

N° 167

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Par Mme Agnès CANAYER,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » EN 2016.....	11
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » POURSUIVENT LEUR BAISSSE EN 2016 DE 1,45 %	12
A. LA MISSION CONCERNE ONZE RÉGIMES SPÉCIAUX, AUX PROFILS TRÈS DIVERS.....	12
B. DES CRÉDITS EN DIMINUTION DE 1,45 % PAR RAPPORT À 2015	15
II. LE PROGRAMME « 198 », CONSACRÉ AUX RÉGIMES DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES, EST EN LÉGÈRE HAUSSE.....	17
A. LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF CAPTERA ENCORE EN 2016 LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	17
B. EN 2016, LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE LA RATP SERA ENCORE EN HAUSSE	18
C. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME 198	20
III. LE PROGRAMME « 195 » CONCERNE LES AUTRES RÉGIMES SPÉCIAUX FERMÉS ET EN VOIE D'EXTINCTION.....	21
A. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES EST LE DEUXIÈME RÉGIME LE PLUS IMPORTANT DE LA MISSION	21
B. LES AUTRES RÉGIMES FERMÉS.....	22
DEUXIÈME PARTIE : LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS EN 2016.....	25
I. UN RÉGIME AUX SPÉCIFICITÉS TOUJOURS COMPLEXES	27
A. UN SYSTÈME DE COTISATIONS QUI N'A RIEN PERDU DE SA COMPLEXITÉ	27
1. <i>Les assurés du régime des marins.....</i>	27
2. <i>L'assiette et les taux de cotisation</i>	28
B. DES PRESTATIONS « VIEILLESSE » ÉGALEMENT SPÉCIFIQUES.....	30
1. <i>Une durée de cotisation réduite.....</i>	30
2. <i>Des prestations spécifiques.....</i>	30

II. EN 2016, UNE LÉGÈRE BAISSÉ DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT À UN RÉGIME TOUJOURS LARGEMENT DÉFICITAIRE	32
A. UNE ÉVOLUTION À LA BAISSÉ DES CHARGES DU RÉGIME SOUS L'EFFET DE LA DIMINUTION DES EFFECTIFS DE PENSIONNÉS	33
1. <i>Les dépenses de prestations poursuivent leur diminution en 2016</i>	33
2. <i>Des dépenses de fonctionnement maîtrisées</i>	34
B. DES PRODUITS PORTÉS PRINCIPALEMENT PAR LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT (PROGRAMME 197 DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES »)	35
1. <i>Les cotisations ne représenteront que 10,7 % des produits de la branche vieillesse de l'ENIM en 2016</i>	35
2. <i>La subvention de l'État demeure la principale ressource du régime même si elle ne l'équilibre plus.....</i>	36
III. 2010-2015 : QUEL BILAN DES RÉFORMES ENTREPRISES ?.....	39
A. DES EFFORTS IMPORTANTS DANS LA GESTION ONT ÉTÉ ACCOMPLIS DEPUIS 5 ANS	39
1. <i>La nouvelle gouvernance de l'ENIM permet de « mieux l'ancrer dans le monde de la protection sociale »</i>	39
2. <i>Une gestion active des ressources humaines</i>	41
3. <i>Une baisse des dépenses de gestion significative</i>	42
B. LA NOUVELLE COG 2020 DEVRA PERMETTRE D'ALLER PLUS LOIN	42
1. <i>Malgré des efforts substantiels en matière de politique immobilière, l'éclatement géographique de l'ENIM est encore un frein à la réduction des coûts.....</i>	42
2. <i>Les indicateurs de gestion en matière de primo liquidation des pensions de retraite sont encore trop éloignés des standards des organismes de protection sociale</i>	44
3. <i>La future COG est en cours de préparation</i>	45
EXAMEN EN COMMISSION.....	47
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS.....	53

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mercredi 18 novembre 2015**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de Mme Agnès Canayer**, sur les crédits de la **mission « Régimes sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2016**.

Le rapporteur a rappelé que la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » regroupe les subventions d'équilibre que l'État verse à 11 régimes spéciaux de retraite, pour la plupart anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale, et qui se caractérisent par un fort déséquilibre entre leur nombre de cotisants et leur nombre de pensionnés. Dans l'incapacité de s'autofinancer, ces régimes doivent faire appel à la solidarité nationale. Le **nombre de leurs pensionnés**, en **constante diminution**, s'élève en **2015 à 721 000** contre 739 000 en 2014.

Pour la **troisième année consécutive**, les **crédits de la mission diminueront en 2016 pour atteindre 6,3 milliards d'euros** (- 1,45 % par rapport à 2015). La baisse des effectifs de pensionnés, la faiblesse de l'inflation et le report de la date de revalorisation des pensions au 1^{er} octobre comptent parmi les principaux facteurs explicatifs.

Comme l'année dernière, le rapporteur a rappelé que s'il apparaissait logique que l'État accompagne l'extinction des régimes fermés de même que celui des marins, dont la pénibilité appelle un traitement différencié, il était **absolument indispensable de poursuivre la stratégie d'alignement progressif des paramètres des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP sur ceux de la fonction publique**. Ces deux régimes représentent à eux seuls plus de 60 % des crédits de cette mission.

Le rapporteur a souhaité consacrer l'essentiel de son avis budgétaire au **régime de retraite des marins**, dont la première convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2015 conclue avec l'État arrive à expiration à la fin de l'année. La **subvention d'équilibre** versée à ce régime (programme 197) s'élève en **2016 à 825 millions d'euros**, en diminution de 3,30 % par rapport en 2015.

Elle a salué les **économies importantes réalisées**, dans le cadre de la COG, **en matière de dépenses de fonctionnement**, qui ont diminué de 13 % depuis 2012. Les efforts ont principalement porté sur la **réduction des effectifs**, alors que de nouvelles missions telles que la **lutte contre la fraude** ont été instaurées.

La **négociation de la future COG** doit permettre d'aller plus loin. Les **indicateurs de gestion** demeurent en effet **éloignés des standards** en cours dans les principaux régimes spéciaux, dont la performance est elle-même bien inférieure à celle du régime général.

Suivant l'avis de son rapporteur, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2016.

Mesdames, Messieurs,

La mission « *Régimes sociaux et de retraite* » regroupe **les subventions d'équilibre que l'État verse à onze régimes spéciaux de retraite en situation de déséquilibre démographique**. Ces régimes, pour la plupart anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale, comptent en 2015 environ **721 000 pensionnés**.

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

La mission regroupe trois programmes :

- le **programme 198** relatif aux « *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* », qui comprend **les subventions versées à la branche vieillesse des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP**, mais aussi celles que reçoivent toute une série de petits régimes en voie d'extinction. Avec un montant de **4 milliards d'euros**, il représente à lui seul **64 %** des crédits de la mission en 2016 ;

- le **programme 197** relatif aux « *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* » qui comprend uniquement **la subvention d'équilibre versée par l'État à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)**. Bénéficiant de **825 millions euros** dans le projet de loi de finances pour 2016, il représente **13 %** des crédits de la mission ;

- le **programme 195** relatif aux « *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* », enfin, qui regroupe les crédits consacrés à **des régimes en extinction rapide et aux caractéristiques démographiques extrêmement dégradées**, tels que le régime des mines, celui de la Seita ou bien encore celui de l'ORTF. Ce programme regroupe **1,4 milliard d'euros** soit **23 %** des crédits de la mission en 2016.

Pour la **troisième année consécutive**, les crédits de la mission diminuent, après avoir bondi de 46 % entre 2006 et 2013 à mesure que la situation démographique des régimes se dégradait avec l'arrivée à la retraite des classes nombreuses du *baby-boom*. En 2016, ils atteindront le montant de **6,3 milliards d'euros** en recul de **1,45 % par rapport à 2015** et de **2,9 % par rapport à 2014**.

Cette diminution des crédits résulte de quatre facteurs principaux :

- la faible revalorisation des pensions en 2015 et 2016 du fait, d'une part, de la faiblesse de l'inflation, et d'autre part, du report de la date de revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre ;

- la baisse du volume des prestations servies par les régimes fermés en raison de la diminution du nombre des effectifs ;

- les effets des hausses progressives des cotisations d'assurance vieillesse décidées entre 2012 et 2014, transposées aux régimes de la SNCF et de la RATP ;

- les efforts d'économies de gestion entrepris par certains régimes.

Comme l'an dernier, votre rapporteur constate que les subventions d'équilibre aux régimes de la SNCF et de la RATP représentent près de **3,9 milliards d'euros soit plus de 60 % des crédits de la mission**. En 2016, elles seront les seules à être en augmentation.

Solliciter la solidarité nationale pour financer ces régimes n'est pas sans poser des problèmes d'équité. Ces deux régimes sont en effet avantageux par rapport au droit commun¹. Votre rapporteur émet donc des réserves à l'avis favorable qu'elle porte sur les crédits de la mission afin de souligner **sa préoccupation d'accélérer le processus d'alignement de ces régimes sur celui de la fonction publique de l'État tel que décidé par la réforme des retraites de 2008**.

Cette année, **une partie thématique** de cet avis budgétaire est **consacrée au régime de retraite des marins**. En effet, l'année 2016 sera marquée par la négociation de la deuxième convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'ENIM et l'État. La première COG, qui couvrait la période 2013-2015, a accompagné la **profonde mutation de cet établissement** « *afin de mieux l'ancrer dans le monde de la protection sociale* »².

De **substantielles économies** dans les dépenses de gestion ont été enregistrées (- 13 % depuis 2012) en particulier grâce à la baisse des effectifs, dont les profils ont par ailleurs été renouvelés.

Dans ce contexte, la **nouvelle COG devra aller plus loin** tant les indicateurs de performance du régime des marins demeurent éloignés des standards du régime général mais également des autres régimes spéciaux.

¹ Par exemple, l'âge moyen de départ à la retraite à la SNCF en 2014 est de 52 ans et 7 pour les conducteurs et de 56 ans et 10 mois pour les autres agents.

² Selon une réponse écrite de l'ENIM à votre rapporteur.

Les **efforts accomplis** méritent toutefois d'être **salués** et permettent de mieux faire accepter à nos concitoyens l'existence de ce régime spécial auxquels les marins ainsi que votre rapporteur demeurent très attachés.

**Les crédits de la mission
« Régimes sociaux et de retraite » pour 2016
en un coup d'œil**

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2016/2015
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 038 730 778	+ 0,07 %
Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 215 618 329	+ 0,60 %
Régime de retraite du personnel de la RATP	652 571 360	+ 1,45 %
Autres régimes	170 541 089	- 13,3 %
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	824 838 307	- 3,30 %
Pensions de retraite des marins	824 838 307	- 3,30 %
Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers	1 456 785 889	- 4,48 %
Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 293 463 659	- 4,66 %
Régime de retraite de la Seita	160 620 000	- 2,85 %
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	0	-
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	2 422 230	- 10,29 %
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	280 000	- 12,5 %
Total mission « Régimes sociaux et de retraite »	6 320 354 974	- 1,45 %

Source : projets annuels de performances annexés aux PLF pour 2016

PREMIÈRE PARTIE :

LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

EN 2016

La mission « *Régimes sociaux et de retraite* » du projet de loi de finances (PLF) réunit la quasi-totalité des crédits de l'État concourant au financement de régimes spéciaux de retraite qui se trouvent en situation de déficit du fait de profonds déséquilibres démographiques ou parce qu'ils sont en extinction¹.

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

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

En 2016, les crédits de la mission s'élèveront à **6,32 milliards d'euros, en diminution de 1,45 %** par rapport à 2015 et de **2,9 %** par rapport à 2014.

¹ Outre le financement des pensions des fonctionnaires de l'État qui relève du compte d'affectation spéciale « Pensions », l'État concourt également d'une part, à la Caisse nationale de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris ainsi qu'à la Caisse de retraite du personnel de la Comédie française, par des subventions inscrites au programme 131 de la mission « Culture », et d'autre part, aux prises en charge servies par la Caisse nationale des industries électriques et gazières aux agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de l'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie ainsi qu'à la prise en charge des prestations à caractère social servies aux anciens mineurs et à leurs conjoints, figurant au programme 174 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » POURSUIVENT LEUR BAISSÉ EN 2016 DE 1,45 %

A. LA MISSION CONCERNE ONZE RÉGIMES SPÉCIAUX, AUX PROFILS TRÈS DIVERS

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

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

Le **ratio démographique** (cotisants/retraités) de ces régimes est très faible, puisqu'il est de 0,88 pour la RATP, 0,56 pour la SNCF, 0,26 pour le régime des marins, voire minimal avec 0,01 pour les régimes des mines et de la Seita. Le ratio du régime général est de 1,3.

Le tableau ci-après dresse la liste des régimes spéciaux de la mission et indique, pour chacun d'entre eux, le nombre de cotisants et de pensionnés, le montant des prestations vieillesse servies et le montant de la subvention d'équilibre que l'État versera en 2016 :

**Figure n° 1 : Régimes d'assurance vieillesse financés par la mission
« Régimes sociaux et de retraite »**

Charges prévisionnelles en millions d'euros pour 2016

Régimes	Nombre de pensionnés	Nombre de cotisants	Charges vieillesse	Subvention de l'État	Variation 2015/2016
Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »					
Caisse de retraite du personnel de la SNCF	270 000	152 700	5 299,0	3 215,62	+ 0,6 %
Caisse de retraites du personnel de la RATP	48 230	42 500	1 127,0	652,6	+ 1,4 %
Réseaux des chemins de fer secondaires	122	-	0,037	0,037	- 21,3 %
Chemins de fer d'Afrique du Nord du Niger-Méditerranée	4 928	-	36,9	36,9	- 9,3 %
Transports urbains tunisiens et marocains	80	-	0,487	0,487	- 21,5 %
Chemin de fer franco-éthiopien	12	-	0,056	0,056	- 9,7 %
Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »					
Établissement national des invalides de la marine	111 801	29 866	1 087,5	824,84	- 3,3 %
Programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »					
Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines	276 460	2 299	1 568,9	1 293,5	- 4,7 %
Régime de retraite de la Seita	9 294	64	161,66	160,62	- 2,8 %
Régies ferroviaires d'outre-mer	145	-	2,4	2,4	- 11,1 %
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	118	-	0,280	0,280	- 12,5 %
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	-	-	-	-	-

N.B. : les données relatives aux effectifs sont les chiffres prévisionnels pour 2016 ou, à défaut, les derniers chiffres disponibles (2015)

Source : projet annuel de performances annexé aux PLF pour 2016 et rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2015.

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

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

Figure n° 2 : Évolution du rapport cotisations/prestations dans les quatre principaux régimes de retraite subventionnés

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
SNCF					
Cotisations	1 921,2	1 982,1	2 047,6	2 118	2 080
Prestations*	5 242,4	5 313,2	5 390,4	5 314,9	5 299
Cotisations / prestations	36,6 %	37,3 %	38,0 %	40,0 %	39 %
RATP					
Cotisations	439,8	446,8	445,7	465,1	473
Prestations	990,8	1 042,8	1 086,0	1 109,0	1 127
Cotisations / prestations	44,4 %	42,8 %	41,0 %	41,9 %	42,0 %
Marins					
Cotisations	155,6	153,2	115,0	115,0	113,0
Prestations	1 094,4	1 100,2	1 112,6	1 099,6	1 087,5
Cotisations / prestations	14,2 %	13,9 %	10,3 %	10,5 %	10,4 %
Mines					
Cotisations	21,8	18,9	16,3	14,9	12,7
Prestations	1 714,3	1 683,7	1 712,0	1 646,5	1 568,9
Cotisations / prestations	1,3 %	1,1 %	1,0 %	0,9 %	0,8 %

*Les montants de prestations intègrent également les frais de gestion des régimes (charges totales).

Source : Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2016.

Le régime de retraite de la SNCF se distingue des trois autres principaux régimes spéciaux de la mission en ce qu'il voit le rapport de ses cotisations à ses prestations progresser depuis 2012 même si cette progression devrait marquer le pas en 2016. En 2015, les cotisations représentent 40 % des charges du régime.

Les autres régimes subissent en revanche une dégradation de leur situation. Depuis 2015, le régime des mines est passé sous la barre des 1 % de charges couvertes par les cotisations.

B. DES CRÉDITS EN DIMINUTION DE 1,45 % PAR RAPPORT À 2015

Dans un périmètre constant, la mission « Régimes sociaux et de retraite » verra ses crédits diminuer en 2016 pour la troisième année consécutive.

Figure n° 3 : Évolution globale des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » de 2006 à 2017 (à partir de 2012, hors contribution directe de l'État au CAS « Pensions »)

(en millions d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prévision)
4 489	4 984	5 407	5 087	5 616	6 027	6 369	6 543	6 496	6 414	6 320	6 396

Source : Lois de règlement jusqu'à 2014, projet annuel de performances annexé au PLF pour 2016 par la suite.

Comme le rappelle le tableau ci-dessus, après avoir bondi de 46 % entre 2006 et 2013, les crédits de la mission devraient diminuer de 3,40 % en 2016 par rapport à 2013.

L'augmentation marquée des subventions d'équilibre de l'État jusqu'en 2013 s'expliquait par l'arrivée à la retraite des générations du *baby boom*.

En 2016, leur diminution résulte de la combinaison de quatre facteurs :

- la baisse des effectifs dans les régimes fermés ;
- le report de la date de revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre, qui contribue à lisser sur l'année les effets de l'inflation ;
- la faible revalorisation attendue des pensions en 2016, qui bien que supérieure à celle de 2015 (0,1 %) ne s'élèvera qu'à 0,6 % en raison d'une part, de la révision à la baisse de la prévision d'inflation (+ 1 %) et d'autre part, de la réforme des modalités de revalorisation des prestations sociales prévues dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016¹ ;
- les efforts d'économies de gestion entrepris par certains régimes.

La baisse générale des crédits masque des évolutions contrastées : les subventions d'équilibre de tous les régimes diminuent à l'exception de celles allouées à la SNCF et à la RATP.

¹ Cette réforme vise notamment les pensions de retraite. À compter du 1^{er} janvier 2016, la revalorisation des prestations de retraite s'opérera sur la base de l'évolution des prix hors tabac constatée sur les douze derniers mois, et non plus sur celle de l'inflation prévisionnelle à laquelle pouvait être appliqué un mécanisme correctif au titre de l'année précédente.

Figure n° 4 : Évolution des crédits de la mission « Régimes sociaux de retraite » de 2013 à 2016

(en millions d'euros)

	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	2016/2015
Régime des transports terrestres	4 108,5	4 129,3	4 035,9	4 038,7	+ 0,07 %
- SNCF	3 336,4	3 310,9	3 196,1	3 215,7	+ 0,60 %
- RATP	611,1	619,0	643,2	652,6	+ 1,45 %
- Autres	161,0	199,4	196,6	170,5	- 13,3 %
Régime des marins	856,5	820,2	853,0	824,8	- 3,30 %
Régimes des mines, Seita, divers	1 489,7	1 556,8	1 525,1	1 456,8	- 4,48 %
- Mines	1 328,5	1 385,8	1 356,7	1 293,5	- 4,66 %
- Seita	165,5	167,7	165,3	160,6	-2,85 %
- Autres	3,7	3,3	3,0	2,7	- 10,0 %
Total	6 438	6 506	6 414	6 320	- 1,45 %

Source : Loi de règlement pour 2013 et 2014 et projet annuel de performances annexé au PLF pour 2016.

Malgré cette légère baisse des crédits, il convient de souligner que **les subventions d'équilibre continueront de représenter une part essentielle des ressources des différents régimes** (environ 60 % des budgets de la caisse de la RATP et de la SNCF, plus des trois quarts des produits de la branche vieillesse des marins, 85 % des produits du régime des mines et près de la totalité du budget de la Seita).

II. LE PROGRAMME « 198 », CONSACRÉ AUX RÉGIMES DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES, EST EN LÉGÈRE HAUSSE

A. LE RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF CAPTERA ENCORE EN 2016 LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION

La **gestion du régime spécial de retraite de la SNCF** est assurée, depuis le 30 juin 2007¹, par la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF), organisme de sécurité sociale de droit privé, doté de la personnalité morale et distincte de l'entreprise.

Depuis la réforme des retraites de 2008, les **règles de calcul des pensions** des personnels de la SNCF tendent progressivement à un alignement sur celles applicables au sein de la fonction publique d'État. Le recul de l'âge légal, prévu par la réforme de 2010, s'étendra aux bénéficiaires de ce régime à partir du 1^{er} janvier 2017. De même, les principales mesures de la réforme de 2014 s'appliquent aux personnels de la SNCF, qu'il s'agisse de la hausse des cotisations vieillesse (0,3 point sur la période 2014-2017), du report de six mois de la date de revalorisation annuelle des pensions ou de l'augmentation progressive de la durée de cotisation.

Comme le rappelle le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2015, **la subvention d'équilibre de l'État représente en 2014 les deux tiers des ressources de la branche vieillesse de la CPRP SNCF**. Au titre de l'exercice 2014, les charges ont atteint un montant de 5,3 milliards d'euros, en léger recul de 0,1 % par rapport à 2013. Le régime a seulement recouvert près de 2 milliards d'euros de cotisation, ce qui porte le déséquilibre à 3,3 milliards d'euros. Les cotisations sociales ont toutefois progressé de 1,6 % en raison des hausses de cotisation.

En 2016, la revalorisation plus forte des pensions serait toutefois compensée par l'effet liée à **la mensualisation de leur versement**. Actuellement, les pensions sont payées tous les trimestres, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires pour le régime lors du décès de l'assuré, puisque les sommes versées postérieurement à ce décès ne font pas l'objet d'une récupération. La mensualisation entraînera donc des économies. Du côté des recettes, la progression des cotisations sociales devrait se poursuivre en 2016 (+ 0,3 %) mais à un rythme plus faible qu'en 2015 (+ 1 %). Au total, la subvention de l'État, qui avait diminué de - 1,5 % en 2015 pour atteindre le montant de 3,2 milliards d'euros, pourrait très légèrement augmenter en 2016.

¹ Décret n°2007-730 du 7 mai 2007 relatif à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français.

Figure n° 5 : Compte de résultat de la CPRP SNCF*(en millions d'euros)*

Charges			Produits		
	LFI 2015	PLF 2016		LFI 2015	PLF 2016
Pensions	5 284,0	5 265	Cotisations	2 118	2 080
Gestion administrative	23	23	Produits financiers et divers	0,5	1,1
Compensations	5	10	Compensations	0,0	0,0
Allocation supplémentaire vieillesse et invalidité (ASVI)	0,5	0,5	Contribution ASVI	0,5	0,5
Charges financières	1,4	0,5	Subvention de l'État	3 196	3 216
Total des charges	5 315	5 299	Total des produits	5 315	5 299

Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2016.*

B. EN 2016, LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE LA RATP SERA ENCORE EN HAUSSE

La **gestion des pensions de retraite des agents de la RATP** relève, depuis le 1^{er} janvier 2006¹, de la caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP).

Les textes fondateurs du régime de la RATP prévoyant l'alignement des taux de cotisation du régime spécial avec ceux du régime général et des régimes de retraite complémentaire Agirc-Arrco, les hausses de cotisations décidées s'appliquent pleinement pour les salariés de la RATP. Dès lors, ce régime devrait bénéficier en 2016 du récent **accord sur l'avenir des retraites complémentaires**, qui a été ouvert à la signature le 30 octobre 2015. Les agents de la SNCF sont également soumis aux hausses de cotisations prévues dans le cadre des accords Agirc-Arrco.

En 2016, le régime de la RATP devrait poursuivre **son évolution préoccupante**, dont s'était déjà inquiétée votre rapporteur dans son rapport de l'an dernier, dans la mesure où les prestations vont continuer à croître à un rythme plus rapide que celui des cotisations, provoquant **un recours plus important à la solidarité nationale**.

D'après la commission des comptes de la sécurité sociale, « *hors contribution d'équilibre de l'État, le solde la branche vieillesse est structurellement très déficitaire (- 609 millions d'euros en 2014 après - 612 millions d'euros en 2013). Il devrait atteindre 645,9 millions d'euros en 2016* ».

¹ Décret n°2005-1635 du 26 décembre 2005 relatif à la caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens

Cette situation ne devrait pas s'améliorer puisque la commission prévoit une **dégradation progressive du coefficient démographique** à partir de 2016, passé sous la barre de 1 en 2007 et s'élevant en 2014 à 0,89, sous l'effet d'une stagnation des effectifs de cotisants et d'une hausse des bénéficiaires.

Figure n° 6 : Comptes prévisionnels de la CRP RATP

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	LFI 2015	PLF 2016		LFI 2015	PLF 2016
Pensions	1 082	1 099	Cotisations	465,1	473
Compensations	26	28	Autres produits	0,7	1,5
Charges techniques	0,5	0,5	Subvention de l'État	643,2	653
Total des charges	1 109	1 127	Total des produits	1 109	1 127

Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2016.*

Dans ces conditions, votre rapporteur renouvelle la réserve qu'elle avait formulée l'an dernier, au sujet des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP. **S'il apparaît logique que l'État accompagne l'extinction des régimes fermés de même que celui des marins, dont la pénibilité appelle un traitement différencié, il apparaît indispensable de poursuivre l'alignement entrepris en 2008 des paramètres des régimes de la RATP et de la SNCF sur ceux de la fonction publique d'État.**

**Extrait de l'avis budgétaire sur la mission « Régime sociaux et de retraite »,
fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat,
Agnès Canayer - novembre 2015.**

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

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

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

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

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

C. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME 198

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

Quatre d'entre eux relèvent du programme 198 « *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* », placé sous la responsabilité du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer.

Il s'agit du fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires et des régimes des chemins de fer d'Afrique du Nord et Niger-Méditerranée, des transports urbains tunisiens et marocains et du réseau franco-éthiopien :

- le **fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires** a été intégré au sein du régime général par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. En 2016, sont seuls inscrits dans la mission les crédits correspondants à l'activité des « petits cheminots » avant 1954. Le PLF pour 2016 présente un montant de crédit de 37 343 euros pour 122 pensionnés ;

- les **pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer** concernent, en 2016, 5 142 personnes et nécessitent une subvention de 37,5 millions d'euros (après 41,4 millions d'euros en 2016).

Enfin, le programme 198 couvre deux autres actions qui concernent plus spécifiquement le secteur des transports routiers :

- le **congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs routiers**, pour un montant de 131 millions d'euros en 2016 (contre 153,1 millions d'euros en 2015). La diminution des crédits s'explique par le report de 55 à 57 ans de l'âge d'entrée dans les régimes de CFA et par la répartition entre l'État et les partenaires sociaux du surcoût issu de la modification par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 du calendrier de la réforme des retraites de 2010 ;

- le **complément de retraite versé aux conducteurs routiers** ne disposant pas du nombre d'annuités nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein, pour un montant de 2 millions d'euros en 2016, soit à un niveau stable par rapport 2015.

III. LE PROGRAMME « 195 » CONCERNE LES AUTRES RÉGIMES SPÉCIAUX FERMÉS ET EN VOIE D'EXTINCTION

Le programme 195 « *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers* » regroupe les subventions d'équilibre versées par l'État à **quatre régimes en voie d'extinction** (le régime spécial de retraite de l'Imprimerie nationale s'est éteint fin 2013 avec le décès de son dernier pensionné).

Ces subventions se limitent à accompagner le déclin rapide du nombre de pensionnés, les paramètres de ces régimes ne pouvant plus être modifiés.

Ce programme est doté de **1,457 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016**, un montant en recul par rapport aux crédits ouverts en 2015 (1,525 milliard d'euros), en raison principalement de la baisse tendancielle du nombre de pensionnés.

A. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MINES EST LE DEUXIÈME RÉGIME LE PLUS IMPORTANT DE LA MISSION

La **gestion du régime des mines** est assurée par la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM). Fermé depuis 2010¹, ce régime compte encore 276 460 pensionnés pour 2 299 cotisants.

Avec un montant de crédits de **1,3 milliards d'euros**, le régime des mines **représente 20,5 % des crédits de la mission en 2016**.

Les cotisations ne couvrent qu'à peine 1 % des produits nets de la branche et devraient continuer à baisser de 11,4 % par an en moyenne jusqu'en 2025. Dès lors, les principales recettes de la branche proviennent des **transferts de compensation démographique** et de la **subvention d'équilibre versée par l'État**, qui représenteront respectivement **14 %** et **79 %** des produits en 2016.

Les charges continuent de diminuer suivant la baisse tendancielle des effectifs de pensionnés. En 2014, elles ont diminué de 4 % pour atteindre 1,7 milliard d'euros, composées à 96 % de prestations légales.

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, la subvention d'équilibre diminuera en 2016 en raison d'une contraction plus forte des charges de la branche liée à la baisse des effectifs.

¹ Décret n°2010-975 du 27 août 2010 modifiant le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines

Figure n° 7 : Compte de résultat du régime de retraite des mines*(en millions d'euros)*

Charges			Produits		
	2015 (Prévision)	2016 (PLF)		2015 (Prévision)	2016 (PLF)
Prestations légales	1 573,1	1 511,5	Cotisations sociales	14,0	12,7
Prestations extralégales	17,6	16,7	CSG, impôts et taxes affectées	3,1	2,9
Charges techniques	4,7	3,0	Contribution du programme 195	1 347,1	1 293,5
Dotations aux provisions	3,4	3,2	Transferts entre organismes	267,2	255,8
Charges financières	4,6	4,5	Reprises sur provisions	3,9	3,4
Personnel	0,4	0,4	Produits immobilier	0,0	0,0
Rémunération Caisse des dépôts	19,8	18,8	Autres produits	0,1	0,1
Autres charges de fonctionnement	9,6	9,1	Produits exceptionnels	0,5	0,5
Dotations aux provisions	2,6	1,7			
Charges exceptionnelles	0,0	0,0			
Total des charges	1 635,7	1 568,9	Total des produits	1 646,5	1 568,9

Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2016.*

En 2016, les mineurs bénéficieront d'un **assouplissement du dispositif du cumul emploi-retraite**, refondu après la réforme des retraites de 2014, et qui leur permettra de continuer à pouvoir cumuler une pension de vieillesse du régime des mines avec le revenu d'une activité professionnelle, leur ouvrant, jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite, de nouveaux droits à la retraite.

L'article 36 *sexies* du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 permet en effet de mettre en conformité l'état du droit avec les promesses faites dans le cadre du « pacte charbonnier » de 1994, conclu pour accompagner la fermeture des mines. Ce pacte permet aux mineurs de percevoir une pension du régime des mines tout en continuant une activité professionnelle leur ouvrant des nouveaux droits à la retraite.

B. LES AUTRES RÉGIMES FERMÉS

- **Le régime de retraite de l'ex société nationale industrielle des tabacs et allumettes (Seita)**, mis en extinction en 1980¹, compte au 1^{er} janvier 2015 9 294 pensionnés pour 64 cotisants. Le déséquilibre du régime nécessite une subvention de l'État qui atteindra en 2016 160,6 millions d'euros (contre 165,33 millions d'euros en 2015).

¹ *Loi n°80-495 du 2 juillet 1980 portant modification du statut du service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes.*

- La **caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer**, gérée depuis 1993 par la Caisse des dépôts et consignations, ne compte plus en 2015 que 145 pensionnés (contre 155 en 2014). Le montant de la subvention de l'État a donc été ramené à 2,4 millions d'euros contre 2,8 millions d'euros en 2015.

- Le **régime de l'ORTF**, qui ne recense plus que 118 pensionnés, représente une dépense de 280 000 euros en 2016 contre 320 000 euros en 2015.

DEUXIÈME PARTIE :

LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS EN 2016

Le programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » retrace la subvention d'équilibre versée par l'État à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) au titre du risque « vieillesse ». Il est doté de **825 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour **2016**, contre 853 millions d'euros en 2015, ce qui lui permet de retrouver son niveau de 2014 (825,5 millions d'euros).

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

Comme l'explique Francis Kessler, « *le régime de retraite des marins est étroitement lié à l'action de l'État en matière d'organisation et de gestion de la profession de marin* »¹. Le régime spécial de sécurité sociale relève du « statut » de marin et le système de cotisations est directement lié à l'évolution de leur carrière. Ce lien étroit entre la profession et son régime explique la grande difficulté des pouvoirs publics à le réformer.

Les spécificités du régime de retraite des marins sont pourtant nombreuses. Elles tiennent tout d'abord **aux règles de droit** qui le régissent. Les dispositions législatives relatives à ce régime sont en effet regroupées au sein du code des transports tandis que les dispositions réglementaires demeurent contenues dans le code de pensions de retraite des marins.

¹ *Le régime de retraite des marins*, Francis Kessler, in *Revue de droit sanitaire et social*, juillet-août 2015 n°4, pp 597-611.

De même, **l'organisme de gestion du régime** (l'ENIM) n'est pas un organisme de sécurité sociale comme pour les autres régimes spéciaux mais un ancien service d'administration centrale, transformé en 2010¹ en établissement public administratif. Il est organisé en une Caisse générale de prévoyance, qui assure le versement des prestations maladie et maternité², et en une Caisse des retraites des marins, qui bénéficie de la subvention d'équilibre du budget de l'État.

La caisse de retraite repose sur un **système de cotisations et de prestations très complexe**, qui s'explique par les spécificités du métier de marin et auquel ces derniers sont très attachés.

En 2016, la subvention d'équilibre de l'État va continuer à assurer plus de la moitié des ressources de ce régime de retraites.

L'ENIM a été durablement transformé depuis 2010 : outre la clarification de son statut et le déménagement de son siège à Périgny (Charente-Maritime) en 2012, l'établissement a accompli des efforts substantiels d'économie, en particulier au niveau de ses effectifs, dans le cadre de la première convention d'objectifs et de gestion (COG) signée avec l'État pour la période 2013-2015.

La nouvelle COG, en cours de préparation, devra permettre d'aller plus loin, **certain indicateurs de performances étant encore très éloignés des standards en cours dans les organismes de protection sociale.**

¹ Décret n° 2010-1009 du 30 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'établissement national des invalides de la marine.

² La branche famille est, quant à elle, gérée par la caisse maritime d'allocations familiales rattachées au régime général.

I. UN RÉGIME AUX SPÉCIFICITÉS TOUJOURS COMPLEXES

A. UN SYSTÈME DE COTISATIONS QUI N'A RIEN PERDU DE SA COMPLEXITÉ

1. Les assurés du régime des marins

Les assurés de l'ENIM doivent appartenir à l'une des catégories suivantes :

- les marins des cultures marines, les marins embarqués sur les navires de commerce, pêche, plaisance, ainsi que les marins autorisés à valider des services à terre (qu'ils soient salariés, artisans, chefs d'entreprise ou travailleurs indépendants) ;

- les élèves de l'enseignement maritime (écoles nationales de la marine marchande, lycées professionnels maritimes) ;

- les marins devenus pensionnés ;

- leurs ayants droit.

Jusqu'à présent, seuls les marins travaillant sur un bateau battant pavillon français pouvaient être affiliés au régime des marins.

L'article 19 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016¹, en modifiant l'article L. 5551-1 du code des transports, y ajoute, à compter du 1^{er} janvier 2017 au plus tard, une nouvelle catégorie : « les gens de mer embarqués² sur un navire battant pavillon d'un État étranger³ (...) et qui résident en France de manière stable et régulière, sous réserve qu'ils ne soient pas soumis à la législation de sécurité sociale d'un État étranger en application des règlements de l'Union européenne ou d'accords internationaux de sécurité sociale ».

Un décret en Conseil d'État devra préciser les conditions de mise en œuvre de l'article 19.

¹ Dans sa rédaction issue de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, adoptée à la suite d'un amendement du Gouvernement. Le projet de loi initial prévoyait une affiliation des gens de mer, marins ou non, concernés par l'article 19 du PLFSS, au régime général. Le Sénat avait rejeté, en première lecture, l'article 19 estimant qu'il faisait porter un risque important sur l'emploi des marins français travaillant sur des bateaux étrangers, vis-à-vis des armateurs, propriétaires, employeurs dans un secteur très exposé à la concurrence des travailleurs étrangers.

² Pour les gens de mer non « marins », c'est-à-dire toutes les personnes salariées ou non salariées exerçant une activité professionnelle à quelque titre que ce soit à bord d'un navire battant pavillon étranger et qui résident en France dans les mêmes conditions que les marins visés à l'article 19 du PLFSS, ce dernier prévoit une affiliation au régime général.

³ Pour les gens de mer, marins ou non, résidant en France et travaillant sur un navire battant pavillon étranger qui pratiquerait le **cabotage** dans notre pays, l'article 19 du PLFSS prévoit une affiliation également au régime général.

Cet article, dont la rédaction s'est **considérablement complexifiée** au cours de la navette parlementaire, permet à la France de se mettre en conformité avec ses engagements internationaux, en particulier avec la convention du travail maritime de Genève adoptée le 23 février 2006 et avec le règlement européen de 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime)¹.

Le régime des marins est qualifié de « régime de passage » puisqu'un faible nombre de personnes y est affilié pendant toute sa carrière. Ainsi, la part des polypensionnés est très forte et s'élevait au 31 décembre 2012 à environ 80 %. La durée moyenne retenue à la liquidation de la pension est d'environ 20 annuités.

En 2016, le régime des marins devrait compter **111 801 pensionnés** pour **29 866 actifs**. Ces chiffres sont en recul par rapport à 2014, année au cours de laquelle l'ENIM avait versé 115 216 pensions en moyenne par mois.

2. L'assiette et les taux de cotisation

L'assiette de calcul des cotisations et des prestations sociales des marins est constituée par le **salaire forfaitaire journalier de la catégorie de navire concernée, multiplié par le nombre de jours de service accomplis**. Le salaire forfaitaire est revalorisé au 1^{er} avril de chaque année et défini à partir du classement catégoriel du marin, lui-même déterminé sur la base de la fonction exercée à bord et des caractéristiques du navire. Il existe **vingt catégories au total**, définies par un décret de 1952².

La **cotisation patronale**, qui incombe aux propriétaires, armateurs ou employeurs, varie selon le statut du marin, la taille du navire et le genre de navigation. En principe, le taux de cotisation patronale est de 6,8 % des forfaits correspondant aux catégories des marins. L'article L. 5553-11 du code des transports prévoit toutefois des **exonérations pour les navires de commerce et de pêche, afin de permettre aux employeurs de faire face à la concurrence internationale**. Elles sont intégralement prises en charge par le budget de l'État.

En revanche, les marins restent dans tous les cas redevables de leur contribution personnelle. Le taux de la part salariale est unique et s'élève à 12,10 % du salaire forfaitaire catégoriel (1,25 % pour la caisse générale de prévoyance et 10,85 % pour la caisse de retraite des marins).

¹ Pour un commentaire du projet initial de l'article 19 du PLFSS, voir le rapport n°134 fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le financement de la sécurité sociale pour 2016, Jean-Marie Vanlerenberghe, tome VII (examen des articles), novembre 2015, pp 108-110.

² Décret n°52-540 du 7 mai 1952 modifiant le décret n°48-1709 du 5 novembre 1948, relatif au salaire forfaitaire servant de base au calcul des cotisations des marins et des contributions des armateurs au projet des caisses de l'ENIM.

Dans son rapport de juillet 2013¹, notre collègue Francis Delattre préconisait de « *simplifier et d'assouplir la grille de salaires forfaitaires par catégorie, (...) de réduire le nombre de taux de contributions patronales applicables aux armateurs (...) et de rationaliser les dispositifs d'exonération de charges sociales afin de rendre le système plus lisible* ». Une précédente tentative, menée en 2008 dans le cadre de la commission de classement de l'ENIM, avait échoué alors qu'elle proposait de ramener de 20 à 8 le nombre de ces catégories.

Interrogés par votre rapporteur, **les représentants de l'ENIM ont confirmé qu'aucune réforme du classement catégoriel n'avait pu aboutir depuis lors**. Des mesures de simplifications ponctuelles ont toutefois pu être prises comme par exemple récemment, le passage pour les bénévoles de la société nationale des sauveteurs en mer (SNSM) d'un classement catégoriel en fonction du type d'embarcation à un classement catégoriel unique.

De même la réduction du nombre de taux de contributions patronales applicable aux armateurs se heurte à la multiplicité des activités au sein de la marine, « *qui est le reflet de la variété des métiers de la mer et répond en écho au classement catégoriel* »².

Enfin, il semble difficile d'envisager de rationaliser les dispositifs d'exonération de charges sociales qui diffèrent selon les registres d'immatriculation sur lesquels sont inscrits les navires³. L'assujettissement aux cotisations peut donc différer entre deux entreprises d'armement selon qu'elles sont enregistrées sur l'un des registres en vigueur ou qu'elles appartiennent ou non à un secteur de navigation soumis à la concurrence.

La rationalisation du système, qui n'est pas neutre financièrement, est donc très difficile à mener.

¹ Rapport d'information n°707 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM), Francis Delattre, juillet 2013.

² Réponse écrite de l'ENIM à une question de votre rapporteur.

³ Il en existe actuellement six en France : le registre applicable en métropole et dans les départements d'outre-mer, le registre international français (RIF), le registre des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF), le registre de la Nouvelle-Calédonie, le registre de Wallis-et-Futuna, le registre de Polynésie française.

B. DES PRESTATIONS « VIEILLESSE » ÉGALEMENT SPÉCIFIQUES

1. Une durée de cotisation réduite

Eu égard à la pénibilité et à la dangerosité du métier, le régime de retraite des marins n'a pas été concerné par les réformes de 2008 et 2010 qui ont modifié la durée de cotisation et l'âge légal de départ à la retraite y compris pour les régimes spéciaux.

L'âge normal d'ouverture des droits est donc toujours de 55 ans lorsque la carrière maritime accomplie représente au moins 15 ans de service. Lorsque la durée de service est comprise entre 3 mois et 15 ans, le droit à pension est ouvert dès que le marin liquide une pension de vieillesse d'un autre régime de base ou, à défaut, à l'âge de droit commun de son régime d'affiliation. La liquidation de la pension est possible dès 50 ans lorsque le marin réunit au moins 25 annuités ou à 52,5 ans lorsqu'il en réunit 37,5.

La mesure d'augmentation de la durée de cotisation, adoptée dans le cadre de **la réforme des retraites de 2014 ne s'applique pas non plus au régime des marins**. De façon logique, il en est de même pour le compte personnel de prévention de la pénibilité qui ne concerne pas la profession de marin.

En revanche, les mesures instaurant le décalage de la date de revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre et les nouvelles règles du cumul emploi-retraite s'appliquent pour les marins.

Selon le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi, **l'âge moyen de départ en retraite des marins était de 58,6 ans en 2014**. Il est supérieur à l'âge normal de départ en retraite en raison de la part importante des pensions spéciales accordées aux marins disposant de moins de 15 ans de service mais qui ne sont accordées qu'à partir de l'âge de 60 ans.

Depuis 1995, la durée d'activité moyenne au titre du régime (20,5 ans en 2013) connaît une baisse constante tandis que la durée moyenne de perception (22,2 ans en 2013) s'accroît.

2. Des prestations spécifiques

Comme l'indique Francis Kessler, « *le calcul des pensions de retraite des marins est pour le moins complexe ; la pension se compose le cas échéant de la pension d'ancienneté, de la pension proportionnelle ou de la pension spéciale. Mais le droit des pensions des marins connaît également des particularités quant à la pension anticipée et la pension de réversion. Il existe même une pension de la retraite personnelle du conjoint à l'instar du régime des indépendants* ».

Les différentes catégories de pensions sont les suivantes :

- la **pension d'ancienneté**, qui est la pension de retraite complète. Elle peut être liquidée à partir de 50 ans pour un marin ayant accompli au minimum 25 ans de services. Avant 55 ans, il ne pourra liquider plus de 25 années de services au titre de cette pension ;

- la **pension proportionnelle** : il s'agit de la pension qui peut être demandée à condition de justifier d'au moins 15 années de service et d'avoir au moins 50 ans. Elle n'est toutefois versée qu'à partir de 55 ans ;

- la **pension spéciale** : pension ne pouvant être servie avant 55 ans et subordonnée au versement d'une pension auprès d'un autre régime légal ;

- les **pensions anticipées** : elles peuvent être liquidées en raison de l'ancienneté ou de l'inaptitude. Au titre de *l'ancienneté*, le marin doit être âgé de 52,5 ans et compter 37,5 années de service. La pension anticipée pour *inaptitude* est versée sans condition d'âge au marin reconnu inapte à la navigation et qui justifie d'au moins 15 années de service. « *Cette faculté d'obtenir, par anticipation, une pension de retraite dès l'apparition d'une inaptitude absolue et définitive à l'exercice de leur profession constitue un avantage spécifique aux marins, sans équivalent dans les autres régimes nationaux de sécurité sociale* » écrit Francis Kessler. Cette pension est non cumulable avec une autre pension d'invalidité ;

- la **pension de réversion** : répondant au même principe que dans le régime général, cette pension peut toutefois être servie au conjoint survivant sans délai (c'est-à-dire sans condition d'âge) dans le cas où le couple a eu au moins un enfant ;

- la **retraite personnelle du conjoint** : dispositif spécifique créé en 1997¹ et appartenant au statut du conjoint de marin-pêcheur, étendu en 2005² à tous les conjoints collaborateurs dans le secteur maritime. Ce dispositif concerne les personnes participant à l'activité de l'entreprise mais qui ne relève pas d'un régime de retraite obligatoire. Ils sont alors affiliés à l'ENIM. Le régime de la retraite personnelle du conjoint est calqué sur celui du conjoint collaborateur des professions indépendantes.

Les spécificités du régime sont directement liées aux caractéristiques de la carrière du marin exposé à une très forte pénibilité, qui justifie qu'un effort de solidarité nationale soit accompli en leur faveur.

¹ Loi n°97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation de la pêche et des cultures marines.

² Loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

II. EN 2016, UNE LÉGÈRE BAISSÉ DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT À UN RÉGIME TOUJOURS LARGEMENT DÉFICITAIRE

Hors contribution de l'État, le régime de retraite de l'ENIM est très largement déficitaire. Ce déficit structurel, qui avoisine les 900 millions d'euros, s'explique principalement par un ratio démographique¹ fortement défavorable puisqu'il atteint 0,26 en 2014 contre 1,3 pour le régime général. Ce ratio entraîne un très fort déséquilibre entre le montant des prestations servies et celui des cotisations recouvrées.

Figure n° 8 : Comptes prévisionnels de la branche vieillesse du régime des marins

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	BI 2015	PLF 2016		BI 2015	PLF 2016
Prestations (pensions et action sanitaire et sociale)	1 075,93	1 063,51	Subvention de l'État	852,95	824,84
Autres charges techniques (contributions, charges exceptionnelles, provisions)	13,42	13,19	Cotisations	115,00	113,00
Dépenses de fonctionnement courant (personnel, logistique, provisions)	10,26	10,82	Autres produits	131,65	128,80
Total des charges	1 099,60	1 087,52	Total des produits	1 099,60	1 066,64

Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2016.*

Comme l'ont indiqué les représentants de l'ENIM à votre rapporteur, la subvention de l'État « finance une part importante du déficit structurel du régime mais ne vient plus équilibrer les dépenses de la branche vieillesse (...). Les quatre derniers exercices se sont soldés par des déficits de la branche vieillesse que l'ENIM a financés par mobilisation de ses réserves et par conséquent de sa trésorerie »².

La baisse des effectifs de pensionnés entraînera une baisse des dépenses de l'ENIM en 2016, qui ne seront toutefois pas pleinement compensées par les **825 millions d'euros de subvention de l'État**.

¹ Rapport du nombre de cotisants au nombre de pensionnés.

² Réponse écrite à une question posée par votre rapporteur.

A. UNE ÉVOLUTION À LA BAISSÉ DES CHARGES DU RÉGIME SOUS L'EFFET DE LA DIMINUTION DES EFFECTIFS DE PENSIONNÉS

Les charges de la branche vieillesse de l'ENIM sont essentiellement des dépenses de prestations (plus de 97 %). Les dépenses de fonctionnement continuent de représenter moins de 1 % de ses charges.

1. Les dépenses de prestations poursuivent leur diminution en 2016

Sur la période 2014-2016, les charges de la branche vieillesse de l'ENIM vont poursuivre leur diminution. Après avoir enregistré une baisse de 1 % en 2014, les prestations légales diminueraient de 1,2 % en 2015 puis de 1,1 % en 2016.

D'après la commission des comptes de la sécurité sociale, cette évolution s'explique par la combinaison de la **baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires** mais aussi par la **diminution de la pension moyenne**.

La baisse des effectifs de pensionnés est un mouvement durable. D'après les chiffres de l'ENIM transmis à votre rapporteur, le nombre de pensions servies devrait presque diminuer de moitié à l'horizon 2050.

Figure n° 9 : Évolution des effectifs du régime des marins à l'horizon 2050

	Total actifs	Total pensionnés	Dont droits directs	Dont droits indirects	Ratio démo.
2015	30 415	114 649	69 149	45 500	0,26
2016	29 866	113 999	68 299	45 700	
2017	29 418	113 270	67 390	45 880	
2020	28 200	110 862	64 690	46 172	0,25
2050	22 155	67 901	44 570	23 031	0,32

Source : ENIM¹, commission des affaires sociales.

Sur la période 2015-2019, le nombre de nouveaux pensionnés de droit direct devrait diminuer de 5,41 %. Cette évolution entraîne un rééquilibrage du ratio démographique, qui devrait toutefois continuer à se dégrader au moins jusqu'en 2020.

¹ Les prévisions pour 2020 et 2050 ont été établies selon la méthodologie préconisée par le Comité d'orientation des retraites.

La diminution de la pension moyenne s'observe par ailleurs depuis plusieurs années. Elle résulte principalement d'un phénomène structurel de **baisse des durées moyennes de carrières propres au régime**, un nombre croissant de personnes liquidant leurs droits en ayant atteint moins de 15 ans de services et donc de cotisations dans le régime. D'un point de vue conjoncturel, la faiblesse de l'inflation et l'absence de revalorisation des pensions en 2014 renforcent cette tendance à la baisse.

Pour 2016, la **pension moyenne annuelle** directe est estimée à 11 415 euros et la pension de réversion à 6 040 euros.

Au-delà des prestations légales, l'ENIM met en œuvre une **politique d'action sanitaire et sociale** à travers un ensemble d'actions et de mesures ciblées à destination de ses affiliés. En 2016, le budget de cette politique sera de l'ordre de 8 millions d'euros dont 5 millions d'euros pour la branche vieillesse. Ces prestations d'action sanitaire et sociale se répartissent entre des aides individuelles à destination des personnes âgées (3,3 millions d'euros en 2014), des aides individuelles financières aux marins et à leurs familles et des aides collectives (en particulier en subventionnant le Service social maritime).

2. Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

Les dépenses de fonctionnement de la branche vieillesse ont profité des efforts accomplis par l'ensemble du régime en matière de dépenses de gestion dans le cadre de la COG 2013-2015¹. **Ces dépenses ont en effet diminué de 13 % depuis 2012, tous risques confondus**, d'après les informations communiquées à votre rapporteur par l'ENIM².

Les frais de gestion s'élèvent pour la branche vieillesse à 10,8 millions d'euros en 2016 contre 23 millions d'euros pour la branche maladie-accident du travail. Il doit être rappelé ici que la part de la subvention de l'État destinée à financer les charges de service public ne concerne que la Caisse des retraites des marins.

¹ Pour le détail de ces efforts, voir le III.

² S'agissant des dépenses de gestion courante, les montants et évolutions présentés par le régime ne se retrouvent pas dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale qui affiche un montant de dépenses de gestion relativement stable, fluctuant entre 33 et 35 millions d'euros pour les années 2013 à 2016. Cette différence s'explique par deux facteurs : d'une part, par le fait que les chiffres de la commission des comptes intègrent les charges liées aux amortissements et provisions qui ne donnent pas lieu à décaissement et ne sont donc pas comptabilisés dans les chiffres présentés par l'ENIM qui relatent, eux, les montants d'exécution des dépenses ; d'autre part, par le fait que le montant définitif des dépenses de gestion pour 2015 n'étant toujours pas connu et que celui pour les dépenses de 2016 devant faire l'objet de négociations dans le cadre de la future COG, ils ne peuvent pas être pour l'instant intégrés dans le rapport de la commission des comptes. Les montants relatifs aux dépenses de gestion devront être nécessairement revus et ajustés.

Les charges de gestion de l'ENIM sont principalement tirées par les **dépenses de personnel, qui représentent en 2014 près de 22 millions d'euros**. De même, les dépenses d'informatique représentent une charge importante pour le régime même s'il s'agit du poste qui a généré la plus d'économie depuis 2012.

Figure n° 10 : Section de fonctionnement du budget de l'ENIM

(en millions d'euros)

	Exécuté 2012	Exécuté 2013	Évolution 2013/2012	Exécuté 2014	Évolution 2014/2013
Personnel	23,63	22,34	-5%	21,85	-2%
Informatique	5,33	3,72	-30%	2,83	-24%
Autres	3,95	3,69	-7%	3,27	-11%
Total des dépenses à caractère limitatif	32,91	29,74	-10%	27,95	-6%

Source : ENIM

Le système d'information de l'ENIM, pour la branche maladie, a été adossé à celui de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) en 2008. Le déploiement des applicatifs « métier » de la Cnam auprès des agents du régime a été insuffisamment préparé, entraînant de très sérieuses perturbations (retards et erreurs dans la liquidation des prestations...). Par ailleurs, certaines spécificités du régime des marins n'étaient pas gérées par les applicatifs du régime général, paramétrés pour des prestations standards, ce qui a nécessité le maintien en parallèle des outils informatiques de l'ENIM. Si ces problèmes semblent désormais appartenir au passé, les représentants de l'ENIM ont toutefois admis que des développements étaient toujours en cours pour intégrer l'ensemble des prestations au sein des applicatifs.

Cette évolution favorable explique les évolutions des dépenses informatiques au cours des dernières années.

B. DES PRODUITS PORTÉS PRINCIPALEMENT PAR LA SUBVENTION D'EQUILIBRE DE L'ÉTAT (PROGRAMME 197 DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES »)

1. Les cotisations ne représenteront que 10,7 % des produits de la branche vieillesse de l'ENIM en 2016

Les cotisations ont diminué de 1,1 % en 2014 pour atteindre un montant de 115 millions d'euros contre 117 millions d'euros en 2013. **Elles devraient poursuivre leur baisse en 2015 en diminuant de 3,1 % avec un montant de 112 millions d'euros**. En 2016, ce montant devrait être stable.

La part des cotisations dans le produit total de la branche vieillesse de l'ENIM est donc très réduite (10,7 %).

L'évolution des cotisations est directement liée à la baisse du nombre de cotisants qui conduit à une baisse de l'assiette forfaitaire sur laquelle sont assises les cotisations salariales. En 2014, les cotisations salariales représentent un montant de 78 millions d'euros contre 37 millions d'euros pour les cotisations patronales.

À ces cotisations perçues par la contribution des actifs du régime et de leurs employeurs, s'ajoutent les **cotisations prises en charge par l'État au titre principalement du chômage**, mais également de la maladie. Ces cotisations représentent un montant relativement stable, fluctuant entre 31 et 34 millions d'euros entre 2013 et 2016.

L'article 35 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2016 a d'ailleurs étendu, au régime des marins, la possibilité de prendre en compte les périodes effectuées dans le cadre d'un contrat de sécurisation professionnelle ou d'un contrat de transition professionnelle, parmi les périodes indemnisées par l'assurance chômage et permettant la validation de trimestres d'assurance vieillesse. D'après l'étude d'impact du PLFSS, cet élargissement pourrait entraîner une hausse des dépenses du régime des marins de 180 000 euros dès 2017 puis de 360 000 euros à partir de 2018 une fois que le dispositif sera pleinement monté en charge.

L'ENIM a indiqué à votre rapporteur qu'il n'y aurait en réalité *« pas de coût supplémentaire dans les faits, puisque les armements maritimes parviennent par requêtes auprès des ministres de tutelle à obtenir la mise en place de solutions juridiques dérogatoires au cas par cas »*¹, permettant d'ores et déjà cette prise en charge. L'alignement du régime des marins sur le régime général permet une meilleure couverture des marins contre le risque du chômage.

Enfin, les **impôts et produits affectés à la branche vieillesse** du régime des marins sont en diminution depuis 2014 sous l'effet de la baisse de la taxe sur les tabacs. En 2016, ils devraient représenter une recette de 7 millions d'euros.

2. La subvention de l'État demeure la principale ressource du régime même si elle ne l'équilibre plus

La subvention de l'État à la branche vieillesse de l'ENIM s'élève en 2016 à 824,8 millions d'euros, en recul de 3,3 % par rapport à 2015. Le montant de la subvention a fortement évolué depuis dix ans.

¹ Réponse écrite à une question de votre rapporteur.

Figure n° 11 : Évolution de la subvention d'équilibre de l'État à l'ENIM

(en millions d'euros)

	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant de la subvention. de l'État à l'ENIM	684,2	792,5	797,3	856,5	840	825,5	853	824,8

Source : Projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances

Après avoir progressé de plus de 17 % entre 2006 et 2012 en raison essentiellement d'une hausse des effectifs de pensionnés liée à l'entrée en retraite de la génération du « *baby boom* », cette subvention marque le pas et fluctue désormais entre 825 et 850 millions d'euros chaque année.

Depuis 2012, la subvention de l'État ne vient plus équilibrer les comptes de la branche vieillesse. En effet, au vu d'une trésorerie jugée trop importante, la direction des affaires maritimes, qui assure en partie la tutelle sur l'ENIM, a décidé de diminuer la subvention annuelle attribuée à l'ENIM contraignant l'établissement à puiser dans ses réserves financières pour équilibrer ses comptes. L'objectif de cette diminution est de ramener le niveau de trésorerie à hauteur de ce qui est nécessaire pour assurer un fonctionnement normal du régime.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, l'État a accepté en contrepartie d'avancer la date, au début de chaque mois, du virement des crédits à l'ENIM, ce qui permet de pallier toute éventuelle difficulté pouvant entraîner un retard dans le versement des pensions.

L'ENIM ne dispose d'aucune autre garantie que celle du virement mensuel de l'État pour assurer le versement des pensions. Il ne dispose en effet d'aucune ligne de trésorerie auprès d'un établissement bancaire ou de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

Les réserves de trésorerie de l'ENIM s'élèveront à la fin de l'année 2015 à 49 millions d'euros. À la fin de l'année 2014, ces réserves ne représentaient, d'un point de vue comptable, que 3,4 millions d'euros.

La subvention de l'État à l'ENIM devrait demeurer relativement stable dans les prochaines années. Elle pourrait même diminuer progressivement, suivant l'évolution tendancielle d'une plus forte diminution du nombre des pensionnés que celui des actifs.

Figure n° 12 : Évolution des pensions et cotisations pour le régime des marins (2014-2050)

	Dépenses annuelles de pensions Cotisations perçues et exonérations remboursées	
	Pensions	Cotisations
2014	1 083,27	153,93
2015	1 069,65	150,30
2016	1 055,65	147,59
2017	1 041,25	145,38
2018	1 026,50	143,34
2019	1 011,41	141,34
2020	998,27	139,36
2030	850,92	121,03
2040	749,21	115,16
2050	687,93	109,49

Source : ENIM

En 2014¹, le déficit de la branche vieillesse de l'ENIM a atteint 42 millions d'euros, en hausse de 10 millions d'euros par rapport à 2013. Le montant de la subvention d'équilibre ne couvrant pas le besoin de financement, les réserves du régime ont contribué à hauteur du montant du déficit en 2014 (soit 42 millions d'euros).

En 2015, l'actualisation des prévisions fait apparaître un déficit de 20 millions d'euros qui pourrait se creuser de 10 millions d'euros en 2016 pour atteindre 30 millions d'euros en raison de la diminution de la subvention d'équilibre.

La subvention de l'État est donc la principale variable d'ajustement du déficit du régime des marins.

¹ Chiffres présentés dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2015

III. 2010-2015 : QUEL BILAN DES RÉFORMES ENTREPRISES ?

A. DES EFFORTS IMPORTANTS DANS LA GESTION ONT ÉTÉ ACCOMPLIS DEPUIS 5 ANS

1. La nouvelle gouvernance de l'ENIM permet de « mieux l'ancrer dans le monde de la protection sociale »

Le décret du 30 août 2010 a clarifié le statut de l'ENIM pour le transformer en simple établissement public administratif (EPA) chargé de la gestion du régime des marins.

La direction des affaires maritimes au sein du ministère chargé de la mer¹ assume la principale tutelle administrative en étant, d'une part, responsable du programme 197 au sein de la mission budgétaire « Régimes sociaux et de retraite » et d'autre part, chargé de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires concernant le régime. La clarification du statut de l'ENIM a permis un partage de la tutelle administrative avec les ministères chargés du budget et de la sécurité sociale.

Le statut d'EPA permet à l'ENIM d'être doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Ce changement de statut, accompagné du recentrage des missions de l'ENIM sur la gestion du régime, a permis, de l'aveu de son directeur Philippe Illionnet, « un meilleur ancrage dans le monde de la protection sociale »².

L'ENIM s'est en effet doté des **instruments de gouvernance** propres à tous les organismes de sécurité sociale.

L'établissement est désormais dirigé par un **conseil d'administration**³. L'absence des partenaires sociaux autour de la table du conseil est toutefois critiquée à la fois par les organisations patronales et syndicales mais également par le monde associatif maritime. Il s'agit même, selon les responsables de l'ENIM, d'un potentiel « facteur de faiblesse ». Une évolution pourrait être envisagée en la matière pour refléter le paritarisme existant au sein des caisses de sécurité sociale.

¹ Actuellement le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

² Réponse écrite à une question de votre rapporteur.

³ Le conseil d'administration est actuellement composé de huit personnalités qui, outre le président et le vice-président nommés par décret du ministre chargé de la mer, représentent l'administration du développement durable, la direction des affaires maritime, le Conseil supérieur de la marine marchande, le Comité national des pêches et des élevages marins, le Comité national de la conchyliculture et le Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques.

L'ENIM a également signé en 2012 sa première COG, couvrant la période 2013-2015, comme pour tout opérateur de l'État, en particulier pour toutes les caisses nationales de protection sociale. La mise en place de cette convention a constitué un « *facteur de stabilité et de perspectives pour l'ENIM [en permettant] de déterminer une feuille de route des actions d'amélioration de la gestion et de la qualité de service pour la période 2013-2015 (...). La COG est aujourd'hui un document de référence qui structure l'activité de l'établissement et sur lequel s'appuie la direction pour impulser les changements nécessaires au sein de l'organisme* »¹.

La COG 2013-2015 repose sur trois axes stratégiques : l'amélioration du service rendu à l'assuré, le développement de partenariats avec d'autres acteurs du secteur social et la mise en œuvre des politiques générales de l'État (baisse des dépenses publiques, lutte contre la fraude, baisse de l'emprunte carbone de l'activité de l'établissement).

Ces nouvelles missions ont entraîné une refonte de l'organigramme en permettant d'y faire apparaître des missions transverses de « *lutte contre la fraude, les fautes et les abus* » et « *d'accompagnement de la performance* ».

Lors de leur audition, les représentants de l'ENIM ont indiqué que des adaptations du statut de l'établissement pourraient être utiles afin de créer, par exemple, une commission de recours amiable ou de recourir à la taxation d'office.

De même, ils ont pu regretter la **contrainte importante** que représente la superposition d'une part, des objectifs chiffrés et pluriannuels contenus dans la COG, et d'autre part, des arbitrages budgétaires annuels lié au statut d'EPA et auxquels ne sont pas soumis les autres organismes de sécurité sociale pour leurs dépenses de gestion. « *La COG pourtant signée entre l'établissement et l'État est susceptible de faire l'objet d'ajustements à l'occasion des discussions budgétaires. C'est ainsi que l'ENIM a vu ses effectifs comme sa masse salariale réajustés à ces occasions* ».

Malgré ces limites, sur lesquelles votre rapporteur souhaite que des évolutions soient possibles, **l'ENIM dispose désormais d'un mode d'organisation comparable aux autres organismes de protection sociale.** Cette nouvelle organisation a été au centre des réformes accomplies depuis cinq ans, à commencer par celle intervenue en matière de ressources humaines.

¹ Réponse écrite à une question de votre rapporteur.

2. Une gestion active des ressources humaines

La réforme dans la gestion des ressources humaines a été menée aussi bien en termes de réduction du nombre d'agents que de diversification du profil des effectifs.

La baisse des effectifs s'est opérée en deux temps. Tout d'abord, entre 2007 et 2012 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les effectifs ont diminué de 10,7 % sous l'effet du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Entre 2013 et 2015, la COG a prévu une diminution supplémentaire de 16 % des effectifs, ce qui représente 70 ETPT en moins. Si 407 ETPT étaient affectés à l'ENIM au 31 décembre 2012, le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2016 précise que ce nombre a diminué pour atteindre 363 en 2014 et prévoit qu'il sera de 344 en 2015 et 2016. Les effectifs du siège sont ainsi passés de 110 à 90 ETPT sur la période couverte par la COG.

Cette baisse des effectifs n'a pas été immédiatement répercutée dans les dépenses de personnels qui ont continué à croître de près 10 % entre 2007 et 2012. Cette évolution s'explique par l'augmentation de la contribution de l'État employeur au titre de l'assurance vieillesse des fonctionnaires, de l'effet de glissement vieillesse technicité¹ mais aussi par le remplacement de fonctionnaires par des contractuels de droit public dont la rémunération moyenne est supérieure à celle de la fonction publique. Le mouvement s'est toutefois inversé depuis 2012 comme le montrent l'évolution des dépenses de personnel.

La baisse des effectifs a pu être absorbée par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), d'une réorganisation des services, d'une refonte des procédures internes accompagnées d'un schéma de recrutement issu d'un dialogue de gestion interne avec les chefs de service.

Les recrutements, depuis 2012, ont été par ailleurs diversifiés. En effet, le déménagement du siège à Périgny a nécessité le renouvellement de plus des deux tiers des effectifs qui avaient préféré rester à Paris. Les nouveaux collaborateurs ont été recrutés avec un profil de gestionnaire d'organisme de sécurité sociale, correspondant au repositionnement de l'ENIM. Ils l'ont été sous le statut de contractuels de droit public. La COG 2013-2015 a ainsi prévu l'ouverture de 10 postes supplémentaires à des professionnels d'autres organismes de protection sociale, y compris au niveau de l'encadrement.

¹ Le glissement vieillesse technicité (GVT) explique l'augmentation du salaire moyen de la fonction publique en l'absence de revalorisation du point et de recrutement massif de nouveaux fonctionnaires. Le salaire moyen augmente parce qu'il prend en compte l'ancienneté des fonctionnaires et le fait que les agents occupent progressivement des postes plus qualifiés.

Lors de leur audition, les représentants de l'ENIM ont considéré que ces recrutements, qui apportent une véritable expertise métier, ont introduit un **nouveau dynamisme** au sein de l'établissement.

3. Une baisse des dépenses de gestion significative

Au total, ces mesures de gestion des ressources humaines semblent apporter des résultats puisque **les dépenses de gestion ont diminué de 13 % depuis 2012.**

Les frais de personnel ont baissé de 7 % entre 2012 et 2014. L'ENIM indique que 8 postes seront supprimés au cours de l'année 2016.

Outre les dépenses de personnels, qui représentent plus des deux tiers des dépenses de gestion, les dépenses informatiques ont également diminué de façon importante (de près de la moitié). En plus de l'adossement du système d'information de l'ENIM à celui de la Cnam, il convient de signaler le rapprochement avec l'ACOSS pour doter l'ENIM de l'outil de recouvrement des cotisations et des contributions utilisé dans les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales (Urssaf). **Les dépenses informatiques ont ainsi diminué dans des proportions importantes** déjà évoquées.

Les représentants de l'ENIM ont également indiqué, à votre rapporteur, mener des revues générales annuelles des dépenses de l'établissement qui se sont traduites par exemple par une baisse importante des coûts d'affranchissements. Un plan d'action achats a été mis en œuvre en 2015 ainsi qu'une mutualisation des achats, avec la caisse de retraite du personnel de la SNCF, pour l'édition et l'envoi de courriers.

La baisse des dépenses de gestion devrait être encore au centre la future COG pour la période 2016-2020 dont les travaux préparatoires ont déjà commencé au sein de l'établissement.

B. LA NOUVELLE COG 2020 DEVRA PERMETTRE D'ALLER PLUS LOIN

1. Malgré des efforts substantiels en matière de politique immobilière, l'éclatement géographique de l'ENIM est encore un frein à la réduction des coûts

La mise en œuvre d'un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)** au sein de l'ENIM, couvrant la période 2011-2015, a permis de **poursuivre une gestion patrimoniale pluriannuelle active.**

Cette stratégie s'est tout d'abord déclinée à travers un **programme de cession** ayant, à ce stade, conduit à la vente de deux biens immobiliers : le centre de liquidation des prestations de Bordeaux et le centre de sécurité des navires de Concarneau. Ces deux cessions ont rapporté environ 2,4 millions d'euros. De même, un protocole de vente est signé concernant l'hôtel des gens de mer de Boulogne-sur-Mer pour un montant équivalent.

De plus, le SPSI a entraîné la **rationalisation des surfaces de bureaux**. La fermeture du centre de liquidation des prestations de Bordeaux a permis de **ramener à quatre le nombre d'implantations de l'ENIM**. En plus du siège à Périgny, l'ENIM ne dispose désormais plus que de trois autres sites situés à Saint-Malo (centre de prestations maladies 1), Lorient (centre de prestations maladie 2) et Paimpol (centre des pensions et des archives).

Cette stratégie a par ailleurs permis de **préparer le désengagement, progressif, de cinq des neuf hôtels de gens de mer**. Outre la vente de l'hôtel de Boulogne-sur-Mer, l'ENIM devrait céder sur le long terme (à l'horizon 2060) les hôtels de Dunkerque, du Havre, de Concarneau et de La Rochelle. Le foyer-logement pour personnes âgées de Saint-Quay-Portrieux devrait cependant demeurer dans le patrimoine de l'ENIM. Ces propriétés, non rattachables à l'activité principale de gestion d'un régime de sécurité sociale, soulignent le rôle important de l'ENIM dans la gestion des institutions sociales maritimes.

Le **déménagement du siège à Périgny en 2010 a entraîné des surcoûts importants**. L'ENIM était auparavant installé dans son siège historique de la place de Fontenoy à Paris. Après avoir remis à France Domaine, et sans compensation financière, l'hôtel particulier qu'il occupait, l'ENIM doit assumer la location de son immeuble à Périgny pour un coût annuel de 420 000 euros. Si cet immeuble classé « Bâtiment basse consommation » permet de générer des économies en matière de dépenses d'énergie, il entraîne cependant des surcoûts importants puisque les charges d'occupation de l'immeuble parisien ne s'élevaient auparavant qu'à 50 000 euros. Une renégociation du bail locatif engagée en 2016, de même qu'une réduction de la surface louée, à partir de 2018, rendue possible par la baisse des effectifs au siège devraient permettre à terme de diminuer ce coût. La décision de délocaliser le siège de l'ENIM en province relève donc plus de la logique d'aménagement du territoire que d'un souci d'économie.

Enfin, malgré une diminution du nombre d'implantations, l'éclatement de l'ENIM entre son siège et ses trois sites de production a un impact négatif sur les coûts de fonctionnement, en rendant impossibles certaines mutualisations.

Votre rapporteur considère que la question de la réduction du nombre des implantations de l'ENIM ne doit pas être un tabou et qu'elle doit être étudiée comme un levier possible d'économie dans le cadre de la future COG.

2. Les indicateurs de gestion en matière de primo liquidation des pensions de retraite sont encore trop éloignés des standards des organismes de protection sociale

Au-delà des efforts accomplis en matière de dépenses de fonctionnement, les indicateurs de performance de l'ENIM sont toujours éloignés des standards du régime général et même des autres régimes spéciaux.

Le premier **indicateur** présenté dans le projet annuel de performance pour 2016 relatif aux **coûts de gestion** montre un décalage entre l'ENIM et les deux principaux régimes spéciaux figurant à la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Figure n° 13 : Évolution des dépenses de gestion des principaux régimes spéciaux de retraite

(coûts de gestion en millions euros)
(ratio de coûts de gestion en centimes euros)

		2013	2014	Prévision 2015	Prévision 2016	Cible 2017
SNCF	Coûts de gestion	23,6	22,5	24,7	23,1	<23,8
	Ratio*	0,44	0,42	0,47	0,43	<0,43
RATP	Coûts de gestion	5,59	5,54	6,71	6,45	<6,453
	Ratio*	0,54	0,53	0,62	0,59	<0,56
ENIM	Coûts de gestion	9,2	8,9	9,7	9,4	9,0
	Ratio*	0,84	0,81	0,91	0,89	0,84

* Ratio : dépenses de gestion pour un euro de prestations servies

Source : Projet annuel de performances annexé au projet de lois de finances pour 2016

De même, l'**indicateur du coût unitaire d'une primo liquidation de pension retraite** permet de souligner le décalage de l'ENIM par rapport aux régimes de la SNCF et de la RATP.

La comparaison des coûts unitaires entre les régimes doit être menée avec précaution. En effet, les chiffres présentés dans le tableau ci-dessous ne prennent pas tous en compte les mêmes étapes de la liquidation. Ils sont surtout corrélés au nombre de primo liquidation réalisées dans l'année, ce qui explique d'ailleurs les éventuelles variations importantes qui peuvent apparaître d'une année sur l'autre.

Figure n° 14 : Évolution du coût unitaire d'une primo liquidation de pension retraite des principaux régimes spéciaux de retraite

(en euros)

	2012 Réalisé	2013 Réalisé	2014 Réalisé	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
SNCF	335	329	347	328	329	<324
RATP	372	368	421	395	365	<365
ENIM	831	879	841	840	800	790

Source : Projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances

En tout état de cause, cet indicateur permet de prendre conscience du coût de gestion que représente un régime spécial et en l'espèce celui des marins.

La future COG devra prévoir les conditions d'un gain en efficacité pour l'ENIM qui devra apparaître dans les futurs projets annuels de performance.

3. La future COG est en cours de préparation

Au regard du bilan positif de la première COG, l'ENIM entame actuellement la **préparation de la deuxième COG qui devrait couvrir la période 2016-2020.**

D'après les informations obtenues par votre rapporteur, la réflexion, désignée sous l'appellation « Objectif COG 2020 », a débuté durant l'été 2015 et se mènera en deux temps.

Dans un premier temps, le comité de direction de l'ENIM a défini trois axes stratégiques : accentuer la dynamique de l'offre de service innovante ; anticiper et s'adapter aux évolutions ; consolider la gouvernance et la politique générale de l'établissement vers la performance durable.

Les services travaillent actuellement à la seconde phase de la réflexion permettant de décliner ces objectifs stratégiques en actions concrètes.

L'ENIM devrait conclure ce travail de réflexion au début de l'année 2016 avant d'engager avec les administrations de tutelle les négociations de la convention, prévues au cours du premier trimestre 2016.

La validation de la COG doit être proposée au conseil d'administration avant l'été prochain.

Votre rapporteur, qui salue les efforts accomplis dans le cadre de la première COG par le régime des marins, souhaite que la deuxième convention soit aussi ambitieuse et qu'elle demeure un levier de modernisation et d'amélioration de la performance. L'acceptation par nos concitoyens de l'existence de ce régime spécial, auquel sont tant attachés les marins, est à la clé.

*

*

*

Réunie le 18 novembre 2015, la commission, suivant l'avis de sa rapporteur, a donné un avis favorable à la mission « *Régimes sociaux et de retraite* », moyennant une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP, encore trop éloignées du droit commun.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2015 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport pour avis de Mme Agnès Canayer sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2016.

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – La mission « Régimes sociaux et de retraites » regroupe les subventions d'équilibre que l'État verse à onze régimes spéciaux de retraite en situation de déséquilibre démographique. Ces régimes comptent environ 721 000 pensionnés en 2015. Huit d'entre eux sont fermés, c'est-à-dire qu'ils n'accueillent plus de nouveaux affiliés.

La mission, dont les crédits s'élèvent en 2016 à 6,3 milliards d'euros, en recul de 1,45 % par rapport à 2015 et de 2,9 % par rapport à 2014, regroupe trois programmes. D'abord, le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » comprend les subventions versées à la branche vieillesse des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, mais aussi celles que reçoivent une série de petits régimes en voie d'extinction parmi lesquels le régime de chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger Méditerranée. Ce programme regroupe aussi les crédits affectés au congé de fin d'activité et au complément de retraite des conducteurs routiers. Avec 4 milliards d'euros, en baisse de 0,1 % par rapport à 2015, il représente à lui seul 64 % des crédits de la mission.

Le programme 197, « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins », est le moins doté de la mission puisqu'il n'en représente que 13 % des crédits, soit 825 millions d'euros pour 2016. Enfin, le programme 195, « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers », affecte 1,4 milliard d'euros à des régimes en extinction rapide et démographiquement déséquilibrés, tels le régime des mines, de la SEITA ou de l'ORTF ; ses crédits, en baisse de 4,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, représentent 23 % de la mission.

La forte augmentation des crédits de la mission depuis 2006, pour des raisons essentiellement démographiques, a cessé il y a deux ans. D'abord en raison de la faible revalorisation des pensions en 2015 et 2016, conséquence d'une faible inflation et du report de la date de revalorisation des pensions du 1er avril au 1er octobre. Ensuite à cause de la baisse du volume des prestations servies par les régimes fermés. Enfin du fait de la hausse progressive de 0,3 point, entre 2012 et 2014, des parts salariales et patronales des cotisations d'assurance vieillesse, transposée par décret en 2014 aux régimes de la SNCF et de la RATP.

La solidarité nationale finance deux tiers des prestations de ces onze régimes spéciaux. S'il est logique que l'État accompagne l'extinction des régimes fermés de même que celui des marins, dont la pénibilité appelle un traitement différencié, il est indispensable de poursuivre la stratégie mise en œuvre en 2008 d'alignement progressif des paramètres des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP sur ceux de la fonction publique.

L'année 2015 est marquée par l'expiration de la première convention d'objectifs et de gestion (COG) liant l'État à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), qui gère le régime des marins. C'est pourquoi j'ai décidé cette année de consacrer l'essentiel de mon rapport à ce régime.

La COG 2012-2015, signée à la suite de la clarification du statut de l'ENIM en 2010, devenu uniquement un établissement public administratif et non plus également un service d'administration inutile, l'a mieux, selon son directeur général, ancré dans le monde de la protection sociale. L'ENIM a amélioré sa gestion et redressé la qualité du service rendu aux assurés.

Le régime des marins, créé sous Louis XIV, trouve sa légitimité dans la spécificité de la carrière maritime, dangereuse et pénible. Il compte, en 2014, 114 649 pensionnés pour 30 415 actifs-cotisants, soit un ratio démographique de 0,26, contre 1,3 pour le régime général. La branche vieillesse de l'ENIM versera en 2016 1 milliard d'euros de prestations mais ne recouvrera que 112 millions d'euros de cotisations. La subvention de l'État, qui ne concerne que la branche vieillesse de l'ENIM, s'élève donc en 2016 à 825 millions d'euros soit 78,9 % des produits du régime. Bien qu'ayant bondi depuis 2006 de 17 % pour des raisons démographiques, elle est en recul depuis le pic atteint en 2012 de 856 millions d'euros (- 3,7 % en 2016).

Les spécificités du métier de marin justifient des particularités en matière de prestations et de cotisations, dont les règles n'ont pas été affectées par les réformes de 2010 et de 2014. L'âge légal d'ouverture des droits demeure ainsi à 55 ans lorsque la carrière maritime accomplie représente au moins 15 ans de service. L'âge moyen de départ effectif est toutefois de 58,6 ans en 2014 en raison du nombre important de marins validant des pensions spéciales, c'est-à-dire celles subordonnées au versement de la pension d'un autre régime. Les affiliés de l'ENIM sont à 80 % des polypensionnés, ce qui explique que le régime des marins soit qualifié de régime de passage.

Le système de cotisations, éminemment complexe, reste l'une de ses principales spécificités. Dans son rapport d'information de juillet 2013 pour la commission des finances, Francis Delattre avait préconisé de simplifier et d'assouplir la grille de salaires forfaitaires par catégorie, de réduire le nombre de taux de contributions patronales applicables aux armateurs et de rationaliser les dispositifs d'exonération de charges sociales. Je regrette que ces recommandations n'aient pu être mises en œuvre, même si des simplifications ponctuelles ont été opérées. La réforme catégorielle demeure pourtant un enjeu d'avenir car l'attractivité du régime pour les armateurs, propriétaires et employeurs en dépend.

L'ENIM a pourtant réduit ses frais de gestion, tout en plaçant au cœur de son activité les enjeux du contrôle interne et de la lutte contre la fraude. L'organigramme a été refondu afin de mieux correspondre aux standards des caisses de sécurité sociale. Les effectifs ont été réduits de 10 % depuis 2007. Les effets de cette baisse ne se font sentir que depuis 2012 car le remplacement des fonctionnaires par des agents contractuels à la rémunération moyenne plus élevée avait, dans un premier temps, augmenté les dépenses de personnel.

Le déménagement du siège de l'ENIM à Périgny, à côté de La Rochelle est allé de pair avec le repositionnement de l'opérateur en tant qu'organisme de protection sociale : les deux tiers des effectifs parisiens de l'ENIM ne l'ayant pas suivi, des nouveaux collaborateurs venus d'autres caisses de sécurité sociale ont apporté une véritable expertise métier.

La coopération avec les autres régimes de protection sociale, axe fort de la COG, a également été renforcée. L'adossement du système d'information de l'ENIM à celui de la Caisse nationale d'assurance maladie est intervenu en 2008 et les représentants de l'ENIM m'ont assuré que les nombreux problèmes rencontrés appartenaient désormais au passé. Un rapprochement avec l'Acoss a été opéré pour doter l'ENIM de l'outil de gestion du recouvrement des cotisations et des contributions utilisé dans les Urssaf.

La rationalisation de l'implantation géographique des différents sites de l'ENIM, dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2011-2015, a permis la fermeture du centre de Bordeaux et préparé la cession, à plus ou moins long terme, de cinq des neuf hôtels des gens de mer, au Havre, à Dunkerque, à Concarneau, à La Rochelle et à Boulogne-sur-Mer. Les résultats semblent au rendez-vous. D'après l'ENIM, depuis 2012, les frais de gestion auraient été réduits de près de 13 % pour revenir à 28 millions d'euros en 2014, contre 33 millions d'euros en 2012. Les frais informatiques ont baissé de près de 50 % et les frais de personnel de plus de 7 %.

C'est dans ce contexte que s'ouvrent les travaux préparatoires à la COG 2016-2020. La négociation entre l'État et l'ENIM devrait intervenir au cours du premier trimestre 2016, et sa validation par le conseil d'administration avant l'été. Alors que nos finances publiques demeurent contraintes, des efforts supplémentaires seront à accomplir. Comme le montre le projet annuel de performance de la mission « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de finances pour 2016, le coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite à l'ENIM s'élèvera encore en 2016 à 800 euros, contre 879 euros en 2013. Il reste très éloigné des standards du régime général et même des principaux régimes spéciaux – une primo-liquidation coûte par exemple 365 euros à la RATP. Même si ces chiffres ne peuvent pas être directement comparés, ils donnent une idée du coût de gestion de ce régime spécial.

Le déménagement du siège à Périgny, dans un site en location, continue d'entraîner des coûts d'occupation en hausse puisqu'ils ont plus que doublé par rapport à la situation dans l'ancien site parisien. En 2010, cette décision a davantage relevé d'une logique d'aménagement du territoire que d'un souci de réduire les dépenses de gestion. Une renégociation du bail, qui coûte 420 000 euros par an, est toutefois envisagée en 2016.

L'éloignement du siège de ses trois sites de production, Saint-Malo, Lorient et Paimpol, continue d'affecter le pilotage et les coûts de fonctionnement, rendant difficiles certaines mutualisations. La COG 2020 devra être ambitieuse en matière de politique immobilière. La remise en cause de l'éclatement en plusieurs sites ne doit pas être un tabou, même si elle soulève des questions d'emploi dans nos territoires.

Je salue donc les efforts accomplis depuis cinq ans par le régime des marins. La nouvelle gouvernance favorisée par la COG montre que des progrès sont possibles. L'acceptation par nos concitoyens de l'existence de ce régime spécial est à la clé. Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission pour l'année 2016, assortie cette année encore, de réserves concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP, trop éloignées du droit commun.

M. Jean-Pierre Godefroy. – *Ancien membre du conseil d'administration de l'ENIM, je regrette son départ de la place de Fontenoy à Paris, où il était propriétaire... Ce n'est sans doute pas de bonne gestion. Reste que les marins sont très attachés à ce régime créé par Colbert, le premier en France à avoir reposé sur un principe de solidarité.*

M. Jean-Louis Tourenne. – *En matière de relocalisation d'administrations publiques, le problème n'est pas celui du coût, mais de savoir qui le supporte. Membre de la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes (AAI), j'ai constaté que celles-ci étaient concentrées à Paris, attirant de ce fait du personnel de la région parisienne, mais où l'immobilier est très cher. Les intelligences sont pourtant aussi nombreuses en province... Bref, il ne faut pas regarder ce sujet par le petit bout de la lorgnette.*

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – *La politique immobilière de l'État est une fonction stratégique. Brader son patrimoine pour faire rentrer 500 ou 600 millions d'euros par an n'est pas faire preuve de vision de long terme. Aménager le territoire est une chose, rationaliser sa gestion en est une autre ; en l'espèce, l'ENIM dispose encore de quatre implantations ! Un gros travail a été mené depuis 2005 sur la politique immobilière de l'État, qu'il faudrait sans doute approfondir. Souscrire des baux à des loyers prohibitifs n'est guère opportun de la part de l'État, qui a vocation, par définition, à les payer éternellement...*

Mme Karine Claireaux. – L'essentiel reste l'équilibre financier du régime lui-même : 115 000 pensionnés pour 30 000 cotisants, c'est faible. Mais il faut voir aussi que des retraités ayant travaillé toute leur vie ne touchent que 300 ou 400 euros de pension par mois. Certains marins-pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon ont commencé à travailler à 16 ans et travaillent encore à 70 ans passés pour joindre les deux bouts...

M. Alain Milon, président. – Nous consacrons la quasi-totalité de notre débat à un régime qui ne consomme que 13 % des crédits de la mission. Celle-ci concerne aussi d'autres régimes qui ne vivent en réalité que des subventions de l'État.

Mme Karine Claireaux. – Certes, mais la France a la deuxième façade maritime au monde. Si l'on veut rester présent sur toutes les mers de la planète, dotons-nous d'un régime attractif et intelligent.

Mme Agnès Canayer, rapporteure pour avis. – J'ai axé mon rapport sur le régime des marins en raison de l'actualité. Outre la signature prochaine de la nouvelle COG, le PLFSS pour 2016 comporte des dispositions concernant les marins, qui font débat.

N'opposons pas rationalisation de la gestion et aménagement du territoire. En l'espèce, le déménagement de l'ENIM obéissait à la seconde logique, mais cela n'excluait nullement une meilleure gestion de l'établissement. Reste que les loyers atteignent à Périgny des montants très élevés.

Nous gagnerions sans doute à progresser dans la réforme catégorielle des marins, comme le proposait Francis Delattre dans son rapport.

M. Olivier Cadic. – Où en est-on, justement, sur l'unification des régimes de retraite ? Une orientation, en 2008, proposait d'aller dans ce sens...

Mme Agnès Canayer, rapporteure pour avis. – Pour la SNCF et la RATP, les choses évoluent doucement, peut-être trop. La spécificité du régime des marins – la grille de salaires forfaitaires par catégorie – est justifiée historiquement ; cela n'exclut toutefois pas d'engager toutes les convergences possibles avec le régime général.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Établissement national des invalides de la marine (ENIM)

- M. Patrick Quinqueton, Président
- M. Philippe Illionnet, Directeur