite des assurés sociaux fait en effet ressortir des disparités considérables entre les systèmes de retraite.

Age comparé des départs en retraite en 2005

(en %)

	RATP	SNCF	IEG	Marins	Fonction publique d'Etat	CNRACL	Cnav
Avant 55 ans	53,7 %	12,8 %	7,5 %	11 %	21,8 %	12,7 %	0 %
A 55 ans	8,7 %	74,4 %	61,8 %	20 %	18,4 %	20,2 %	0 %
Entre 56 et 59 ans	23,2 %	12,5 %	19,6 %	18 %	14,1 %	15,5 %	17,0 %
Total avant 60 ans	85,6 %	99,7 %	88,9 %	49 %	54,3 %	48,4 %	17,6 %
A 60 ans	9 %	0,2 %	10,6 %	28 %	34,7 %	40,8 %	51,2 %
Entre 61 et 64 ans	4,9 %	0,1 %	0,5 %	16 %	8,2 %	8,2 %	11,4 %
A 65 ans et plus	0,5 %	0,0 %	0,0 %	7 %	2,8 %	2,6 %	20,4 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

De même que pour l'âge de cessation d'activité, il conviendrait de procéder à des comparaisons sur la pension moyenne des personnes partant en retraite et la pension moyenne des retraités.

3. Les indicateurs manquants

La mission interministérielle mériterait également d'être enrichie par l'ajout de nouveaux indicateurs sur le niveau des engagements de retraite à moyen et long terme, sur l'évaluation du rendement de ces systèmes de retraite et sur principales caractéristiques de la population de ces régimes.

• Le niveau des engagements de retraite

Votre commission a déjà insisté, lors de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et 2007, sur la nécessité de connaître le niveau des engagements de retraite à long terme des régimes. Il est même singulier que l'on puisse envisager d'assurer un pilotage efficace de l'assurance vieillesse en l'absence de ces informations. La volonté manque parfois pour se livrer à ce genre d'exercice et seuls quelques régimes publient ces estimations pourtant indispensables.

C'est heureusement le cas de la RATP qui les chiffre à 23 milliards d'euros. Votre commission, grâce à ses propres pouvoirs d'investigation et de contrôle, est parvenue à obtenir le montant des engagements de retraite de la SNCF (entre 105 milliards d'euros et 108 milliards d'euros), du régime des marins (38 milliards d'euros) et de celui des mines (25 milliards d'euros). Or, ces données ne figurent pas dans les documents budgétaires de la présente mission. Votre commission renvoie également sur ce point à une étude récente de l'Insee¹ publié en juin 2006 par Didier Blanchet et Jean-François Ouvrard qui aborde notamment la question de ces régimes d'entreprise.

¹ *L'économie française, comptes et dossiers - Les engagements implicites des systèmes de retraite - Didier Blanchet et Jean-François Ouvrard - Insee - Juin 2006 - p. 141 à 148.*

Plus encore, et par analogie avec l'adossement des industries électriques et gazières, il conviendrait d'indiquer la décomposition des engagements de retraite entre les droits de base, c'est-à-dire la part équivalant à celle du régime général, et les avantages spécifiques de ces régimes spéciaux, et d'exploiter les hypothèses de projection et le mode de calcul de ces estimations. Ce travail devrait conduire *in fine* à déterminer le surcoût financier annuel des spécificités de ces régimes de retraite, par rapport aux régimes de droit commun. Votre rapporteur a d'ailleurs fourni quelques précisions à ce sujet dans son récent rapport sur la branche vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007¹. Mais ces premiers éléments méritent manifestement un examen plus approfondi.

• Le rendement des régimes

Les données chiffrées sur les retraites en France ne permettent, aujourd'hui encore, que d'approcher empiriquement le « rendement » des différents régimes entre eux.

Sur cette question on peut toutefois utilement se reporter à une publication de 1999 de l'Insee². Ce document déjà ancien constitue l'une des seules analyses officielles disponibles abordant la question du rendement comparé des principaux régimes de retraite. Les conclusions de cette étude fournissent un éclairage utile sur cet exercice :

« Établir une comparaison du rendement des différents régimes de retraite est un exercice difficile, les différents régimes obéissant à des logiques relativement différentes. Cela reste cependant une des étapes essentielles de l'établissement d'un diagnostic sur le système de retraite français.

L'obstacle le plus important auquel se heurte la comparaison des régimes en termes de rendement est de savoir si les avantages relatifs des régimes de retraite du secteur public ont pour contrepartie ou non des salaires nets plus faibles.

Si l'on considère que les différences d'avantages des régimes de retraite n'ont aucun impact sur les différences salariales, une neutralité actuarielle en termes de coût du travail des régimes de retraite voudrait que les contributions des employeurs aux régimes de retraite soient les mêmes dans les différents régimes. Dans ce cas, en prenant un taux homogène de cotisation patronale, il est possible d'évaluer des indicateurs tels que le taux de rendement interne (ou taux actuariel) et le bénéfice actualisé des systèmes de pensions pour des individus commençant leur vie active en 1998. Une étude de cas-types montre que, à cette aune, les régimes du secteur public paraissent favorisés.

¹ *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 - Rapport n° 59 de Dominique Leclerc - Tome IV - Assurance vieillesse (session 2006/2007) - p. 36 et 37.*

² *Comparaison du rendement des régimes de retraite : une approche par cas-type - Revue Economie et Statistiques n° 328 (1999) - Jean-Marc Aubert.*

L'hypothèse alternative consiste à considérer que les avantages des régimes du secteur public ne sont liés qu'à un choix différent des individus un salaire direct plus faible mais un salaire différé plus élevé. Deux approches sont alors possibles. La première est semblable à la précédente en prenant des taux de cotisation différents d'un régime à l'autre, ces taux étant définis à partir des contributions actuelles des employeurs. La seconde retient a priori l'hypothèse que les éventuels avantages en termes de retraite se répercutent complètement sur le salaire, ce qui met alors en évidence le quantum de renoncement salarial dans le secteur public. Dans cette dernière approche, l'égalité des revenus actualisés pour un cas-type représentant un salarié débutant en 1998 à vingt-deux ans suppose que, à qualification et travail égaux, un fonctionnaire perçoive un salaire net inférieur de 4 % à 14 % à celui d'un salarié du secteur privé.

Ces résultats doivent être considérés avec précaution, cette étude restant d'abord méthodologique. Seul un travail sur des cas précis de catégories de salariés permettrait de déterminer avec exactitude si la générosité relative de certains régimes a bien une contrepartie en termes de salaires. Si ce n'était pas le cas pour certaines catégories de salariés, celles-ci apparaîtraient réellement favorisées par le système de retraite. »

Malgré ces réserves et l'ancienneté de la base de calcul, les évaluations réalisées mettaient en évidence un **net avantage des régimes spéciaux par rapport aux trois fonctions publiques, et plus encore par rapport aux systèmes de retraite de droit commun des assurés sociaux du secteur privé**. Le tableau présenté ci-dessous en fournit l'illustration :

Taux de rendement interne de différents régimes de retraite*

	Salaire cotisable	Age de départ à la retraite	Durée de services actifs	Individu ⁽¹⁾	Individu ⁽²⁾
Secteur privé	Salaire brut	soixante ans	-	2,0	2,1
Fonctionnaires	Rémunération globale	soixante ans	-	3,0	2,6
CNRACL	Rémunération globale	cinquante-cinq ans	quinze ans	3,7	3,5
		soixante ans	-	3,0	2,6
		cinquante-cinq ans	-	3,7	3,5
SNCF	Rémunération globale	soixante ans	-	3,0	2,6
		cinquante ans	> = vingt ans	4,6	4,8
		cinquante-cinq ans	> = vingt ans	3,9	3,8
RATP (poste d'atelier)	Rémunération globale	cinquante-cinq ans	cinq ans après cinquante ans	3,9	3,8
RATP (pose de conduite)		cinquante ans	vingt-cinq ans	4,6	4,8
RATP (autres)		soixante ans	-	3,0	2,6
Industries électriques et gazières	Rémunération globale	cinquante-cinq ans	quinze ans	3,9	3,8
		soixante ans	-	3,0	2,6

* Pour tous les régimes spéciaux, les pensions sont supposées être revalorisées de 0,5 % par an.

(1) Entrée dans la vie active à vingt ans, décès à quatre-vingts, progression de 2,4 % par an du salaire sur vingt-cinq ans.

(2) Entrée dans la vie active à vingt ans, décès à quatre-vingts, progression de 3,5 % par an du salaire sur vingt-cinq ans.

Source : Insee

Ces calculs datent de 1999 et ont donc été effectués avant l'entrée en vigueur pour les trois fonctions publiques de la loi du 21 août 2003. Mais les dispositions de la réforme des retraites de 2003 sont d'application très progressive et n'ont modifié qu'une partie du code des pensions civiles et militaires de retraite. Le constat établi a donc toute chance de rester encore valable, d'autant plus que les régimes spéciaux n'ont pas été modifiés en 2003, pas plus qu'en 1993 et en 1995.

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

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

Ce rapprochement supposerait de connaître :

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

Votre commission a entrepris de rassembler des données sur ses différents sujets. Ces premiers éléments font ressortir, là encore, d'indéniables spécificités pour les régimes spéciaux des grandes entreprises publiques.

C'est le cas en particulier pour les modalités de validation des bonifications qui apparaissent globalement généreuses. Il en va de même à première vue, pour le paramètre de durée d'assurance du régime général, en raison de la fréquence des années incomplètes de cotisations pour les jeunes générations. Toutefois, les salaires portés au compte des salariés du secteur privé pâtissent de ces périodes de chômage. Les régimes spéciaux sont donc bel et bien plus « généreux » que les autres.

La précocité bien connue des départs en retraite à la RATP et à la SNCF se traduit par une valeur très faible du rapport entre le nombre d'années d'activité et le nombre moyen d'années de retraite des assurés sociaux.

Il convient d'ailleurs de souligner l'importance de ce ratio, auquel l'article 5 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites attribue un rôle d'indicateur majeur pour le pilotage de l'avenir de l'assurance vieillesse. La tendance est encore plus nette dans le cas des industries électriques et gazières : les agents féminins de cette branche professionnelle sont ainsi en moyenne plus longtemps à la retraite qu'en activité. Pour les hommes, la valeur du ratio est quasiment équivalente. Cette situation n'est évidemment pas soutenable à long terme dans un système de retraite par répartition. Le régime général, en revanche, se trouve dans une situation nettement moins défavorable sur le plan financier avec un ratio de 1,64.

Valeur en 2005 du ratio entre la durée moyenne d'activité et la durée moyenne de la retraite des assurés sociaux des principaux régimes de retraite

	RATP	SNCF	IEG	Marins	Fonction publique d'Etat ⁽¹⁾	Cnav
Durée moyenne d'activité	29 ans et 4 mois	33 ans et 7 mois	28 ans et 5 mois pour les femmes 31 ans et 1 mois pour les hommes	22 ans et 2 mois	31 ans et 8 mois pour les femmes 34 ans pour les hommes	37 ans et 1 mois ⁽²⁾
Durée moyenne de retraite	24 ans et 1 mois	26 ans et 2 mois	33 ans et 7 mois pour les femmes 27 ans et 6 mois pour les hommes	19 ans et 10 mois	32 ans et 6 mois pour les femmes 26 ans et 9 mois pour les hommes	22 ans et 8 mois ⁽³⁾
Ratio	1,22	1,283	0,85 pour les femmes 1,13 pour les hommes	1,12	0,97 pour les femmes 1,26 pour les hommes	1,64

⁽¹⁾ *Fonctionnaires civils uniquement*

⁽²⁾ *Durée moyenne d'activité tous régimes des cotisants de la Cnav*

⁽³⁾ *Espérance de vie à l'âge de soixante et un ans de la population française*

On retrouve les mêmes disparités pour la durée moyenne de perception de la retraite qui atteint par exemple 26 ans et 2 mois pour les retraités de la SNCF, contre 22 ans et 8 mois pour les ressortissants de la Cnav.

**Données comparatives sur la durée de perception de la retraite
des assurés des grands régimes de retraite (en 2005)**

	RATP	SNCF	IEG	Marins	Fonction publique d'Etat ⁽¹⁾	Cnav
Espérance de vie à soixante ans	18 ans 4 mois (2)	21 ans 10 mois (2)	29 ans et 6 mois pour les femmes 23 ans et 8 mois pour les hommes	22 ans et 2 mois	28 ans pour les femmes 22 ans et 9 mois pour les hommes	26 ans et 6 mois pour les femmes 21 ans et 4 mois pour les hommes
Age effectif moyen de cessation d'activité						57 ans et demi à 58 ans
Age moyen de liquidation de la pension	53 ans et 6 mois	54 ans et 7 mois	55 ans et 8 mois	57 ans et 7 mois	57 ans et 8 mois	60 ans et 7 mois
Durée moyenne de perception de la pension de droit direct des assurés décédés en 2005	24 ans et 1 mois	26 ans et 2 mois	24 ans et 1 mois	19 ans et 10 mois	23 ans et 1 mois	17 ans et 9 mois (3)

⁽¹⁾ *Fonctionnaires civils uniquement*

⁽²⁾ *Les effectifs de la RATP et de la SNCF sont très majoritairement masculins*

⁽³⁾ *16 ans pour les hommes et 19 ans et 9 mois pour les femmes*

C. METTRE EN ÉVIDENCE LA SPÉCIFICITÉ DES MODES DE FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX

1. Une structure de financement complexe et peu transparente

Compte tenu de l'insuffisance, au regard des prestations versées, de l'effort contributif issu des cotisations salariales et employeurs des grands régimes de retraite spéciaux, le bouclage du financement est assuré, suivant les cas, au moyen de quatre mécanismes différents : par une cotisation atypique, par une subvention de l'employeur ou de l'État, par une subvention de l'État combinée avec des transferts de compensation reçus des autres régimes ou par un adossement aux régimes du secteur privé auquel s'ajoute une participation de l'entreprise publique.

- La Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN) constitue un cas particulier dans la mesure où elle présente la spécificité de se voir affecter un prélèvement de 4 % sur les émoluments et honoraires des notaires. Cette recette, assimilée à une cotisation, apporte 27 % des produits totaux de la branche vieillesse de la caisse.

- La subvention d'équilibre de l'État constitue le schéma financier le plus simple d'équilibrage des régimes publics de retraite et de certains régimes spéciaux : c'est le cas pour le budget de l'État qui assure, par une contribution, 74 % des charges des pensions civiles et militaires ; de même pour la Comédie française, l'Opéra de Paris et le fonds spécial des pensions des ouvriers et établissements industriels de l'État - FSPOIE (à hauteur de 63 % des charges).

Il convient enfin de relever que l'État assure une partie du financement des retraites des agents publics de La Poste.

- Le mode de financement le plus courant des régimes spéciaux consiste à combiner, suivant des proportions variables, plusieurs mécanismes de financement non contributifs. Le besoin de financement du régime de retraite de la SNCF est ainsi assuré à hauteur de 54 % par une subvention d'équilibre de l'État et de 6,2 % par la compensation démographique. Pour les mines, le schéma est le même, respectivement pour 38,6 % et 56,2 % et pour les marins, pour 23,9 % et 61,9 %.

- L'adossement des industries électriques et gazières (IEG) aux régimes de retraite du secteur privé constitue le schéma de financement le plus récent. Cette technique a été élaborée dans le cadre de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières et elle est susceptible d'être reproduite à l'avenir, notamment pour la RATP.

Elle consiste à sortir les engagements de retraite du bilan de l'entreprise publique, la Cnav, l'Agirc et l'Arrco assurant alors le service des prestations de base et complémentaires, en contrepartie de cotisations employeur et salariée standardisées. Le maintien du régime spécial proprement dit (régime chapeau) est aussi, et surtout, financé par une contribution tarifaire sur les activités régulées, d'une part, et par une prise en charge par les entreprises, d'autre part. La réforme des IEG ne date que du 1^{er} janvier 2005 et le recul manque encore pour en évaluer tous les effets. Toutefois, dans la mesure où il ne s'agit que d'une opération comptable et financière et que le niveau des prestations des assurés sociaux demeure inchangé, y compris pour les nouveaux entrants, le coût du régime spécial demeure très élevé pour l'entreprise. Pour mémoire, en 2003, EDF et GDF prenaient à leur charge plus de 80 % du poids des retraites de leurs agents.

En définitive, cette grande diversité de situation rend naturellement très difficile la comparaison des régimes de retraite spéciaux entre eux et par rapport aux autres régimes. Il en va de même pour la compréhension de leurs modes de financement, aussi bien par les assurés sociaux en général que par les ressortissants de ces régimes eux-mêmes.

2. Un effort contributif atypique

Quelques données supplémentaires permettraient aux parlementaires de distinguer rapidement les caisses dont les équilibres financiers reposent principalement sur les cotisations de leurs assurés sociaux, de celles qui font appel principalement à des transferts financiers en provenance de l'extérieur. Il conviendrait pour cela d'ajouter quatre indicateurs :

• deux ratios exposant, pour les régimes étudiés, la part relative au sein du total de leurs produits, des cotisations salariales, d'une part, et des cotisations employeur, d'autre part. Cela permettrait au passage de pallier une insuffisance majeure dans la présentation du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale qui, en agrégeant presque systématiquement ces données sous la rubrique « cotisations des actifs » ne permet pas réellement d'appréhender la nature de l'effort contributif et surtout de sa répartition.

Structure de l'effort contributif des principaux régimes de retraite en 2005

	RATP	SNCF	IEG*	Marins	Fonction publique d'Etat	Cnav
Part salariale de la cotisation vieillesse dans les recettes du régime	12,8 %	7,3 %	10,7 %	7,6 %	12,8 %	31,3 %
Part employeur de la cotisation vieillesse dans les recettes du régime	25,3 %	30,3 %	(1)	6,2 %	(2)	38,9 %
Total des cotisations des actifs	38,1 %	37,6 %	10,7 %	13,8 %	12,8 %	70,2 %

* en 2004

(1) Contribution d'équilibre des entreprises de la branche représentant 83 % des produits du régime.

(2) Contribution de l'Etat employeur représentant 73 % des ressources du régime des pensions civiles et militaires de retraite.

• un troisième indicateur pourrait retracer la part relative des « cotisations fictives », au sein de l'ensemble des produits. En effet, l'équilibre des régimes publics et de plusieurs régimes spéciaux repose principalement sur ce type de mécanisme, qui assure même parfois jusqu'à 70 % du financement des dépenses. Ces informations ne sont disponibles, en loi de finances, que pour les seules pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Il conviendrait désormais de les porter à la connaissance des parlementaires, pour tous les autres régimes.

Les cotisations fictives des régimes de retraite spéciaux

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fonctionnaires civils et militaires de l'Etat	25.869	26.751	28.491	28.966	30.624	31.902
SNCF	262	257	259	274	258	243
RATP	458	429	560	608	612	632
Banque de France	128	135	143	142	142	148
CNIEG*	2.446	2.600	97	0	0	0

* A compter de 2002, le régime n'est plus équilibré par des cotisations fictives mais par une contribution de l'employeur.

Source : Direction de la sécurité sociale

• un quatrième indicateur pourrait évaluer la part relative des ressources extérieures au régime au sein des produits. A côté des « cotisations des actifs » et des « cotisations fictives », il serait utile de savoir dans quelle proportion telle ou telle catégorie d'assuré social met à contribution la solidarité nationale et la solidarité inter régime. Il suffirait pour cela de bâtir un ratio rapportant la somme des transferts reçus au titre de la compensation démographique, des subventions publiques et des contributions publiques au total des produits de chacun des régimes.

3. Le droit de regard de la collectivité, contrepartie légitime du principe de solidarité nationale

Le rapport de la Cour des comptes de septembre 2006 ainsi que les travaux récents du COR montrent que la mise en extinction progressive des régimes des mines et des marins ne permettra que de compenser partiellement l'augmentation du coût des régimes de la SNCF et de la RATP.

Masse des pensions des principaux régimes de retraite spéciaux

(en millions d'euros 2003)

	2003	2010	2015	2020	2030	2040	2050
SNCF	4.484	4.705	5.062	5.098	5.294	5.992	7.066
RATP	669	780	910	1 041	1.322	1.565	2.051
IEG	2.998	3.445	4.032	4.527	4.877	5.307	6.645
Mines	1.862	1.507	1.255	994	542	283	129
Marins	1.011	998	967	915	785	682	631
Clercs notaire	483	505	518	536	654	843	955
BdF	362	385	479	660	829	721	652

Source : COR

Les magistrats financiers s'inquiètent en effet¹ « des besoins de financement croissants dans les régimes de la SNCF et de la RATP ». Ils soulignent que « le besoin de financement avant subvention des régimes d'entreprise (SNCF et RATP) devrait se creuser dans le futur :

- dans le régime de la RATP, il devrait être multiplié par 3,3 entre 2005 et 2050. Malgré de légères inflexions, la détérioration est permanente et forte sur la période de projection ;

- dans le régime de la SNCF, la situation est plus contrastée. Le besoin de financement devrait augmenter de 30 % entre 2005 et 2015 en raison des nombreux départs à la retraite. Le solde devrait s'améliorer entre

¹ Rapport de la Cour des comptes de septembre 2006 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale, p. 335.

2015 et 2025 du fait de la stabilité des pensions versées puis à nouveau se détériorer jusqu'en 2045. Au total, sur la période de projection, le besoin de financement devrait augmenter de 25 %.

Ces besoins de financement sont couverts par les subventions d'équilibre de l'Etat. Pour le régime de la RATP, le montant de la subvention de 2004 devrait être multiplié en valeur réelle par 1,5 entre 2005 et 2015, par 2 entre 2005 et 2028 et par 3 entre 2005 et 2047. A la SNCF, le montant de la subvention 2004 devrait être multiplié par 1,3 dans les dix prochaines années. Entre 2015 et 2035, il ne devrait pas y avoir de grandes variations de la subvention. »

Le coût global pour la collectivité nationale du statu quo sur les régimes spéciaux est mal connu. Mais l'augmentation prévisible de la subvention publique est une certitude pour la plupart d'entre eux.

Taux de croissance annuel moyen de la subvention publique d'équilibre ou de la contribution d'équilibre de l'employeur des principaux régimes de retraite spéciaux

(en pourcentage)

	2003-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2003-2050
SNCF	2,7	2,0	- 0,7	- 0,4	1,1	1,6	1,0
RATP	2,6	3,5	3,3	2,7	1,6	3,1	2,7
IEG	1,8	3,2	2,4	0,7	0,9	2,3	1,7
Mines	13,1	0,7	- 4,4	- 5,6	- 4,8	- 4,4	- 1,8
Marins	3,7	0,9	- 1,4	- 1,8	- 1,6	- 0,8	- 0,4
BdF	2,2	7,1	8,7	2,6	- 2,1	- 2,0	1,6

Source : COR

On constate qu'à l'exception du régime des mines, pour lequel prédomine encore le recours à la solidarité interrégimes *via* la compensation démographique, tous les systèmes de retraite spéciaux sont aujourd'hui majoritairement financés par l'Etat. Cette réalité encore mal connue, y compris des ressortissants de ces régimes eux-mêmes, justifie à tout le moins un droit de regard de la collectivité nationale par le biais d'une meilleure information du Parlement.

**Subvention publique d'équilibre ou contribution d'équilibre de l'employeur
rapportée à la masse des pensions**

(en pourcentage)

	2003	2010	2015	2020	2030	2040	2050
SNCF	53	60	62	60	55	54	54
RATP	63	64	66	68	70	69	72
IEG	94	93	93	93	92	92	93
Mines	24	70	87	88	90	106	148
Marins	57	75	81	79	77	76	75
BdF	58	63	71	79	81	76	68

Source : COR

Votre rapporteur considère que la complexité, voire l'opacité, des systèmes de financement des régimes de retraite des grandes entreprises publiques rend indispensable d'introduire plus de transparence dans ces mécanismes. La présente mission interministérielle peut précisément fournir l'opportunité d'améliorer les choses.

III. QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES ?

Dans son rapport de septembre 2006 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes analyse de façon très détaillée les régimes de la SNCF et de la RATP, ainsi que celui des IEG. En revanche, les magistrats financiers n'abordent pas spécifiquement les retraites des mines et des marins.

A. LA LOGIQUE RÉTRIBUTIVE DES RÉGIMES SPÉCIAUX

Le principe de contributivité sur lequel est fondée l'assurance vieillesse résulte de l'article 2 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites : « *Tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il tire de son activité* ». Cette unique phrase revêt une double portée :

- vis-à-vis des retraités présents et futurs, il engage la collectivité à préserver par priorité les taux de remplacement sur les autres variables permettant d'assurer l'équilibre financier des régimes de retraites ;

- il suppose que le rapport entre revenus de l'activité professionnelle et niveau de retraite soit mieux assuré.

Dans son rapport, la Cour des comptes souligne à l'inverse que les systèmes de retraite spéciaux sont caractérisés **par des avantages spécifiques qui ne sont pas fondés sur le niveau des cotisations versées**. Les magistrats financiers désignent d'ailleurs cette situation en employant le terme tout à fait inhabituel de « régime rétributif »¹ :

« Les régimes spéciaux du secteur public sont des régimes de retraite à prestations définies, par répartition, qualifiés de rétributifs parce que la pension liquidée est calculée en appliquant un taux de liquidation à un salaire de référence égal au dernier salaire d'activité. Ces caractéristiques distinguent nettement les régimes spéciaux des régimes des salariés du secteur privé (régime général et régimes complémentaires) :

- le régime général de base est un régime à prestations définies, qualifié de contributif parce que la pension liquidée est calculée en appliquant un taux de liquidation à un salaire de référence égal à la moyenne des meilleures années de la carrière ;

- les régimes complémentaires Arrco et Agirc sont des régimes à cotisations définies, fonctionnant selon la technique du point. La notion de salaire de référence n'intervient pas mais la pension liquidée reflète la totalité de la carrière salariale via les cotisations versées. »

¹ Rapport de la Cour des comptes de septembre 2006, p. 315.

1. L'ampleur des déficits actuariels à moyen et long terme

La Cour des comptes s'inquiète tout particulièrement des besoins de financement futurs des systèmes de retraite de la SNCF et de la RATP, pour lesquelles elle fournit une première estimation inédite pour la période 2005-2050 :

« Le déficit actuariel est égal à la somme actualisée des soldes techniques annuels projetés et il est rapporté à la somme des assiettes de cotisations actualisées sur la même période afin de déterminer la variation du taux de cotisation nécessaire dès 2005 pour annuler le déficit actuariel de la période de projection. »

Déficits actuariels et variation du taux de cotisation

(en millions d'euros)

	2005-2015	2005-2025	2005-2035	2005-2050
SNCF				
-déficit actuariel	- 4 223	- 8 963	- 12 141	- 19 949
-variation du taux de cotisation	+9,28	+10,29	+ 9,44	+ 10,44
RATP				
-déficit actuariel	- 645	- 2 648	- 5 660	- 11 393
-variation du taux de cotisation	+3,86	+ 8,30	+ 12,01	+ 16,30

Source : Cour des comptes. La variation du taux de cotisation indique de combien il faut augmenter en points dès 2005 (ou diminuer en cas d'excédent) le taux de cotisation pour annuler le déficit actuariel de la période de projection.

Ces chiffres très élevés, qui s'inscrivent dans une perspective de long terme, ne permettent pas au lecteur d'apprécier spontanément toute la gravité de la situation. Aussi, les magistrats financiers se sont-ils attachés à calculer l'augmentation des taux de cotisation qui serait nécessaire pour combler de tels déficits :

« Sous la réserve, qu'en projection, les hypothèses concernant l'évolution des effectifs cotisants seront vérifiées, on peut faire le constat suivant :

- en maintenant à son niveau de 2004 la subvention versée au régime de la SNCF, il aurait fallu, quel que soit l'horizon de projection, augmenter dès 2005 le taux de cotisation de neuf à dix points pour couvrir les besoins de financement. Le trait particulier de ce régime est la stabilité de la hausse du taux de cotisation nécessaire pour rétablir son équilibre financier ;

- la situation du régime de la RATP se dégrade de plus en plus au fur et à mesure que l'horizon de projection s'allonge. En maintenant à son niveau de 2004 la subvention versée à ce régime, les augmentations de taux de cotisation devraient être de plus en plus fortes pour combler les déficits. A l'horizon 2015, une hausse de 3,9 points aurait été suffisante en 2005 pour

retrouver l'équilibre financier. En considérant l'horizon 2025, il aurait fallu en 2005 augmenter le taux de cotisation de 8,3 points et à l'horizon 2050 de 16,3 points. Ce doublement des augmentations de taux tous les dix ans traduit l'ampleur et le creusement des déficits du régime de la RATP. »

Il semblerait tout à fait inconcevable de solliciter la solidarité nationale pour des besoins de financement additionnels d'une telle ampleur. Le vieillissement de la population entraînera en effet mécaniquement, au cours des prochaines décennies, une dégradation des finances publiques et des comptes sociaux. Selon les évaluations du COR, le solde technique du régime général serait ainsi déficitaire de 39 milliards d'euros par an à l'horizon 2040 et de 52 milliards dix ans plus tard.

Malgré les besoins beaucoup plus faibles des régimes des mines et des marins, il apparaîtra de toute évidence de plus en plus difficile de trouver un financeur de dernier ressort pour assumer le coût du *statu quo* sur les régimes spéciaux.

2. Une situation plus avantageuse que celle des autres assurés sociaux

Votre rapporteur considère que, sans stigmatiser les assurés sociaux des régimes spéciaux des grandes entreprises publiques, l'effort de solidarité dont ils bénéficient justifie que leur situation fasse l'objet d'un débat public. Dans ce contexte, les observations de la Cour des comptes mettent en évidence la situation plus avantageuse dont ils relèvent par rapport aux ressortissants des systèmes de retraite de droit commun du secteur privé et des trois fonctions publiques.

Cet avantage relatif réside tout d'abord dans le mode de calcul des pensions qui, dans la plupart des cas, repose encore :

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

Les magistrats financiers soulignent par ailleurs que ¹« *par rapport aux régimes des salariés du secteur privé et des trois fonctions publiques, ces régimes spéciaux :*

- *n'utilisent pas la durée d'assurance tous régimes pour déterminer le taux de liquidation ;*
- *n'appliquent pas l'augmentation de la durée tous régimes programmée dans le futur ;*

¹ Rapport de la Cour des comptes, septembre 2006, p. 318.

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

- n'encouragent pas la poursuite de l'activité puisqu'il n'y a pas de gain en termes de pension. »

En réponse aux questions posées par votre commission¹, la RATP a par ailleurs chiffré le coût des avantages en termes d'âge précoce de cessation d'activité et de mode de calcul favorable des pensions à 180 millions d'euros par an, par rapport à un total de 731 millions d'euros versés. La SNCF considère pour sa part que le coût pour l'entreprise des spécificités de son régime de retraite peut être évalué à 513 millions d'euros par an sur les 4,5 milliards d'euros de prestations versées aux assurés sociaux. La relative faiblesse de ces évaluations surprend quelque peu votre rapporteur qui ne dispose malheureusement pas des moyens d'en apprécier lui-même la réalité.

3. Des régimes fondés sur une solidarité inversée ?

Bien que ce constat, pourtant établi de longue date, soit contesté par les organisations syndicales des grandes entreprises publiques, la générosité des prestations des régimes spéciaux n'est permise que par un recours massif à des financements extérieurs. Or, l'immense majorité des assurés sociaux français dispose d'un système de retraite au rendement bien moindre que celui des cheminots ou des agents de la RATP. Pour ces deux régimes, on peut donc parler de solidarité inversée. Cela n'est évidemment pas le cas pour les mineurs et les marins qui perçoivent des pensions plutôt modestes.

• La SNCF

Les cotisations constituent moins de 40 % des produits de la branche vieillesse (37,3 % en 2006). Le solde provient de sources extérieures : les mécanismes de compensation tiennent une part décroissante (6,2 % en 2006 contre 18 % en 1995) tandis que la subvention de l'État contribue désormais pour plus de la moitié du total (54 % en 2006 contre 48,9 % en 1995).

¹ Rapport n° 59, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 - Tome IV - Assurance vieillesse (session 2006/2007) - p. 33 et suivantes.

Régime de retraite spécial de la SNCF

(montants exprimés en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Prév. 2007
Nombre de cotisants	177.716	179.471	179.552	177.120	172.675	168.132	165.425	162.944
Nombre de bénéficiaires	320.200	316.000	312.000	309.015	305.108	301.531	298.800	296.300
Rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés	0,54	0,57	0,58	0,57	0,57	0,56	0,55	0,55
Montant des charges de vieillesse	4.322,0	4.393,3	4.462,4	4.527,7	4.566,1	4.661,6	4.781,2	4.885,8
Montant des cotisations	1.407,0	1.475,6	1.670,8	1.692,5	1.709,0	1.748,5	1.782,7	1.830,5
Ecart entre les cotisations et les charges	-2.915,0	-2.917,7	-2.791,6	-2.835,2	-2.857,1	-2.913,1	-2.998,5	-3.055,3
Transferts reçus de la compensation démographique	591,0	506,4	508,5	436,0	397,3	337,8	297,1	248,0
Contribution financière de l'Etat	2.135,0	2.223,4	2.259,2	2.376,2	2.437,3	2.552,1	2.582,1	2.785,0
Total des ressources externes du régime	2.726,0	2.729,8	2.767,7	2.812,2	2.834,6	2.889,9	2.879,2	3.033,0
Part relative des ressources externes dans le financement des charges du régime	63,1 %	62,1 %	62,0 %	62,1 %	62,1 %	62,0 %	60,2 %	62,1 %

• La RATP

A la RATP, le besoin de financement du régime a été assuré jusqu'en 2005 par une cotisation fictive de l'employeur couvrant plus de 60 % des charges du régime. La réforme intervenue en 2005 s'est traduite par une augmentation de plus de 90 millions d'euros par an des cotisations à la charge de l'entreprise. Une subvention directe de l'Etat couvrant presque 50 % des dépenses a en outre été instituée.

Régime de retraite spécial de la RATP

(montants exprimés en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Prév. 2007
Nombre de cotisants	40.555	41.949	42.984	43.325	43.645	43.750	43.850	43.900
Nombre de bénéficiaires	42.611	42.591	42.642	42.776	43.834	44.191	44.660	45.153
Rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés	0,95	0,98	1,01	1,01	1,00	0,99	0,98	0,97
Montant des charges de vieillesse	665,0	675,2	690,9	716,3	735,9	759,1	785,5	815,2
Montant des cotisations des actifs	232,0	251,2	267,8	276,3	281,6	289,6	397,6	407,3
Ecart entre les cotisations des actifs et les charges	-433,0	-424,0	-423,1	-440,0	-454,3	-469,5	-387,9	-407,9
Cotisations fictives et contribution de l'Etat ⁽¹⁾	415,0	415,0	409,7	433,4	452,0	465,9	384,8	405,0
Part relative des cotisations fictives et des contributions publiques dans le financement des charges du régime	62,4 %	61,2 %	59,3 %	60,5 %	61,4 %	61,4 %	49,0 %	49,7 %

(1) La contribution directe de l'Etat s'est substituée depuis 2006 à la contribution fictive de l'employeur.

• **Le régime des marins**

La part des ressources externes dans le financement des prestations des marins atteint presque 86 %. Ces transferts proviennent surtout de l'Etat (62 % des charges du régime) et dans une moindre mesure de la compensation démographique (24 %).

Régime de retraite spécial des marins

(montants exprimés en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Est. 2006	Prév. 2007
Nombre de cotisants	43.972	43.690	42.891	41.905	40.533	39.400	38.800	38.300
Nombre de bénéficiaires	112.867	113.971	115.459	116.914	118.101	118.544	119.720	120.910
Rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés	0,39	0,38	0,37	0,36	0,34	0,33	0,32	0,32
Montant des charges de vieillesse	1.002,2	1.013,2	1.054,0	1.070,4	1.073,8	1.089,3	1.116,4	1.132,4
Montant des cotisations	137,7	135,8	134,5	145,1	136,6	144,3	120,7	122,2
Ecart entre les cotisations et les charges	- 864,5	- 877,4	- 919,5	- 925,3	- 937,2	- 945,0	- 995,7	- 1.010,2
Transferts reçus de la compensation démographique (en millions d'euros)	353,7	317,7	350,0	318,0	298,0	285,4	266,5	213,8
Contribution financière de l'Etat	541,0	541,1	502,5	544,4	568,3	600,6	690,8	757,8
Total des ressources externes du régime	894,7	858,8	852,5	862,4	866,3	886,0	957,3	971,6
Part relative des ressources externes dans le financement des charges du régime	89,3 %	84,8 %	80,9 %	80,6 %	80,7 %	81,3 %	85,7 %	85,8 %

• **Le régime des mines**

Pour le régime des mines, les ressources externes font principalement appel à la compensation démographique, qui couvre 56 % des charges du régime, et à l'Etat, qui en prend en charge 39 %

Régime de retraite spécial des mines

(montants exprimés en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Est. 2006	Prév. 2007
Nombre de cotisants	21.710	20.222	18.953	17.752	15.837	13.147	11.569	10.286
Nombre de bénéficiaires	397.426	393.002	387.122	380.140	376.558	371.111	365.243	358.470
Rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03
Montant des charges de vieillesse	2.312,0	2.359,6	2.428,4	2.155,1	2.117,8	2.069,7	1.963,4	1.947,0
Montant des cotisations	78,0	75,8	72,9	67,7	63,4	63,1	57,4	53,0
Ecart entre les cotisations et les charges	-2.234,0	-2.283,8	-2.355,5	-2.087,4	-2.054,4	-2.006,6	-1.906,0	-1.894,0
Transferts reçus de la compensation démographique	1.712,0	1.555,6	1.587,9	1.441,5	1.305,0	1.231,7	1.103,8	977,9
Contribution financière de l'Etat	342,0	472,6	452,8	528,2	628,2	576,2	757,6	758,6
Total des ressources externes du régime	2.054,0	2.028,2	2.040,7	1.969,7	1.933,2	1.807,2	1.861,4	1.736,5
Part relative des ressources externes dans le financement des charges du régime	88,8 %	86,0 %	84,0 %	91,4 %	91,3 %	87,4 %	94,8 %	89,2 %

B. L'ADOSSEMENT AUX RÉGIMES DE DROIT COMMUN : UNE TECHNIQUE CONTESTÉE

1. Le risque d'une pérennisation des droits spécifiques

La Cour des comptes s'inquiète dans son rapport des « *risques pour l'avenir* » qu'entraîne le recours à la technique de l'adossement des régimes spéciaux aux caisses de retraite de droit commun du secteur privé. Les observations des magistrats financiers¹ sur ce point rejoignent d'ailleurs certaines interrogations exprimées de longue date par votre commission :

« Les réformes du financement du régime des IEG et du régime de la RATP ont tourné le dos à cette orientation [la réduction des inéquités entre les assurés sociaux dans le cadre des réformes des retraites de 1993 et de 2003]. En laissant inchangés le niveau des droits des affiliés et en adoptant la technique de l'adossement aux régimes de droit commun, elles reviennent à pérenniser les droits spécifiques servis par ces régimes spéciaux. Les régimes spéciaux demeurent ainsi en dehors de l'objectif de convergence des règles applicables au régime général et aux régimes des fonctions publiques et voient même leurs particularités garanties.

Sans qu'il soit nécessaire a priori de porter un jugement sur la légitimité des avantages particuliers qu'offrent les régimes spéciaux, l'opportunité n'a cependant pas été saisie d'une adaptation des règles relatives à l'acquisition des droits à la retraite.

¹ Rapport de la Cour des comptes - Septembre 2006 - p. 338.

Dans cette nouvelle organisation, l'adossement aux régimes de droit commun et la garantie des droits spécifiques sont porteurs de risques de différents types dans le futur :

- les augmentations futures des taux de cotisation dans les régimes de droit commun se répercuteront automatiquement sur les employeurs et les salariés des régimes adossés ; elles auront un impact direct sur les coûts de production et indirect sur la politique salariale des entreprises publiques ;

- les mesures d'allongement de la durée d'assurance déjà inscrites dans la loi de réforme des retraites de 2003, augmenteront relativement le montant des droits spécifiques dans le futur ;

- les éventuelles réformes des droits qui pourraient être réalisées dans le futur dans les régimes de droit commun conduiront également à augmenter la part relative des droits spécifiques, du fait de la garantie du montant de la pension ;

- même en l'absence de toute réforme d'envergure des droits, toute baisse du rendement dans les régimes complémentaires en points Arrco et Agirc augmentera relativement la part des droits spécifiques.

En revanche, ces réformes n'ont pas touché aux droits des affiliés. L'opportunité n'a pas été saisie d'adapter les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite dans ces régimes, comme cela a été fait dans les fonctions publiques lors de la réforme des retraites de 2003. »

2. Des garanties à renforcer

Au cours des dernières années, le Parlement a élevé au niveau législatif les principes de neutralité et de transparence de ces opérations d'adossement. En effet, malgré toutes les précautions qui peuvent être prises, cette technique apparaît très complexe et les hypothèses de projection sur des durées de vingt-cinq ans minimum ne peuvent manquer de présenter une marge d'incertitude.

Notamment, votre commission est à l'origine de l'inscription dans le code de la sécurité sociale :

- du principe de « stricte neutralité financière » des adossements pour les assurés sociaux du secteur privé ;

- de l'obligation pour les caisses de retraite concernées de rendre compte de la mise en oeuvre de ce principe tout au long des vingt-cinq années de l'adossement et d'assurer la publication des données techniques correspondantes ;

- de l'organisation d'une information préalable du Parlement et d'un renforcement des moyens de contrôle des commissions.

Sur ce dernier point toutefois, votre commission continue à n'avoir connaissance de ces opérations qu'à travers la lecture de la presse. Il conviendra donc certainement à l'avenir de renforcer les garanties existantes :

- en prévoyant une consultation obligatoire du conseil d'administration de la Cnav pour en évaluer les modalités au regard du principe de neutralité financière pour ses assurés sociaux ;

- en permettant que le régime général puisse, comme les régimes complémentaires, demander l'intégration d'une clause de rendez-vous plafonnée dans les conventions d'adossement. Il semble en effet difficile d'imaginer que la Cnav prenne le risque de s'engager, irréversiblement, sur le calcul des droits d'entrée non seulement des IEG, mais aussi de la RATP, de La Poste et de la SNCF, soit au total plus de 300 milliards d'euros d'engagements de retraite.

C. L'IMPOSSIBLE POURSUITE DU STATU QUO

1. Les recommandations de la Cour des comptes

La recommandation figurant au terme du chapitre X du rapport de septembre 2006 de la Cour des comptes, est ferme, mais brève : « *en raison des perspectives démographiques et financières des régimes spéciaux, réformer ces régimes en mettant en œuvre les principes prévus par la loi de 2003* ».

Pour sa mise en œuvre, il conviendrait de se reporter au titre I^{er} (Dispositions générales) de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, qui énonce plusieurs grands principes :

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

2. Les pistes de réformes envisagées par le COR

Dans un document examiné en séance plénière le 12 juillet 2006, le Conseil d'orientation des retraites s'est attaché à apprécier les « *questions susceptibles d'être examinées en 2008* », à l'occasion de la première clause de rendez-vous de la réforme des retraites de 2003.

En ce qui concerne la méthode à employer, le COR préconise¹ « *un examen différencié des régimes spéciaux non couverts par la loi de 2003 (...) dont certains sont en quasi extinction (le régime des mines) et d'autres correspondent à des activités appelées à se développer, qui sont confrontés à des problèmes démographiques (...) dissemblables et dont les règles aboutissent à des droits de niveaux très différents.*

En ce qui concerne l'objectif à atteindre dans le cadre d'une future réforme, le COR juge « *nécessaire que pour ces régimes, comme pour l'ensemble des autres régimes, soit visé un objectif d'équilibre financier à l'horizon de 2020 et que soient prises en compte les perspectives de long terme.* »

Dans cet esprit, il propose d'envisager trois orientations générales :

« *La première orientation est celle de l'allongement des durées d'activité et des durées d'assurance requises dans les régimes pour tenir compte des gains d'espérance de vie qui doit être associée à une politique du travail et de l'emploi faisant de la gestion des âges une priorité. Comme dans les autres secteurs, cette évolution devrait être conduite en prenant en compte les situations de pénibilité (intégrées dans les règles d'un certain nombre de ces régimes) et le cas échéant, mais de manière nécessairement circonscrite, des difficultés particulières de gestion de l'emploi.*

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

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

¹ Conseil d'orientation des retraites - Séance du 12 juillet 2006 - L'évolution des différents régimes de retraite du point de vue de l'équilibre financier et de l'équité : quelques questions dans la perspective de 2008 - p. 28 et 29.

Votre rapporteur prend acte de ces suggestions, tout en observant que deux des observations du COR sont susceptibles d'entraîner d'importantes dépenses supplémentaires qui n'apparaissent pas souhaitables :

- **la notion de pénibilité**, dont le champ est déjà suffisant large dans les régimes spéciaux ;

- **le dossier des avantages familiaux** qui peut faire l'objet de revendications d'alignement de la situation des hommes sur celles des femmes par le biais d'une interprétation extensive de la jurisprudence Griesmar de la Cour de justice des communautés européennes.

3. Les réflexions de votre commission

Votre commission n'entend pas ouvrir dès maintenant le débat de 2008 sur la prochaine réforme des retraites. Pour autant, elle considère que ce rapport de la Cour des comptes fournit l'occasion bienvenue d'engager une réflexion sur les régimes spéciaux de retraite.

La poursuite du statu quo semble impossible au-delà de l'horizon 2008. Certains petits régimes se sont d'ailleurs engagés dans la voie de l'autoréforme depuis le début de la présente législature. C'est le cas de celui des clercs de notaire qui a fait cette année le choix de cette démarche courageuse. Pour les autres caisses de retraite, un changement majeur est néanmoins intervenu : jusqu'en 2003, les trois fonctions publiques faisaient en quelque sorte « écran » entre la réforme et les grands régimes spéciaux. Ce n'est plus le cas aujourd'hui : **plus de 90 % des assurés sociaux participent désormais à l'effort collectif de sauvegarde de l'assurance vieillesse.**

La charge de la preuve est désormais inversée. Il appartient maintenant aux ressortissants de ces régimes non réformés de justifier le maintien de leurs avantages vis-à-vis de l'immense majorité des Français.

Pour résoudre à l'avenir ce problème, il faudra disposer au préalable d'un état de situation plus transparent et du soutien de l'opinion publique. D'ailleurs, grâce aux adossements, les citoyens peuvent connaître le coût des avantages spécifiques, le fameux « chapeau » de ces régimes : il s'élève par exemple à 8 milliards d'euros (sur 21 au total) pour la RATP.

Votre rapporteur considère qu'il convient donc de traiter ces systèmes de retraite au cas par cas et de les inciter, dès le début de la prochaine législature, à définir au préalable par eux même les voies d'une possible réforme. En cas d'échec, l'Etat pourra intervenir dans un deuxième temps, en 2008, et déterminer les changements nécessaires. En dernier recours, il conviendra de développer une réflexion visant à intégrer progressivement les retraites des grandes entreprises publiques dans le cadre du régime général ou de celui des trois fonctions publiques. La solution consisterait alors à fermer aux nouveaux entrants l'accès à ces régimes spéciaux sans remettre en cause les droits déjà acquis par les salariés et retraités actuels.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHE

Article additionnel après l'article 51

(art. L. 57-1 nouveau du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Fermeture du régime de « l'indemnité temporaire » majorant la retraite des fonctionnaires de l'État dans certains territoires d'outre-mer

Objet : Cet article additionnel propose de fermer à compter du 1^{er} janvier 2007 l'accès au bénéfice de la majoration de pension dénommée « indemnité temporaire ».

Les retraités, titulaires d'une pension civile ou militaire de l'Etat, résidant à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna bénéficient, depuis les décrets n° 52-1050 du 10 septembre 1952 et n° 54-1293 du 24 décembre 1954, d'une majoration de pension variant entre 35 % et 75 %. Cet avantage, appelé « indemnité temporaire de retraite » (ITR) est connu généralement sous le terme de « surpension ».

Réunion	35 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	40 %
Mayotte	35 %
Nouvelle-Calédonie	75 %
Polynésie française	75 %
Wallis et Futuna	75 %

Les bénéficiaires de cette mesure sont les fonctionnaires de l'Etat en poste dans l'une des collectivités concernées avant la liquidation de leur retraite et qui choisissent d'y demeurer. Mais elle s'applique aussi aux fonctionnaires métropolitains qui s'y installent ou s'y font domicilier pour leur retraite.

Les revenus provenant de cette indemnité bénéficient en outre des régimes fiscaux particuliers applicables outre-mer. Ainsi, à l'exception de la Réunion, collectivité départementale où elle relève du droit commun, la majoration n'est soumise ni à la CSG, ni à la CRDS et elle n'est pas imposable sur le revenu, en fonction de dispositions spécifiques qui varient selon le territoire concerné. La seule exigence posée par le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 porte sur les conditions de **résidence**, qui doivent être « *au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service* ».

Dans son rapport particulier sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat d'avril 2003, la Cour des comptes souligne le caractère « *quasi impossible* » du contrôle de ce dispositif et procède à une analyse générale très critique de celui-ci. Elle en conclut qu'« *il importe de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite* ».

Les indemnités versées à ces pensionnés outre-mer représentent, pour l'Etat, un coût élevé et croissant. Cette croissance s'explique, selon la Cour des comptes, « *par la meilleure information diffusée sur le sujet par les services de retraites des administrations, la publicité donnée à la mesure par certaines émissions télévisées et par la baisse générale des tarifs aériens* ».

Impact et coût de l'indemnité temporaire

(en millions d'euros)

Année	Nombre de pensions abondées de l'indemnité temporaire	Coût de l'indemnité temporaire
1995	17.329	120,0
1999	21.019	141,3
2000	21.539	147,6
2001	22.529	158,8
2003	26.523	202,9
2004	30.244	223,2
2005	32.434	249,2

Entre 1995 et 2005, le nombre des bénéficiaires s'est accru de 87 %. Le montant de l'indemnité dont ils bénéficient, en plus de leur pension liquidée dans des conditions normales, atteignait en 2005 en moyenne 7.545 euros par an. Il s'agit de niveaux très élevés, voire, comme le souligne la Cour des comptes, « *totaletement exorbitants pour certains territoires* » puisqu'ils sont en moyenne largement supérieurs à 10.000 euros par an.

Montant moyen de l'indemnité temporaire servi en 2005

	Pension civile	Pension militaire
Nouvelle-Calédonie	13.824 €	10.663 €
Polynésie française	13.379 €	10.540 €
Mayotte	6.162 €	4.322 €
Saint-Pierre-et-Miquelon	6.310 €	5.335 €
Réunion	6.523 €	4.466 €

Source : Cour des comptes et mission d'audit de modernisation

Votre commission estime que l'existence même du régime de l'indemnité temporaire est triplement inéquitable :

- vis-à-vis de tous les assurés sociaux qui se voient appliquer la réforme des retraites de 2003 ;

- vis-à-vis des assurés sociaux du secteur privé qui n'y ont pas accès par définition ;

- vis-à-vis des fonctionnaires de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane qui, eux non plus, n'en bénéficient pas.

Le rapport de la mission d'audit de modernisation réalisé conjointement par l'Inspection générale des finances, par l'Inspection générale de l'administration et le Contrôle général des armées, qui a été publié le 10 novembre 2006 sur le site Internet du ministère de l'économie et des finances, confirme les critiques formulées par la Cour des comptes. Ce document apporte aussi des éléments nouveaux :

- sur les justifications économiques généralement avancées pour le maintien de ce dispositif (écart de prix avec la métropole, effet sur le PIB des territoires) qui « *ne sont pas [jugées] probantes* » ;

- sur « *les abus, sinon les fraudes* » que peut entraîner le régime actuel qui a « *a perduré jusqu'à ce jour (...) alors qu'il a perdu tout fondement monétaire* ».

Extrait du rapport de la mission d'audit de modernisation de novembre 2006 sur l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer

• « Les justifications d'ordre économique ne sont pas probantes. »

« Les collectivités d'outre-mer, où cette indemnité peut être servie, considèrent que son apport est un des éléments de leur équilibre économique et financier, directement ou indirectement, par l'effet d'entraînement qu'elle peut avoir sur le commerce, l'emploi et la construction. La pertinence des surpensions, qui constituent l'un des transferts de la métropole vers les collectivités ultramarines, peut s'apprécier au regard de deux éléments, la compensation d'écart de prix et l'effet sur le PIB.

S'agissant des écarts de prix avec la métropole, les données actualisées de l'Insee indiquent, pour les Dom et la Réunion, que le différentiel des prix de consommation courante est de l'ordre de dix à vingt points. Cet écart est inférieur à la majoration de 35 %. Dans les collectivités d'outre-mer, les données sont plus difficiles à établir dès lors que la compétence en matière de statistiques et de prix a été transférée aux autorités territoriales. Les données disponibles mettent en évidence un écart de l'ordre de dix points. Elles permettent également de souligner que ces collectivités ont, de façon générale, une maîtrise de l'inflation, qui se traduit par une hausse de l'indice des prix plus faible qu'en métropole. (...)

Ainsi, ces enquêtes, même non exhaustives, permettent de souligner que les écarts de prix sont sans commune mesure avec les taux des surpensions. S'agissant de leur effet sur le PIB, les surpensions - comme les surrémunérations d'activité - permettent de distribuer des revenus qui ont un impact sur la consommation et donc sur la croissance et l'emploi. La mesure de leur effet sur le PIB est cependant délicate. On peut bien évidemment rapprocher le montant d'un transfert de celui du PIB. Ainsi, par exemple :

- à la Réunion, les suppléments de retraite ont représenté environ deux points de PIB. Même si cette étude remonte à dix ans, rien ne permet de penser que ce pourcentage soit aujourd'hui significativement modifié ;

- en Nouvelle-Calédonie, l'ensemble des pensions et surpensions représenterait environ un peu moins de 3 % du PIB.

Pour autant, ces données ne peuvent être prises telles quelles car elles ne tiennent pas compte du taux d'épargne des ménages qui perçoivent les surpensions. Les travaux disponibles permettent de penser que le taux d'épargne engendré par les surpensions est élevé : des travaux réalisés sur la Réunion montrent que les taux d'épargne diffèrent de façon significative entre les « expatriés » (taux de 25 %) et les salariés qualifiés ou non qualifiés locaux (taux de 12 %) ; (...)

« Au total, on retiendra que les suppléments de revenu qui sont versés aux retraités au travers de l'ITR sont distribués aux catégories qui épargnent le plus. Ils ne sont donc pas dépensés (ou pas en totalité) pour maintenir des habitudes de consommation que le coût de la vie aurait rendues plus onéreuses. Dès lors, cette observation - fondée sur les résultats d'enquêtes pouvant dater de plusieurs années mais dont rien ne permet de penser qu'ils puissent être infirmés aujourd'hui - conduit à s'interroger sur l'efficacité du transfert considéré.

Si des études devaient être conduites sur l'impact des surpensions sur le PIB ainsi que sur les écarts de prix, il apparaît indispensable de s'intéresser dans le même temps à la mesure du taux d'épargne des ménages qui les perçoivent. »

• **« Déjà contesté, le régime actuel peut en outre entraîner des abus, sinon des fraudes. »**

« L'attribution de l'ITR est soumise à une première condition de séjour ininterrompu d'au moins sept mois avant de pouvoir y prétendre, puis à une interdiction de s'absenter du territoire de résidence plus de quarante jours par an (ou 80 jours tous les deux ans) pour en conserver le bénéfice. Si la condition de durée de séjour initiale, qualifiée de « période probatoire », est vérifiée avec soin par les trésoreries générales (TG), le contrôle de la durée de présence annuelle sur le territoire de la collectivité l'est plus difficilement.

Les instructions en vigueur prévoient que tous les pensionnés sont invités à souscrire, chaque année, une déclaration de résidence. En pratique, une déclaration sur l'honneur est déposée annuellement par le bénéficiaire de l'ITR. C'est ce dépôt qui fonde la reconduction annuelle de cette indemnité. Même si la loi du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer a habilité les services du Trésor à procéder au contrôle de l'obligation de résidence effective, ce contrôle est peu productif, faute de moyens pour l'exercer, en particulier d'une procédure adaptée d'information ou de contrôle.

On peut constater notamment que :

- les justificatifs de loyer, de téléphone, d'eau ou d'électricité constituent une présomption, sans qu'on puisse en déduire facilement la durée effective de résidence du pensionné ;

- dans un certain nombre de cas, à la Réunion notamment, les pensionnés ne sont pas toujours informés de la réglementation concernant la durée d'absence de la collectivité.

Une campagne nationale de contrôle, conduite en 2005 par les trésoreries générales, n'a pas donné les résultats attendus. Si on prend l'exemple de deux collectivités, le montant des reversements demandés, par rapport au total des suspensions, a été dérisoire, moins de 1/10.000 dans un cas, 1 % dans l'autre. Ces résultats représentent vraisemblablement peu de chose au regard du nombre de comportements qui ignorent, plus ou moins délibérément, le délai impératif de résidence et qui sont difficilement décelables dans les conditions actuelles. »

En définitive, ce rapport d'audit préconise « l'arrêt immédiat de l'entrée de nouveaux bénéficiaires », ainsi que le lancement d'un processus étalé dans le temps « de résorption du stock » pour les personnes qui disposent de cet avantage. Dans cette perspective, trois options sont proposées :

- la « cessation du droit avec attribution éventuelle d'une « allocation de fin d'indemnité temporaire » ;

- la « résorption naturelle du stock par décès ou départ des bénéficiaires actuels » ;

- l'« extinction du dispositif dans un délai de trois à cinq ans ».

« Pour la période transitoire de l'extinction du stock (...) il est proposé l'application de deux mesures d'équité pouvant se cumuler :

- unifier le taux à 35 % pour tous les bénéficiaires ;

- plafonner le montant annuel de l'indemnité ».

Face aux coûts croissants supportés par les finances publiques, dans un contexte où la préservation des régimes de retraite impose d'importants efforts à tous les assurés sociaux, le présent article additionnel propose une remise à plat de cette disposition. Sans aller aussi loin que les préconisations du rapport d'audit, il vise à figer la situation actuelle au 1^{er} janvier 2007, en fermant l'accès à l'indemnité temporaire à partir de cette date.

Votre commission considère au surplus que l'existence de fraudes pratiquées par des métropolitains se faisant domicilier fictivement dans ces territoires, s'oppose non seulement en tout point à la réforme des retraites, mais apparaît aussi et surtout attentatoire à l'image même de l'outre-mer.

Elle souhaite vivement que les économies réalisées grâce à cette mesure puissent dégager des moyens nouveaux pour satisfaire les besoins sociaux de l'outre-mer qui sont réels.

Votre commission vous propose d'insérer par voie d'amendement cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 51

I - Après l'article 51, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré après l'article L. 57 du code des pensions civiles et militaires de retraite, un article L. 57-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 57-1 - Le régime d'indemnité temporaire accordé aux personnes retraitées tributaires du code des pensions civiles et militaires de retraite est réservé aux seuls bénéficiaires de cet avantage à la date du 1^{er} janvier 2007 qui remplissent la condition de résidence effective à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

Les agents cessant de résider dans ces territoires, ou s'absentant de ceux-ci plus de quatre-vingts jours par an, perdent définitivement le bénéfice de l'indemnité temporaire ».

II - En conséquence, faire précéder cet article par la mention :

Régime sociaux et de retraite.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2006, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Dominique Leclerc, sur le projet de loi de finances pour 2007 (mission « Régimes sociaux et de retraite »).

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis de la mission « Régimes sociaux et de retraite », a présenté les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général du présent avis).

M. Nicolas About, président, a suggéré que la commission dépose à nouveau les amendements qu'elle avait déjà proposés au Sénat l'an dernier pour fermer l'accès à ce dispositif.

Il a ensuite rappelé que le décret de 1954 sur l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer prévoyait la possibilité d'une révision du taux de cette indemnité et il s'est demandé pour quel motif celui-ci n'avait fait l'objet d'aucune modification à la baisse. Il a donc proposé que ce taux soit limité à 35 % et qu'une durée minimale d'activité exercée outre-mer ouvrant droit au bénéfice de l'indemnité soit fixée à cinq ans.

Mme Janine Rozier a souligné le courage dont il faut faire preuve pour aborder la question des régimes spéciaux et a souhaité savoir à quelle date il pourrait être envisageable d'y mettre fin.

Mme Anne-Marie Payet a rappelé que la question de l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer est sans lien avec le sujet de la réforme des retraites. Elle a regretté que l'amendement proposé par le rapporteur ne tienne pas compte de la situation spécifique des fonctionnaires originaires de l'outre-mer qui n'ont jamais réussi à obtenir leur mutation sur place mais qui y reviennent pour prendre leur retraite. Pour ce motif, elle a indiqué qu'elle ne soutiendrait pas l'amendement.

Une véritable réforme consisterait, à son sens, à renforcer les contrôles sur la réalité de l'obligation de résidence. D'une façon générale, les réformes touchant l'outre-mer doivent être élaborées dans la concertation et la crédibilité des auteurs de rapports suppose qu'ils se rendent sur le terrain et ne se contentent pas de travailler sur des dossiers.

Sur la question du niveau du coût de la vie outre-mer, **Mme Anne-Marie Payet** a rappelé que la loi d'orientation a créé un observatoire des prix qui n'a jusqu'alors jamais été mis en place. Or, cette institution serait particulièrement nécessaire lorsqu'on constate les divergences existant entre les différentes enquêtes menées notamment à la Réunion pour établir l'écart des prix avec la métropole.

Tout en soulignant leurs grandes qualités professionnelles et humaines, **Mme Sylvie Desmarescaux** a rappelé les avantages spécifiques du régime particulier dont bénéficient les pompiers professionnels qui manifestaient la veille dans les rues de Paris.

M. André Lardeux a exprimé la conviction qu'il faudra avoir un jour le courage de supprimer les régimes spéciaux. Il a craint, toutefois, que la spécificité de certaines situations ne soit réintroduite ensuite par le biais de la pénibilité. Or, la question de la pénibilité est, à son sens, un faux problème : les Allemands, par exemple, ont écarté cette donnée des éléments de calcul de leurs pensions de vieillesse, considérant à juste titre qu'elle doit être prise en compte dans le cadre d'une politique salariale et d'évolution des carrières, et non dans un aménagement des conditions d'accès à la retraite.

Sur la question de l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer, il a estimé que le moins qu'on puisse faire est, comme le propose le rapporteur, de mettre un terme au flux des nouveaux entrants. Pour ce qui est du stock, sans doute faudrait-il limiter le bénéfice de la mesure aux fonctionnaires dont le dernier traitement d'activité se situerait en dessous d'un indice à déterminer.

A **M. Gérard Dériot** qui souhaitait que les commissaires puissent disposer d'un tableau synthétique récapitulant l'ensemble des avantages dont jouissent les bénéficiaires des régimes spéciaux, notamment en termes de validation des périodes cotisées et de prestations, **M. Nicolas About, président**, a assuré que ces données seront précisées dans le rapport écrit.

En réponse aux différents intervenants, **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis**, a souligné à nouveau la nécessité d'assurer un traitement équitable de l'ensemble des bénéficiaires des régimes de retraite et d'obtenir la transparence des données. A ce sujet, il a déploré l'opacité entourant le régime de retraite des industries électriques et gazières, rappelant que ce sont les usagers, les contribuables et les cotisants des autres régimes de retraite qui paieront les avantages spécifiques accordés à ses salariés par EDF. Il a souligné, d'ailleurs, que la RATP ne fournit pas toutes les informations qui sont requises en application de la loi.

Il a souligné la part considérable des ressources de la compensation démographique - plus de 6 milliards d'euros sur 10 milliards en 2006 - qui alimente le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa), ce qui conduit les ressortissants des autres régimes de sécurité sociale à financer aujourd'hui la protection sociale agricole alors que celle-ci est structurellement déficitaire.

Les avantages accordés à certaines catégories de bénéficiaires apparaissent de plus en plus intolérables dans un contexte marqué par une dégradation sensible du taux de remplacement servi aux salariés du secteur privé depuis les deux réformes de 1993 et 2003. Il apparaît dans ces conditions inconcevable de leur demander un effort supplémentaire pour financer le maintien des avantages des ressortissants des régimes spéciaux.

***M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis,** a indiqué que le relèvement de trente-sept et demi à quarante ans de l'obligation minimale de cotisation ne touche actuellement que 30 % de fonctionnaires. Ce faible taux s'explique par l'application de la notion de « service actif » qui permet à certains d'entre eux, encore aujourd'hui, de partir à la retraite avant l'âge légal de soixante ans.*

Il a confirmé les propos de Mme Sylvie Desmarescaux sur les avantages dont bénéficient les pompiers volontaires en matière de retraite.

Sur la question de l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer, il a indiqué à Mme Anne-Marie Payet qu'il reste relativement mesuré dans sa proposition d'amendement et qu'il n'a pas repris l'ensemble des préconisations, beaucoup plus radicales, du rapport de la mission d'audit de modernisation, ce que les commissaires pourront vérifier puisque, à leur demande, ce document leur a été distribué.

*A la demande de **Mme Catherine Procaccia, Mme Anne-Marie Payet** a expliqué que l'indemnité temporaire de retraite était à l'origine destinée à favoriser l'installation outre-mer de fonctionnaires qui ne seraient pas venus sans cette incitation financière. Elle ne s'est pas appliquée en Martinique et en Guadeloupe du fait de la relative proximité géographique entre ces deux départements et la métropole et donc de la plus grande facilité à trouver des fonctionnaires prêts à s'y rendre.*

Puis la commission a procédé à l'examen de l'amendement proposé par le rapporteur tendant à figer au 1^{er} janvier 2007 le dispositif d'indemnité temporaire.

*A **Mme Anne-Marie Payet** qui s'interrogeait sur le possibilité d'y faire figurer une dérogation au profit des retraités nés outre-mer, **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis,** a exprimé des doutes sur la constitutionnalité de cette suggestion au regard du principe d'égalité.*

***M. Nicolas About, président,** a considéré que l'objectif de Mme Anne-Marie Payet pourrait être atteint si l'on définit les bénéficiaires du dispositif par référence à un indice de la fonction publique. Il a indiqué qu'il serait également favorable au fait de conditionner l'octroi de l'indemnité à la présence effective du pensionné outre-mer pendant cinq ans.*

*Au terme d'un débat auquel ont participé **Mmes Bernadette Dupont et Gisèle Printz,** ainsi que **MM. Nicolas About, président, et Dominique Leclerc, rapporteur pour avis,** la commission a adopté l'amendement proposé par le rapporteur portant article additionnel après l'article 51, tendant à*

supprimer, à compter du 1^{er} janvier 2007, l'admission de nouveaux entrants dans le mécanisme d'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour 2007.

ANNEXE 1

ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DE LA SNCF

- **Estimation du niveau des engagements de retraite futurs**

Sur la base d'un taux d'actualisation de 2,5 % (hors inflation), la SNCF estimait entre **105 et 108 milliards d'euros**, à la date du 31 décembre 2005, le montant des engagements du régime de retraite spécial de la SNCF.

- **Structure comparée des dépenses du régime de retraite de la SNCF et du régime général (en 2005)**

	SNCF	CNAV
Prestations légales	98,8 %	89,9 %
Compensation démographique	0,0 %	7,2 %
Autres dépenses	1,2 %	2,9 %
Total	100,0 %	100,0 %

- **Structure comparée des recettes du régime de retraite de la SNCF et du régime général (en 2005)**

	SNCF	CNAV
Cotisations salariales	6,7 %	30,8 %
Cotisations employeurs	30,6 %	39,1 %
Cotisations fictives de l'employeur	-	-
Compensation démographique	7,3 %	-
Subvention de l'Etat	54,7 %	-
Prise en charge de cotisations et de prestations (dont FSV)	-	21,9 %
Autres produits	0,7 %	8,2 %
Total	100,0 %	100,0 %

• **Age de départ à la retraite**

La notion de service actif, par analogie avec les dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite, n'existe pas à proprement parler à la SNCF. En revanche, les agents de conduite peuvent bénéficier d'une pension de retraite dès l'âge de cinquante ans. Ils représentent environ 10 % du personnel de l'entreprise.

Pour les autres catégories d'agents, les départs en retraite avec une pension normale interviennent à partir de cinquante-cinq ans avec vingt-cinq ans de services validés.

	Ensemble du personnel de la SNCF	Agents de conduite
Age moyen de liquidation des pensions en 2005	54 ans 7 mois	50 ans 2 mois
Proportions de celles-ci liquidées à :	-	-
- Moins de 55 ans	12,8 %	98,9 %
- 55 ans	87,1 %	-
- Moins de 60 ans	99,3 %	-
- 60 ans	99,9 %	-

Source : SNCF

Evolution comparée de l'âge moyen de liquidation des pensions de droits directs du régime spécial de la SNCF et de la Cnav

Années	Agents de conduite	Ensemble des agents	Cnav
1990	50 ans 2 mois	54 ans 9 mois	61 ans et 10 mois
1991	50 ans 1 mois	54 ans 8 mois	61 ans et 11 mois
1992	50 ans 2 mois	54 ans 7 mois	61 ans et 7 mois
1993	50 ans 4 mois	54 ans 8 mois	61 ans et 6 mois
1994	50 ans 3 mois	54 ans 9 mois	61 ans et 6 mois
1995	50 ans 3 mois	54 ans 8 mois	61 ans et 6 mois
1996	50 ans 3 mois	54 ans 6 mois	61 ans et 6 mois
1997	50 ans 3 mois	54 ans 7 mois	61 ans et 7 mois
1998	50 ans 4 mois	54 ans 6 mois	61 ans et 6 mois
1999	50 ans 3 mois	54 ans 5 mois	61 ans et 6 mois
2000	50 ans 3 mois	54 ans 5 mois	61 ans et 8 mois
2001	50 ans 3 mois	54 ans 7 mois	61 ans et 9 mois
2002	50 ans 3 mois	54 ans 6 mois	61 ans et 8 mois
2003	50 ans 4 mois	54 ans 6 mois	61 ans et 3 mois
2004	50 ans 4 mois	54 ans 6 mois	60 ans et 6 mois
2005	50 ans 2 mois	54 ans 7 mois	60 ans et 6 mois

Source : SNCF et Cnav

L'âge moyen du départ à la retraite n'a quasiment pas évolué au cours des quinze dernières années. Il continue à s'établir autour de valeurs très basses.

• **Mécanismes de retraite anticipée ou de cessation d'activité**

La réglementation de la SNCF prévoit plusieurs dispositifs de départ anticipé :

- la mise à la réforme par l'entreprise (inaptitude reconnue par le médecin du travail sans reclassement possible) avec plus de quinze ans de services : l'agent bénéficie immédiatement d'une pension de réforme calculée comme une pension de retraite proportionnelle ;

- les mères de famille ayant élevé trois enfants vivants ou un enfant handicapé, et comptant au moins quinze ans de services effectifs qui peuvent bénéficier immédiatement d'une pension de retraite proportionnelle ;

- les agents appartenant à des catégories en excédent d'effectifs qui peuvent bénéficier d'un « départ volontaire » anticipé, sans être assimilé à une démission. La SNCF leur verse une allocation calculée selon les règles de l'Unedic. Cette allocation n'ouvre pas de droits supplémentaires pour la retraite SNCF. Le dispositif est entièrement financé par la SNCF.

• **Evolution comparée du niveau des retraites du régime spécial de la SNCF et de la Cnav depuis 1990**

**Revalorisation des pensions du régime spécial
en comparaison de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac**

Années	Pensions SNCF	Indice des prix	Pensions du régime général
1990	100,0	100,0	100,0
1991	103,5	103,5	102,9
1992	107,9	105,6	105,2
1993	109,8	107,5	107,7
1994	111,7	109,0	109,8
1995	113,4	110,8	111,4
1996	116,2	112,9	113,9
1997	117,3	114,2	115,3
1998	118,7	114,9	116,6
1999	119,9	115,4	118,0
2000	121,1	117,3	118,6
2001	123,6	119,2	121,1
2002	126,0	121,2	123,7
2003	128,0	123,5	125,6
2004	130,3	125,5	127,7
2005	133,2	127,8	130,3

Source : SNCF et Cnav

**Evolution du niveau moyen des pensions
(de droits directs et de droits dérivés) servies
par le régime spécial de la SNCF**

	Droits directs		Réversion	
	Pension moyenne	%	Pension moyenne	%
1990	12.988 euros	-	5.711 euros	-
1991	13.484 euros	3,8	5.898 euros	3,3
1992	14.126 euros	4,8	6.152 euros	4,3
1993	14.485 euros	2,5	6.296 euros	2,3
1994	14.842 euros	2,5	6.419 euros	2,0
1995	15.190 euros	2,3	6.537 euros	1,8
1996	15.649 euros	3,0	6.730 euros	3,0
1997	15.929 euros	1,8	6.813 euros	1,2
1998	16.257 euros	2,1	6.922 euros	1,6
1999	16.589 euros	2,0	7.019 euros	1,4
2000	16.884 euros	1,8	7.115 euros	1,4
2001	17.389 euros	3,0	7.312 euros	2,8
2002	17.918 euros	3,0	7.500 euros	2,6
2003	18.362 euros	2,5	7.654 euros	2,1
2004	18.847 euros	2,6	7.825 euros	2,2
2005	19.436 euros	3,3	8.048 euros	2,8
Evolution 1990/2005		49,6	Evolution 1990/2005	40,9

Source : SNCF

**Evolution du niveau moyen des pensions (de droits directs et de droits dérivés)
servies par le régime général**

	Droits directs		Droits dérivés	
	Montant	Evolution en %	Montant	Evolution en %
1990	4.946 euros	-	2.950 euros	-
1991	5.095 euros	3,01	2.981 euros	1,05
1992	5.260 euros	3,25	3.021 euros	1,33
1993	5.353 euros	1,76	3.021 euros	0,01
1994	5.468 euros	2,16	3.032 euros	0,35
1995	5.584 euros	2,11	3.115 euros	2,76
1996	5.709 euros	2,25	3.133 euros	0,57
1997	5.795 euros	1,49	3.128 euros	- 0,14
1998	5.881 euros	1,50	3.122 euros	- 0,22
1999	5.976 euros	1,61	3.130 euros	0,26
2000	6.019 euros	0,72	3.115 euros	- 0,48
2001	6.170 euros	2,51	3.150 euros	1,14
2002	6.333 euros	2,65	3.184 euros	1,08
2003	6.453 euros	1,88	3.200 euros	0,49
2004	6.619 euros	2,58	3.231 euros	0,96
2005	6.798 euros	2,70	3.267 euros	1,11
Evolution 1990/2005		37,5	Evolution 1990/2005	10,75

Source : Cnav

ANNEXE 2

ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DE LA RATP

- **Estimation du niveau des engagements de retraite futurs**

Sur la base d'un taux d'actualisation de 4,25 %, la RATP estimait à **23,06 milliards d'euros**, à la date du 30 juin 2005, le montant des engagements du régime de retraite spécial.

- **Structure comparée des dépenses du régime de retraite de la RATP et du régime général (en 2005)**

	RATP	CNAV
Prestations légales	95,4 %	89,9 %
Compensation démographique	3,7 %	7,2 %
Autres dépenses	0,9 %	2,9 %
Total	100,0 %	100,0 %

- **Structure comparée des recettes du régime de retraite de la RATP et du régime général (en 2005)**

	RATP	CNAV
Cotisations salariales	12,8 %	30,8 %
Cotisations employeurs	25,3 %	39,1 %
Cotisations fictives de l'employeur	61,5 %	-
Compensation démographique	-	-
Subvention de l'Etat	-	-
Prise en charge de cotisations et de prestations (dont FSV)	-	21,9 %
Autres produits	0,4 %	8,2 %
Total	100 %	100,0 %

• Age moyen de départ à la retraite des agents de la RATP comparé aux assurés du régime général

Données statistiques sur les personnes partant en retraite en 2005

	Effectif des pensions liquidées année 2005	Proportion
Nombre total de départs en retraite	1.211	100,0 %
Départs avant l'âge de 55 ans	650	53,7 %
Départs intervenus à l'âge de 55 ans	755	62,3 %
Départs avant l'âge de 60 ans	1.036	85,5 %

Source : RATP

Quelles que soient les catégories de personnel, la tendance à un départ précoce en retraite n'a pas été remise en cause au cours des quinze dernières années.

Age moyen de départ à la retraite (ans et mois) par catégorie d'agents de la RATP					CNAV
Année	Actifs B	Actifs A1	Actifs A2	Sédentaires	
1990	53 ans 11 mois	55 ans 11 mois	55 ans 5 mois	58 ans 4 mois	61 ans et 10 mois
1991	53 ans 5 mois	55 ans 10 mois	55 ans 5 mois	58 ans 5 mois	61 ans et 11 mois
1992	53 ans 3 mois	54 ans 4 mois	55 ans	57 ans 9 mois	61 ans et 7 mois
1993	52 ans 11 mois	55 ans 10 mois	54 ans 9 mois	58 ans 2 mois	61 ans et 6 mois
1994	52 ans 8 mois	55 ans 1 mois	54 ans 9 mois	58 ans	61 ans et 6 mois
1995	52 ans 4 mois	55 ans 10 mois	55 ans	57 ans 6 mois	61 ans et 6 mois
1996	52 ans 2 mois	55 ans 4 mois	55 ans	57 ans 5 mois	61 ans et 6 mois
1997	51 ans 11 mois	55 ans 1 mois	54 ans 8 mois	58 ans	61 ans et 7 mois
1998	51 ans 11 mois	55 ans 7 mois	54 ans 6 mois	57 ans 11 mois	61 ans et 6 mois
1999	52 ans 6 mois	55 ans 7 mois	54 ans 9 mois	57 ans 9 mois	61 ans et 6 mois
2000	52 ans 6 mois	54 ans 11 mois	54 ans 9 mois	58 ans 2 mois	61 ans et 8 mois
2001	52 ans 10 mois	54 ans 11 mois	54 ans 9 mois	58 ans 1 mois	61 ans et 9 mois
2002	52 ans 10 mois	56 ans 5 mois	55 ans 2 mois	58 ans 8 mois	61 ans et 8 mois
2003	53 ans	56 ans 1 mois	55 ans	58 ans 7 mois	61 ans et 3 mois
2004	52 ans 11 mois	56 ans 1 mois	55 ans 1 mois	58 ans 4 mois	60 ans et 6 mois
2005	52 ans 9 mois	56 ans 2 mois	55 ans 1 mois	58 ans 6 mois	60 ans et 6 mois

Source : RATP et Cnav

• Evolution comparée du niveau des retraites du régime spécial de la RATP et de la Cnav depuis 1990

**Evolution moyenne des pensions du régime RATP
par rapport à l'évolution des prix à la consommation depuis 1990**

Année	Evolution des prix à la consommation hors tabac	Evolution des pensions du régime RATP	Pensions du régime général
1990	100,0	100,0	100,0
1991	103,2	103,1	102,9
1992	105,6	105,6	105,2
1993	107,5	107,6	107,7
1994	109,0	109,2	109,8
1995	110,8	110,9	111,4
1996	112,9	112,6	113,9
1997	114,2	114,3	115,3
1998	114,9	115,6	116,6
1999	115,4	116,9	118,0
2000	117,3	117,9	118,6
2001	119,2	119,2	121,1
2002	121,2	121,2	123,7
2003	123,5	122,8	125,6
2004	125,5	124,5	127,7
2005	127,8	127,1	130,3

Source : RATP et Cnav

**Evolution du niveau moyen des pensions (de droits directs et de droits dérivés)
servies par le régime spécial de la RATP depuis 1990**

Année	Droits directs	Evolution en %	Droits dérivés	Evolution en %
1990	1.272		558	
1991	1.320	3,7	579	3,6
1992	1.341	1,6	588	1,5
1993	1.374	2,5	601	2,2
1994	1.407	2,4	614	2,2
1995	1.434	1,9	624	1,6
1996	1.467	2,3	637	2,1
1997	1.499	2,2	650	2,0
1998	1.529	2,0	661	1,7
1999	1.557	1,8	671	1,5
2000	1.586	1,9	682	1,6
2001	1.626	2,5	700	2,6
2002	1.667	2,5	715	2,1
2003	1.716	2,9	734	2,7
2004	1.759	2,5	747	1,8
2005	1.814	3,1	765	2,4
Evolution 1990/2005		42,6	Evolution 1990/2005	37,1

Source : RATP

**Evolution du niveau moyen des pensions
(de droits directs et de droits dérivés) servies
par le régime général**

	Droits directs		Droits dérivés	
	Montant	Evolution en %	Montant	Evolution en %
1990	4.946 euros	-	2.950 euros	-
1991	5.095 euros	3,01	2.981 euros	1,05
1992	5.260 euros	3,25	3.021 euros	1,33
1993	5.353 euros	1,76	3.021 euros	0,01
1994	5.468 euros	2,16	3.032 euros	0,35
1995	5.584 euros	2,11	3.115 euros	2,76
1996	5.709 euros	2,25	3.133 euros	0,57
1997	5.795 euros	1,49	3.128 euros	- 0,14
1998	5.881 euros	1,50	3.122 euros	- 0,22
1999	5.976 euros	1,61	3.130 euros	0,26
2000	6.019 euros	0,72	3.115 euros	- 0,48
2001	6.170 euros	2,51	3.150 euros	1,14
2002	6.333 euros	2,65	3.184 euros	1,08
2003	6.453 euros	1,88	3.200 euros	0,49
2004	6.619 euros	2,58	3.231 euros	0,96
2005	6.798 euros	2,70	3.267 euros	1,11
Evolution 1990/2005		37,5	Evolution 1990/2005	10,75

Source : Cnav

ANNEXE 3

ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DES MINES

• Estimation du niveau des engagements de retraite futurs

Sur la base d'un taux d'actualisation de 2,5 %, la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines estimait à **25 milliards d'euros**, à la date du 31 décembre 2004, le montant des engagements du régime de retraite spécial.

• Structure comparée des dépenses du régime de retraite des mines et du régime général (en 2006)

	Mines	CNAV
Prestations légales	94,8 %	90,4 %
Compensation démographique	0,0 %	6,2 %
Autres dépenses	5,2 %	3,4 %
Total	100,0 %	100,0 %

• Structure comparée des recettes du régime de retraites des mines et du régime général (en 2006)

	Régime des mines	CNAV
Cotisations salariales	-	31,3 %
Cotisations employeurs	2,8 %	38,9 %
Cotisations fictives de l'employeur	-	-
Compensation démographique	56,2 %	-
Subvention de l'Etat	38,6 %	-
Prise en charge de cotisations et de prestations (dont FSV)	-	21,3 %
Autres produits	2,4 %	8,5 %
Total	100,0 %	100,0 %

• **Age de départ à la retraite**

L'âge de départ à la retraite des derniers cotisants du régime des mines est en principe de cinquante-cinq ans. Pour les mineurs justifiant de trente ans de service, l'âge de la retraite peut être abaissé jusqu'à cinquante ans, à raison d'un an pour chaque tranche de quatre ans de services au fond.

Les veuves sont admissibles au bénéfice d'une pension de réversion sans condition d'âge. Depuis 1998, les veufs peuvent également bénéficier d'un droit dérivé minier s'ils sont âgés de soixante ans au moins. A ce jour, on en dénombre environ 260.

La Retraite des Mines ne dispose pas de données historiques concernant l'âge de liquidation des pensions. Depuis 2003, les âges moyens, à la date d'effet de la pension, sont les suivants :

- pour les droits propres miniers : cinquante-cinq ans neuf mois ;
- pour les droits dérivés miniers : soixante et onze ans.

• **Evolution comparée du niveau des retraites du régime des mines et de la Cnav depuis 1990**

Revalorisation des pensions minières et évolution de l'indice des prix

Date de revalorisation	Evolution des prix à la consommation hors tabac	Revalorisation des pensions minières	Pensions du régime général
01/01/90	100,0	100,0	100,0
01/07/90		101,3	
01/01/91	103,2	103,0	102,9
01/07/91		103,8	
01/01/92	105,6	104,9	105,2
01/07/92		106,8	
01/01/93	107,5	108,2	107,7
01/01/94	109,0	110,3	
01/01/95	110,8	111,6	109,8
01/07/95		112,2	111,4
01/01/96	112,9	114,5	113,9
01/01/97	114,2	115,8	115,3
01/01/98	114,9	117,1	116,6
01/01/99	115,4	118,5	118,0
01/01/00	117,3	119,1	118,6
01/01/01	119,2	124,2	121,1
01/01/02	121,2	126,9	123,7
01/01/03	123,5	128,8	125,6
01/01/04	125,6	131,0	127,7

N.B. Avant le 1^{er} janvier 1994, la revalorisation des pensions était indexée sur l'évolution du salaire moyen des assurés.

Source : Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)

Évolution du montant moyen des pensions des mines

Année	Droits propres		Droits dérivés	
	Montant moyen	Evolution	Montant moyen	Evolution
1990	5.213,36 €	-	3.083,20 €	-
1991	5.277,86 €	1,2 %	3.147,85 €	2,1 %
1992	5.356,35 €	1,5 %	3.322,78 €	5,6 %
1993	5.351,52 €	0,1 %	3.354,85 €	1,0 %
1994	5.418,53 €	1,3 %	3.400,96 €	1,4 %
1995	5.453,44 €	0,6 %	3.426,72 €	0,8 %
1996	5.482,02 €	0,5 %	3.455,51 €	0,8 %
1997	5.461,22 €	0,4 %	3.454,50 €	0,0 %
1998	5.438,31 €	0,4 %	3.575,86 €	3,5 %
1999	5.535,11 €	1,8 %	3.606,59 €	0,9 %
2000	5.492,41 €	0,8 %	3.578,25 €	- 0,8 %
2001	5.603,01 €	2,0 %	3.649,93 €	2,0 %
2002	5.862,77 €	4,6 %	3.706,27 €	1,5 %
2003	5.815,27 €	- 0,8 %	3.706,94 €	0,0 %
2004	5.854,40 €	0,7 %	3.706,73 €	0,0 %

Source : rapport de gestion CANSSM

**Evolution du niveau moyen des pensions
(de droits directs et de droits dérivés)
servies par le régime général**

	Droits directs		Droits dérivés	
	Montant	Evolution en %	Montant	Evolution en %
1990	4.946 euros	-	2.950 euros	-
1991	5.095 euros	3,01	2.981 euros	1,05
1992	5.260 euros	3,25	3.021 euros	1,33
1993	5.353 euros	1,76	3.021 euros	0,01
1994	5.468 euros	2,16	3.032 euros	0,35
1995	5.584 euros	2,11	3.115 euros	2,76
1996	5.709 euros	2,25	3.133 euros	0,57
1997	5.795 euros	1,49	3.128 euros	- 0,14
1998	5.881 euros	1,50	3.122 euros	- 0,22
1999	5.976 euros	1,61	3.130 euros	0,26
2000	6.019 euros	0,72	3.115 euros	- 0,48
2001	6.170 euros	2,51	3.150 euros	1,14
2002	6.333 euros	2,65	3.184 euros	1,08
2003	6.453 euros	1,88	3.200 euros	0,49
2004	6.619 euros	2,58	3.231 euros	0,96
2005	6.798 euros	2,70	3.267 euros	1,11
Evolution 1990/2005		37,5	Evolution 1990/2005	10,75

Source : Cnav

En dehors des mesures de revalorisations exceptionnelles, la tendance est à la stagnation, voire à la baisse, des montants moyens des pensions servies par le régime des mines. Cela s'explique par la diminution de la durée d'assurance des nouveaux retraités qui ont accompli des carrières minières plus courtes que les pensionnés plus âgés.

• Le patrimoine immobilier détenu par la caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines

Le patrimoine immobilier de la caisse des mines se compose de soixante-neuf immeubles comprenant notamment six hôtels, 147 boutiques et appartements à usage commercial ou de bureaux, 1.137 appartements à usage d'habitation et 667 chambres de service.

Le montant total des loyers quittancés (hors charges) en 2004 s'est élevé à environ 23,6 millions d'euros.

Ce patrimoine très divers est évalué à 472 millions d'euros. Mais il semble que les caractéristiques particulières des immeubles de la CANSSM, leur situation géographique et leur potentiel de croissance pourraient permettre de mieux le valoriser.

La masse de travaux exécutés depuis le début des années 1990 a été très importante. Il reste néanmoins de nombreux chantiers à réaliser en rénovation extérieure et intérieure.

Principales données sur la gestion du patrimoine immobilier de la caisse des mines

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RECETTES	24,3	23,5	25,1	26,5	30,8	29,3	31,3	31,9
- Loyers	17,8	19,3	20,7	22,1	23,2	23,6	24,9	25,4
- Autres	6,5	4,2	4,4	4,5	7,6	5,7	5,4	6,5
DEPENSES	22,6	19,5	15,6	23,0	18,3	17,2	18,4	20,6
- Travaux*	16,3	11,6	8,0	10,1	9,6	8,3	9,1	11,4
- Autres	6,3	7,9	7,2	7,6	8,0	8,9	9,3	9,2
Résultats comptables	1,6	4,0	9,5	3,5	12,5	12,1	12,9	11,3
Frais de gestion	1,3	1,2	1,3	1,4	1,2	1,3	1,4	1,4
% des recettes	5,47	5,32	5,18	5,24	5,00	5,19	4,47	4,39
Résultats financiers	0,3	2,8	8,2	2,1	11,3	10,8	11,5	9,9

Source : CANSSM septembre 2005

Le conseil d'administration de la CANSSM s'est fixé pour objectif de concevoir une politique d'optimisation du rendement de ce patrimoine.

ANNEXE 4

ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DES MARINS

- **Estimation du niveau des engagements de retraite futurs**

Sur la base d'une hypothèse de revalorisation des pensions au niveau des prix, le montant des engagements du régime de retraite spécial des marins d'ici à 2050 peut être estimé à **38 milliards d'euros**.

- **Structure comparée des dépenses du régime de retraite spécial des marins et du régime général (en 2005)**

	Régime des marins	Cnav
Prestations légales	96,0 %	89,9 %
Compensation démographique	0,0 %	7,2 %
Autres dépenses	3,9 %	2,9 %
Total	100,0 %	100,0 %

- **Structure comparée des recettes du régime de retraite spécial des marins et du régime général (en 2005)**

	Régime des marins	Cnav
Cotisations salariales	7,6 %	30,8 %
Cotisations employeurs	6,2 %	39,1 %
Cotisations fictives de l'employeur	-	-
Compensation démographique	27,3 %	-
Subvention de l'Etat	57,4 %	-
Prise en charge de cotisations et de prestations	-	21,9 %
Autres produits	1,5 %	8,2 %
Total	100,3 %	100,0 %

• **Age de départ à la retraite**

L'âge moyen de départ en retraite des marins s'établit à 57 ans et 7 mois. En 2005, la répartition des liquidations de pension en fonction de l'âge des bénéficiaires a été la suivante :

Moins de 55 ans	55 ans	Plus de 55 ans et moins de 60 ans	60 ans	Plus de 60 ans	Total
341	642	551	886	713	3.133
10,9 %	20,5 %	17,6%	28,3 %	22,8 %	100 %

Source : Etablissement national des invalides de la marine (Enim)

Le tableau ci-dessous retrace, depuis 1994, l'âge moyen de liquidation des pensions de l'établissement national des invalides de la marine (Enim), comparé à celui des assurés du régime général.

Années	Marins	Cnav
1994	56 ans et 11 mois	61 ans et 6 mois
1995	57 ans et 1 mois	61 ans et 6 mois
1996	57 ans et 1 mois	61 ans et 6 mois
1997	57 ans et 2 mois	61 ans et 7 mois
1998	57 ans et 4 mois	61 ans et 6 mois
1999	57 ans et 6 mois	61 ans et 6 mois
2000	57 ans et 8 mois	61 ans et 8 mois
2001	59 ans et 12 mois	61 ans et 9 mois
2002	59 ans et 6 mois	61 ans et 8 mois
2003	58 ans et 1 mois	61 ans et 3 mois
2004	57 ans et 7 mois	60 ans et 6 mois
2005	57 ans et 7 mois	60 ans et 6 mois

Source : Enim et Cnav

• **Proportion de retraites d'invalidité**

L'Enim accorde :

- des pensions anticipées, quel que soit l'âge du marin, s'il est déclaré inapte à la navigation et s'il a cotisé au moins quinze ans ;

- des pensions de retraite aux marins titulaires d'une pension d'invalidité lorsque ceux-ci atteignent l'âge de soixante ans.

En 2004, 7 % des marins étaient considérés comme invalides au moment de la liquidation de leur pension de retraite.

• Evolution du niveau des retraites servies par le régime spécial des marins depuis 1990

Le tableau ci-dessous retrace, depuis 1990, la revalorisation des pensions servies par l'Enim.

Années	Evolution des prix à la consommation hors tabac	Revalorisation des pensions ENIM	Pensions du régime général
1990	100,0	100,0	100,0
1991	103,2	102,5	102,9
1992	105,6	106,2	105,2
1993	107,5	109,6	107,7
1994	109,0	111,8	109,8
1995	110,8	113,1	111,4
1996	112,9	115,9	113,9
1997	114,2	117,3	115,3
1998	114,9	118,6	116,6
1999	115,4	120,0	118,0
2000	117,3	120,6	118,6
2001	119,2	123,3	121,1
2002	121,2	126,0	123,7
2003	123,5	127,9	125,6
2004	125,6	130,1	127,7
2005	127,8	132,6	130,3

Source : Enim

Le tableau ci-dessous retrace depuis 1990 le niveau moyen des pensions, en euros, servies par la caisse de retraite des marins (CRM) de l'établissement national des invalides de la marine.

Années	Droits directs	%	Droits dérivés	%
1990	9.818		4.419	
1991	10.018	2,0	4.527	2,4
1992	10.142	1,2	4.616	2,0
1993	10.279	1,4	4.714	2,1
1994	10.334	0,5	4.749	0,7
1995	10.385	0,5	4.997	5,2
1996	10.495	1,1	5.230	4,7
1997	10.504	0,1	5.253	0,4
1998	10.505	0,0	5.232	- 0,4
1999	10.494	- 0,1	5.253	0,0
2000	11.330	8,0	5.659	7,7
2001	10.513	- 7,2	5.280	- 6,7
2002	10.658	1,4	5.420	2,7
2003	10.695	0,3	5.293	- 2,3
2004	11.320	5,8	5.850	10,5
2005	10.727	- 5,2	5.594	- 2,4
Evolution 1990/2005		9,3	Evolution 1990/2005	26,6

Source : Enim

Evolution du niveau moyen des pensions (de droits directs et de droits dérivés) servies par le régime général

	Droits directs		Droits dérivés	
	Montant	Evolution en %	Montant	Evolution en %
1990	4.946 euros	-	2.950 euros	-
1991	5.095 euros	3,01	2.981 euros	1,05
1992	5.260 euros	3,25	3.021 euros	1,33
1993	5.353 euros	1,76	3.021 euros	0,01
1994	5.468 euros	2,16	3.032 euros	0,35
1995	5.584 euros	2,11	3.115 euros	2,76
1996	5.709 euros	2,25	3.133 euros	0,57
1997	5.795 euros	1,49	3.128 euros	- 0,14
1998	5.881 euros	1,50	3.122 euros	- 0,22
1999	5.976 euros	1,61	3.130 euros	0,26
2000	6.019 euros	0,72	3.115 euros	- 0,48
2001	6.170 euros	2,51	3.150 euros	1,14
2002	6.333 euros	2,65	3.184 euros	1,08
2003	6.453 euros	1,88	3.200 euros	0,49
2004	6.619 euros	2,58	3.231 euros	0,96
2005	6.798 euros	2,70	3.267 euros	1,11
Evolution 1990/2005		37,5	Evolution 1990/2005	10,75

Source : Cnav