

N° 95

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, 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, Mme Claire-Lise Campion, MM. Bernard Seillier, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Annie David, *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, Pierre Bernard-Reymond, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gérita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, 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. Alain Vasselle, François Vendasi.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

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

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	7
I. DES RÉGIMES DE RETRAITE COÛTEUX PORTÉS À BOUT DE BRAS PAR LA SOLIDARITÉ NATIONALE	9
A. UN COÛT ÉLEVÉ POUR LES FINANCES PUBLIQUES COMME POUR LES FINANCES SOCIALES	10
1. <i>Une certitude : un recours massif à la solidarité nationale</i>	10
2. <i>Une première approche du « surcoût » des principaux systèmes de retraite spéciaux</i>	11
3. <i>La nécessité d'investigations complémentaires</i>	14
B. LES DÉSÉQUILIBRES DÉMOGRAPHIQUES, UNE EXPLICATION PARMIDI'AUTRES DU DÉFICIT DES RÉGIMES DE RETRAITE SPÉCIAUX	15
1. <i>Beaucoup de retraités et peu de cotisants</i>	15
2. <i>Des prestations plus avantageuses que dans les autres régimes</i>	15
3. <i>Une générosité fondée sur un principe de solidarité inversé</i>	16
C. UN SYSTÈME DE PRÉRETRAITE MÉCONNU : LES DÉPARTS PRÉCOCES DES CHAUFFEURS ROUTIERS	19
1. <i>Les deux mécanismes existants</i>	19
2. <i>Un large développement dans la profession</i>	19
3. <i>Un coût non négligeable et croissant pour les finances publiques</i>	20
D. L'EXTINCTION PROGRESSIVE DES PETITS RÉGIMES SPÉCIAUX : UN PRÉCÉDENT À NE PAS NÉGLIGER POUR L'AVENIR	21
1. <i>La fermeture du régime de la Seita</i>	21
2. <i>Un schéma réutilisable pour d'autres régimes ?</i>	21
II. UNE PRÉSENTATION DE LA MISSION AMÉLIORÉE, MAIS PERFECTIBLE	23
A. DES INDICATEURS TOUJOURS EXCLUSIVEMENT ORIENTÉS SUR LES DÉPENSES DE GESTION	23
1. <i>Un ensemble concordant d'informations</i>	23
2. <i>L'intérêt globalement limité de cette démarche</i>	25
B. LES PROGRÈS OBTENUS DANS LE SENS PRÉCONISÉ PAR VOTRE COMMISSION	26
1. <i>L'ajout de quelques informations complémentaires</i>	26
2. <i>La nécessité de promouvoir davantage de transparence</i>	26
C. LA NÉCESSITÉ D'INTRODUIRE DES ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC LES AUTRES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PRIVÉ ET DE LA FONCTION PUBLIQUE	27
1. <i>Prendre en compte la diversité de l'assurance vieillesse</i>	27
2. <i>Les indicateurs manquants</i>	30

D. COMMENT ANALYSER LA SPÉCIFICITÉ DES MODES DE FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX.....	34
1. Une structure de financement complexe.....	34
2. Un effort contributif atypique et limité au regard de l'importance des prestations versées.....	35
III. QUELQUES ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION SUR LA RÉFORME EN COURS DES RÉGIMES SPÉCIAUX.....	38
A. LA FIN D'UN STATU QUO TROP LONGTEMPS PROLONGÉ.....	38
1. Les pistes de réflexion avancées en 2006 par le Cor et la Cour des comptes.....	38
2. Les orientations annoncées en 2007 par le Président de la République et le Gouvernement.....	39
3. Une réforme en cours d'élaboration.....	42
B. LES RECOMMANDATIONS ET LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION.....	42
1. Enrayer la dynamique d'accroissement des dépenses.....	43
2. Mettre fin aux dérives des systèmes de compensation démographique.....	44
3. Renforcer les garanties de neutralité pour les opérations d'adossement sur les caisses de retraite du secteur privé.....	44
4. Conjurer le risque d'une réforme vidée de son contenu par les négociations dans les entreprises nationales.....	45
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	47
ANNEXE 1 - ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DE LA SNCF.....	53
ANNEXE 2 - ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DE LA RATP.....	57
ANNEXE 3 - ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DES MINES.....	61
ANNEXE 4 - ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DES MARINS.....	65
ANNEXE 5 - PRINCIPAUX CHIFFRES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DES INDUSTRIES ÉLECTRIQUES ET GAZIÈRES.....	67
ANNEXE 6 - PRINCIPAUX CHIFFRES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DE LA BANQUE DE FRANCE.....	69

Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour 2008

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2008/2007 (en %)
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 476 730 000	+ 5,7
Régimes sociaux des transports terrestres	94 100 000	+ 0,9
Régimes de retraite des transports terrestres	3 382 630 000	+ 5,8
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	719 000 000	+ 0,1
Pensions de retraite des marins	711 300 000	+ 0,1
Prévoyance des marins	0	-
Action sanitaire et sociale des marins	7 700 000	0
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	928 050 000	- 4,6
Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	800 000 000	- 5,4
Régime de retraite de la SEITA	122 000 000	+ 0,9
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	50 000	- 61,5
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	5 200 000	- 2,1
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	800 000	0
Total mission « Régimes sociaux et de retraite »	5 123 780 000	+ 2,9

Mesdames, Messieurs,

Longtemps taboue, la question de l'avenir des régimes spéciaux de retraite occupe désormais une place centrale dans le débat politique et social. Conformément aux engagements qu'il avait pris pendant la campagne électorale, le Président de la République a décidé de confier au Gouvernement la mission d'ouvrir des négociations sur ce sujet avec les partenaires sociaux. Le but et le cadre général de la réforme ont été définis au préalable par les pouvoirs publics. Il s'agit, afin de promouvoir le principe d'équité entre les assurés sociaux, d'harmoniser progressivement leurs règles avec celles applicables aux pensions des trois fonctions publiques.

A l'occasion du débat organisé au Sénat le 2 octobre 2007, votre commission a fait valoir les réflexions et les propositions que lui inspire ce dossier. La réforme ne prendra pas la forme d'une loi, car les textes applicables en cette matière relèvent du domaine réglementaire. L'intervention du Parlement, en amont du processus de décision, n'en demeure pas moins essentielle, de même qu'il sera particulièrement attentif au déroulement et à l'issue de la seconde phase des négociations qui s'ouvriront entre l'Etat, les partenaires sociaux et les directions des grandes entreprises nationales.

L'examen de la mission interministérielle consacrée aux « Régimes sociaux et de retraite » fournit l'occasion d'y revenir car il porte sur la charge financière que représentent, pour l'Etat, les prestations vieillesse versées aux cheminots de la SNCF, aux agents de la RATP, aux mineurs et aux marins. Ceci étant les masses financières en cause ne correspondent qu'à une partie seulement du problème posé par ces systèmes de retraite : n'apparaît ici que leur coût budgétaire alors que les finances sociales sont elles aussi fortement sollicitées, *via* les transferts de la compensation démographique. Le champ de la mission ne couvre par ailleurs que quatre des sept grands régimes spéciaux : les industries électriques et gazières (IEG), la Banque de France et les clercs de notaire ne sont pas pris en compte.

L'objectif de la réforme lancée par les pouvoirs publics est fondamental : il s'agit de mettre fin à une situation qui, sournoisement, empoisonne la vie politique et sociale de notre pays depuis des décennies. Sur le plan des principes tout d'abord, les régimes ne peuvent demeurer plus longtemps un monde à part de l'assurance vieillesse. Par ailleurs, nul ne saurait aujourd'hui sérieusement contester que leur générosité n'est rendue possible que par un appel massif à la solidarité nationale. Les données publiées par le conseil d'orientation des retraites (Cor) montrent que les ressources externes assuraient, en 2005, 59 % des prestations vieillesse versées par les sept grands régimes spéciaux. A législation inchangée, cette proportion atteindrait 70 % en 2040-2050. Il convient donc d'enrayer cette dérive.

Plus largement, la question du coût global pour notre pays de ces systèmes de retraite mériterait des investigations approfondies qui font actuellement encore défaut. Sur la base des informations qu'il a rassemblées au cours des sept dernières années, votre rapporteur estime à 6 milliards d'euros par an, au minimum, le surplus de prestations versées, par rapport à l'affiliation de ces assurés sociaux aux régimes du secteur privé, c'est-à-dire la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnav), d'une part, et les organismes complémentaires Agirc et Arrco, d'autre part, soit environ la moitié du budget de l'enseignement supérieur...

Les engagements de retraite de ces sept régimes s'élèvent à environ 280 milliards d'euros (dont 111 pour la SNCF, 90 pour les IEG, 27 pour les marins, 25 pour les mines, 23 pour la RATP et 12 pour la Banque de France), ce qui est considérable.

Votre rapporteur constate avec satisfaction que certaines de ses demandes formulées au cours des deux dernières années pour obtenir l'amélioration de la présentation de la mission interministérielle aient commencé, fût-ce partiellement, à être prises en compte par le ministère des finances. Les indicateurs de performance, en revanche, restent inchangés et exclusivement consacrés aux dépenses de gestion, soit l'équivalent de seulement 1 % à 3 % des charges de ces régimes de retraite : leur intérêt demeure limité. C'est à quoi souhaite ici s'employer votre commission.

I. DES RÉGIMES DE RETRAITE COÛTEUX PORTÉS À BOUT DE BRAS PAR LA SOLIDARITÉ NATIONALE

Cette mission budgétaire 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 2008 atteint 5,12 milliards d'euros et se répartit entre les trois programmes de la façon suivante :

- 3,48 milliards d'euros pour les régimes des transports terrestres ;
- 719 millions d'euros pour celui des marins ;
- 928 millions d'euros pour les régimes des mines, celui de l'ancienne Seita et plusieurs petits régimes en extinction.

Définition de la notion de régimes spéciaux

La définition juridique de la notion de régimes spéciaux résulte des dispositions de l'article R. 711-1 du code de la sécurité sociale, lui-même issu de l'article premier du décret n° 91-489 du 14 mai 1991 :

« Restent soumis à une organisation spéciale de sécurité sociale, si leurs ressortissants jouissent déjà d'un régime spécial au titre de l'une ou de plusieurs des législations de sécurité sociale :

1°) les administrations, services, offices, établissements publics de l'Etat, les établissements industriels de l'Etat et l'Imprimerie nationale, pour les fonctionnaires, les magistrats et les ouvriers de l'Etat ;

2°) les régions, les départements et communes ;

3°) les établissements publics départementaux et communaux n'ayant pas le caractère industriel ou commercial ;

4°) les activités qui entraînent l'affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17 juin 1938 modifié ;

5°) les entreprises minières et les entreprises assimilées, définies par le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946, à l'exclusion des activités se rapportant à la recherche ou à l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux ;

6°) la société nationale des chemins de fer français ;

7°) les chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local et les tramways ;

8°) les exploitations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz ;

9°) la Banque de France ;

10°) le Théâtre National de l'Opéra de Paris et la Comédie Française. »

A. UN COÛT ÉLEVÉ POUR LES FINANCES PUBLIQUES COMME POUR LES FINANCES SOCIALES

1. Une certitude : un recours massif à la solidarité nationale

A l'exception du régime des mines, pour lequel prédominent encore les transferts de compensation démographique, tous les systèmes de retraite spéciaux sont aujourd'hui majoritairement financés par l'Etat. Or les pensions à servir à leurs assurés sociaux vont mécaniquement s'accroître à l'avenir.

Evolution prévisionnelle à législation inchangée des pensions versées par les sept grands régimes de retraite spéciaux

(en millions d'euros)

	2003	2007	2020	2040	2050
SNCF	4 484	4 860	5 098	5 992	7 066
RATP	669	778	1 041	1 565	2 051
EDF GDF	2 998	3 368	4 527	5 307	6 645
Mines	1 862	1 891	994	283	129
Marins	1 011	1 098	915	682	631
Clercs de notaire	483	602	536	843	955
Banque de France	362	276	660	721	652
Total	11 869	12 873	13 771	15 393	18 129

Compte tenu de leur insuffisance structurelle de financement, la survie de ces régimes n'est possible que grâce à la solidarité nationale : en moyenne, les ressources provenant de l'extérieur assuraient, en 2005, 59 % des prestations vieillesse versées. Cette proportion passerait à 71 % en 2050.

Evolution prévisionnelle à législation inchangée des montants des subventions d'équilibre et des contributions de l'employeur

(en millions d'euros)

	2003	2020	2040	2050
SNCF	2 377	3 059	3 236	3 816
RATP	421	708	1 080	1 477
EDF GDF	2 818	4 210	4 882	6 180
Mines	447	875	300	191
Marins	576	723	518	473
Clercs de notaire	145	161	253	287
Banque de France	210	521	548	443
Total	6 994	10 257	10 817	12 866
% des pensions payées par des subventions et contributions de l'employeur	58,9 %	74,5 %	70,3 %	71,0 %

2. Une première approche du « surcoût » des principaux systèmes de retraite spéciaux

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

- à combien peut-on estimer le « surcoût » annuel de leurs spécificités par rapport aux régimes de droit commun ?

- quelle est la part attribuable à la précocité de l'âge de cessation d'activité et quelle est celle correspondant à des modalités de calcul de pension plus favorables ?

Les réponses obtenues sont les suivantes :

• La SNCF

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

Les nouveaux principes de financement du régime de retraite de la SNCF depuis le 30 juin 2007

Le décret n° 2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF a redéfini l'architecture de financement de ce régime de retraite, qui repose désormais sur les bases suivantes :

1) Les cotisations salariales et patronales sont déterminées suivant un mécanisme relativement complexe.

Le taux de la **cotisation salariale** est maintenu à **7,85 %**.

La **cotisation patronale** résulte de la somme de deux composantes T1 et T2 :

- le **taux T1** correspond au taux de cotisation qui serait appliqué si les cheminots relevaient du régime général et des régimes de retraite complémentaire, déduction faite du montant de leurs cotisations salariales (22,49 % en 2007) ;

- le **taux T2** a pour objet d'identifier le coût des avantages spécifiques de retraite du régime spécial. Il a été fixé à 11,96 % pour l'année 2007 puis à 12,27 % en 2008, 12,62 % en 2009 et 12,73 % à compter de 2010.

2) La **contribution de l'Etat** assure *in fine* l'équilibre financier du régime en couvrant l'écart entre les ressources et les charges.

Source : SNCF

Le nouveau mécanisme de calcul des cotisations du régime de la SNCF permet de mieux identifier le poids des spécificités de ce régime. Mais le détail de ces calculs n'a pas été fourni.

« Le surcoût du régime de retraite est désormais explicité par la cotisation T2. Cette cotisation représente environ 530 millions d'euros en 2007. L'entreprise finance ce surcoût, auquel s'ajoute le poids de la « sous cotisation » des salariés (4,15 %), soit environ 180 millions d'euros. Le surcoût total pour l'entreprise par rapport aux autres entreprises de transport est donc d'environ 710 millions en 2007. La SNCF ne dispose pas d'évaluation précise de la part du surcoût 2007 attribuable à chacune des spécificités du régime : âge plus précoce de cessation d'activité, modalités de calcul de la pension plus favorable, ... »

- **La RATP**

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

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

(en millions d'euros)

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

Source : RATP

Ce calcul repose sur des données de 2004. Mais il présente le mérite de fournir une information inédite, ainsi qu'un ordre de grandeur qui n'a sans doute pas beaucoup évolué depuis trois ans.

« Les estimations réalisées en préalable aux travaux d'adossement conduisaient à une évaluation du montant du « chapeau » à environ 360 millions dont la moitié au titre des spécificités du régime. Il est toutefois difficile d'évaluer la part dédiée à un âge plus précisément ou à des modalités de calcul plus favorables. Les deux sont liés sachant qu'une bonification d'annuités peut conduire à un départ plus tôt. De plus, d'un individu à l'autre, les conséquences peuvent être diamétralement opposées. Toutefois dans une approche sommaire, on peut évaluer à 15 % la part correspondant aux modalités de calcul et à 85 % la part correspondant à un âge de départ plus précoce. »

- **Les marins**

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

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

- **Les mineurs**

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

- **Les industries électriques et gazières**

Bien que ne figurant pas dans le champ de la présente mission budgétaire, le cas des IEG mérite d'être mentionné. La caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg) a indiqué que « Si l'on définit les « spécificités » du régime spécial de retraite des IEG comme l'écart entre les prestations du régime spécial et la part qui, en leur sein, correspondrait à celle des régimes de retraite du droit commun, ces « spécificités » représenteraient 20 % de la masse des retraites de l'année 2006 (...). La répartition entre la part imputable à l'âge de départ en retraite et la part imputable aux modalités de calcul de la pension dans le régime spécial n'est en revanche pas disponible. »

3. La nécessité d'investigations complémentaires

Si votre rapporteur ne peut que prendre acte des données qui lui ont été fournies, certains chiffres laissent toutefois perplexe.

Ainsi, lorsque la Cniég évalue le coût des spécificités du régime à seulement 20 % du montant total des retraites versées chaque année, on ne peut manquer de faire un rapprochement avec la décomposition des engagements de retraite : les « droits spécifiques », c'est-à-dire le chapeau du régime, représentent 41 % de ce total. Cette comparaison porte il est vrai sur deux informations différentes, un flux et un stock, mais l'écart entre les deux est singulier. La réponse, au demeurant fort complexe, fournie sur ce point par la Cniég ne lève pas toutes les interrogations :

« Cette évaluation [à 20 %] des spécificités du régime spécial en termes de protection sociale n'est, en aucune façon, égale à la part des droits spécifiques dans le total des engagements du régime spécial des IEG (41 %). (...) En effet, dans le cadre de l'adossement, le montant des prestations financées par les régimes du droit commun ne couvre pas la totalité de ce que ces derniers prendraient en charge au titre des retraites qu'ils verseraient effectivement aux agents des IEG dans le cadre d'une affiliation directe des ressortissants du régime spécial à ces régimes. (...) Les régimes complémentaires ne prennent pas en charge la totalité des pensions qu'ils verseraient alors aux agents des IEG en raison de la reprise partielle des « droits passés » au taux de 54,8 % pour l'Arrco et de 94,7 % pour l'Agirc.

« Cet abattement, lié à la neutralité de l'adossement sur le plan financier, ne doit en revanche pas être pris en compte dès lors qu'il s'agit de mesurer, sur le plan de la protection sociale, l'écart du régime spécial des IEG par rapport aux régimes de retraite du droit commun. C'est pourquoi et en suivant la méthode retenue sur ce point par la Cour des comptes lors d'une récente enquête sur le régime spécial, l'évaluation des spécificités du régime spécial en termes de protection sociale doit être effectuée en réévaluant les droits spécifiques sur la base d'une reprise à 100 % des droits passés par les régimes complémentaires. »

Le cas de la SNCF suscite les mêmes interrogations. A la date du 31 décembre 2005, l'entreprise publique évaluait le coût des spécificités du régime à seulement 13 % du montant total des retraites : 14 milliards de « droits spécifiques » sur un total de 105 milliards d'engagements de retraite. Là encore, les modalités du calcul n'ont pas été fournies. Mais on peut se demander si une valeur aussi modeste rend pleinement compte de l'écart d'âge de cessation d'activité avec les assurés sociaux du régime général.

A la RATP, la différence entre le coût annuel des spécificités du régime, chiffré à 25 % du montant total des retraites versés, et la part relative des « droits spécifiques » de 38 % dans les engagements du régime à la date du 31 décembre 2005 est moins sensible que pour les IEG. Mais elle demeure néanmoins considérable.

B. LES DÉSÉQUILIBRES DÉMOGRAPHIQUES, UNE EXPLICATION PARMID'AUTRES DU DÉFICIT DES RÉGIMES DE RETRAITE SPÉCIAUX

Tous les régimes de retraite spéciaux sont caractérisés depuis des décennies par une insuffisance structurelle de financement. Mais les termes de « compensation du déséquilibre démographique » employés dans le cadre de cette mission interministérielle apparaissent ambigus, car il ne s'agit ni de la seule ni même de la principale raison de ce déficit. Les facteurs démographiques ne doivent pas conduire à sous-estimer ou à oublier que le problème principal réside dans le caractère rétributif de ces systèmes de retraite.

Dans son rapport de septembre 2006 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes soulignait que *« 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. »

1. Beaucoup de retraités et peu de cotisants

Les régimes spéciaux présentent tous et depuis fort longtemps des ratios démographiques défavorables.

Le système de retraite des mineurs est aujourd'hui virtuellement mort, car le nombre des actifs diminue de 10 % à 17 % selon les années : il n'y a plus que de 10 296 cotisants, contre 49 700 encore en 1989.

Les six autres grands régimes affichent un rapport démographique entre le nombre des actifs et celui des retraités inférieur à l'unité : les marins (0,31), la SNCF (0,56), les clercs de notaire (0,86), les IEG (0,92), la Banque de France (0,95) et la RATP (0,97). Tous sont confrontés à des besoins de financement considérables car le nombre de cotisants ne permet en aucun cas de couvrir les dépenses de retraite.

2. Des prestations plus avantageuses que dans les autres régimes

Dans son rapport de septembre 2006, la Cour des comptes a souligné la situation avantageuse des assurés des régimes spéciaux par rapport aux ressortissants des caisses de retraite de droit commun du secteur privé, mais également par rapport aux personnels 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.

La cour souligne aussi que *« 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 ;

« - 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. »

3. Une générosité fondée sur un principe de solidarité inversé

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 % en 2007). Les ressources nécessaires au financement des retraites proviennent de sources extérieures : les mécanismes de compensation tiennent une part décroissante (3,6 % en 2007, contre 18 % en 1995) tandis que la subvention de l'Etat contribue désormais pour plus de la moitié du total (58 % en 2007, contre 48,9 % en 1995).

Régime de retraite spécial de la SNCF

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Est. 2007	Prév. 2008
Nombre de cotisants	179 471	179 552	177 120	172 675	168 132	165 280	163 300	160 850
Nombre de bénéficiaires	316 000	312 000	309 015	305 108	301 531	297 751	294 700	291 850
Rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés	0,57	0,58	0,57	0,57	0,56	0,56	0,55	0,55
Montant des charges de vieillesse	4 393,3	4 462,4	4 527,7	4 566,1	4 661,6	4 834,9	4 952,6	5 045,7
Montant des cotisations	1 475,6	1 670,8	1 692,5	1 709,0	1 748,5	1 822,7	1 831,5	1 858,0
Ecart entre les cotisations et les charges	-2 917,7	-2 791,6	-2 835,2	-2 857,1	-2 913,1	-3 012,2	-3 121,1	-3 187,7
Transferts reçus de la compensation démographique	506,4	508,5	436,0	397,3	337,8	297,8	239,5	180,9
Contribution financière de l'Etat	2 223,4	2 259,2	2 376,2	2 437,3	2 552,1	2 636,3	2 788,5	2 924,6
Total des ressources externes du régime	2 729,8	2 767,7	2 812,2	2 834,6	2 889,9	2 934,1	3 028,0	3 105,5
Part relative des ressources externes dans le financement des charges du régime	62,1 %	62,0 %	62,1 %	62,1 %	62,0 %	60,7 %	61,1 %	61,5 %

• 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. Ce mécanisme a été abandonné lors de la réforme de 2005 qui s'est traduite par une augmentation de plus de 90 millions d'euros par an des cotisations à la charge de l'entreprise. Une subvention directe de l'Etat a été instituée ; son importance relative s'accroît régulièrement dans les ressources du régime : 49,5 % en 2006, 50,6 % en 2007 et 51,5 % en 2008.

Régime de retraite spécial de la RATP

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Est. 2007	Prév. 2008
Nombre de cotisants	41 949	42 984	43 325	43 645	43 750	44 180	44 365	44 400
Nombre de bénéficiaires	42 591	42 642	42 776	43 834	44 191	43 733	44 713	45 600
Rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés	0,98	1,01	1,01	1,00	0,99	1,01	0,99	0,97
Montant des charges de vieillesse	675,2	690,9	716,3	735,9	759,1	785,8	830,6	876,1
Montant des cotisations des actifs	251,2	267,8	276,3	281,6	289,6	392,1	404,6	418,0
Ecart entre les cotisations des actifs et les charges	- 424,0	- 423,1	- 440,0	- 454,3	- 469,5	- 393,7	- 426,0	- 458,1
Cotisations fictives et contribution de l'Etat ⁽¹⁾	415,0	409,7	433,4	452,0	465,9	389,2	420,1	451,3
Part relative des cotisations fictives et des contributions publiques dans le financement des charges du régime	61,2 %	59,3 %	60,5 %	61,4 %	61,4 %	49,5 %	50,6 %	51,5 %

• **Le régime des marins**

La part des ressources externes dans le financement des prestations des marins n'a cessé de croître depuis cinq ans pour atteindre désormais 88 %. Ces transferts proviennent surtout de l'Etat (66,8 % des charges du régime) et dans une moindre mesure de la compensation démographique (21,1 %), en raison de la diminution progressive des transferts de compensation.

Régime de retraite spécial des marins

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Est. 2007	Prév. 2008
Nombre de cotisants	43 690	42 891	41 905	40 533	39 400	38 438	37 900	37 400
Nombre de bénéficiaires	113 971	115 459	116 914	118 101	118 544	119 345	120 060	120 750
Rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés	0,38	0,37	0,36	0,34	0,33	0,32	0,32	0,31
Montant des charges de vieillesse	1 013,2	1 054,0	1 070,4	1 073,8	1 089,3	1 099,3	1 114,4	1 120,7
Montant des cotisations	135,8	134,5	145,1	136,6	144,3	118,8	116,5	115,2
Ecart entre les cotisations et les charges	- 877,4	- 919,5	- 925,3	- 937,2	- 945,0	- 980,5	- 997,9	- 1 005,5
Transferts reçus de la compensation démographique (en millions d'euros)	317,7	350,0	318,0	298,0	285,4	267,2	235,0	202,0
Contribution financière de l'Etat	541,1	502,5	544,4	568,3	600,6	688,7	744,1	786,1
Total des ressources externes du régime	858,8	852,5	862,4	866,3	886,0	955,9	979,1	988,1
Part relative des ressources externes dans le financement des charges du régime	84,8 %	80,9 %	80,6 %	80,7 %	81,3 %	87,0 %	87,9 %	88,2 %

• **Le régime des mines**

Pour le régime des mines, les ressources externes font principalement appel à la compensation démographique, qui couvre 44,7 % des charges du régime, et à l'Etat, qui en prend en charge 41,8 %.

Régime de retraite spécial des mines

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Est. 2007	Prév. 2008
Nombre de cotisants	20 222	18 953	17 752	15 837	13 147	11 569	10 296	9 163
Nombre de bénéficiaires	393 002	387 122	380 140	376 558	371 111	366 014	359 505	353 995
Rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
Montant des charges de vieillesse	2 359,6	2 428,4	2 155,1	2 117,8	2 069,7	1 968,6	1 951,6	1 919,4
Montant des cotisations	75,8	72,9	67,7	63,4	63,1	48,9	44,9	41,2
Ecart entre les cotisations et les charges	-2 283,8	-2 355,5	-2 087,4	-2 054,4	-2 006,6	- 1 919,7	- 1 906,7	- 1 878,2
Transferts reçus de la compensation démographique	1 555,6	1 587,9	1 441,5	1 305,0	1 231,7	1 100,8	972,7	855,5
Contribution financière de l'Etat	472,6	452,8	528,2	628,2	576,2	680,1	845,1	800,1
Total des ressources externes du régime	2 028,2	2 040,7	1 969,7	1 933,2	1 807,9	1 780,9	1 817,8	1 655,6
Part relative des ressources externes dans le financement des charges du régime	86,0 %	84,0 %	91,4 %	91,3 %	87,4 %	90,5 %	93,1 %	86,3 %

C. UN SYSTÈME DE PRÉRETRAITE MÉCONNUE : LES DÉPARTS PRÉCOCES DES CHAUFFEURS ROUTIERS

La présente mission permet aussi de mieux connaître les mécanismes de cessation précoce ou anticipée d'activité des chauffeurs routiers du secteur privé. Bien qu'ils s'adressent à des assurés sociaux du secteur privé, ces dispositifs constituent une sorte de mini régime pour ces professions. Ce congé de fin d'activité repose sur le principe d'une embauche d'un jeune conducteur pour compenser le départ de trois seniors.

Votre commission ne sous-estime nullement la pénibilité du métier de conducteur routier ainsi que les impératifs de la sécurité routière. Mais elle observe qu'il s'agit de dispositifs très coûteux et incompatibles avec l'objectif de promouvoir l'emploi des seniors. Elle souhaiterait par ailleurs qu'un bilan de l'efficacité de ces dispositifs, dont la diffusion est réelle, soit établi.

1. Les deux 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 2008, le nombre de bénéficiaires du complément de pension (droits directs et bénéficiaires d'une pension de réversion) devrait s'élever à 750 personnes.

2. Un large développement dans la profession

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 deux mille personnes par an. Il tend toutefois à plafonner et même à décroître progressivement depuis 2003.

Nombre de congés de fin d'activité des routiers

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transport routier de voyageurs	133	143	194	200	203	185	183
Transport routier de marchandises	1 316	1 520	1 811	1 947	1 857	1 896	1 746
Total	1 449	1 663	2 005	2 147	2 060	2 081	1 929

Source : ministère des transports

Au 31 mars 2007, le nombre de conducteurs routiers retraités bénéficiant d'un congé de fin d'activité était de 8 561, soit respectivement 7 800 et 761 pour les activités marchandises et voyageurs. La mesure concerne donc environ 40 % des conducteurs routiers âgés de cinquante-cinq à soixante ans dont le nombre total est évalué à environ 20 000 personnes.

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 718 personnes au 31 décembre 2006, et la participation annuelle de la puissance publique nettement plus modeste : 3 400 euros par personne.

3. Un coût non négligeable et croissant 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 90 millions d'euros.

Impact budgétaire des dispositifs mis en œuvre en faveur des routiers

(en millions d'euros)

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

Source : ministère des transports

D. L'EXTINCTION PROGRESSIVE DES PETITS RÉGIMES SPÉCIAUX : UN PRÉCÉDENT À NE PAS NÉGLIGER POUR L'AVENIR

1. La fermeture du régime de la Seita

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. L'Etat consacre encore, en 2007, plus de 120 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).

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° 80-495 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.

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 2006, il comptait 1 352 cotisants pour une population de 10 135 retraités, dont 3 013 de droits dérivés. Ces chiffres montrent combien le pilotage d'un régime de retraite s'inscrit sur le long terme. Un processus de mise en extinction nécessite entre soixante et quatre-vingts ans pour être mené à son terme, compte tenu du temps nécessaire pour les cotisants d'arriver à l'âge de la retraite, de leur espérance de vie et de l'existence de pensions de réversion.

2. Un schéma réutilisable pour d'autres régimes ?

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.

Ce dossier a servi de précédent pour régler celui 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).

Les seuls défauts de ce schéma d'extinction d'un système de retraite tiennent à la lenteur du processus et au fait que l'intégralité de la charge de l'ajustement pèse sur les seuls nouveaux entrants. Il présente en revanche le grand avantage d'être plus aisément acceptable pour les actuels assurés sociaux, dans la mesure où il ne remet pas en cause les droits déjà acquis par les salariés et les retraités. Outre sa simplicité, cette méthode permet de dégager progressivement des économies substantielles.

Mais il ne s'agit que d'une solution parmi d'autres. Dans le cadre de la réforme engagé à la suite du discours du Président de la République du 18 septembre 2006, le choix politique a été fait de procéder à une harmonisation des régimes spéciaux sur la base du régime de retraite des trois fonctions publiques. C'est dans ce cadre qu'il convient d'apprécier la réforme en cours.

II. UNE PRÉSENTATION DE LA MISSION AMÉLIORÉE, MAIS PERFECTIBLE

Les demandes précédemment formulées par votre commission pour améliorer la présentation de cette mission ont été cette année entendues : deux pages ont été ajoutés au rapport annexé sur la SNCF et la RATP. Ceci étant, les indicateurs n'ont pas été modifiés.

L'information du Parlement réclamerait pourtant qu'on y ajoute des données comparatives sur les différentes catégories d'assurés sociaux et qu'on aborde la question des structures de financement, fort diverses, des régimes de retraite.

A. DES INDICATEURS TOUJOURS EXCLUSIVEMENT ORIENTÉS SUR LES DÉPENSES DE GESTION

1. Un ensemble concordant d'informations

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 (82 % en 2007 ; 85 % prévus pour 2008), dans un délai d'un mois suivant l'échéance (100 % en 2007, comme en 2008) ou de deux mois suivant l'échéance ;

- le pourcentage de jeunes embauchés grâce au CFA, par rapport aux recrutements totaux (31 % prévus pour 2006 et 2007).

• **Le suivi des régimes de retraite spécial de la SNCF et 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 0,75 % pour la RATP en 2008) ;

- le coût unitaire du traitement d'un dossier de liquidation de pension de retraite (780 euros pour la SNCF et 615 euros pour la RATP en 2008) ;

- le pourcentage des pensions payées à l'échéance (95 % pour la SNCF et 100 % pour la RATP prévus en 2008) dans un délai d'un mois ou de deux mois suivant l'échéance ;

- le taux de récupération des indus (95 % pour la SNCF et la RATP en 2008).

• Le régime spécial des marins est géré par **l'établissement national de gestion des invalides de la marine** (Enim). Sept indicateurs doivent permettre d'évaluer ses activités :

- le pourcentage des pensions payées aux marins dans un délai d'un mois suivant l'échéance (47 % prévus pour 2008, comme en 2007) ou de deux mois suivant l'échéance (59 % prévus pour 2008, après 57 % en 2007) ;

- le délai moyen de traitement d'une feuille de soins « papier » (cinq jours prévus en 2008, sept jours en 2007) ;

- le délai moyen de traitement des aides financières individuelles aux marins et à leurs familles (quinze jours prévus en 2008, comme en 2007) ;

- le taux de recouvrement global des indus (88 % prévus dans un délai de trois mois ; 90 % dans un délai d'un an en 2008), 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 ;

- le taux de recouvrement global des indus à l'échéance n+1 (0,77 % en 2008) ;

- le coût unitaire du traitement d'un dossier de liquidation de pension de retraite (840 euros en 2008) ;

- 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 2008).

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

- le pourcentage des pensions de droits directs payées à l'échéance (75 % en 2008), dans un délai d'un mois suivant l'échéance (95 % en 2008) ou de deux mois suivant l'échéance (98 % en 2008) ;

- le pourcentage des pensions de droits dérivés payées à l'échéance (75 % en 2008), dans un délai d'un mois suivant l'échéance (95 % en 2008) ou de deux mois (98 % en 2008) suivant l'échéance ;

- le taux de récupération des indus (80 % prévus en 2008) ;

- 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 (1,23 % prévus en 2008, contre 1,35 % en 2007).

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

- le pourcentage des pensions payées un mois après l'échéance (90 % prévus en 2008) ou de deux mois suivant l'échéance (97 % en 2008) ;

- le taux de récupération des indus (95 % prévus en 2008) ;

- le coût unitaire du traitement d'un dossier de liquidation de pension de retraite (306 euros prévus en 2008) ;

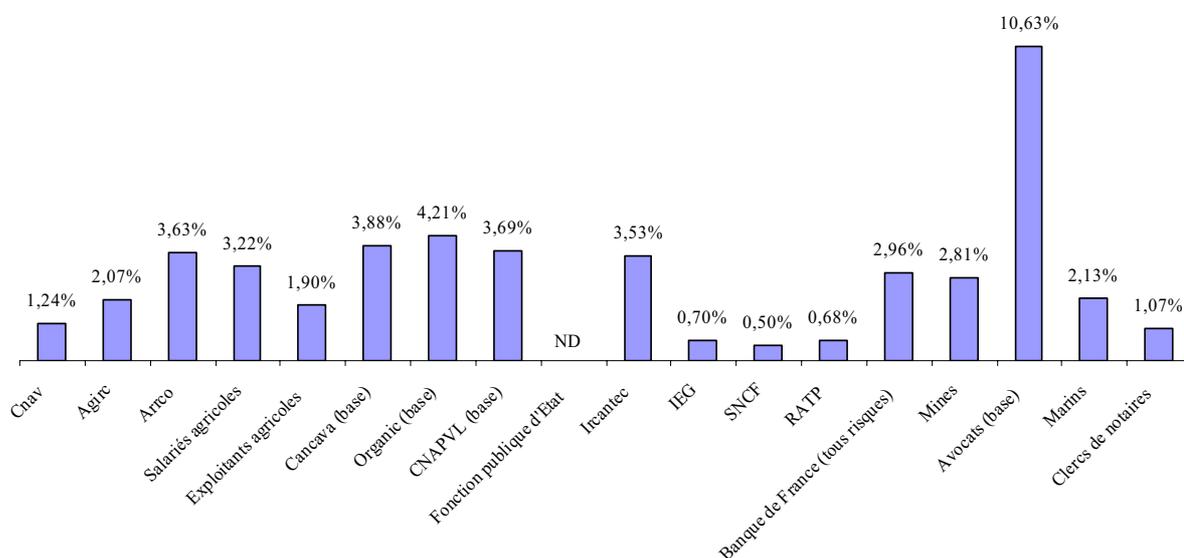
- le rapport entre la rémunération versée par l'Etat à l'association pour la prévoyance collective (APC), qui assure la gestion du régime, et la masse des prestations servies (0,22 % prévus en 2008, comme en 2007).

2. L'intérêt globalement limité de cette démarche

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 plus souvent abordée qu'à la marge dans les publications officielles, en particulier dans celles de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Mais à l'exception du régime des avocats, ce poste de dépense ne représente qu'entre 0,5 % et 4 % des dépenses des régimes de retraite. L'essentiel des informations intéressantes sur les régimes spéciaux est ailleurs.

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



B. LES PROGRÈS OBTENUS DANS LE SENS PRÉCONISÉ PAR VOTRE COMMISSION

1. L'ajout de quelques informations complémentaires

Votre rapporteur se félicite de constater que quelques progrès sont intervenus par rapport à l'année dernière. Le rapport de présentation annexé à la loi de finances, couramment appelé « bleu budgétaire », a été légèrement modifié pour intégrer deux pages d'explications sur la SNCF et la RATP. Il est donc possible désormais de trouver des informations sur :

- l'âge moyen du départ à la retraite ;
- le rapport entre la durée moyenne de cotisation et celle de la retraite des assurés sociaux ;
- le niveau des engagements de retraite de ces deux régimes de retraite ;
- le rapport entre la durée cotisée et la durée validée ;

Ces informations sont utiles mais encore incomplètes.

2. La nécessité de promouvoir davantage de transparence

Les informations sur les retraites des grandes entreprises publiques sont rarement publiées, ou très difficilement accessibles, y compris pour les commissions parlementaires. Votre rapporteur regrette d'ailleurs que la RATP et la SNCF n'aient pas actualisé le détail de leurs engagements de retraite depuis deux ans.

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 en particulier d'aucune donnée prospective à moyen terme sur les grands équilibres.

Il convient aussi assez souvent de relancer les caisses de retraite destinataires ou les ministères concernés pour obtenir les réponses aux questions posées. Et le Parlement ne dispose pas toujours des moyens d'apprécier par lui-même certains éléments techniques ou financiers qui lui sont fournis.

***C. LA NÉCESSITÉ D'INTRODUIRE DES ÉLÉMENTS DE COMPARAISON
AVEC LES AUTRES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PRIVÉ ET DE
LA FONCTION PUBLIQUE***

1. Prendre en compte la diversité de l'assurance vieillesse

Votre commission estime indispensable que les données présentées dans le cadre de cette mission interministérielle prennent en compte l'assurance vieillesse dans toute sa diversité. 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).

Il serait nécessaire de disposer, pour chacun de ces régimes, d'informations 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. On pourrait également y ajouter des données sur le montant moyen des pensions, ainsi que sur l'espérance de vie à soixante ans de ces assurés sociaux.

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 2006

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

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

(2) essentiellement carrières longues

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 sur la pension moyenne des retraités et sur les taux de cotisation.

Comparaison des taux de cotisation dans les principaux régimes de retraite

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

⁽¹⁾ Cnav + Agirc/Arrco

⁽²⁾ Cotisation destinée à couvrir les spécificités du régime

2. Les indicateurs manquants

La mission interministérielle mériterait également d'être enrichie par l'ajout de nouveaux indicateurs sur la décomposition et 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 et la décomposition des engagements de retraite

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

Plus encore, et par analogie avec l'adossement des IEG, 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.

• 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'Insee¹. Ce document déjà ancien constitue l'une des seules analyses officielles abordant la question du rendement comparé des principaux régimes de retraite.

• Le profil des retraités et des cotisants

Il conviendrait également d'analyser en détail la population des cotisants et des retraités de la SNCF, de la RATP, des marins 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 :

- la durée moyenne de perception de la retraite qui atteint par exemple 26 ans et 7 mois pour les retraités de la SNCF, contre 18 ans et 2 mois pour les ressortissants de la Cnav ;

- le nombre de bénéficiaires de la mesure de cumul entre un emploi et une retraite ;

¹ *Economie et statistiques n° 328-1999 - Jean-Marc Aubert.*

- le nombre moyen d'années cotisées, ainsi que le nombre moyen d'années validées gratuitement ;

- le rapport entre le nombre d'années travaillées et le nombre moyen d'années de retraite des assurés sociaux.

La précocité bien connue des départs en retraite à la RATP et à la SNCF se traduit par une valeur très faible 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 IEG : 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.

**Comparaison de la valeur en 2006 du ratio entre la durée moyenne d'activité cotisée et la durée moyenne de la retraite
des assurés sociaux des principaux régimes de retraite**

	RATP	SNCF	Marins	Banque de France ⁽¹⁾	Fonction publique d'Etat (civils)	Militaires	Fonctions publiques hospitalière et territoriale	IEG ⁽²⁾	Régime général du secteur privé
Durée moyenne d'activité cotisée			NC	33 ans et 4 mois pour les hommes	34 ans et 3 mois pour les hommes	25 ans et 4 mois pour les hommes	29 ans et 8 mois pour les hommes	31 ans et 3 mois pour les hommes	38 ans et 10 mois pour les hommes
			NS	32 ans et 2 mois pour les femmes	32 ans et 3 mois pour les femmes	22 ans et 2 mois pour les femmes	27 ans et 10 mois pour les femmes	29 ans et 2 mois pour les femmes	36 ans et 4 mois pour les femmes
	29 ans et 7 mois pour les assurés	32 ans et 10 mois pour l'ensemble des assurés	22 ans pour l'ensemble des assurés	32 ans et 8 mois pour l'ensemble des assurés	33 ans et 3 mois pour l'ensemble des assurés	25 ans et 2 mois pour l'ensemble des assurés	28 ans et 7 mois pour l'ensemble des assurés		37 ans et 9 mois pour l'ensemble des assurés
Durée moyenne de retraite	24 ans et 2 mois pour les hommes	26 ans et 6 mois pour les hommes	NC	28 ans et 10 mois pour les hommes	20 ans et 11 mois pour les hommes	34 ans et 11 mois pour les hommes	16 ans et 10 mois pour les hommes	27 ans et 7 mois pour les hommes	20 ans et 7 mois pour les hommes
	27 ans et 4 mois pour les femmes	29 ans et 3 mois pour les femmes	NS	37 ans et 2 mois pour les femmes	24 ans et 4 mois pour les femmes	30 ans et 5 mois pour les femmes	20 ans et 7 mois pour les femmes	33 ans et 9 mois pour les femmes	25 ans et 6 mois pour les femmes
	24 ans et 6 mois pour l'ensemble des assurés	26 ans et 7 mois pour l'ensemble des assurés	19 ans et 11 mois pour l'ensemble des assurés	33 ans et 2 mois pour l'ensemble des assurés	22 ans et 3 mois pour l'ensemble des assurés	34 ans et 9 mois pour l'ensemble des assurés	18 ans et 7 mois pour l'ensemble des assurés		23 ans et 1 mois pour l'ensemble des assurés
Ratio	1,23 pour les hommes	1,22 pour les femmes	NC	1,15 pour les hommes	1,60 pour les hommes	0,66 pour les hommes	1,77 pour les hommes	1,13	1,88
	1,08 pour les femmes	1,07 pour les femmes	NS	0,87 pour les femmes	1,28 pour les femmes	0,76 pour les femmes	1,32 pour les femmes	0,86	1,42
	1,21 pour l'ensemble des assurés	1,21 pour l'ensemble des assurés	1,10 pour l'ensemble des assurés	0,99 pour l'ensemble des assurés	1,46 pour l'ensemble des assurés	0,66 pour l'ensemble des assurés	1,53 pour l'ensemble des assurés		1,64

⁽¹⁾ Pour la Banque de France calcul réalisé sur la base de la moyenne 1986-2006.

⁽²⁾ Industries électriques et gazières (EDF et GDF essentiellement).

Données comparatives sur la durée de perception de la retraite des assurés des grands régimes de retraite (en 2006)

	RATP	SNCF	Industries électriques et gazières	Marins	Banque de France	Fonction publique d'Etat	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Militaires	Exploitants agricoles	Régime général ⁽²⁾
Espérance de vie à 60 ans			23 ans et 10 mois pour les hommes 29 ans et 7 mois pour les femmes		22 ans et 10 mois pour les hommes 27 ans et 8 mois pour les femmes	22 ans et 10 mois pour les hommes 28 ans pour les femmes	21 ans et 11 mois pour les hommes 27 ans et 11 mois pour les femmes	21 ans et 11 mois pour les hommes 27 ans et 11 mois pour les femmes	ND	ND	21 ans et 4 mois pour les hommes 26 ans et 5 mois pour les femmes
Age moyen de liquidation de la pension de droit direct	19 ans et 2 mois pour l'ensemble des assurés ⁽¹⁾	22 ans et 10 mois pour l'ensemble des assurés ⁽¹⁾		20 ans et 6 mois pour l'ensemble des assurés	25 ans et 4 mois	57 ans et 2 mois pour l'ensemble des assurés	59 ans et 4 mois pour l'ensemble des assurés	56 ans et 6 mois pour l'ensemble des assurés	45 ans et 3 mois	61 ans	60 ans et 6 mois pour l'ensemble des assurés
Durée moyenne de la perception de la pension de droit direct des assurés décédés en 2006	24 ans et 2 mois pour les hommes 27 ans et 5 mois pour les femmes	26 ans et 6 mois pour les hommes 29 ans et 3 mois pour les femmes	23 ans et 8 mois pour les hommes 27 ans et 7 mois pour les femmes	57 ans et 8 mois pour l'ensemble des assurés	24 ans pour les hommes 29 ans et 5 mois pour les femmes	20 ans et 11 mois pour les hommes 24 ans et 5 mois pour les femmes			34 ans et 11 mois pour les hommes 30 ans et 5 mois pour les femmes		16 ans et 2 mois pour les hommes 20 ans et 10 mois pour les femmes
	24 ans et 6 mois pour l'ensemble des assurés	26 ans et 7 mois pour l'ensemble des assurés	24 ans et 4 mois pour l'ensemble des assurés	19 ans et 11 mois pour l'ensemble des assurés	26 ans et 8 mois pour les hommes et les femmes	22 ans et 3 mois pour l'ensemble des assurés			34 ans et 9 mois pour l'ensemble des assurés	17 ans et 3 mois pour l'ensemble des assurés	18 ans et 2 mois pour l'ensemble des assurés

^(*) Les effectifs de la RATP (à 81 %) et de la SNCF (à 86 %) sont très majoritairement masculins.

⁽¹⁾ Pour la RATP calcul effectué sur la base de l'âge moyen des pensions éteintes en 2006 - 60 ans.

⁽²⁾ Pour les exploitants agricoles, la durée d'activité correspond au nombre moyen d'années validées dans le régime en 2004.

D. COMMENT ANALYSER LA SPÉCIFICITÉ DES MODES DE FINANCEMENT DES RÉGIMES SPÉCIAUX

1. Une structure de financement complexe

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'Etat, par une subvention de l'Etat 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.

- Le mode de financement le plus courant des régimes spéciaux consiste à combiner, suivant des proportions variables, plusieurs mécanismes de financement non contributifs. C'est le cas pour les mineurs et la SNCF avec la subvention de l'Etat et les transferts de compensation.

- 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 28 % des produits totaux de la branche vieillesse de la caisse.

- La subvention d'équilibre de l'Etat 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'Etat qui assure, par une contribution, 72 % 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'Etat - FSPOIE. Il convient enfin de relever que l'Etat assure le financement des retraites de la RATP et une partie de celles des agents publics de La Poste.

- L'adossement des IEG aux régimes de retraite du secteur privé représente le mode de financement le plus récent et original. 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. 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 financé par une contribution tarifaire sur les activités régulées représentant près de 30 % de ses recettes, d'une part, et par une prise en charge par les entreprises, d'autre part.

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.

2. Un effort contributif atypique et limité au regard de l'importance des prestations versées

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, 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 2006

	RATP	SNCF	Industries électriques et gazières ⁽¹⁾	Marins	Banque de France	Fonction publique d'Etat	CNRACL	Exploitants agricoles	Régime général (Cnav)
Part du produit de la cotisation salariale dans les recettes du régime	20,0 %	7,3 %	16,8 %	7,0 %	11,4 %	11,6 %	22,4 %		31,0 %
Part du produit de la cotisation employeur dans les recettes du régime	29,9 %	31,1 %	49,6 %	3,9 %	-	-	72,8 %		38,7 %
Total des cotisations des actifs dans les recettes du régime	49,9 %	38,4 %	66,4 %	10,9 %	11,4 %	11,6 %	95,2	11,1 %	69,7 %
Autres ressources	50,1 % (dont 49,5 % contribution de l'Etat)	61,6 % (dont 51,5 % contribution de l'Etat)	33,6 % (dont 29,3 % contribution tarifaire)	89,1 % (dont 63,1 % contribution de l'Etat)	88,6 % (dont 56,1 % contribution fictive de l'employeur)	88,4 % (dont 72,1 % contribution fictive de l'Etat) ⁽²⁾	4,8 %	88,9 % dont 46,5 % compensation démographique	30,3 % ⁽³⁾
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

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

⁽²⁾ Dont contribution fictive de l'Etat employeur représentant 72,1 % des ressources du régime des pensions civiles et militaires de retraite correspondant au besoin de financement après cotisations.

⁽³⁾ Ce solde provient essentiellement des cotisations et des prestations prises en charge, notamment par le biais du fonds de solidarité vieillesse, au titre des avantages non contributifs (chômage, majoration de pension pour conjoint et enfant à charge).

• 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 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 rendre disponibles pour tous les autres régimes.

Les cotisations fictives des régimes de retraite spéciaux

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fonctionnaires civils et militaires de l'Etat	26 751	28 491	28 966	30 624	31 902	34 179
SNCF	257	259	274	258	243	264
RATP	429	560	608	612	632	185
Banque de France	135	143	142	142	148	151
CNIEG*	2 600	97	0	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.

III. QUELQUES ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION SUR LA RÉFORME EN COURS DES RÉGIMES SPÉCIAUX

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

1. Les pistes de réflexion avancées en 2006 par le Cor et 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).

Dans un document examiné en séance plénière le 12 juillet 2006, le conseil d'orientation des retraites (Cor) 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 l'objectif à atteindre, le Cor a jugé « *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 a proposé 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. »

Ces réflexions ont manifestement inspiré les travaux préparatoires de la réforme en cours.

2. Les orientations annoncées en 2007 par le Président de la République et le Gouvernement

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

Le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité a ensuite rencontré l'ensemble des acteurs du dossier, à commencer par les partenaires sociaux, pour procéder à une première analyse. A la suite de cette série de réunions techniques, un débat alors été organisé le 2 octobre 2007 au Sénat et le lendemain à l'Assemblée nationale afin de consulter les parlementaires sur cette réforme qui prendra la forme de mesures réglementaires. Le Gouvernement a remis le 11 octobre 2007, aux organisations syndicales et aux entreprises publiques concernées, un document d'orientation présentant les grands axes retenus par les pouvoirs publics pour cette réforme.

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

• Le cadre général de la réforme des régimes spéciaux

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

1- La progressivité de la réforme : *« La réforme sera progressive : quelle que soit la date de leur départ en retraite, les agents se verront appliquer les règles en vigueur l'année où ils étaient susceptibles de liquider leur pension. Concrètement, cela signifie qu'un agent remplissant en 2008 les conditions pour partir en retraite verra sa retraite calculée avec les paramètres de 2008 même s'il part en 2009 ou en 2010. »*

2- La durée de cotisation pour obtenir une retraite à taux plein sera progressivement portée de 37,5 ans à 40 ans : *« Cette harmonisation sera étalée dans le temps : l'allongement de la durée de cotisation se fera à raison de deux trimestres par an, ce qui permet d'atteindre les quarante ans de cotisation en 2012. La durée de cotisation aura ensuite vocation à évoluer comme dans le régime de la fonction publique. »*

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

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

5- L'indexation des pensions sur les prix.

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

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

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

Le cadre de la réforme est tracé. Mais les thèmes de négociation laissés aux branches professionnelles et aux entreprises concernés n'en sont pas moins importants, le Gouvernement précisant d'ailleurs que cette liste n'est en rien limitative. Le dialogue social sera d'autant moins un vain mot que les pouvoirs publics se sont engagés à donner une traduction juridique dans le domaine réglementaire aux accords qui interviendraient avec les partenaires sociaux. Le document d'orientation du Gouvernement recense sept sujets de négociation.

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

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

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

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

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

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

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

Par leur importance, les thèmes renvoyés à la négociation d'entreprise sont susceptibles d'avoir un impact majeur sur l'équilibre financier de la réforme. Il est donc encore impossible de procéder à un chiffrage des effets des principales mesures annoncées. Le seul sujet des avantages familiaux, dont votre rapporteur soulignait dans un rapport récent le fort potentiel de dépenses supplémentaires, représente une véritable « grenade dégoupillée » dont il convient de mesurer les conséquences. Il semble toutefois acquis que les négociations en passe de s'ouvrir dans les entreprises publiques auront lieu en présence d'un représentant de l'Etat ce qui devrait permettre de faire prévaloir l'intérêt à long terme des finances publiques et de dégager des économies.

3. Une réforme en cours d'élaboration

Au total, contrairement à ce que certains observateurs affirment, tout n'est pas joué d'avance, car cette réforme reste encore largement à inventer. L'ampleur de celle-ci dépendra *in fine* des négociations entre les directions des grandes entreprises nationales et les partenaires sociaux, sous l'œil de l'Etat, du rapport de force qui s'instaurera entre eux d'ici à la fin de l'année et des réactions de l'opinion publique.

Par ailleurs, la notion même de « réforme des régimes spéciaux » apparaît suffisamment ambiguë pour être sujette à de nombreuses interprétations :

- dans l'hypothèse basse, il devrait s'agir d'une simple modification des paramètres les plus « visibles » et les plus inéquitables caractérisant ces systèmes de retraite, comme par exemple la durée de cotisation. C'est peu ou prou ce qui a été réalisé par la Banque de France au début de l'année 2007 ;

- dans l'hypothèse haute, les régimes spéciaux se rapprocheront de plus en plus, au fil du temps, des règles de la fonction publique. C'est le sens qu'il convient de donner au discours prononcé par le Président de la République, le 18 septembre 2007. Ce scénario est ambitieux, mais il convient de souligner que le code des pensions civiles et militaires applicable aux trois fonctions publiques apparaît lui-même fort coûteux. Il nécessiterait lui aussi une remise à plat dans un proche avenir.

Les déclarations du Gouvernement ainsi que les débats intervenus dans les deux assemblées permettent d'avoir une idée précise des intentions des pouvoirs publics. Mais certaines questions demeurent ouvertes. Certes, il n'y a aucun doute que les textes juridiques de référence applicables à cette matière relèvent quasi exclusivement du domaine réglementaire. Mais peut-on se passer de toute disposition législative, alors que la référence souhaitée par les pouvoirs publics pour l'harmonisation est le code des pensions civiles et militaires, dont une large partie est d'ordre législatif ?

Par ailleurs, on peut se demander à quelle date le rapprochement entre les principales règles des régimes spéciaux et celles du code des pensions sera effectif et quelle pourrait être la durée de la phase de transition correspondante.

B. LES RECOMMANDATIONS ET LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

A l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, votre commission a fait valoir ses réflexions et ses propositions dans la perspective de la prochaine réforme des retraites. Elle avait fait de même, lors du débat parlementaire du 2 octobre 2007, sur le thème spécifique de la réforme des systèmes de retraite spéciaux.

Elle considère que le but de cette réforme consiste non seulement à mettre un terme au *statu quo* actuel, perçu comme inacceptable par un nombre croissant de citoyens, mais surtout à enrayer, par des mesures étalées dans le temps mais énergiques, la dynamique de progression des dépenses de pension. Le document de synthèse remis par votre rapporteur au ministre du travail à l'occasion du débat en séance du 2 octobre dernier était fondé sur trois idées principales :

- réduire le déficit de ces régimes ;
- remettre à plat les mécanismes de compensation démographique ;
- renforcer les garanties de neutralité pour les opérations d'adossement sur les caisses de retraite du secteur privé.

1. Enrayer la dynamique d'accroissement des dépenses

Votre commission considère que le principal objectif consiste à limiter à moyen et long terme le coût des régimes spéciaux qui représentent un véritable boulet, tant pour les finances publiques que pour les finances sociales. Dans cet objectif, il serait sans doute judicieux de privilégier un ensemble de mesures d'ajustement susceptibles de dégager des économies :

- « Arrimer » solidement les grands régimes spéciaux à celui de la fonction publique, en prévoyant que, sauf exception, les règles du code des pensions ont désormais vocation à s'appliquer à eux ;
- Ne pas exclure les régimes spéciaux du champ d'application de la future réforme des retraites de 2008. Prévoir, en tant que de besoin, une phase de transition destinée à introduire dans ces régimes les modifications qui seraient apportées l'an prochain au code des pensions civiles et militaires ;
- Introduire, à partir de l'année 2008, une obligation de provisionnement pour les prestations vieillesse constituées dans le cadre des « chapeaux » des régimes spéciaux ;
- Appliquer aux futurs entrants de nouvelles règles en matière de niveau de prestations et d'âge de cessation d'activité. Moduler les efforts demandés aux personnes actuellement en activité en fonction de leur âge à la date de la réforme, de façon à limiter les ajustements applicables à ceux en fin de carrière. Garantir les droits des retraités ;
- Compléter l'augmentation prévue jusqu'à quarante ans de la durée de service nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein, par l'entrée en vigueur aussi rapide que possible d'un système de décote efficace. Synchroniser les calendriers de mise en œuvre de la décote et de la surcote ;
- Donner la possibilité à ceux qui le souhaitent de travailler jusqu'à soixante-cinq ans. Placer en extinction immédiate les dispositifs de préretraite encore ouverts à ce jour.

2. Mettre fin aux dérives des systèmes de compensation démographique

Ainsi que l'a rappelé votre commission à de multiples reprises depuis la fin des années 1990, les modalités des mécanismes de transferts financiers entre les grands régimes sociaux sont de plus en plus critiquables. La réforme des régimes spéciaux fournit l'occasion de réaliser un *aggiornamento* dans ce domaine.

Cela supposerait au préalable que soit menée à son terme, d'ici à 2012, l'extinction de la surcompensation. Cette mesure de circonstance, introduite en 1986, avait en effet pour seul but de capter les réserves de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) au profit du budget de l'Etat. La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a décidé la réduction progressive sur une période de huit ans de ce dispositif. Mais il faudra que le processus, désormais bien engagé, aille jusqu'à son extinction totale.

Il conviendrait surtout que soit introduit un véritable moratoire sur le mode de fonctionnement actuel des mécanismes de la compensation démographique entre les régimes sociaux. Cela supposerait :

- d'introduire l'obligation d'une information préalable des commissions parlementaires compétentes avant tout changement de règle ;
- de prévoir qu'une modification des règles de la compensation démographique ne puisse intervenir qu'en loi de financement de la sécurité sociale.

3. Renforcer les garanties de neutralité pour les opérations d'adossment sur les caisses de retraite du secteur privé

La réforme des régimes spéciaux apparaît intimement liée au renforcement des garanties de neutralité pour les opérations d'adossment aux caisses de retraite du secteur privé. A l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, votre commission a ainsi été à l'origine de l'adoption de deux amendements visant à :

- rendre obligatoire la consultation du conseil d'administration de la Cnav pour évaluer les modalités d'une opération d'adossment au regard du principe de neutralité financière pour les assurés sociaux du régime général ;
- donner la possibilité au régime général, à l'instar de ce qu'ont déjà fait les régimes complémentaires Agirc et Arrco, de demander l'introduction d'une clause de révision ultérieure, plafonnée, destinée à réévaluer, en tant que de besoin, le montant des droits d'entrée (soulte) acquitté par un régime spécial.

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

Dans ce dossier plus encore que pour tout autre en matière d'assurance vieillesse, le dialogue social est une nécessité. La démarche adoptée par le Gouvernement apparaît donc à la fois souple et pragmatique. Encore faudra-t-il que l'ensemble des parties acceptent de jouer le jeu d'un dialogue constructif. L'expérience de la réforme des retraites montre que ce pari n'est pas gagné d'avance.

Les risques de cette démarche sont réels. Il faudra éviter de nombreux écueils pour que la réforme ne soit pas vidée de son contenu, et notamment :

- la création de nouveaux avantages ayant pour objet de compenser strictement ceux qui ont été supprimés, par exemple sous la forme d'une intégration au traitement de base des spécificités du « chapeau » du régime ;
- la compensation de hausses de cotisations salariales par des augmentations de salaire équivalentes ;
- l'extension aux hommes, sans les avoir modifiés au préalable, des avantages familiaux jusqu'ici réservés aux femmes ;
- la création de dispositifs de cessation progressive d'activité coûteux pour la collectivité nationale et excessivement avantageux pour les ressortissants des régimes spéciaux ;
- l'extension aux hommes, sans les avoir modifiés au préalable, des avantages jusqu'ici réservés aux femmes en matière de réversion ;
- la compensation de l'augmentation de la durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein par une conception extensive de la « catégorie active » autorisant des départs précoces ;
- la perspective d'un relèvement rapide et donc coûteux des niveaux de pension minimum garanti des régimes spéciaux.

*

L'enjeu politique, financier et symbolique de la réforme des régimes spéciaux en cours d'élaboration apparaît donc crucial. Mais la marge de manœuvre des pouvoirs publics dans les négociations est d'autant plus étroite que les déficits à combler sont très élevés. Et l'équilibre financier de cette réforme dépendra *in fine* de nombreux paramètres techniques très complexes ainsi que des comportements futurs des assurés sociaux qu'il est aujourd'hui impossible d'appréhender.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2007 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 2008 (mission « Régimes sociaux et de retraite »).

A titre liminaire, M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis, a souligné que la question, longtemps taboue, des régimes de retraite spéciaux est au centre du débat politique et social à l'initiative du Président de la République. Le cadre général de la réforme consisterait à harmoniser progressivement les principales règles de ces régimes avec celles du code des pensions civiles et militaires applicables aux trois fonctions publiques.

Lors du débat tenu au Sénat le 2 octobre 2007, la commission a fait valoir, en amont du processus de décision, les réflexions et les propositions que lui inspire ce dossier. La consultation du Parlement venait clore une première phase de concertation ouverte en septembre 2007 avec les organisations syndicales. Une seconde phase de négociation doit maintenant s'ouvrir entre l'Etat, les partenaires sociaux et les grandes entreprises publiques concernées. Dans ce contexte, l'examen des crédits de la mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite » donne aux parlementaires l'occasion de s'exprimer à nouveau sur ce sujet.

Cette mission, qui regroupe 5 milliards d'euros de crédits afférents aux retraites de la SNCF, de la RATP, des marins, des mines, mais également aux préretraites des routiers du secteur privé, ne donne qu'une vue partielle du problème des régimes spéciaux. Son champ d'application exclut en effet les industries électriques et gazières (IEG), la Banque de France et les clercs de notaire. Par ailleurs, le financement de ces régimes fait intervenir, au-delà du seul budget de l'Etat, l'usager et les finances sociales, via les transferts financiers provenant des systèmes de compensation démographique.

D'une façon générale, M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis, a considéré que les comptes de la mission mettent en évidence un ensemble de systèmes de retraite très coûteux, maintenus sous perfusion depuis des décennies grâce à la solidarité nationale.

Les prestations versées à leurs assurés sociaux sont très avantageuses lorsqu'on les compare à ce que perçoivent les ressortissants du secteur privé, mais également aux cotisations salariales très faibles acquittées par leurs bénéficiaires. Dans son rapport de septembre 2006, la Cour des comptes avait d'ailleurs employé l'adjectif de « rétributif » pour qualifier cette situation atypique et anormale. Les cotisations salariales ne représentent en effet que 7 % des recettes du régime de retraite de la SNCF, 17 % de celui des IEG et 20 % de celui de la RATP, ce qui n'est pas forcément conforme avec l'esprit d'un système par répartition.

La mission comporte trois volets distincts : la pénibilité du travail des routiers, la compensation du déséquilibre démographique des grands régimes spéciaux et le financement de la mise en extinction de plusieurs « petits » régimes spéciaux, pour la plupart très anciens.

La prise en compte de la pénibilité du travail des routiers a conduit en 1997 à la création d'un mécanisme consistant à autoriser trois départs en préretraite en contrepartie de l'embauche d'un jeune chauffeur. Mais il s'agit d'une mesure très coûteuse (90 millions d'euros en 2008) et incompatible avec l'objectif de la réforme des retraites de 2003 consistant à limiter les cessations précoces d'activité.

Sur la question des « déséquilibres démographiques » des grands régimes spéciaux, qui constitue le principal volet de la mission, l'emploi de cette formule peut sembler contestable car elle accrédite à tort l'idée que le besoin de financement à combler résulte du rapport défavorable entre le nombre des actifs et celui des retraités. Or, l'origine et l'ampleur de ces déficits résident surtout dans le coût des avantages spécifiques versés à leurs assurés sociaux :

- d'une part, la précocité des départs en retraite qui interviennent en moyenne à cinquante-trois ans et huit mois à la RATP, à cinquante-quatre ans et cinq mois à la SNCF et à cinquante-sept ans et huit mois pour les marins ;

- d'autre part, l'importance des bonifications d'annuités qui atteignent en moyenne trois ans et dix mois à la RATP, par exemple.

Ces avantages représentent un coût pour l'Etat de 390 millions au titre de la RATP, de 719 millions pour les marins et bien davantage encore pour la SNCF. Sur les 4,95 milliards d'euros de prestations vieillesse versés aux cheminots en 2007, les cotisations sociales ne dépassent pas 1,83 milliard d'euros, soit 37 % du total. Elles sont complétées par l'Etat, à hauteur de 2,8 milliards d'euros, et par la compensation démographique pour 240 millions d'euros, soit respectivement 58 % et 4 % des produits de ce régime.

Enfin, le troisième volet de la mission comprend les versements réalisés au profit du régime des mines (800 millions par an) dont les bénéficiaires ne touchent que de très faibles retraites. On y trouve également des précisions utiles sur les modalités de mise en extinction des « petits »

régimes spéciaux. Cette autre méthode de réforme possible permet de dégager des économies croissantes mais requiert de longs délais : le régime de la Seita, mis en extinction il y a vingt-six ans, coûte encore plus de 122 millions d'euros par an au budget de l'Etat.

***M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis,** a ensuite rappelé les positions prises par la commission depuis deux ans sur la présentation générale et les indicateurs de la mission. Des progrès ont été accomplis mais d'autres restent à réaliser : constitue un point positif le fait que le rapport annexé à la loi de finances inclut désormais deux pages sur la SNCF et la RATP, précisant l'âge moyen du départ à la retraite, le ratio entre la durée moyenne de cotisation et celle de la retraite des assurés sociaux, le niveau des engagements de ces deux régimes et le ratio entre la durée cotisée et la durée validée ; en revanche, les indicateurs de performance demeurent exclusivement consacrés aux dépenses de gestion, soit entre 1 % et 3 % des charges des caisses de retraite, ce qui en limite singulièrement la portée.*

Il reste donc beaucoup à faire pour mieux informer le Parlement sur chacun de ces régimes, par exemple sur la proportion de départs en retraite des personnes en service actif ou sur la répartition de ces départs par tranches d'âge, avant cinquante-cinq ans et entre cinquante cinq ans et soixante ans. Il faudrait également pouvoir disposer de données sur la durée moyenne de perception, sur le montant moyen des pensions, ainsi que sur l'espérance de vie à soixante ans des assurés sociaux. On pourrait alors établir des comparaisons valables avec les ressortissants des autres régimes, privés ou publics.

Par ailleurs, de nouveaux indicateurs devraient être ajoutés portant sur :

- le niveau des engagements à long terme des sept principaux systèmes de retraite spéciaux, et pas uniquement ceux de la SNCF et de la RATP ;

- la décomposition entre les « droits de base », c'est-à-dire ceux servis par le régime général, et les « avantages spécifiques » de ces régimes ;

- les hypothèses de projection et le mode de calcul de ces estimations.

Ces améliorations sont d'autant plus souhaitables que les informations sur les retraites des grandes entreprises publiques sont d'un accès très difficile. C'est la raison pour laquelle le rapporteur a fait établir un petit document de synthèse à l'intention de ses collègues parlementaires.

*Pour conclure, **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis,** a estimé que la future réforme des régimes spéciaux devrait passer par un alignement aussi poussé que possible sur le régime « fonction publique » et par un rééquilibrage financier de leurs comptes grâce à la mise en œuvre rapide de la décote, au relèvement de l'âge de cessation d'activité et à la réduction des bonifications accordées aux assurés sociaux.*

Le processus de négociation en cours avec les organisations syndicales doit donc être suivi avec une grande attention car, sur la base des informations rassemblées au cours des sept dernières années en sa qualité de rapporteur, il estime à 6 à 7 milliards d'euros le surcoût annuel de ces régimes par rapport à une situation théorique d'affiliation de leurs assurés sociaux au régime général et à l'Agirc Arrco.

*Après avoir observé que l'examen des crédits de la présente mission renvoie à l'actualité sociale du moment et prolonge ainsi le débat qui s'est tenu au Sénat le 2 octobre 2007, **M. Guy Fischer** a fait part de son total désaccord avec les analyses et les propositions du rapporteur. Le document de synthèse remis à la commission fait d'ailleurs apparaître que les assurés sociaux de la SNCF partant en retraite disposent en moyenne d'un nombre d'années cotisées légèrement supérieur à celui des salariés du secteur privé. De plus, le statut des cheminots est le fruit d'une longue histoire et sa justification a été réaffirmée par une directive européenne.*

*Pour expliciter les données relatives au nombre d'années cotisées respectivement par les ressortissants de la Cnav et de la SNCF, **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis**, a précisé que le régime général accueille la plus grande partie des « polypensionnés », c'est-à-dire des personnes relevant de plusieurs caisses de retraite successives au cours de leur carrière professionnelle. A cela s'ajoute la prise en charge des périodes de chômage qui, par définition, est inexistante dans les régimes spéciaux. Tout ceci explique la faiblesse relative de la durée cotisée par les assurés sociaux au régime général.*

Il a souligné que les « clauses-couperet » prévoyant la mise à la retraite d'office à un âge précoce des cheminots ou des agents de la RATP se révèlent paradoxalement pénalisantes, puisqu'elles empêchent ces personnes de liquider leur pension avec une carrière complète. Si le poids de l'histoire et des particularismes catégoriels rend improbable la mise en œuvre du projet initial de régime unique conçu à la Libération, il est nécessaire de promouvoir une plus grande harmonisation de certains paramètres-clés de l'assurance vieillesse, à commencer par les taux et la durée de cotisation.

*Après avoir indiqué qu'elle partage l'analyse du rapporteur, **Mme Janine Rozier** a salué le courage dont il fait preuve en osant aborder de front des sujets aussi sensibles.*

*Après avoir noté l'intérêt pédagogique des chiffres figurant dans le document de synthèse remis à la commission, **Mme Christiane Demontès** a souligné que dans aucune caisse de retraite, et pas seulement dans les régimes spéciaux, les assurés sociaux ne partent à la retraite en ayant cotisé en moyenne quarante années. Puis elle a indiqué que les membres du groupe socialiste voteront contre l'adoption des crédits de la mission.*

***M. Nicolas About, président**, a confirmé que le phénomène de cessation précoce d'activité des assurés sociaux touche l'ensemble des caisses de retraite et pèse sur les équilibres globaux de l'assurance vieillesse. C'est*

d'ailleurs ce qui a conduit le Président de la République à décider la suppression des « clauses-couperet » empêchant ceux qui le souhaitent de poursuivre leur activité professionnelle. De fait, les salariés des régimes spéciaux, aujourd'hui obligés de quitter leur emploi à cinquante-cinq, et parfois à cinquante ans, en sont les premières victimes puisqu'ils se trouvent dans l'impossibilité de liquider leur pension avec une carrière complète.

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

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 2,25 % (hors inflation), la SNCF estimait à **111 milliards d'euros**, à la date du 31 décembre 2006, 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 2006)**

	SNCF	CNAV
Prestations légales	97,5 %	90,9 %
Compensation démographique	0,0 %	6,1 %
Autres dépenses	2,5 %	3,0 %
Total	100,0 %	100,0 %

- **Structure comparée des recettes du régime de retraite de la SNCF et du régime général (en 2006)**

	SNCF	CNAV
Cotisations salariales	7,3 %	31,0 %
Cotisations employeurs	31,1 %	38,7 %
Cotisations fictives de l'employeur	-	-
Compensation démographique	6,1 %	-
Subvention de l'Etat	54,5 %	-
Prise en charge de cotisations et de prestations (dont FSV)	-	20,9 %
Autres produits	1,0 %	9,4 %
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 2006	54 ans 5 mois	50 ans
Proportions de celles-ci liquidées à :	-	-
- Moins de 55 ans	13,1 %	97,3 %
- 55 ans	87,6 %	-
- Moins de 60 ans	99,7 %	-
- 60 ans	100,0 %	-

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
2006	50 ans	54 ans 5 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
2006	136,7	129,8	132,6

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
2006	20 068 euros	3,2	8 311 euros	3,3
Evolution 1990/2006		54,5	Evolution 1990/2006	45,5

Source : SNCF

**Evolution du niveau annuel 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
2006	6 972 euros	2,57	3 279 euros	0,38
Evolution 1990/2006		40,7	Evolution 1990/2006	11,20

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 2,25 % (net d'inflation), 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. Cette évaluation n'a pas été actualisée depuis lors.

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

	RATP	CNAV
Prestations légales	95,6 %	90,9 %
Compensation démographique	3,8 %	6,1 %
Autres dépenses	0,6 %	3,0 %
Total	100,0 %	100,0 %

• Structure comparée des recettes du régime de retraite de la RATP et du régime général (en 2006)

	RATP	CNAV
Cotisations salariales	20,0 %	31,0 %
Cotisations employeurs	29,9 %	38,7 %
Compensation démographique	-	-
Subvention de l'Etat	49,5 %	-
Prise en charge de cotisations et de prestations (dont FSV)	-	20,9 %
Autres produits	0,6 %	9,4 %
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 2006

	Effectif des pensions liquidées année 2006	Proportion
Nombre total de départs en retraite	1 493	100,0 %
Départs avant l'âge de 55 ans	848	56,8 %
Départs intervenus à l'âge de 55 ans	960	64,3 %
Départs avant l'âge de 60 ans	1 312	87,9 %

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
2006	53 ans 5 mois	56 ans 2 mois	55 ans	58 ans 8 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
2006	129,8	129,8	132,6

Source : RATP et Cnav

Evolution du niveau moyen mensuel 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
2006	1 877	3,4	786	2,7
Evolution 1990/2006		47,5 %	Evolution 1990/2006	35,5 %

Source : RATP

Evolution du niveau annuel 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
2006	6 972 euros	2,57	3 279 euros	0,38
Evolution 1990/2006		40,7	Evolution 1990/2006	11,20

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	94,3 %	90,9 %
Compensation démographique	0,0 %	6,1 %
Autres dépenses	5,7 %	3,0 %
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	-	31,0 %
Cotisations employeurs	2,6 %	38,7 %
Cotisations fictives de l'employeur	-	-
Compensation démographique	56,9 %	-
Subvention de l'Etat	36,0 %	-
Prise en charge de cotisations et de prestations (dont FSV)	-	20,9 %
Autres produits	4,5 %	9,4 %
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.

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 **27 milliards d'euros**.

- **Structure comparée des dépenses du régime de retraite spécial des marins et du régime général (en 2006)**

	Régime des marins	Cnav
Prestations légales	96,0 %	90,9 %
Compensation démographique	0,0 %	6,1 %
Autres dépenses	3,9 %	3,0 %
Total	100,0 %	100,0 %

- **Structure comparée des recettes du régime de retraite spécial des marins et du régime général (en 2006)**

	Régime des marins	Cnav
Cotisations salariales	7,0 %	31,0 %
Cotisations employeurs	3,9 %	38,7 %
Cotisations fictives de l'employeur	-	-
Compensation démographique	24,5 %	-
Subvention de l'Etat	60,4 %	-
Prise en charge de cotisations et de prestations	-	20,9 %
Autres produits	4,2 %	9,4 %
Total	100,0 %	100,0 %

• **Age de départ à la retraite**

L'âge moyen de départ en retraite des marins s'établit à 57 ans et 8 mois. En 2006, 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
330	713	377	1 248	181	2 849
11,6 %	25,0 %	13,2%	43,8 %	6,4 %	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
2006	57 ans et 9 mois	60 ans et 6 mois

Source : Enim et Cnav

ANNEXE 5

PRINCIPAUX CHIFFRES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DES INDUSTRIES ÉLECTRIQUES ET GAZIÈRES

(montants exprimés en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005 (*)	2006	Est. 2007	Prév. 2008
Nombre de cotisants	149 807	145 648	144 453	144 718	143 269	141 836	140 418
Nombre de bénéficiaires	146 749	149 415	149 157	149 280	150 180	151 282	153 421
Rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés	1,02	0,97	0,97	0,97	0,95	0,94	0,92
Montant des charges de vieillesse	3 057,3	3 177,8	3 282,6	3 667,5	3 712,1	3 783,8	3 924,7
Montant des cotisations salariales	337,3	337,5	337,5	551,0	571,4	584,0	594,0
Montant des cotisations employeurs	-	-	-	1 586,9	1 698,7	1 733,7	1 828,9
Ecart entre les cotisations et les charges	- 2 720,0	- 2 840,3	- 2 945,1	- 1 529,6	- 1 442,0	- 1 466,1	- 1 501,8
Transferts reçus de la compensation démographique	8,0	0,3	0,0	17,7	0,9	-	-
Cotisations fictives de l'employeur	2 473,6	2 565,5	2 722,6	-	-	-	-
Produits de la contribution tarifaire	-	-	-	1 011,2	997,1	1 014,0	1 014,0
Autres produits	-	-	-	953,0	136,0	96,0	66,0
Total des ressources autres que les cotisations de droit commun	2 481,6	2 565,8	2 722,6	1 981,9	1 134,0	1 110,0	1 080,0
Part relative jusqu'en 2004 des cotisations fictives dans le financement des charges du régime	81,2 %	80,7 %	82,9 %	-	-	-	-
Part relative depuis 2005 de la contribution tarifaire dans le financement des charges du régime	-	-	-	27,6 %	26,9 %	26,8 %	25,8 %
Part relative depuis 2005 des cotisations salariales dans le financement des charges du régime	-	-	-	15,0 %	15,4 %	15,4 %	15,1 %
Part relative depuis 2005 des cotisations des employeurs dans le financement des charges du régime	-	-	-	43,3 %	45,8 %	45,8 %	46,6 %
Part relative depuis 2005 des autres ressources	-	-	-	14,1 %	12,0 %	11,9 %	12,4 %

(*) Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 de la réforme du financement des IEG consécutive à l'adossment sur la Cnav et l'Agirc-Arrco.

ANNEXE 6

PRINCIPAUX CHIFFRES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE SPÉCIAL DE LA BANQUE DE FRANCE

(montants exprimés en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	Est. 2007	Prév. 2008
Nombre de cotisants	15 525	15 461	15 182	15 015	14 627	14 334	14 047
Nombre de bénéficiaires	14 061	13 926	14 347	14 378	14 400	14 762	14 857
Rapport cotisants/bénéficiaires de droits directs et de droits dérivés	1,10	1,11	1,06	1,04	1,02	0,97	0,95
Montant des charges de vieillesse	265,9	264,3	264,7	267,6	269,7	282,9	305,5
Montant des cotisations salariales	29,6	29,9	30,8	30,8	30,8	40,0	-
Ecart entre les charges de vieillesse et les cotisations salariales	- 236,3	- 234,4	- 233,9	- 236,8	- 238,9	- 242,9	-
Autres produits financiers	119,8	118,9	115,7	112,8	112,1	117,0	-
Total des cotisations fictives de l'employeur et des produits financiers	239,6	239,0	243,1	251,9	256,3	-	-
Part relative des cotisations fictives et des produits financiers dans le financement des charges du régime	90,1 %	90,4 %	91,8 %	94,1 %	95,0 %	-	-