

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, 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 Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Émery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Évelyne Yonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. COUVRANT UN CHAMP RESTREINT DES DÉPENSES DU SYSTÈME DE RETRAITES, CETTE MISSION VOIT SES CRÉDITS DIMINUER EN 2017	11
A. LES RÉGIMES SPÉCIAUX CONCERNÉS PAR CETTE MISSION REPRÉSENTENT UNE PART TRÈS FAIBLE DES DÉPENSES DE RETRAITES EN FRANCE.....	11
1. <i>Une faible part des dépenses de retraite</i>	11
2. <i>Une part seulement des concours financiers de l'État aux régimes spéciaux</i>	13
B. LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUENT DE 1,06 % EN 2017	14
1. <i>Onze régimes spéciaux aux profils très divers mais dont les ratios démographiques se dégradent continument.....</i>	14
2. <i>En 2017, les crédits de la mission diminuent de 1,06 % par rapport à 2016.</i>	17
II. LE PROGRAMME 198 CONSACRÉ AUX RÉGIMES DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES, SERA EN LÉGÈRE HAUSSE EN 2017	20
A. LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION ABONDE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF.....	20
1. <i>La subvention d'équilibre de l'État représente les deux tiers des ressources du régime de retraite de la SNCF.....</i>	20
2. <i>1^{er} janvier 2017 : entrée en vigueur de la réforme des retraites... de 2010, acte I</i>	22
B. EN 2017, NOUVELLE HAUSSE DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP	22
1. <i>La poursuite d'une situation préoccupante : un plus fort dynamisme des prestations que des cotisations</i>	22
2. <i>1^{er} janvier 2017 : entrée en vigueur de la réforme des retraites... de 2010, acte II.....</i>	24
C. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME 198	25
III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 197 RELATIF AU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS EN BAISSÉ EN 2017 POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE	27
A. LE POIDS TOUJOURS CONSÉQUENT DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT DANS LA COMPTABILITÉ DU RÉGIME DES MARINS.....	27
B. LA COG 2016-2020 N'EST TOUJOURS PAS SIGNÉE	28
IV. LES AUTRES RÉGIMES SPÉCIAUX FERMÉS ET EN VOIE D'EXTINCTION (PROGRAMME 195)	30
A. LE RÉGIME DES MINES, DEUXIÈME DÉPENSE LA PLUS IMPORTANTE DE LA MISSION.....	30
1. <i>Rappel sur les conditions de départ à la retraite.....</i>	30
2. <i>Le montant de la subvention d'équilibre au régime des marins diminuera en 2017 de 6 %</i>	31
B. LES AUTRES RÉGIMES	32
EXAMEN EN COMMISSION.....	35

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mercredi 16 novembre 2016**, 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 2017**.

Le rapporteur pour avis a rappelé que cette mission regroupe les subventions d'équilibre que l'État verse à onze régimes spéciaux de retraite, qui se caractérisent par un fort déséquilibre démographique. Le nombre de leurs pensionnés, en constante diminution, s'élève **en 2016 à 695 500 contre 721 000 en 2015**. Ces régimes versent chaque année environ 9 milliards d'euros de prestations, soit 3 % de l'ensemble des dépenses des régimes de retraite de base et complémentaire en France (300 milliards d'euros en 2014).

Pour la troisième année consécutive après le pic atteint en 2014 (6,51 milliards d'euros), **les crédits de la mission diminueront en 2017 pour atteindre 6,25 milliards d'euros (-1,06 % par rapport à 2016)**. Cette évolution résulte d'une part de la baisse du nombre de pensionnés au sein des régimes spéciaux et d'autre part de la faiblesse de l'inflation qui explique une absence de revalorisation des pensions au 1^{er} octobre 2016.

L'année 2017 sera marquée par l'entrée en vigueur du recul de deux ans de l'âge minimum de départ à la retraite dans les régimes de la SNCF et de la RATP, prévu par la réforme des retraites de 2010. Malgré cette convergence, les règles des âges de départ demeurent très éloignées du droit commun. Aussi, solliciter la solidarité nationale à hauteur de 3,9 milliards d'euros (montant cumulé des subventions d'équilibre aux deux régimes) pour équilibrer ces régimes apparaît plus que jamais contestable alors que nos concitoyens vont devoir poursuivre les efforts entrepris depuis plusieurs années pour sauvegarder notre système de retraites.

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 2017, assorti toutefois d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP.

Mesdames, Messieurs,

Pour la troisième année consécutive après un pic en 2014 (6,5 milliards d'euros), les crédits de la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » seront **en diminution** en 2017 et **atteindront 6,3 milliards d'euros** (- 1,06 % par rapport à 2016). Ils correspondent aux subventions d'équilibre que l'État verse à **onze régimes spéciaux de retraite** comptant en 2015 **695 500 pensionnés**.

Parmi ces onze régimes, quatre sont d'une importance significative pour nos finances publiques : le régime de la SNCF, le régime des mines, le régime des marins et celui de la RATP. Huit d'entre eux sont des régimes fermés, c'est-à-dire qu'ils n'accueillent plus de nouveaux pensionnés. Enfin, six de ces régimes 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 **4,05 milliards d'euros**, il représente à lui seul **64,8 %** des crédits de la mission en 2017 ;

- 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 **828 millions euros** dans le projet de loi de finances pour 2017, il représente **13,3 %** 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 **1,37 milliard d'euros** soit **21,9 %** des crédits de la mission en 2016.

L'ensemble de ces régimes spéciaux qui sont, pour la plupart, anciens et antérieurs à la création de la sécurité sociale¹, se caractérisent par un fort **déséquilibre démographique**, ce qui explique **leur déficit structurel justifiant l'intervention de l'État**.

La diminution des crédits de la mission résulte, comme l'année dernière, d'une **conjoncture favorable** liée à la faiblesse de l'inflation qui induit une revalorisation quasi nulle des pensions. Par ailleurs, les régimes fermés voient logiquement leurs effectifs de pensionnés diminuer et donc leur volume de prestations versées décliner.

Il convient également de souligner les efforts engagés par ces régimes pour diminuer leurs coûts de gestion même si, par nature, le coût moyen d'une primo liquidation de retraite au sein d'un régime spécial dépasse très largement celui ayant cours au sein du régime général.

L'année 2017 devrait marquer une étape dans la convergence des régimes de la SNCF et de la RATP avec les régimes de retraite des fonctionnaires de l'État. C'est en effet à partir du 1^{er} janvier prochain que la réforme des retraites de 2010, qui avait relevé de deux ans l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite, va commencer à s'appliquer dans ces deux régimes selon des règles que rappellera ce rapport.

Toutefois, et conformément à sa position constante depuis trois ans, votre rapporteur pour avis considère que **solliciter la solidarité nationale pour financer ces régimes présentant des avantages vieillesse qui demeurent exorbitant du droit commun n'est pas sans poser un problème d'équité**. Alors que l'âge de départ à la retraite pour les mécaniciens (personnels roulants) de la SNCF et de la RATP demeurera à 52 ans même après la réforme, ces régimes nécessiteront cette année encore le versement de subventions d'équilibre représentant **un montant cumulé de plus de 3,9 milliards d'euros, soit plus de 60 % des crédits de cette mission**.

Votre commission a donc émis une réserve à l'avis favorable qu'elle a donné au vote des crédits de cette mission.

Après avoir resitué, dans l'ensemble des dépenses du système de retraites, les 9,1 milliards d'euros de dépenses relevant des onze régimes spéciaux couverts par cette mission, votre rapporteur pour avis détaillera l'affectation des crédits de la mission et présentera la situation financière des différents régimes subventionnés par l'État.

¹ La création du régime des marins remonte par exemple au règne de Louis XIV, celui des mineurs à la fin du XIX^e siècle...

**Les crédits de la mission
« Régimes sociaux et de retraite » pour 2017
en un clin d'œil**

Programmes	Crédits de paiement <i>(en euros)</i>	Variation 2017/2016
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 049 096 778	+ 0,24 %
Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 253 096 778	+ 1,18 %
Régime de retraite du personnel de la RATP	680 600 000	+ 4,28 %
Autres régimes	115 400 000	- 32,75 %
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	828 190 724	+ 0,36 %
Pensions de retraite des marins	828 190 724	+ 0,36 %
Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers	1 375 745 306	- 5,56 %
Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	1 215 715 400	- 6,02 %
Régime de retraite de la Seita	157 537 690	- 1,86 %
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	0	-
Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	2 242 216	- 7,43 %
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	250 000	- 10,71 %
Total mission « Régimes sociaux et de retraite »	6 253 032 808	- 1,06 %

Source : Projets annuels de performances annexés aux PLF pour 2017

I. COUVRANT UN CHAMP RESTREINT DES DÉPENSES DU SYSTÈME DE RETRAITES, CETTE MISSION VOIT SES CRÉDITS DIMINUER EN 2017

A. LES RÉGIMES SPÉCIAUX CONCERNÉS PAR CETTE MISSION REPRÉSENTENT UNE PART TRÈS FAIBLE DES DÉPENSES DE RETRAITES EN FRANCE

La mission « *Régimes sociaux et de retraite* » vient combler le déficit de onze régimes spéciaux de retraite dont les caractéristiques sont très variées. **Ces derniers versent des prestations de retraite de base et complémentaire pour un montant d'environ 9,1 milliards d'euros par an.** Ils correspondent donc non seulement à une part très limitée des dépenses du système de retraites mais ne couvrent pas non plus l'ensemble des régimes spéciaux de retraite.

1. Une faible part des dépenses de retraite

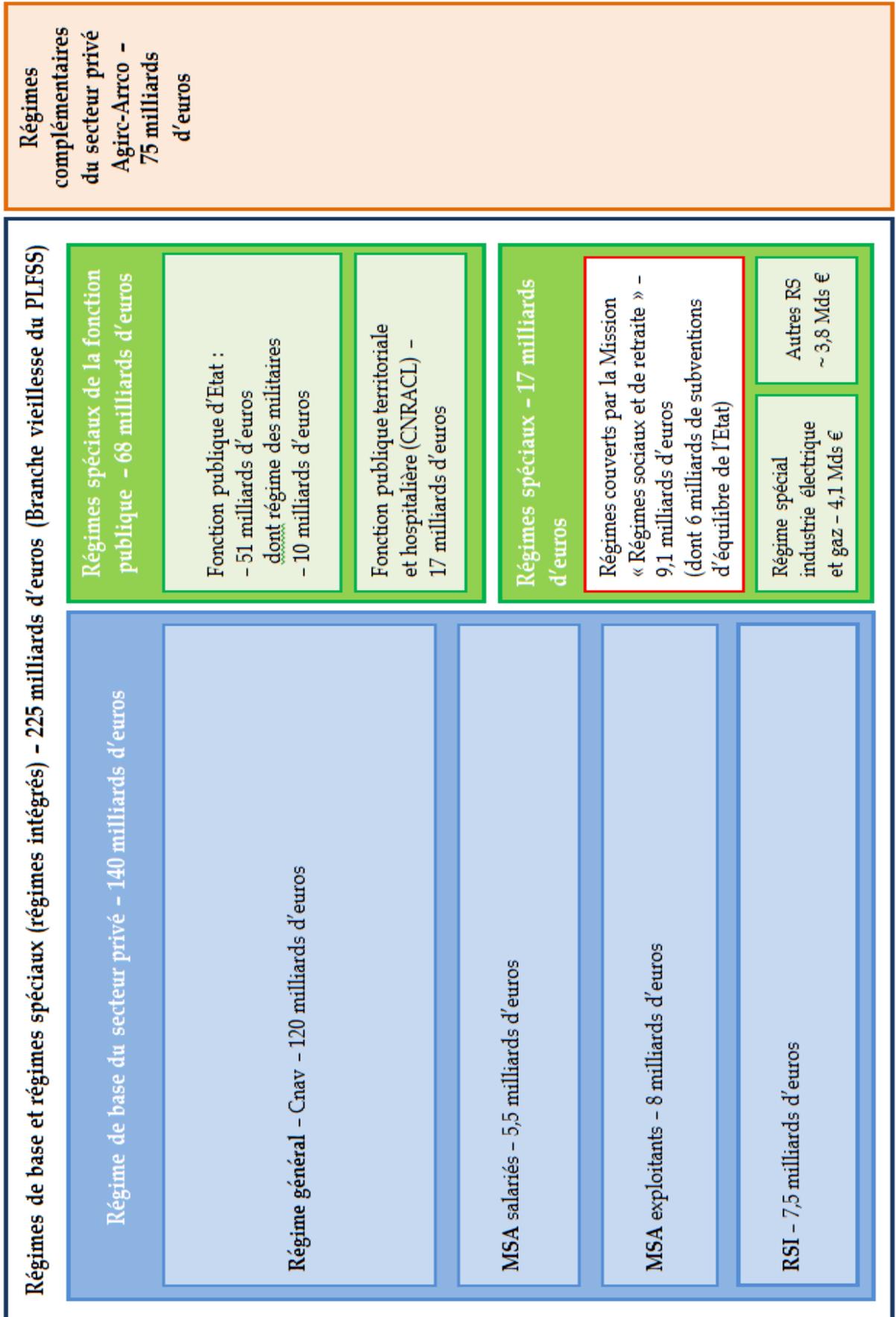
En 2014, les dépenses concernant le risque « vieillesse-survie » en France s'élèvent à 313,4 milliards d'euros.

Ce montant, que l'on retrouve dans les *Comptes de la protection sociale*¹, recouvre l'ensemble des dépenses publiques et privées qui financent, dans un cadre de solidarité nationale, le coût engendré par le risque vieillesse. Cette approche, centrée sur la notion de couverture solidaire d'un risque et qui est par ailleurs le périmètre retenu par Eurostat pour suivre le coût de la prise en charge de ces risques entre les différents pays européens, permet les comparaisons internationales.

Le risque « vieillesse-survie » couvre d'une part, les dépenses liées à la retraite et aux besoins liés à l'avancée dans l'âge et d'autre part, ceux résultant de la disparition d'un membre de la famille (conjoint principalement). Il prend donc en compte à la fois les dépenses de pensions de retraite, celles liées à la solidarité envers les retraités les moins favorisés (minimum vieillesse) ainsi que les dépenses liées à la perte d'autonomie (allocation de perte d'autonomie).

¹ *La protection sociale en France et en Europe en 2014*, Drees, juin 2016. Au sens des comptes de la protection sociale, il existe six risques principaux : outre le risque « vieillesse-survie », on compte également les risques santé (maladie, invalidité, accident du travail), maternité-famille (allocations familiales, congés parentaux, frais médicaux liés à la maternité), emploi (indemnisation du chômage, insertion professionnelle), logement (aides au logement) et pauvreté exclusion (versement du revenu de solidarité active).

Systèmes de retraites en France : 300 milliards d'euros de dépenses (2014)



Sur ces 313,3 milliards d'euros, 8,3 milliards d'euros sont versés au titre de la prise en charge de la perte d'autonomie et 7,1 milliards d'euros correspondent à des prestations versées par les mutuelles ou institutions de prévoyance ou par des régimes directs d'employeurs.

Les dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et complémentaires de retraite représentent donc un montant d'environ 300 milliards d'euros. C'est le périmètre des dépenses d'assurance vieillesse relevant des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Comme le montre le schéma ci-contre, les **régimes spéciaux de retraite** dont ceux de la fonction publique représentent, **85 milliards d'euros, de dépenses soit 28,3 % des dépenses totales** du système. Les régimes spéciaux autres que ceux des fonctionnaires versent **17 milliards d'euros de prestations** (5,7 %) et ceux couverts par les régimes concernés par la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » **9,1 milliards d'euros** (environ 3 %).

2. Une part seulement des concours financiers de l'État aux régimes spéciaux

Outre le financement des pensions des fonctionnaires civils et militaires qui relève du compte d'affectation spéciale (CAS) « *Pensions* », le budget de l'État finance **des subventions d'équilibre à des régimes spéciaux d'assurance vieillesse** en déficit structurel.

La mission « *Régimes sociaux et de retraite* » couvre la quasi-totalité de ces transferts de l'État mais un certain nombre de concours versés à d'autres régimes relèvent toutefois d'autres missions. Il en est ainsi de :

- la subvention au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)¹, versée par les ministères employant des ouvriers de l'État et retracée dans le programme 742 au sein du CAS « *Pensions* », pour un montant total de **1,3 milliard d'euros** en 2017 ;

- la subvention à la Caisse nationale de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris, inscrite au programme 131 « *Création* » de la mission « *Culture* », pour un montant de **14,2 millions d'euros** en 2017 ;

- la subvention à la Caisse de retraite du personnel de la Comédie française (CRPCF), relevant également de ce même programme 131, pour un montant de **3,5 millions d'euros** en 2017 ;

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

- la prise en charge des pensions servies pour le compte de l'Etat par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg) aux agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de l'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie, inscrite au programme 174 « Energie, climat et après-mines » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables », pour un montant de **9,3 millions d'euros** en 2017 ;

- la prise en charge des prestations à caractère social (préretraites, aides au logement, indemnités logement) servies aux anciens mineurs et à leurs conjoints par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) est inscrite sur le même programme 174, pour un montant de **386 millions d'euros** en 2017.

Il convient enfin de rappeler que la Cnieg, qui assure la gestion du régime spécial des électriciens et gaziers, est équilibrée au moyen du prélèvement sur les factures d'énergie de la **contribution tarifaire d'acheminement (CTA)** pour un montant de recettes de **1,4 milliard d'euros** en 2017.

B. LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUENT DE 1,06 % EN 2017

1. Onze régimes spéciaux aux profils très divers mais dont les ratios démographiques se dégradent continument

Parmi les onze régimes couverts par la mission, huit sont des régimes fermés, qui n'accueillent plus de nouveaux affiliés.

Le tableau ci-contre fait état du nombre de pensionnés et de cotisants et met en relation les charges que représentent les prestations d'assurance vieillesse que verseront ces régimes en 2017 et la subvention d'équilibre qu'ils percevront de l'État.

Cette année, votre rapporteur pour avis remarque que **le régime de la Seita** est sur le point de perdre ses derniers cotisants et de rejoindre la liste des six régimes ne comptant plus d'ores et déjà le moindre cotisant : le régime des réseaux des chemins de fer secondaire, celui des chemins de fer d'Afrique du Nord du Niger-Méditerranée, le régime des transports urbains tunisiens et marocains, le régime des chemins de fer franco-éthiopiens, le régime des régies ferroviaires d'outre-mer et enfin le régime de l'ORTF.

**Régimes d'assurance vieillesse financés
par la mission « Régimes sociaux et de retraite »**

Charges prévisionnelles en millions d'euros pour 2017

Régimes	Nombre de pensionnés	Nombre de cotisants	Charges vieillesse	Subvention de l'État	Variation 2017/2016
Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »					
Caisse de retraite du personnel de la SNCF	257 191	150 015	5 272	3 253,1	+ 1,2 %
Caisse de retraites du personnel de la RATP	48 972	42 574	1 161	680,6	+ 4,3 %
Réseaux des chemins de fer secondaires	77	-	0,024	0,024	- 36,2 %
Chemins de fer d'Afrique du Nord du Niger-Méditerranée	4 561	-	33,5	33,5	- 9,2 %
Transports urbains tunisiens et marocains	74	-	0,425	0,425	- 12,7 %
Chemins de fer franco-éthiopien	11	-	0,053	0,053	- 5,4 %
Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »					
Établissement national des invalides de la marine	111 441	30 074	1 057	828,2	+ 0,4 %
Programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »					
Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines	263 716	1 831	1 484	1 215,7	- 6 %
Régime de retraite de la Seita	9 294	18	158	157,53	- 1,86 %
Régies ferroviaires d'outre-mer	130	-	2,2	2,2	- 7,43 %
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	102	-	0,25	0,25	- 10,7 %
Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	-	-	-	-	-

Sources : Les données relatives aux effectifs et aux charges des régimes correspondent aux chiffres prévisionnels pour 2017 présentés dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2016. Les montants pour la subvention de l'État aux régimes sont ceux contenus dans le projet annuel de performances annexé au PLF pour 2017.

Le ratio démographique de ces régimes est fortement dégradé. Alors qu'il atteint 1,27 en 2015 dans le régime général et 0,88 dans la fonction publique d'État, il s'élève à 0,88 à la RATP, 0,67 à la SNCF, 0,27 dans le régime des marins et 0,01 au sein des régimes des mines et de la Seita.

Ce **ratio devrait toutefois s'améliorer progressivement à la SNCF** du fait d'une part, de la diminution du nombre de pensionnés à partir de 2020 et d'autre part, du maintien du nombre de cotisants.

À l'inverse à la RATP, il devrait continuer de se dégrader jusqu'en 2020, ce qui pourrait faire passer la subvention d'équilibre de l'État de 680 millions d'euros en 2017 à près de **800 millions d'euros** à cette échéance.

La détermination des montants des subventions s'effectue au regard des comptes de résultats 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 :

**Évolution du rapport cotisations/prestations
dans les quatre principaux régimes de retraite subventionnés**

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
SNCF					
Cotisations	1 982,1	2 047,6	2 118	2 080	2 029
Prestations*	5 313,2	5 390,4	5 314,9	5 299	5 283
Cotisations / prestations	37,3 %	38,0 %	40,0 %	39 %	38,4 %
RATP					
Cotisations	446,8	445,7	465,1	473	484
Prestations	1 042,8	1 086,0	1 109,0	1 127	1 165
Cotisations / prestations	42,8 %	41,0 %	41,9 %	42,0 %	41,5 %
Marins					
Cotisations	153,2	115,0	115,0	113,0	**
Prestations	1 100,2	1 112,6	1 099,6	1 087,5	**
Cotisations / prestations	13,9 %	10,3 %	10,5 %	10,4 %	**
Mines					
Cotisations	18,9	16,3	14,9	12,1	11,2
Prestations	1 683,7	1 712,0	1 646,5	1 552,4	1 488,9
Cotisations / prestations	1,1 %	1,0 %	0,9 %	0,8 %	0,75 %

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

**Le budget initial de l'Enim, présenté dans le projet annuel de performance annexé au PLF pour 2017, ne distingue pas cette année les comptes de l'assurance vieillesse de ceux de l'assurance maladie. La comparaison avec les exercices précédents est donc impossible.

Source : Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2017

Alors que le rapport entre les cotisations et les prestations au sein du régime de la SNCF progressait favorablement entre 2012 et 2015, il se dégrade à nouveau depuis 2016 et s'établira en 2017 à 38,4 %.

Il en est ainsi des autres régimes.

2. En 2017, les crédits de la mission diminuent de 1,06 % par rapport à 2016.

Alors que le projet de loi de finances pour 2016 prévoyait une hausse des crédits de la mission en 2017 à hauteur de 6,4 milliards d'euros, le présent PLF fixe finalement le niveau total des subventions d'équilibre à **6,25 milliards d'euros en 2017**.

Il s'agit de la **troisième année consécutive de diminution des crédits** depuis le pic atteint par la mission en 2014 (6,51 milliards d'euros).

**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 milliards d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4,49	4,98	5,41	5,09	5,62	6,13	6,34	6,44	6,51	6,45	6,32	6,25

Source : Lois de règlement jusqu'à 2015, projet annuel de performances annexé au PLF pour 2017 par la suite

Après avoir bondi de 46 % entre 2006 et 2014, les crédits de la mission **devraient diminuer de 4 % entre 2014 et 2017**.

En 2017, la diminution des crédits, moins forte que celle enregistrée entre 2015 et 2016 (-1,45 %), résulte principalement de deux facteurs :

- la **baisse des effectifs**, en particulier dans les régimes fermés, qui sont passés pour la mission de **739 000 en 2013 à 721 000 en 2014 puis à 695 000 en 2015** ;

- la **faiblesse de l'inflation en 2016**, qui a conduit le Gouvernement à ne pas revaloriser les pensions au 1^{er} octobre 2016¹. Cette décision limitera les dépenses de prestations en 2017. La remontée progressive de l'inflation dans le courant de l'année 2017 devrait justifier, d'après les informations communiquées lors de la présentation du PLFSS pour 2017, **une revalorisation de 0,6 % au 1^{er} octobre 2017**. Son effet pèsera cependant plus sur les dépenses de l'année 2018 que sur celles de 2017.

Des **efforts d'économies de gestion** entrepris par les régimes permettent également une diminution de leurs dépenses.

¹ Les règles de revalorisation ont été modifiées par la LFSS pour 2016 : les pensions ne sont désormais plus revalorisées à partir d'une prévision d'inflation pour l'année en cours (corrigée de l'erreur de prévision au titre de l'année précédente) mais sur la base de l'inflation constatée entre le mois d'août de l'année n-1 et le mois de juillet de l'année n.

Evolution des dépenses de gestion des principaux régimes spéciaux de retraite

		2013	2014	2015	Prévision 2016	Cible 2017
SNCF	Coûts de gestion	23,6	22,5	22,9	23,1	< 23,8
	Ratio*	0,44	0,42	0,43	0,43	< 0,43
RATP	Coûts de gestion	5,59	5,54	5,80	6,45	< 6,453
	Ratio*	0,54	0,53	0,55	0,59	< 0,56
ENIM	Coûts de gestion	9,2	8,9	8,8	9,4	9,0
	Ratio*	0,84	0,81	0,82	0,89	0,84
Mines**	Coûts de gestion	21,0	20,5	19,8	19,0	18,3
	Ratio*	1,25	1,27	1,27	1,26	1,23
SEITA***	Coûts de gestion	0,34	0,30	0,27	0,27	0,34
	Ratio*	0,20	0,18	0,16	0,17	0,20

* Ratio : dépenses de gestions pour un euro de prestations versées

** Rémunération versée à la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion

*** Rémunération versée à l'Association pour la prévoyance collective pour la gestion

Source : Rapport annuel de performances de la mission « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de finances pour 2016

Comme le montre le tableau ci-dessus établi par la commission des finances du Sénat, les coûts de gestion diminuent globalement dans les principaux régimes de la mission à l'exception de la SNCF et de la RATP.

Ces baisses des coûts, décidées dans le cadre de conventions d'objectifs et de gestion (COG) liant l'État à ces régimes, n'entraînent toutefois pas de diminution significative des coûts unitaires de gestion d'une primo-liquidation de retraites. Ce coût est l'un des indicateurs de performances présentés dans le projet annuel de performance.

Coût unitaire d'une primo liquidation de pensions (tous droits)

(en euros)

SNCF			RATP			Enim			Mines			SEITA		
2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
347	316	299	421	393	365	841	797	800	175	177	179	328	328	329

Source : Commission des affaires sociales d'après PAP 2017

Interrogée par votre rapporteur, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnav) souligne la difficulté à comparer le coût d'une primo-liquidation au sein des régimes spéciaux avec celui enregistré au sein du régime général. Ce dernier est en effet chargé de missions qui lui sont spécifiques telles que le recouvrement des cotisations ou la reconstitution des carrières au profit de l'ensemble des régimes. Le coût de ces missions est intégré dans les charges de fonctionnement de la Cnav, ce qui rend impossible la comparaison avec les régimes spéciaux.

Il apparaît toutefois que la persistance de régimes spéciaux, gérant une population restreinte, empêche les économies d'échelle et augmente les frais de gestion de l'ensemble du système de retraites en France.

Votre rapporteur invite le Gouvernement et la direction de la Cnav, lors de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion du régime général de l'assurance vieillesse, à élaborer un indicateur correspondant au coût d'une primo-liquidation au sein du régime général dans le seul périmètre des tâches réalisées par les régimes spéciaux et ce pour différents profils de carrière.

Cet indicateur devrait permettre de documenter l'écart de coûts dans la liquidation d'une retraite. Le coût d'une primo liquidation est toutefois un indicateur à manier avec prudence : il reste en effet très fortement corrélé au nombre de retraites liquidées au cours d'une année, nombre qui peut varier significativement d'une année sur l'autre.

II. LE PROGRAMME 198 CONSACRÉ AUX RÉGIMES DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES, SERA EN LÉGÈRE HAUSSE EN 2017

A. LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION ABONDE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF

1. La subvention d'équilibre de l'État représente les deux tiers des ressources du régime de retraite de la SNCF

Créé en 1909, le régime de retraite des agents de la SNCF est géré depuis 2007 par la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF).

La subvention d'équilibre de l'État pour le régime de la SNCF s'élèvera en 2017 à **3,25 milliards d'euros** contre 3,22 milliards d'euros en 2016 soit **une progression de 1,18 %**. Elle représentera encore en 2017 les deux tiers des recettes de la CPRP SNCF comme le montre le tableau suivant.

Compte de résultat de la CPRP SNCF

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	LFI 2016	PLF 2017		LFI 2016	PLF 2017
Pensions	5 265	5 254	Cotisations	2 080	2 029
Gestion administrative	23	24	Produits financiers et divers	1,1	0,5
Compensations	10	4	Compensations	0,0	0,0
Allocation supplémentaire vieillesse et invalidité (ASVI)	0,5	0,4	Contribution ASVI	0,5	0,4
Charges financières	0,5	0,2	Subvention de l'État	3 216	3 253
Total des charges	5 299	5 283	Total des produits	5 299	5 283

Source : Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2017

D'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2016¹, les prestations vieillesse devraient reculer en 2017 comme en 2016 en raison de la diminution des droits dérivés. De même, les dépenses devraient décroître par l'effet combiné d'une baisse des effectifs (- 0,6 % en 2017) de pensionnés et d'une faible revalorisation des pensions (+ 0,2 %, qui n'interviendra qu'au 1^{er} octobre).

Depuis cette année, les pensions sont désormais versées tous les mois et non plus tous les trimestres, ce qui permettra une économie estimée à 13 millions d'euros en 2017. En effet, lors du décès d'un assuré, les sommes versées au titre de périodes postérieures au décès ne donnaient pas lieu à restitution au régime.

Les recettes profitent actuellement des hausses de taux de cotisation vieillesse (voir tableau *infra*), décidées lors de la réforme des retraites de 2014² qui permettent de compenser la baisse du nombre de cotisants (- 0,95 % en 2016 et - 1,2 % en 2017).

Taux de cotisation de la branche vieillesse du régime de la SNCF

	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de cotisations salariales	7,85 %	8,05 %	8,15 %	8,20 %	8,52 %
Taux de cotisations patronales	34,46 %	35,18 %	35,58 %	35,84 %	35,67 %
<i>Dont taux T1³</i>	23,11 %	23,60 %	23,86 % <i>prév.</i>	24,03 %	23,82 %
<i>Dont taux T2⁴</i>	11,35 %	11,58 %	11,72 %	11,81 %	11,85 %

Source : DSS/SDEFP/6A et CPRPSNCF

¹ Votre rapporteur constate cette année encore des différences significatives entre les prévisions de dépenses et de recettes pour 2017 présentées dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, publié en septembre 2016, et le projet annuel de performance de la mission, rendu disponible dans le courant du mois d'octobre. La CCSS prévoit ainsi en 2017 une subvention d'équilibre de l'État de 3,22 milliards d'euros, en diminution de - 1,7 % par rapport à 2016 (3,24 milliards d'euros), soit une évolution opposée à celle présentée dans le projet de loi de finances...

² Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites étendue par décret au régime de la SNCF.

³ Le taux T1 est déterminé de façon à couvrir le montant qui serait dû si les salariés relevaient du régime général et des régimes de retraite complémentaire obligatoires, déduction faite du produit des cotisations sociales.

⁴ Le taux T2 est destiné à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime général.

2. 1^{er} janvier 2017 : entrée en vigueur de la réforme des retraites... de 2010, acte I

Si la réforme de 2014 avait automatiquement été appliquée dans le régime de la SNCF, celle de 2010 concernant le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2017.

La réforme des régimes spéciaux de 2008, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2008, avait modifié les modalités de calcul des pensions du personnel de la SNCF. La durée d'assurance requise pour le bénéfice de la pension à taux plein a été progressivement alignée sur celle en vigueur pour les fonctionnaires de l'État (passant de 150 à 166 trimestres en 2018) et le montant des pensions est désormais indexé sur l'inflation et non plus sur les salaires. Cette dernière mesure correspond, il est vrai, à la réforme des retraites intervenue dans le secteur privé... en 1993 !

S'agissant de la réforme de 2010, le calendrier de relèvement de la borne de l'âge légal débute en 2017 pour s'achever en 2024. À cette date, pour le personnel roulant, l'âge d'ouverture des droits passera de 50 à 52 ans pour les agents nés à compter de 1972. La durée de service requise passera à 17 ans à compter du 1^{er} janvier 2022.

Pour les agents sédentaires, la pension de retraite actuellement accordée à partir de 55 ans après 25 années de service, sera accordée à partir de 57 ans pour les agents nés à compter de 1967, la durée de service requise étant portée à 27 ans à partir de 2022 contre 25 ans en 2008.

Les règles demeurent donc encore très éloignées du droit commun.

B. EN 2017, NOUVELLE HAUSSE DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP

1. La poursuite d'une situation préoccupante : un plus fort dynamisme des prestations que des cotisations

La gestion du régime spécial des agents de la RATP est assurée depuis 2006 par la Caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP). **Versant 1,1 milliard d'euros par an de prestations**, cette caisse est structurellement déficitaire de près de 0,7 milliard d'euros. À la fin de l'année 2015, le **coefficient démographique** du régime est en effet de **0,88**.

La subvention d'équilibre de l'État représente plus de la moitié de ses recettes et s'élèvera **en 2017 à 681 millions d'euros** contre 653 millions en 2016, soit **une progression de 4,28 %**. Le régime de la RATP bénéficiera cette année encore de **la plus forte progression** des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Comptes prévisionnels de la CRP RATP

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	LFI 2016	PLF 2017		LFI 2016	PLF 2017
Pensions	1 099	1 135	Cotisations	473	484
Compensations	28	30	Autres produits	1,5	0,9
Charges techniques	0,5	0,5	Subvention de l'État	653	681
Total des charges	1 127	1 165	Total des produits	1 127	1 165

Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2017*

La hausse tendancielle de cette subvention s'explique par une **conjuncture défavorable** : une plus forte dynamique des dépenses que des recettes.

En 2016, d'après la commission des comptes de la sécurité sociale, les **dépenses du régime ont bondi de 4,3 %** en lien avec la mise en place de la réforme de 2008. Cette dernière s'est traduite par des mesures d'accompagnement¹ pour les salariés dont la portée devait pleinement être effective en 2016. Un nombre significatif d'agents a en effet décidé d'attendre l'année 2016 que le niveau de la majoration maximale soit atteint, pour partir à la retraite dans des conditions leur permettant d'avoir une pension plus élevée. En 2017 en revanche, les effectifs de départs à la retraite progresseraient plus lentement.

A l'inverse, le montant des recettes augmente moins rapidement que celui des dépenses du régime. Les produits nets, hors subvention d'équilibre, n'ont en effet progressé que de 2,2 % en 2015 après 3,9 % en 2014. Cette progression est liée à la hausse des taux de cotisation due à la fois à la réforme des retraites de 2014 pour la retraite de base et à l'accord Agirc-Arrco de mars 2013. Depuis sa création, les taux de cotisation du régime spécial de la RATP sont alignés avec ceux du régime général et des régimes de retraite complémentaire du secteur privé.

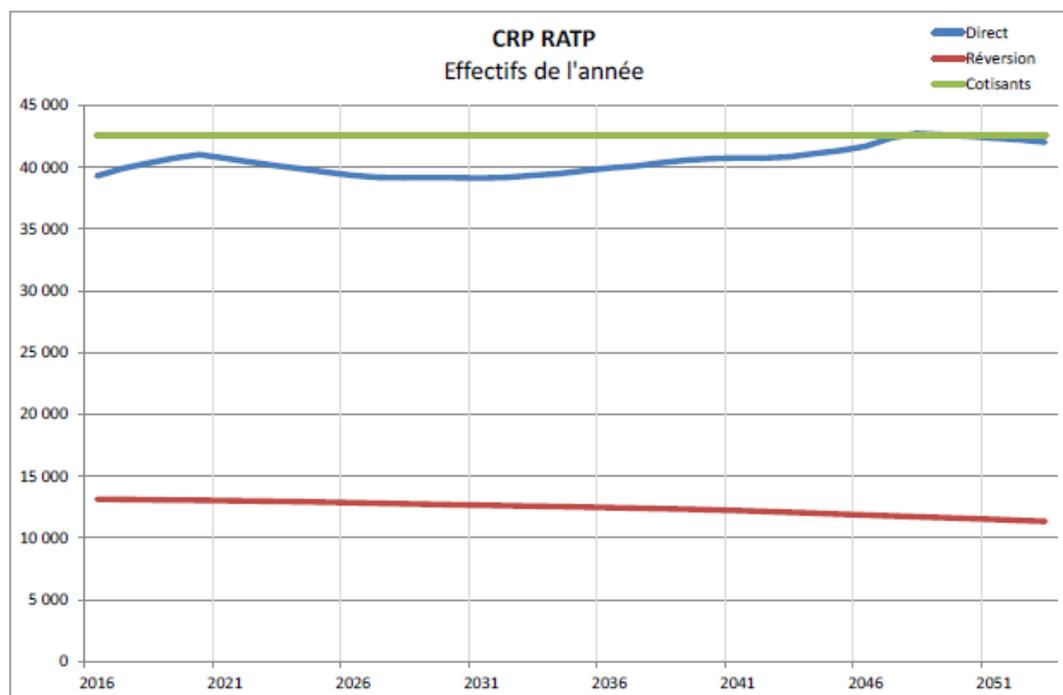
Taux de cotisation de la branche vieillesse du régime de la RATP

	2014	2015	2016	2017
Taux de cotisations salariales	12,20 %	12,30 %	12,35 %	12,50 %
Taux de cotisations patronales	18,39 %	18,56 %	18,85 %	18,82 %

¹ Créations d'échelons supplémentaires pour les salariés sous conditions d'ancienneté, majorations salariales en fin de carrière.

Les **effectifs des cotisants** demeureront stables en 2016 et 2017 et ce également sur le long terme comme le montre le graphique suivant.

Les perspectives démographiques



Source : CRP RATP, réponse questionnaire budgétaire

2. 1^{er} janvier 2017 : entrée en vigueur de la réforme des retraites... de 2010, acte II

Le régime de la RATP a suivi le calendrier de mise en œuvre de la réforme des retraites de 2010 appliqué à la SNCF.

Entre 2017 et 2022, l'âge de départ à la retraite sera progressivement porté de 50 à 52 ans pour les personnels d'exécutions nés à compter de 1972, de 55 à 57 ans pour les personnels de maîtrise nés à compter de 1967 et de 60 à 62 ans pour les cadres nés à partir de 1962. La durée minimale de service pour l'attribution des pensions des personnels d'exécution et de maîtrise sera également augmentée de deux ans pour être portée progressivement de 25 à 27 annuités au cours des cinq prochaines années.

A l'instar du régime de la SNCF, ces règles demeureront pour les personnels d'exécution et de maîtrise très éloignées du droit commun.

*

* *

Même si cette année marquera une étape dans la convergence des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, la persistance de règles exorbitantes du droit commun apparaît toujours aussi peu acceptable. Votre rapporteur pour avis rappelle que le relèvement des bornes d'âge dans le secteur privé, décidé par la réforme de 2010, a commencé dès 2010 et s'achèvera précisément en 2017.

Dans son avis rendu en juillet dernier, le comité de suivi des retraites¹ estimait que le principal problème d'équité que soulevait notre système de retraite demeurait les différences entre les régimes : « *des différences de règles de liquidation persistent, ce qui pose question au regard des enjeux de transparence du système* »².

Si la pénibilité a pu conduire dans le passé à justifier l'existence de règles spécifiques aux agents des entreprises publiques de transports, l'évolution de leur condition de travail fait qu'elles apparaissent aux yeux de beaucoup de nos concitoyens comme inéquitables.

Le Gouvernement n'aura rien entrepris sous ce quinquennat pour accélérer la convergence de ces deux régimes spéciaux alors même qu'ils sollicitent la solidarité nationale pour financer près de 60 % de leurs prestations.

Cette année encore, votre commission a décidé d'assortir son avis favorable donné à l'adoption des crédits de cette mission d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite dans ces deux régimes, encore trop éloignées du droit commun.

C. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME 198

Le programme consacré aux régimes de transports terrestres permet également d'équilibrer financièrement cinq régimes de retraite fermés :

- les trois régimes de pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer, qui concernent **en 2017 4 646 personnes** et nécessitent une subvention cumulée de **33,98 millions d'euros** (après 37,5 millions en 2016) ;

- le fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer de la Mure et de la région lyonnaise (pour l'activité correspondant à l'activité des cheminots avant 1954) qui verse les pensions à 77 bénéficiaires et nécessite une subvention de **23 839 euros en 2017**.

¹ Troisième avis du comité de suivi des retraites, juillet 2016.

² P. 30.

Ce programme couvre deux autres actions qui concernent le secteur des transports routiers :

- le congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs routiers, pour **un montant de 79,4 millions d'euros en 2017** (contre 131 millions d'euros en 2016) ;

- 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 constant **en 2017 de 2 millions d'euros.**

III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 197 RELATIF AU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS EN BAISSÉ EN 2017 POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

Votre rapporteur pour avis avait consacré l'année dernière une partie thématique de son rapport au régime de retraite des marins¹ alors que ce dernier était en voie de négociation d'une nouvelle convention d'objectifs et de gestion avec l'État pour la période 2016-2020. Y étaient notamment détaillées les spécificités toujours complexes de ce régime tant en termes de règles encadrant les prestations que des modalités de gestion.

Les développements qui suivent ne reviendront donc pas sur ces spécificités et se borneront à l'analyse de l'évolution des crédits et à un point d'étape sur les négociations toujours en cours de la COG.

La subvention d'équilibre à l'Établissement national des invalides de la marine (Enim), établissement public administratif assurant la gestion du régime des marins, est retracée dans le **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » au sein de la mission.**

A. LE POIDS TOUJOURS CONSÉQUENT DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT DANS LA COMPTABILITÉ DU RÉGIME DES MARINS

En 2017, la subvention d'équilibre de l'État au régime des marins s'élèvera à **828 millions d'euros**, soit une légère progression par rapport à 2016 (+0,36 %, 825 millions d'euros). **Elle représente à elle seule près de 80 % des produits du régime.**

Avec 111 441 pensionnés pour 30 074 cotisants en 2015, le régime des marins affiche en effet un faible ratio démographique (0,27), ce qui crée un besoin structurel de financement à hauteur de 900 millions d'euros.

En 2016, les dépenses ont diminué de 1,6 % en raison d'une baisse tendancielle des pensionnés et d'une faible revalorisation des pensions (0,03 %). La baisse serait moins forte en 2017 puisque le déclin du nombre de pensionnés (-1 %) serait compensé par une revalorisation plus marquée des pensions (+0,6 %) en raison d'une reprise attendue de l'inflation.

Les produits de cotisations et contributions sociales demeureront stables entre 2016 et 2017 (autour de 156 millions d'euros). Les recettes devraient être tirées par la hausse du transfert de compensation (+ 3,9 % au total).

¹ Avis n° 167 présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2016, tome V Régimes sociaux et de retraite, Agnès Canayer, novembre 2015.

Comptes prévisionnels de la branche vieillesse du régime des marins¹

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	2016	2017		2016	2017
Prestations (pensions et action sanitaire et sociale)	1 054	1 044	Subvention de l'État	825	828
Autres charges techniques (contributions, charges exceptionnelles, provisions)	1	1	Cotisations, contributions, ITAF	156	156
Dépenses de fonctionnement courant (personnel, logistique, provisions)	11	11	Compensation démographique	68	71
Total des charges	1 066	1 057	Total des produits	1 054	1 058

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016

B. LA COG 2016-2020 N'EST TOUJOURS PAS SIGNÉE

Le calendrier de négociation de la COG 2016-2020 entre l'Enim et l'État a pris beaucoup de retard. Elle devait initialement être signée à la fin du premier semestre de l'année 2016.

D'après les informations obtenues par votre rapporteur, ce retard est en partie dû à celui pris dans la publication du rapport d'évaluation de l'actuelle COG 2013-2015 par les inspections générales des affaires sociales et des affaires maritimes et du conseil général du développement durable. Au 1^{er} décembre 2016, un premier rapport avait été rendu ouvrant la phase contradictoire entre l'Enim et les administrations de tutelle. La conclusion de la convention ne devrait intervenir qu'au cours du premier trimestre 2017.

Le principal enjeu de la négociation réside dans **la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN) dans le monde maritime** alors que l'Urssaf du Poitou-Charentes est désormais compétente, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, pour le recouvrement de la CSG et des cotisations familiales pour le régime des marins.

¹ Cette année, le budget prévisionnel de l'Enim présenté dans le PAP de la mission ne ventile pas entre la branche vieillesse et la branche maladie les charges d'action sociale ou de fonctionnement, ni même les recettes entre chacune de ces branches. Il n'est donc pas possible d'établir le budget prévisionnel de la seule branche d'assurance vieillesse de l'Enim depuis le PAP.

Votre rapporteur souhaite que la deuxième COG soit aussi ambitieuse que la première qui avait, sur la période 2013-2015, permis une diminution de 13 % des charges de gestion de l'Enim. La question des frais de personnel sera au cœur des discussions alors que 8 équivalents temps plein devaient être déjà supprimés en 2016 après une diminution de 7 % des frais de personnel entre 2012 et 2014.

La COG 2016-2020 doit être un levier de modernisation et de performance pour assurer le maintien de ce régime spécial, auquel les marins demeurent tant attachés.

IV. LES AUTRES RÉGIMES SPÉCIAUX FERMÉS ET EN VOIE D'EXTINCTION (PROGRAMME 195)

Doté de **1,375 milliard d'euros dans le PLF pour 2017**, le programme 195 « *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers* » regroupe les subventions d'équilibre à **quatre régimes spéciaux** en voie d'extinction : le fonds spécial de retraite de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale des mineurs (1,2 milliard d'euros en 2017), le régime de retraite de la Seita (158 millions d'euros), la Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer (2,2 millions d'euros) et les versements liés à la liquidation de l'ORTF (250 000 euros).

Le montant des crédits de ce programme est **en recul de - 5,56 %** par rapport à 2016 (1,457 milliard d'euros) comme en 2015, en raison de la baisse du nombre de pensionnés au sein de ces régimes fermés.

A. LE RÉGIME DES MINES, DEUXIÈME DÉPENSE LA PLUS IMPORTANTE DE LA MISSION

1. Rappel sur les conditions de départ à la retraite

L'âge légal d'ouverture du droit à la retraite est fixé à 55 ans dans le régime des mines. Toutefois, les assurés réunissant au moins 30 annuités de service peuvent liquider leur pension entre 50 et 54 ans en fonction du nombre d'années au cours desquelles ils ont effectué des travaux de fond. L'âge moyen de départ à la retraite pour les droits propres, constaté en 2015, augmente et s'élève à 58,8 ans contre 57,7 ans en 2013.

En vertu du décret du 27 août 2010¹, le régime n'accueille plus de ressortissants depuis le 1^{er} septembre 2010, seules les personnes déjà affiliées à cette date peuvent prétendre aux prestations d'assurance vieillesse servies par le régime. Lors de sa mise en extinction, le régime comptait 6 000 cotisants pour 330 000 pensionnés. **En 2017, le régime devrait compter 263 805 pensionnés dont 135 271 de droits directs pour seulement 1 949 cotisants.**

Le montant de la retraite est proportionnel à la durée des services effectués et non pas au salaire. La durée moyenne d'activité constatée pour les retraités dont la pension a pris effet en 2015 est de 12 ans.

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

2. Le montant de la subvention d'équilibre au régime des marins diminuera en 2017 de 6 %

Avec un montant de **1,2 milliard d'euros**, le régime des mines, dont la gestion est assurée par la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM), représente **près de 20 % des crédits de la mission**.

Les principales recettes du régime de retraite des mines proviennent de la subvention d'équilibre de l'État (83 % des ressources) et du transfert de compensation démographique (15 %) en 2015 (voir le tableau ci-dessous).

Compte de résultat du régime de retraite des mines

(en millions d'euros)

Charges			Produits		
	2016 (Prévision)	2017 (PLF)		2016 (Prévision)	2017 (PLF)
Prestations légales	1 498,3	1 437,4	Cotisations sociales	12,1	11,2
Prestations extralégales	17,6	16,8	CSG, impôts et taxes affectées	2,7	2,5
Charges techniques	4,2	4,0	Contribution du programme 195	1 263,7	1 215,7
Charges financières	0,1	0,0	Transferts entre organismes	262,1	254,6
Personnel	0,8	0,7	Reprises sur provisions	4,9	4,6
Rémunération Caisse des dépôts	17,1	16,5	Produits de gestion courante	0,2	0,2
Autres charges de fonctionnement	11,8	11,1	Autres produits	0,1	0,1
Dotations aux provisions	1,7	1,7	Produits exceptionnels	6,7	0,0
Charges exceptionnelles	0,0	0,0			
Total des charges	1 552,4	1 488,9	Total des produits	1 552,4	1 488,9

Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF pour 2017*

Au niveau des dépenses, la baisse tendancielle des effectifs de pensionnés et la faiblesse de l'inflation continuent d'infléchir les charges liées aux prestations. Ces dernières diminueraient de 4 % par an en 2016 et 2017. Les dépenses de gestion sont également en baisse, une tendance qui devrait se poursuivre sur la période 2016-2019 comme le prévoit la nouvelle convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la Caisse des dépôts (CDC).

Depuis le 1^{er} janvier 2005, la gestion opérationnelle de l'assurance vieillesse et invalidité ainsi que le recouvrement des cotisations du régime spécial de sécurité sociale des mines est en effet assurée par la CDC. Le 20 juin 2016, la signature de la deuxième convention d'objectifs et de gestion (COG) a permis de fixer, pour la période 2016-2019, les priorités d'action du régime de retraite des mines.

Elle prévoit une **baisse des charges de gestion entre 2015 et 2019 de -15,3 %**, les faisant passer d'un montant de 18 millions d'euros à **15,3 millions d'euros** sur la période comme le montre le tableau ci-contre.

Trajectoires des charges de gestion du régime des mines (2014-2019)

Trajectoire financière Retraite des Mines	Réalisé 2014	Prévisionnel 2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2019 / 2015
Frais de personnel	11 805 936	11 623 880	11 319 773	11 006 716	10 678 583	10 314 327	-11,3 %
Contribution employeur au CAS Pension	485 546	470 983	451 207	430 975	410 407	389 624	-17,3 %
Forfait social	203 222	197 127	188 850	180 382	171 773	163 075	-17,3 %
Frais personnel non permanents	23 821	23 170	11 351	11 143	14 611	0	-100,0 %
Frais personnel hors non permanents,	11 093 347	10 932 600	10 668 366	10 384 216	10 081 792	9 761 629	-10,7 %
Frais informatiques	2 179 100	2 018 645	1 782 534	1 716 554	1 623 664	1 529 048	-24,3 %
Réseaux, poste de travail, exploitation	922 730	913 203	897 792	880 516	861 526	840 978	-7,9 %
Maintenances et expertises avant-projet	330 318	332 142	333 693	335 017	336 143	337 103	1,5 %
Projets à l'initiative du gestionnaire	915 392	772 222	400 000	350 000	275 000	200 000	-74,1 %
Frais informatiques réglementaires (y compris GIP UR)	10 660	1 078	151 048	151 021	150 995	150 967	139,0 %
Frais généraux	3 206 011	3 122 245	2 955 213	2 706 325	2 568 320	2 429 163	-22,2 %
Frais généraux hors charges fédérales	2 206 209	2 136 796	2 004 667	1 792 640	1 693 270	1 591 531	-25,5 %
Charges immobilières (y compris amortissement) <i>dont Dotations aux amortissements immobiliers et mobiliers</i>	1 246 975 1 702	1 204 582 1 530	1 113 881 1 490	1 028 154 1 453	946 710 1 419	862 144 1 382	-28,4 % -9,7 %
Communication	76 674	74 438	72 221	70 156	68 200	66 118	-11,2 %
Gestion des flux, courrier, affranchissement, routage, impression	536 512	521 741	491 628	375 778	367 671	360 972	-30,8 %
Études et prestations	93 877	91 092	88 759	86 623	84 633	82 503	-9,4 %
Logistique	146 289	142 170	138 619	135 384	132 387	129 178	-9,1 %
Téléphonie (hors centre d'appels)	105 882	102 773	99 559	96 545	93 670	90 615	-11,8 %
Charges fédérales	999 802	985 449	950 546	913 684	875 050	837 632	-15,0 %
Prestations bancaires BECM	1 314 823	1 275 641	1 067 610	1 046 386	1 027 081	1 006 254	-21,1 %
TOTAL charges	18 505 870	18 040 411	17 125 130	16 475 980	15 897 648	15 278 791	-15,3 %
ETP permanents	120	116	112	107	101	96	-17,3 %
ETP non permanents	4	4	2	2	2	0	-100,0 %
Total ETP	124	120	114	109	103	96	-20,2 %

Source : COG Retraite des mines 2016-2019

B. LES AUTRES RÉGIMES

- Le régime de retraite de l'ex société nationale industrielle des tabacs et allumettes (Seita), fermé depuis 1981¹, compte au 1^{er} janvier 2016 11 cotisants (contre 64 en 2015) pour 9 027 pensionnés (- 3 % par rapport à 2015), dont 2 520 en droits dérivés. Lors de la privatisation de l'entreprise en 1993, l'État s'était engagé à assurer l'équilibre de ce régime.

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

En 2017, le déséquilibre financier de ce dernier nécessite une subvention d'un montant de 157,6 millions d'euros en diminution de 1,9 % par rapport à 2016 (160,6 millions d'euros).

- La Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer (130 pensionnés en 2016 contre 145 en 2015) bénéficiera en 2017 d'une **subvention d'équilibre de 2,2 millions d'euros** contre 2,4 millions en 2016.

- La participation de l'État au régime de retraite de l'ORTF s'élèvera en 2017 250 000 euros, contre 280 000 euros en 2016, le nombre de pensionnés étant passé de 118 à 102. La subvention de l'État couvre le montant des pensions de retraite, des rentes d'accidents du travail ainsi que les frais de gestion de l'Association pour la Prévoyance collective (APC), gestionnaires des pensions de retraite.

* *
*
*

Réunie le mercredi 16 novembre 2016, la commission, suivant l'avis de sa rapporteure, a donné un avis favorable à la mission « Régimes sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2017, 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 16 novembre 2016 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 2017.

M. Alain Milon, président. – Nous examinons le rapport de Mme Agnès Canayer concernant l'avis de notre commission sur la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – Il me revient d'ouvrir nos débats relatifs au projet de loi de finances pour 2017 en vous présentant le premier des huit avis budgétaires de notre commission. Il concerne la mission « Régimes sociaux et de retraite » qui regroupe les subventions d'équilibre que l'État verse à onze régimes spéciaux de retraite, parmi lesquels quatre sont significatifs pour nos finances publiques : le régime de la SNCF, le régime des mines, le régime des marins et celui de la RATP. La mission regroupe, en effet, trois programmes :

- le programme 198, relatif aux « Régimes sociaux et de retraite des transports », 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 ;

- le programme 197 concerne le « Régime 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). J'avais évoqué plus spécifiquement ce régime l'année dernière alors qu'il était en voie de renégociation de sa COG avec l'État. Mon rapport cette année présentera un encadré sur la mise en œuvre de cette COG ;

- le programme 195, enfin, relatif aux « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers », réunit les crédits consacrés à des régimes en extinction rapide et aux caractéristiques démographiques extrêmement dégradées.

Avant de vous présenter les évolutions des crédits budgétaires au sein de cette mission, et comme nous sommes parallèlement cette semaine en plein examen du PLFSS pour 2017, il m'a semblé utile de vous resituer plus précisément ces onze régimes spéciaux au sein de notre système de retraite.

Notre rapporteur pour la branche vieillesse, Gérard Roche, a en effet très justement rappelé hier, lors de la discussion générale, l'absence de réformes structurelles menées par ce Gouvernement concernant la convergence des régimes de retraite du secteur public et des régimes spéciaux avec les régimes alignés du privé.

Non sans ironie, c'est d'ailleurs en 2017 que va commencer à s'appliquer, au sein des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, le relèvement de l'âge de départ à la retraite de deux ans prévus par la réforme de 2010... Il était temps ! J'y reviendrai.

Alors qu'il est souvent négligé dans le débat public sur les retraites, le poids de la dépense publique pour équilibrer ces différents régimes spéciaux est considérable.

Le système des retraites dans son ensemble verse, chaque année, 300 milliards d'euros de prestations :

- 225 milliards d'euros de prestations servies par les régimes obligatoires de base des secteurs public et privé, sachant que les régimes du secteur public sont intégrés et prennent en charge à la fois la base et la complémentaire. C'est le champ de la prévision de dépenses de la branche vieillesse que nous votons dans le PLFSS ;

- 75 milliards d'euros servis par les régimes obligatoires complémentaires des salariés du privé, l'Agirc-Arrco, sur lesquels nous ne nous prononçons pas.

Parmi les 225 milliards d'euros de prestations relevant du champ du PLFSS :

- 140 milliards d'euros sont versés par les régimes de base du secteur privé ;

- 68 milliards par les régimes de la fonction publique : 51 milliards pour les fonctionnaires de l'État dont les militaires, c'est le périmètre du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » au sein du budget de l'État, sur lequel il ne serait pas inutile, à l'avenir, que notre commission puisse rendre un avis et 17 milliards pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, gérés par la Caisse nationale des agents des collectivités locales (CNRACL) ;

- enfin environ 17 milliards d'euros, au titre des autres régimes spéciaux : 4,5 milliards d'euros de prestations servies pour les électriciens et gaziers dont le régime de retraite est équilibré par le prélèvement sur les factures d'énergie de la contribution tarifaire d'acheminement pour 1,5 milliard d'euros et 9,1 milliards d'euros par les régimes spéciaux dont les subventions d'équilibre sont votées dans le cadre de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Le reste du montant se répartit au sein de l'archipel des régimes spéciaux de retraite. Je vous rappelle que notre système de retraites compte 35 régimes de base distincts !

Vous le constatez donc, les crédits de cette mission ne couvrent qu'une partie des subventions ou prélèvements publics permettant d'équilibrer les régimes spéciaux qui sont largement déficitaires en raison, à la fois, d'un déséquilibre démographique, mais aussi, il faut le dire, d'avantages vieillesse exorbitants du droit commun et qui ne sont pas tous justifiables.

Alors que le rapport « cotisants/retraités » du régime général est de 1,3 -ce qui pose déjà vous le savez un problème de soutenabilité financière du régime-, il n'est que d'environ 0,9 pour la RATP, de 0,55 pour la SNCF et de 0,2 pour le régime des marins. Ces régimes sont donc dans l'incapacité de s'autofinancer.

En 2017, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » atteindront un montant de 6,25 milliards d'euros, soit une baisse de 1,1 % par rapport à 2016 (6,32 milliards d'euros). Cette dépense est à comparer aux 9,1 milliards d'euros de prestations servies par ces régimes. Si ces prévisions se réalisaient, il s'agirait de la quatrième année consécutive de baisse pour cette mission qui a atteint un pic en 2014 avec 6,51 milliards d'euros. Entre 2006 et 2014, ses crédits avaient connu une croissance de 45 % à mesure que la situation démographique des régimes subventionnés se dégradait avec l'arrivée à la retraite des générations du « baby-boom ».

Comme l'année dernière, trois facteurs expliquent cette diminution :

- la faible revalorisation du montant des pensions en 2016 et 2017 du fait de la faiblesse de l'inflation et 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 d'effectifs ;

- enfin les hausses progressives de 0,3 point des parts salariales et patronales des cotisations d'assurance vieillesse, décidées en 2012 et 2014 et transposées, la même année, aux régimes de la SNCF et de la RATP.

Les cotisants de ces deux régimes sont toutefois soumis à un taux de cotisation vieillesse supérieur à celui des salariés du privé (7,30 % en 2017) : 8,52 % à la SNCF et 12,50 % à la RATP.

Ils continuent de bénéficier de conditions avantageuses de départ à la retraite. En 2015, l'âge de départ à la retraite dans ces régimes spéciaux demeurait encore de 56 ans et 9 mois à la SNCF et de 54 ans et 8 mois à la RATP.

Sous le précédent quinquennat, deux réformes avaient été entreprises pour faire progresser ces régimes vers les règles du droit commun.

La réforme des régimes spéciaux, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2008 avait, tout d'abord, modifié les modalités de calcul des pensions des personnels des entreprises de transports publics. La durée d'assurance requise pour le bénéfice de la pension à taux plein est progressivement alignée sur celle en vigueur pour les fonctionnaires de l'État (passant de 150 à 166 trimestres en 2018) et le montant des pensions est désormais indexé sur l'inflation et non plus sur les salaires.

De plus, la réforme de 2010 a relevé de deux ans l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite et la durée de service requise pour l'obtention d'une pension. Elle entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2017 dans les deux régimes.

A la SNCF :

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

- pour les agents sédentaires, la pension de retraite actuellement accordée à partir de 55 ans après 25 années de service, le sera à partir de 57 ans pour les agents nés à compter de 1967, la durée de service requise étant portée à 27 ans de service à partir du 1^{er} janvier 2022.

La caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF recevra, en 2017, une subvention de 3,3 milliards d'euros pour 5,2 milliards d'euros de prestations qui seront versées. Les cotisations prélevées représentent un montant de 2 milliards d'euros, soit environ 40 % du montant des prestations. Cette caisse assure 270 000 pensionnés pour 152 000 cotisants environ.

A la RATP : l'âge de départ sera porté à 52 ans pour les personnels d'exécution nés à compter de 1972, à 57 ans pour les personnels de maîtrise nés à compter de 1967 et à 62 ans pour les cadres nés à compter de 1962, la durée minimale de service pour l'attribution des pensions des personnels d'exécution et de maîtrise étant progressivement portée de 25 à 27 annuités entre 2017 et 2022.

La caisse de retraites du personnel de la RATP, avec ses 48 000 pensionnés et ses 42 000 cotisants en 2016, subit un moindre déséquilibre démographique. Elle recevra, en 2017, une subvention de 680 millions d'euros, en hausse de 4,3 % par rapport à 2016.

L'année 2017 devrait donc marquer une étape dans la convergence de ces deux régimes avec les autres régimes de retraite, ce qui est souhaitable. Comme je le dis depuis trois ans maintenant, 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, la persistance de règles aussi avantageuses dans certains régimes brouille le message sur l'effort nécessaire que nos concitoyens ont déjà accompli depuis 1993 et qu'ils devront encore fournir pour ramener durablement notre système de retraite à l'équilibre.

Depuis 2014, le comité de suivi des retraites évalue notre système de retraite au regard de trois grands critères : la soutenabilité financière, le niveau de vie des retraités et l'équité du système. Cette année encore, il a pointé que le principal problème demeurerait celui de l'équité entre les régimes. Une accélération du relèvement des bornes d'âge pour les agents de la SNCF et de la RATP aurait pu être entreprise pendant ce quinquennat ! Le Gouvernement n'aura rien fait en la matière. Cette mesure aurait pourtant permis de rendre plus légitime la subvention que verse l'État, chaque année, à ces régimes de retraite.

Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » étant indispensables au financement des régimes de retraite concernés, je vous demande de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits pour 2017, assortie comme l'an passé d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP, encore trop éloignées du droit commun. Je vous remercie.

M. Dominique Watrin. – *Ce rapport est à charge contre les régimes spéciaux de retraite mais je retiens quelques points importants. Les cotisants des régimes de la SNCF et de la RATP ont des taux de cotisation plus élevés que ceux des autres régimes de retraite. Par ailleurs, la réforme de ces régimes est engagée, même si ses effets ont été différés dans le temps par rapport au régime général ou à ceux de la fonction publique, que ce soit sur l'âge légal, la durée d'assurance ou les montants des pensions. Enfin, vous considérez que les personnels roulants de la SNCF ou de la RATP, les mécaniciens, bénéficient d'avantages exorbitants. Je rappelle qu'ils ont des servitudes de services tout à fait particulières avec le travail le dimanche, le travail de nuit...*

Mme Françoise Gatel. – *Et les infirmières, les boulangers ?*

M. Dominique Watrin. – *Ce ne sont pas les seuls, mais c'est un élément explicatif historique de cette situation. La charge de la rapporteure contre ces régimes me paraît donc exagérée. Mais j'ai une question sur le régime des mines. Je comprends que cette mission recouvre la subvention d'équilibre de l'Etat au régime de retraite des mineurs, destinée à compenser son déséquilibre démographique. Elle augmente donc au fil du temps. Mais le régime minier comporte également tout un système de santé et notamment un réseau de praticiens extrêmement dense, en particulier dans la région Nord-Pas-de-Calais. Celui-ci est soumis à un certain nombre de contraintes liées à la convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM). Ces contraintes conduisent à réduire l'offre de soins du régime minier qui est pourtant ouvert à toute la population, sans dépassement d'honoraires et sans avance de frais. Je voulais donc savoir dans*

quel document budgétaire il était possible de retrouver les dépenses et les produits de fonctionnement du régime minier et de ses établissements de santé, mais aussi les recettes tirées des excédents des pharmacies appartenant à ce réseau. Le nombre des pharmacies du régime minier diminue en raison d'une politique consistant à refuser leur ouverture lorsqu'une pharmacie libérale pouvant accueillir les assurés du régime minier est déjà présente sur le territoire. Ceci crée une perte de recettes pour le régime minier. Ce n'est peut-être pas dans le champ de la mission mais je souhaiterais savoir où trouver cette information.

M. Michel Forissier. – *Je me réjouis de ce rapport qui nous rappelle certaines évidences parfois oubliées. À la différence de notre collègue Dominique Watrin, l'intervention de notre rapporteur me semble équilibrée, puisqu'elle l'a conclue en nous demandant de voter les crédits de cette mission, indispensables au bon fonctionnement de ces régimes, tout en constatant le problème d'équité que soulèvent les règles des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP. Je vois donc, au contraire, le réalisme de ce rapport qui souligne la nécessité de tendre vers l'équité de tous les Français en fonction des postes et non des statuts. Nous disposons désormais d'un certain nombre d'outils comme le compte personnel de prévention de la pénibilité qui s'intéresse aux conditions de travail. La retraite est une autre étape de la vie. Il convient de tendre, pas forcément du jour au lendemain, vers une équité entre les régimes et les retraités.*

M. Alain Milon, président. – *Pour répondre à notre collègue Dominique Watrin sur les caisses de secours du régime minier : les informations souhaitées sont disponibles dans les annexes du PLFSS qui présentent les comptes des différents régimes.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – *Ce rapport se base sur des données objectives. Les réformes engagées le sont effectivement depuis 2008 et 2010, sous le précédent quinquennat. S'agissant de l'utilisation du terme exorbitant, je l'entendais au sens juridique, c'est-à-dire exorbitant du droit commun. Enfin, je vous confirme que ce rapport ne porte que sur les dépenses de retraite du régime minier et non sur les dépenses de santé. Je vous renvoie, comme l'a dit le président, aux annexes du PLFSS.*

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

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