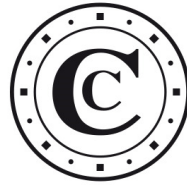


Cour des comptes



LES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE DE LA RATP, DE LA SNCF ET DES INDUSTRIES ÉLECTRIQUES ET GAZIÈRES

Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

Juin 2019

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I DES RÉGIMES RÉFORMÉS RÉCEMMENT	17
I - DES SPÉCIFICITÉS HÉRITÉES DE PARTICULARISMES PROFESSIONNELS.....	17
A - Des régimes concernant de nombreux bénéficiaires	17
B - ...héritages d'une histoire particulière	18
II - DES RÉFORMES SUCCESSIVES PORTANT SUR LA GESTION, LE FINANCEMENT ET LES RÈGLES DES RÉGIMES	19
A - Les premières réformes : la création de caisses de retraite autonomes, des dispositifs financiers différents	19
B - Des réformes destinées à rapprocher progressivement les régimes spéciaux du régime de la fonction publique	22
C - Les coûteuses mesures d'accompagnement des réformes.....	24
III - DES PARTICULARITÉS MAINTENUES, D'AUTRES SUPPRIMÉES.....	27
A - Des conditions très favorables de départ à la retraite qui s'estompent lentement.....	27
B - Des droits non contributifs proches de ceux de la fonction publique, avec le maintien de quelques règles particulières	33
C - Une prise en compte de la pénibilité du travail propre aux entreprises.....	37
D - Des avantages annexes liés aux statuts et aux entreprises.....	41
CHAPITRE II LA SITUATION ACTUELLE DES RETRAITÉS : UNE LENTE CONVERGENCE AVEC LES AUTRES RÉGIMES.....	45
I - DES ÂGES PRÉCOCES DE DÉPART À LA RETRAITE MAIS PAS POUR TOUS.....	45
A - Des âges de départ à la retraite globalement inférieurs à ceux des autres régimes	45
B - Des disparités d'âge de départ à la retraite au sein de chaque régime.....	50
II - DES MONTANTS DE PENSION ET DES TAUX DE REMPLACEMENT PLUS ÉLEVÉS EN MOYENNE MAIS AVEC DES DISPARITÉS.....	52
A - Des montants moyens de pension élevés par rapport aux autres régimes et au regard des salaires	53
B - Des disparités de situation au sein de chaque régime.....	57
CHAPITRE III DES RÉGIMES EN GRANDE PARTIE SUPPORTÉS PAR LES FINANCES PUBLIQUES	61
I - DES CONTRIBUTIONS PUBLIQUES SIGNIFICATIVES	61
A - Des cotisations insuffisantes pour équilibrer les régimes	61
B - Un montant important de financements publics.....	63
C - Des régimes dont le poids est appelé à décroître.....	64
II - DES MODES DE FINANCEMENT VARIABLES SUIVANT LES RÉGIMES	66
A - Les dépenses : des coûts spécifiques inégalement mesurés	66
B - Les recettes : des modalités de prise en charge des coûts spécifiques variables selon les régimes.....	69
C - Un poids démographique largement financé par les contributions publiques.....	75

III - UNE QUALITÉ DE GESTION DES CAISSES INÉGALE.....	77
A - Une bonne qualité de service, des réformes encore en cours.....	78
B - Une gestion et des périmètres de compétences qui doivent continuer à évoluer.....	79
C - La permanence d'un fonctionnement éloigné de celui des organismes de sécurité sociale	81
CHAPITRE IV UNE TRANSFORMATION À POURSUIVRE	85
I - DES RÉGIMES QUI DOIVENT CONTINUER À ÉVOLUER	85
A - Parachever l'alignement sur la fonction publique.....	85
B - Renforcer la transparence du financement de ces régimes.....	86
II - DANS LA PERSPECTIVE D'UNE RÉFORME SYSTÉMIQUE DES RETRAITES : LES CHOIX À OPÉRER.....	87
A - Un modèle qui exclut théoriquement l'existence de régimes spéciaux.....	88
B - Circonscrire les spécificités pour préserver la compétitivité des entreprises publiques.....	89
C - Des modalités de transition à définir.....	92
CONCLUSION GÉNÉRALE	97
LISTE DES ABRÉVIATIONS	99
ANNEXES	101

Procédures et méthodes

En application des dispositions de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières, le Premier président de la Cour des comptes a été saisi par la Présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, par lettre du 11 décembre 2018, d'une demande d'enquête sur les régimes spéciaux de retraite.

Par lettre en date du 14 décembre 2018, le Premier président a confirmé que la sixième chambre, présidée par M. Morin, effectuerait cette enquête dont le champ et l'approche seraient à préciser au cours d'une séance de travail. Cette réunion s'est tenue le 16 janvier 2019, avec la Présidente de la commission des affaires sociales. Le périmètre et les objectifs de l'enquête ont été confirmés par un courrier du Premier président du 13 février 2019.

Les travaux ont porté sur les trois régimes de retraite d'entreprises les plus importants, les régimes de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières (IEG). Ces régimes ont, outre leur caractère emblématique, la particularité de concerner des entreprises, très majoritairement publiques, qui perdent progressivement leur situation de monopole.

L'enquête n'a pas été étendue aux régimes de retraite des fonctionnaires, qui ont fait l'objet d'un rapport thématique de la Cour en 2016, ni sur les autres régimes spéciaux au sens de l'article L. 7711-1 du code de la sécurité sociale.

La Cour a examiné les règles applicables aux trois régimes concernés et leurs conséquences sur la situation des assurés et sur les finances publiques au regard des objectifs de soutenabilité financière, de transparence et d'équité.

La méthode d'enquête retenue a reposé sur des entretiens, accompagnés le plus souvent de questionnaires, aux caisses de retraite et aux entreprises concernées, ainsi qu'aux administrations centrales. Des exploitations statistiques relatives aux âges de départ à la retraite et aux montants de pension sur la période 2007-2017 ont été demandées aux trois régimes spéciaux ainsi qu'au régime général et aux régimes de la fonction publique sur une base harmonisée, à fin de comparaison. L'enquête s'est appuyée en particulier sur trois rapports de la sixième chambre de la Cour sur la Caisse de retraites et de prévoyance de la RATP, la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF et la Caisse nationale des industries électriques et gazières. Lors de ces contrôles et dans le prolongement de ceux-ci, la Cour a recueilli et constitué plusieurs jeux de données qui figurent en annexe du présent rapport, dans une démarche d'ouverture des données.

Le présent projet de communication, qui a fait l'objet d'une contradiction auprès de l'ensemble des entités concernées par le contrôle ainsi que d'auditions des directions des entreprises et d'entretiens avec les organisations syndicales représentatives, a été délibéré le 20 mai 2019 par la sixième chambre, présidée par M. Morin, président, en présence de Mme Latare, présidente de section, contre-rapporteur, MM. Viola, Laboueix, de la Gueronnière, Fulachier, Mme Hamayon, M. Carcagno, conseillers maîtres, MM. Vallet et Darré, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Saliou, conseillère maître, et MM. Guégano, conseiller maître en service extraordinaire, Bontemps, auditeur, et Geraci, vérificateur.

Le projet de communication a ensuite été examiné et approuvé le 11 juin 2019 par le comité du rapport public et des programmes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, M. Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

La Cour a contrôlé trois caisses de retraite, organismes de sécurité sociale, chargées respectivement de la gestion du régime de retraite du personnel des industries électriques et gazières (Caisse nationale des industries électriques et gazières : CNIÉG), de celui de la SNCF (Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF : CPRP SNCF) et de celui de la RATP (Caisse de retraites du personnel de la RATP : CRP RATP). Elle a examiné, outre la gestion des caisses, les règles en vigueur dans chacun des régimes spéciaux concernés et leurs conséquences sur la situation des bénéficiaires, ainsi que leurs modalités de financement. Lors de ces contrôles et dans le prolongement de ceux-ci, la Cour a établi le présent rapport portant sur les trois régimes spéciaux qui ont en commun de bénéficier à des personnels sous statut, majoritairement salariés d'entreprises publiques, anciens monopoles désormais confrontés à la concurrence. Ce rapport répond à une demande de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale par lettre du 11 décembre 2018, en application de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières.

Dans un contexte marqué par la préparation d'une réforme globale du système de retraite français, la Cour a établi les constats et les préconisations qui suivent.

Des réformes récentes et très progressives

Les réformes de ces trois régimes spéciaux ont été longtemps différées. Alors que les premières mesures concernant le régime général sont intervenues en 1993 avec le passage de la durée d'assurance de 37,5 années à 40 années pour bénéficier d'une retraite à taux plein, et qu'en 2003, l'ensemble des régimes de retraite dont celui des fonctionnaires a fait l'objet d'une réforme, il faut attendre le milieu des années 2000 pour qu'interviennent les premières évolutions des régimes spéciaux.

Les réformes se déroulent en trois temps. Le premier est, pour des raisons liées à la modification des normes comptables, celui de la création de caisses autonomes, séparées de l'entreprise publique, gestionnaire jusqu'alors du régime spécial, chargées de la gestion de la retraite mais aussi parfois d'autres risques, avec des modalités de financement différentes pour chacun des régimes. Le deuxième intervient en 2008, avec l'objectif d'harmoniser ces régimes spéciaux avec ceux de la fonction publique, dont les paramètres de calcul des pensions sont historiquement proches : les modifications portent sur les durées d'assurance, les modalités de revalorisation des pensions et la mise en place d'un système de décote et de surcote ; la mise à la retraite d'office est supprimée. Enfin, en 2010 et 2014, à la faveur de réformes plus globales, les âges légaux de départ à la retraite sont relevés de deux ans et les durées d'assurance allongées.

L'ensemble de ces dispositions est entré en vigueur avec un décalage significatif par rapport aux autres régimes, de 4,5 ans pour la réforme de 2008 portant sur la durée d'assurance par rapport à la fonction publique et 14,5 ans par rapport au régime général. Le relèvement de deux ans de l'âge légal de départ décidé en 2010 ne sera totalement effectif qu'en 2024 contre 2017 pour les autres régimes ; le nouvel allongement des durées d'assurance prévu par la réforme de 2014 a également été décalé pour tenir compte du calendrier des réformes de 2008 et 2010.

Ces réformes ont été mises en œuvre avec un accompagnement généreux pour garantir leur acceptabilité sociale. Celui-ci a pris des formes diverses, allant de mesures touchant à la grille salariale à des primes de fin de carrière. Le coût de ces dispositifs pour les entreprises est, selon les évaluations réalisées à ce jour, plus élevé que les gains attendus des réformes pour les régimes au moins jusqu'en 2020.

De nombreuses spécificités maintenues

Les règles en vigueur depuis 2014 ont pour objectif de rapprocher les régimes spéciaux de ceux de la fonction publique. Elles n'y parviennent qu'imparfaitement.

Alors que le mécanisme de la surcote s'est appliqué dès 2008 dans les régimes spéciaux, celui de la décote connaît une montée en charge beaucoup plus lente et l'âge d'annulation de la décote reste inférieur pendant cette transition. De plus, les modalités de calcul des pensions continuent à différer des règles de la fonction publique, avec, notamment, la prise en compte d'une partie des primes dans l'assiette de cotisation, principalement à la SNCF et à la RATP mais aussi, dans une moindre mesure, dans les IEG avec la prime de fin d'année. Le régime de la RATP inclut même des « points de nuit » dans l'assiette de cotisation en l'absence de texte l'autorisant. À la suite du contrôle de la Cour, la caisse de retraite et la régie ont annoncé travailler en vue d'une régularisation de la situation.

Le même constat peut être fait pour les droits « non contributifs », ouverts dans des conditions théoriquement proches de la fonction publique mais, en fait, avec de réelles spécificités. Les droits familiaux ont bien fait l'objet d'une refonte sur le modèle de la fonction publique, mais des exceptions demeurent. Les minima de pension, singulièrement à la SNCF, sont plus élevés que dans les autres régimes ; au demeurant, censés être fixés depuis la réforme des retraites de 2010, selon des modalités identiques à celles du régime général, ils ne le sont toujours pas, y compris dans la fonction publique, faute de décret d'application. Les règles relatives à la pénibilité sont, à la SNCF et à la RATP, définies selon une approche par « métier » du type de celle pratiquée dans la fonction publique et non par poste de travail comme dans les IEG, plus proches des critères du régime général.

Enfin, les retraités des régimes spéciaux continuent à bénéficier des avantages en nature servis aux actifs des entreprises concernées (transports gratuits, tarif réduit de l'énergie).

Une situation des retraités qui évolue lentement

Le caractère progressif et en demi-teinte des réformes se traduit dans la situation des retraités telle qu'elle peut être constatée aujourd'hui.

Alors qu'en 2017, l'âge conjoncturel de départ à la retraite¹ était de 63 ans dans le régime général, et de plus de 61 ans dans la fonction publique civile d'État et la fonction publique territoriale, il était de 57,7 ans pour les IEG, de 56,9 ans pour la SNCF et de 55,7 ans pour la RATP. Si on constate en dix ans une élévation de un à deux ans pour les régimes concernés, l'écart avec la fonction publique ne se réduit pas, l'âge conjoncturel de départ ayant même augmenté plus vite dans la fonction publique. Le maintien de ces départs précoces ne se justifie pas par des écarts significatifs d'espérance de vie à 60 ans, âge auquel 80,6 % des salariés des IEG, 94,8 % de ceux de la SNCF et 89,9 % de ceux de la RATP sont à la retraite.

Les montants moyens de pension sont plus élevés que dans la fonction publique. Pour les nouveaux retraités de 2017, la pension brute moyenne en équivalent carrière complète s'élève à 3 592 € pour les IEG, à 3 705 € à la RATP et à 2 636 € à la SNCF contre 2 206 € pour les fonctionnaires civils de l'État. Ces écarts, qui se sont accrus depuis 2010, résultent en partie d'écarts de qualification. Pour les retraités ayant accompli une carrière complète nés entre 1940 et 1946, le montant moyen de pension des retraités de la RATP et de la SNCF est supérieur de 24 % à celui des anciens salariés du secteur privé des transports, résultant également en partie d'écarts de qualification. La situation des agents de conduite de la SNCF est particulièrement favorable, avec une pension moyenne en équivalent carrière complète de 3 156 € pour ceux partis à la retraite en 2017 et un temps, passé à la retraite, sensiblement plus long que ceux des autres agents. Les taux de remplacement² calculés pour une carrière complète apparaissent les plus élevés à la RATP, où ils atteignent en moyenne 88 % pour les nouveaux retraités de 2017.

Un montant élevé de financements de nature publique

Les régimes spéciaux sont, dans une proportion variable, financés par des contributions publiques dont le montant total s'élève à 5,5 Md€ pour les trois régimes. Les cotisations des salariés et des entreprises (qui appartiennent pour la quasi-totalité d'entre elles au secteur public) ne constituent pas, en effet, des ressources suffisantes et ne représentent que 36 % du financement des retraites à la SNCF, 41 % à la RATP et 68 % pour les IEG. La dotation budgétaire allouée à la RATP est en 2017 de 681 M€ ; elle est de 3 280 M€ pour la SNCF. Pour les IEG, la contribution tarifaire d'acheminement (CTA), taxe affectée payée par tous les consommateurs (à l'exception des personnels et des retraités des IEG), finance des dépenses d'un montant de 1 509 M€ en 2017, néanmoins appelé à décroître avec le nombre des retraités concernés³.

Ces financements publics sont principalement dus à une démographie défavorable des régimes spéciaux. En effet, le nombre de cotisants par retraité des régimes spéciaux est sensiblement inférieur à celui du régime général, et jusqu'à deux fois moins élevé dans le cas du régime de la SNCF. Ce déséquilibre démographique absorbait, en 2017, en moyenne pour les trois régimes, plus de la moitié des financements publics des régimes spéciaux, pour un montant estimé par la Cour à environ 2,8 Md€. Un peu moins d'un tiers des financements publics

¹ Âge moyen d'une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même proportion de retraités que celle observée au cours de l'année.

² Rapport entre le montant brut de la pension et une moyenne représentative des salaires bruts de fin de carrière, ici la moyenne des salaires des cinq avant-dernières années de carrière, la dernière année étant souvent incomplète.

³ Ainsi qu'avec la fin en 2025 du versement effectué annuellement par la CNIEG à la CNAV au titre de l'adossment.

affectés aux régimes spéciaux (montant estimé à 1,8 Md€ en 2017) est destiné à couvrir les droits spécifiques des retraités de ces régimes, soit principalement le droit à un départ précoce pour certaines catégories de salariés. Pour le solde, les financements publics couvrent des dépenses équivalentes à celles qu'auraient versées les régimes de salariés du secteur privé (pour environ 1 Md€). Les coûts des régimes spéciaux et notamment ceux imputables à leurs droits spécifiques restent cependant insuffisamment circonscrits, et donc mal connus, à l'exception de celui des IEG.

Les circuits de financement sont organisés selon des modalités différentes et parfois complexes. Pour les IEG, le dispositif retenu est celui d'un « adossement » aux régimes des salariés du secteur privé qui distingue les cotisations et les droits ouverts selon les règles de ces régimes, pris en charge par la CNAV et l'AGIRC-ARRCO en contrepartie des cotisations salariales et patronales qui leur sont versées par le régime spécial, des droits spécifiques qui sont financés par des cotisations supplémentaires et par la CTA. Le dispositif prévalant à la RATP est celui d'une subvention d'équilibre finançant le déséquilibre démographique du régime et les droits spécifiques des retraités. Le régime de la SNCF est dans une situation intermédiaire avec, outre la subvention de l'État, l'existence d'un taux dit « T2 » de cotisations patronales destinées à couvrir une partie des dépenses spécifiques du régime (départs précoces, surcroît de pensions et manque à gagner de cotisations dû aux départs précoces).

Une qualité de gestion des caisses inégale

Les caisses offrent, dans leur ensemble, une bonne qualité de service, reconnue par les retraités. Elles ont, néanmoins, fait des choix différents de relation avec les usagers, très orientés vers l'offre numérique à la CNIEG, alors que la CRP RATP et la CPRP SNCF gagneraient à accélérer la modernisation de leur système informatique.

Les contrôles effectués n'ont pas relevé de défaillances significatives dans la gestion technique à la CNIEG et à la CPRP SNCF. À la CRP RATP, en revanche, des erreurs ont été relevées dans le traitement de dossiers complexes.

La CNIEG, pour la totalité du personnel, et la CPRP SNCF, pour une forte majorité, continuent à employer des personnels sous statut dont le coût moyen est important, comme le montre *a contrario* l'exemple de la CRP RATP, qui a abaissé son coût moyen par agent en ne recrutant que des personnels sous contrat d'Union des caisses nationales de Sécurité sociale (UCANSS). De plus, les agents bénéficient d'avantages divers notamment en matière de temps de travail à la CNIEG et à la CPRP SNCF. La CNIEG présente toutefois un taux d'absentéisme très bas à l'inverse de la CPRP SNCF.

Une particularité de ces caisses reste le maintien de liens très forts avec les entreprises et, parfois, l'absence de traduction de l'autonomie juridique. Outre les modes de recrutement mentionnés *supra*, la gestion des personnels sous statut de la SNCF et des IEG reste en pratique partagée entre la caisse de retraite et l'employeur.

De même, les traces d'un passé récent s'observent à travers le rôle souvent trop effacé de l'agent comptable, pourtant responsable, avec l'ordonnateur, du contrôle des risques.

Une transformation à poursuivre

Les constats qui précèdent montrent que les principes qui doivent guider les réformes – la soutenabilité, la transparence financière et l'équité – sont loin d'être atteints. L'ampleur des contributions destinées à financer ces régimes, qu'il s'agisse de dotations de l'État, de taxes affectées ou de cotisations patronales acquittées par des entreprises publiques qui ont perdu ou vont perdre leur situation de monopole, rend le *statu quo* peu envisageable. L'hétérogénéité et le manque de lisibilité des dispositifs financiers les rendent peu transparents, quoiqu'à des degrés divers.

Quelles que soient les options retenues dans le futur en matière de système de retraite, trois objectifs doivent être recherchés : une accélération de l'alignement avec les règles de la fonction publique, celles-ci étant elles-mêmes appelées à se rapprocher du régime général ; une transparence accrue des financements ; une meilleure efficience dans la gestion des caisses de retraite.

À cet égard, plusieurs leviers d'évolution sont à la disposition des pouvoirs publics et des entreprises concernées. Le processus annoncé en 2008 de rapprochement des règles des régimes spéciaux et des règles de la fonction publique doit être accéléré. C'est un alignement sur ces dernières qui devrait être visé, pour l'essentiel, dans des délais rapprochés. Les évolutions devraient porter notamment sur le réexamen des conditions permettant un départ précoce à la retraite et sur le paiement des pensions à terme échu et non pas à terme à échoir comme dans les régimes de la SNCF et des IEG. La question des droits non contributifs devrait également être réexaminée. En outre, en l'absence d'une réforme systémique, le périmètre des droits spécifiques et leurs modalités de financement devraient être mieux cernés, notamment au sein du régime de la RATP, par exemple *via* un dispositif de type « T2 » à l'image de celui de la SNCF.

Dans la perspective d'une réforme systémique des retraites telle qu'envisagée par les pouvoirs publics, différentes options sont possibles. Elles vont d'un alignement pur et simple sur les règles du système universel à un dispositif qui, sur le mode annoncé pour les indépendants et professions libérales, maintiendrait un régime de cotisations différent, en passant par la création d'un « étage » supplémentaire sur le mode des régimes supplémentaires par capitalisation.

Dans ce contexte, les options retenues devront prendre en compte des critères de soutenabilité pour les finances publiques et de préservation de la compétitivité des entreprises publiques. À cet égard, les droits spécifiques éventuellement maintenus dans le futur, quelles qu'en soient les modalités, pourraient être financés par les cotisations salariales et patronales, à l'exclusion du budget de l'État. Il importe néanmoins que les entreprises publiques n'aient pas à supporter des charges qui altèrent de manière significative leur compétitivité. À cet effet, si le choix était fait de maintenir des droits spécifiques, il serait nécessaire de distinguer ce qui relève de la pénibilité particulière de certains postes de travail, de ce qui relève d'avantages n'ayant d'autre justification que l'héritage du passé. Les droits non contributifs (âges de départ précoces en particulier) et les avantages en nature liés aux statuts devraient notamment faire l'objet d'un tel réexamen.

Ces mêmes principes devraient s'appliquer durant la période de transition pour laquelle est annoncée une reprise intégrale des droits acquis. Il n'est pas avéré que cette option soit justifiée lorsque ces droits acquis s'écartent très significativement des règles des régimes de salariés du secteur privé ou de la fonction publique. Des choix de financement devront en outre être opérés. Un financement de ces droits passés par le système universel maintiendrait pendant de longues années une situation peu équitable vis-à-vis des autres assurés ; l'État peut aussi faire le choix de maintenir une part de financement public ou de faire supporter ces droits passés par des cotisations supplémentaires non créatrices de droits à la charge des actifs et des entreprises.

Les caisses auront un rôle important à jouer, à tout le moins durant la période de transition, même si la mise en place d'un système universel devrait conduire à moyen terme à leur disparition ou à des regroupements avec d'autres caisses de sécurité sociale. Une amélioration de leur efficacité est donc indispensable et passe notamment par une plus grande maîtrise des coûts de personnel et une autonomie réelle vis-à-vis des entreprises.

Recommandations⁴

Recommandations relatives à la gestion des caisses

1. Mettre fin sans délai aux irrégularités dans les formules de calcul des pensions de droit direct appliquées par la CRP RATP (RATP, CRP RATP).
3. Ne recruter pour l'avenir dans les trois caisses que des personnels sous statut UCANSS et, pour les personnels déjà en fonction, généraliser progressivement le passage au statut UCANSS sous réserve de l'exercice de leur droit de retour dans l'entreprise (Caisses).
4. Mieux délimiter le périmètre des missions des caisses gestionnaires de la SNCF et de la RATP en supprimant les pensions de coordination et en accordant rétroactivement aux personnels concernés un droit au régime spécial (État).
5. Assurer l'autonomie de gestion des caisses par rapport aux entreprises (Caisses, entreprises) :
 - pour la CPRP SNCF, réexaminer les conditions de mise à disposition des personnels SNCF pour clarifier les modalités de gestion de ces personnels et s'assurer de leur conformité au droit du travail ;
 - pour la CNIEG, faire prendre en charge intégralement par la caisse la rémunération de son directeur.
6. Développer les mutualisations avec d'autres caisses, en particulier pour les fonctions support et les outils informatiques (Caisses).

Recommandations relatives aux régimes dans le prolongement des réformes antérieures

2. Identifier le coût des droits spécifiques des différents régimes et prévoir, *a minima* pour les droits futurs, leur financement par des cotisations des entreprises et des salariés (État, entreprises) :
 - pour la RATP, engager une réforme du financement du régime en isolant le coût des droits spécifiques, par exemple *via* la définition d'un taux T2 ;
 - pour la SNCF, objectiver et actualiser le calcul du taux de cotisation patronale T2.

⁴ Les recommandations sont numérotées dans l'ordre de leur apparition dans le rapport.

7. Poursuivre l'harmonisation des règles de ces régimes avec celles de la fonction publique (État) :
 - payer les pensions à terme échu au sein des régimes de la SNCF et des IEG ;
 - harmoniser les droits familiaux de retraite et les pensions de réversion des agents des trois régimes spéciaux et ceux des fonctionnaires ;
 - aligner les minima de pensions des trois régimes sur la fonction publique et adopter les textes d'application de la mise sous condition de ressources (total des pensions personnelles) de ces minima et du principe de subsidiarité (avoir liquidé tous ses droits à retraite).
8. Réexaminer systématiquement les critères, les métiers et les fonctions au sein de ces métiers justifiant un départ précoce à la retraite (État, entreprises).

Recommandations relatives aux régimes dans la perspective de la mise en place d'un système universel de retraite

Dans la perspective de la mise en place d'un système universel de retraite, les mesures précédentes s'inscriraient dans un mouvement plus large d'harmonisation des règles et l'intérêt de leur mise en œuvre serait à mettre en lien avec la durée de la période de transition vers le nouveau système.

9. Financer les droits spécifiques futurs qui feraient l'objet d'une demande de maintien (État, entreprises) :
 - soit par des taux de cotisation plus élevés ouvrant des droits supplémentaires au sein du système universel ;
 - soit par des cotisations spécifiques dans le cadre de régimes supplémentaires d'entreprise.
10. Identifier précisément ceux des droits spécifiques passés et non encore liquidés qui seraient repris dans le cadre du système universel ainsi que leurs modalités de financement (État, entreprises).

Introduction

Les régimes spéciaux de retraite des salariés des industries électriques et gazières (IEG), de la RATP et de la SNCF font partie des régimes spéciaux au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale qui dispose que les régimes existants avant le 6 octobre 1945 continuent à bénéficier d'une « organisation spéciale de sécurité sociale ». De l'ordre d'une centaine à la fin des années 1940, les régimes spéciaux sont désormais au nombre de seize.

Outre les régimes spéciaux qui font l'objet du présent rapport, les principaux régimes relevant de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale sont aujourd'hui celui des fonctionnaires civils et militaires de l'État, celui des agents des collectivités locales, celui des invalides de la marine, celui des ouvriers de l'État, celui des clercs et employés de notaires. D'autres régimes comptent moins d'affiliés comme le régime des cultes, ceux des assemblées parlementaires (Assemblée nationale et Sénat), de la Banque de France, de l'Opéra de Paris, de la Comédie française et du port autonome de Bordeaux.

La plupart de ces régimes ont en commun un déséquilibre démographique marqué (à l'exception notamment du régime des agents des collectivités locales – deux cotisants pour un pensionné) et de bénéficier de subventions d'équilibre de l'État⁵. Leur autre particularité est d'être géré de manière « intégrée » quand, pour les salariés du secteur privé, on distingue les cotisations et prestations relevant du régime de base et celles relevant des régimes complémentaires, avec des opérateurs distincts (ACOSS pour le recouvrement des cotisations ; CNAV pour la liquidation et la gestion des pensions de base ; AGIRC-ARRCO pour celles des pensions complémentaires). « L'intégration » est même parfois plus complète, la même caisse gérant à la fois le régime spécial de retraite, la maladie et les accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP).

Les trois régimes spéciaux traités dans ce rapport ont, outre leur caractère parfois emblématique, la particularité, par rapport aux autres régimes, de concerner des établissements publics industriels et commerciaux (RATP, SNCF jusqu'en 2020) et des entreprises publiques ou même privées (le statut des IEG s'appliquant à tous les personnels de la branche) qui perdent progressivement leur situation de monopole pour être soumis à la concurrence.

Dès lors, l'évolution de ces régimes soulève des enjeux de plusieurs natures. Le premier est celui de leur soutenabilité à moyen et long terme dans une situation contrainte pour toute la sphère publique, qu'il s'agisse de l'État qui verse des subventions d'équilibre ou des entreprises et établissements publics pour lesquels ces régimes entraînent des surcoûts, alors qu'ils affrontent des conditions nouvelles de concurrence. Cette question de la soutenabilité se pose pour le maintien de conditions plus favorables que dans les régimes des salariés du secteur privé ou dans ceux de la fonction publique, mais aussi, quoique de manière moins importante, pour les coûts de gestion de chacune des caisses.

⁵ Selon les définitions de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS).

Le deuxième enjeu est celui de la transparence des modes de financement. La situation actuelle entremêle, de manière mal documentée et mal justifiée, des cotisations de salariés à des taux ou des assiettes différents de ceux des régimes des salariés du secteur privé, des cotisations d'employeurs souvent plus élevées et des concours publics empruntant plusieurs formes.

Le troisième enjeu est celui de l'équité. Autant des conditions d'âge et des modalités de liquidation spécifiques peuvent être justifiées par l'existence d'un surcroît de pénibilité par rapport à la situation d'autres salariés, autant le maintien d'avantages issus de conditions historiques, parfois très anciennes, mérite un réexamen.

Ces réflexions s'inscrivent dans le contexte d'un projet de réforme globale du système de retraites en France. La question se posera alors de la nature, du nombre et du coût des spécificités qui seraient maintenues et, à supposer que tel soit le cas, des modalités de leur financement, ainsi que de la transition entre les systèmes. En l'absence de mise en place d'un projet dit « universel », le sujet de la soutenabilité de ces régimes et de la poursuite de leur alignement sur les régimes de la fonction publique devra également être traité.

Le présent rapport vise à apporter des éléments d'analyse sur ces divers enjeux. Il s'attache, dans un premier temps, à faire le point sur les règles applicables et à mesurer la portée des réformes mises en œuvre à partir du milieu des années 2000 (chapitre I). Dans un deuxième temps, il analyse la situation actuelle des bénéficiaires des différents régimes au regard des comportements de ces derniers et des conséquences de l'application des modalités de liquidation des pensions (chapitre II). Il dresse ensuite un état des lieux des coûts et des financements, en incluant des constats sur la gestion des trois caisses (chapitre III). Il établit, enfin, des scénarios d'évolution dans la perspective de la mise en place d'un système universel comme dans une situation où des réformes devraient être envisagées pour les seuls régimes spéciaux (chapitre IV).

Chapitre I

Des régimes réformés récemment

Mis en place dans un contexte historique et social particulier, les trois régimes spéciaux de la RATP, de la SNCF et des personnels des industries électriques et gazières (IEG) ont longtemps été tenus à l'écart des processus de réforme. Ce n'est qu'à partir de la moitié des années 2000 qu'interviennent les premières évolutions, dont l'acceptation par les personnels concernés a été obtenue au prix d'un coût significatif pour les entreprises. En dépit de l'objectif affiché de rapprocher ces régimes des autres régimes de retraite, notamment ceux de la fonction publique, les réformes ont en pratique maintenu de fortes spécificités.

I - Des spécificités héritées de particularismes professionnels

Les trois régimes ont pour caractéristique commune de compter, après les régimes de la fonction publique, le plus grand nombre de bénéficiaires parmi les régimes spéciaux. Antérieurs à la création du régime général, ils concernent des agents dotés d'un statut au sein d'entreprises restées longtemps en situation de monopole.

A - Des régimes concernant de nombreux bénéficiaires...

Les régimes spéciaux des IEG, de la SNCF et de la RATP bénéficient à un nombre élevé de retraités, qu'ils soient de droit direct ou de droit dérivé (réversion), pour un nombre inférieur de cotisants et des montants financiers élevés.

Tableau n° 1 : les trois régimes spéciaux en 2017 en quelques chiffres

	RATP	IEG	SNCF	Ensemble
Cotisants (au 31/12)	42 301	139 773	142 943	325 017
Retraités de droit direct (au 31/12)	34 926	135 445	176 842	347 213
Réversions (au 31/12)	11 094	39 784	84 191	135 069
Prestations versées (M€)	1 124	5 022	5 308	11 454

Source : Cour des comptes, d'après les données des régimes.

Chacun de ces régimes est mis en œuvre au bénéfice des personnels sous statut. Celui des IEG concerne 158 entreprises dont EDF, ENGIE, RTE, Enedis, GRT GAZ et GRDF auxquelles s'ajoutent de nombreuses sociétés de production ou de distribution notamment locales. Le régime du personnel de la SNCF s'applique aux salariés sous statut du groupe SNCF, de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités. Celui de la RATP s'applique aux apprentis et aux agents du cadre permanent de la régie.

B - ...héritages d'une histoire particulière

Les trois régimes spéciaux ont pour première caractéristique d'être antérieurs au régime général de sécurité sociale.

Le régime des IEG tire son origine du régime de retraite créé au XIX^e siècle par la Compagnie parisienne du gaz. Il était alimenté par une retenue de 2 % sur les salaires, complétée par une part des bénéfices de l'entreprise. En 1941, est créée une Caisse de prévoyance des industries de l'énergie électrique et du gaz à laquelle l'adhésion est rendue obligatoire en 1944.

C'est dès 1850 qu'apparaissent les premières caisses de retraites dans les compagnies de chemin de fer. En 1909, un régime par répartition est mis en place pour tous les cheminots, conservé au moment de la création de la SNCF en 1937.

Un processus similaire a concerné les employés des compagnies de métro et d'autobus sur le territoire parisien qui bénéficient, en 1930, d'une couverture sociale généralisée. En 1939, la principale société, la Compagnie du Métropolitain de Paris, voit son régime harmonisé avec celui de la fonction publique de l'époque. Créée en 1948, la RATP n'a pas modifié le régime préexistant.

L'instauration du régime général de sécurité sociale, en 1945, ne remet pas en cause l'existence de régimes spéciaux. Plusieurs raisons expliquent que l'universalité des régimes de retraite n'ait été un objectif ni retenu ni même réellement débattu. Le régime général apparaissait, en effet, à cette époque, comme un régime « au rabais », ne présentant pas les mêmes avantages que les régimes spéciaux. De plus, de très nombreuses professions, notamment non-salariées, ont exclu d'y adhérer, ce qui a encore limité l'effet d'entraînement. Enfin, le contexte politique et social de l'après-guerre rendait peu envisageable un alignement sur les conditions du régime général de personnels à statut, présents dans des secteurs économiquement stratégiques et socialement particulièrement sensibles.

Les années qui ont suivi n'ont pas modifié cette perception de la part de l'État comme des entreprises concernées et des acteurs sociaux, en dépit du fait que la disposition⁶ codifiée ensuite à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale qualifie de « provisoire » cette organisation spéciale. Durant les premières décennies, grâce à un contexte économique et démographique favorable, le régime général a offert aux salariés des avantages croissants et les régimes complémentaires se sont développés. Cette évolution rendait difficile une transformation des régimes spéciaux dans un sens qui serait apparu comme inversé par rapport au régime général. De plus, les tentatives de réforme des régimes spéciaux ont donné lieu à

⁶ Décret du 8 juin 1946.

deux conflits sociaux majeurs en quarante ans. En 1953, des décrets prévoyant de rapprocher divers régimes de retraite d'agents publics sur celui des fonctionnaires, moins avantageux, et, au sein des régimes spéciaux, d'aligner les agents dits « actifs » comme les conducteurs sur les agents dits « sédentaires » des entreprises publiques se sont heurtés à un important mouvement de grève⁷. Les décrets ont finalement été abandonnés.

Les évolutions démographiques à partir des années 1980 ont conduit à une réflexion sur la pérennité du système de retraite par répartition. Les premières mesures importantes concernant le régime général sont intervenues en 1993 avec notamment un allongement de la durée d'assurance⁸ de 37,5 ans à 40 ans pour bénéficier d'une retraite à taux plein, un salaire moyen de référence calculé sur les 25 meilleures années et non plus sur les dix meilleures, et la confirmation de l'indexation des droits sur les prix et non plus sur les salaires, de fait en vigueur depuis 1987. En 1995, néanmoins, un scénario comparable à celui de 1953 a conduit au retrait de la réforme envisagée des régimes spéciaux qui visait un rapprochement avec les conditions du régime général.

Les trois régimes spéciaux étudiés dans le présent rapport sont donc restés inchangés jusqu'au milieu de la décennie 2000. La loi du 21 août 2003 réforme, en effet, l'ensemble des régimes de retraite, dont celui des fonctionnaires, mais pas les régimes spéciaux.

II - Des réformes successives portant sur la gestion, le financement et les règles des régimes

Les régimes spéciaux ont fait l'objet de mesures particulières en partie liées aux contraintes réglementaires et prudentielles d'entreprises ou d'établissements publics présents dans des secteurs concurrentiels ou appelés à le devenir. Trois caisses de retraite autonomes ont été instituées, avec des modalités de financement différentes.

En 2008, sont entrées en vigueur des dispositions tendant à rapprocher ces régimes de celui, déjà réformé, de la fonction publique. De nouvelles mesures liées aux réformes introduites dans les autres régimes de retraite ont été prises en 2010 et 2014.

Ces évolutions ont été le résultat de négociations incluant des contreparties salariales versées par les entreprises, ce qui a conduit, à ce jour du moins, à neutraliser les gains financiers attendus pour la sphère publique dans son ensemble.

A - Les premières réformes : la création de caisses de retraite autonomes, des dispositifs financiers différents

Lancées en 2004 avec les IEG, les premières réformes des trois régimes spéciaux sont entrées en vigueur entre cette date et 2008. Rendues nécessaires par la modification des règles comptables internationales, elles se sont traduites par des dispositifs financiers hétérogènes.

⁷ La grève a duré du 4 au 25 août 1953, avec un pic de quatre millions de grévistes.

⁸ La durée d'assurance correspond à la durée cotisée, augmentée de trimestres attribués à divers titres (par exemple les bonifications métier – cf. *infra*).

1 - Des réformes rendues nécessaires par l'évolution des normes comptables internationales

a) La création de la CNIEG

La loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières qui modifie le régime de retraite des IEG s'appuie, dans son exposé des motifs, sur une « nécessité d'évoluer à la fois pour des raisons juridiques et financières ». L'application du statut aux nouveaux entrants dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie en 2005 imposait que le régime spécial ne soit plus géré par des services d'EDF et de Gaz de France et que les droits passés soient distingués des droits futurs. En outre, l'absence de séparation aurait obligé ces deux entreprises, devenues des sociétés anonymes cotées, à provisionner⁹ l'intégralité des engagements relatifs aux régimes de retraite, avec des conséquences non soutenables sur leur structure financière. Pour éviter cette situation, la loi du 9 août 2004 institue une caisse spécifique de retraite, la Caisse nationale de retraite des IEG (CNIEG), chargée de gérer le régime spécial ainsi que les prestations d'accident du travail et maladie professionnelle (AT-MP)¹⁰.

b) La création de la CRP RATP

Le régime spécial de la RATP a été géré, jusqu'au 1^{er} janvier 2006, par un service de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) RATP. Il était financé par les cotisations salariales et patronales auxquelles s'ajoutait une dotation du syndicat des transports en Île-de-France (STIF) remboursée à celui-ci par l'État. La loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales a fait du STIF un établissement public régional tout en transférant à l'État le financement des retraites des agents de la RATP. À cette évolution juridique s'est ajouté le fait que, comme dans le cas des IEG, les engagements de retraite auraient dû être provisionnés au bilan de l'EPIC, ce que ne permettait pas le niveau des fonds propres de la RATP. Une caisse de sécurité sociale autonome, la Caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP), chargée de la gestion du régime spécial, a donc été instituée par une série de cinq décrets¹¹ qui ont pris effet au 1^{er} janvier 2006.

c) La création de la CPRP SNCF

Le régime spécial de la SNCF a connu une évolution comparable, avec un temps de retard, s'agissant de la création de la caisse de retraite. Le point commun avec la RATP est l'obligation de présenter au 1^{er} juillet 2007 des comptes selon les normes comptables IAS. Devant l'impossibilité de provisionner l'ensemble des engagements de retraite du personnel, l'EPIC a dû cesser d'assumer et de gérer directement le régime spécial. Un décret du 7 mai 2007 crée la

⁹ À partir de 2005, les entreprises cotées ont dû appliquer la norme IAS 19 qui oblige à comptabiliser les avantages octroyés au personnel durant l'exercice pendant lequel ils sont acquis et non lorsqu'ils sont payés.

¹⁰ La CNIEG ne gère pas le risque complémentaire maladie-maternité confié à la caisse d'assurance maladie des IEG (CAMIEG).

¹¹ Décret n° 2005-1635 du 26 décembre 2005 ; décret n° 2005-1636 du 26 décembre 2005 ; décret n° 2005-1637 du 26 décembre 2005 ; décret n° 2005-1638 du 26 décembre 2005 ; décret n° 2005-1639 du 26 décembre 2005. Ces décrets portaient principalement sur un dispositif futur d'adossment qui a été abandonné (cf. *infra*).

Caisse de retraite et de prévoyance du personnel de la SNCF (CPRP SNCF), organisme de sécurité sociale appelé à gérer les prestations maladie et vieillesse. Le rôle de la SNCF se limite désormais au versement des cotisations forfaitaires et libératoires destinées au financement du régime spécial.

2 - Des choix différents pour les modalités de financement

a) Le régime des IEG : le choix de l'adossement

Jusqu'en 2005, le régime spécial des IEG était financé par les cotisations des salariés (taux de 7,85 % en 2004) auxquelles s'ajoutaient des cotisations patronales (taux de 63,79 % en 2004) qui venaient combler l'écart entre les cotisations des salariés perçues et le montant des pensions versées dans l'année. Le régime était chaque année à l'équilibre, sans déficit ni réserve.

La loi du 9 août 2004 a mis en place un mécanisme d'adossement aux régimes des salariés du secteur privé. Celui-ci prévoit que la CNIEG verse à la CNAV et à l'AGIRC-ARRCO des cotisations équivalentes à celles que ces organismes percevraient si les personnes affiliées à la CNIEG l'étaient à la CNAV et à l'AGIRC-ARRCO. La démographie du régime des IEG étant plus défavorable que celle des régimes de salariés du secteur privé, une compensation est intervenue sous la forme du versement d'une soulte de façon à ne pas dégrader la situation de ces régimes. De son côté, le financement des droits spécifiques passés et futurs des assurés du régime spécial est pris en charge en partie par les entreprises et en partie par les consommateurs, *via* la contribution tarifaire d'acheminement (CTA, cf. *infra*).

b) Le régime de la RATP : le statu quo

Les pouvoirs publics ont envisagé dans un premier temps de mettre en place un dispositif d'adossement au régime général comme pour les IEG. Ce schéma a été progressivement abandonné. Sa mise en place a été retardée dans un premier temps par les doutes émis par la Commission européenne sur son caractère d'aide d'État potentielle, doutes levés par une décision du 14 juillet 2009. L'abandon définitif de l'adossement serait imputable à un défaut d'accord avec la CNAV sur les termes financiers. La conséquence de cette décision est que le régime de la RATP continue à ne pas prévoir de cotisations supplémentaires destinées à financer les prestations spécifiques, la différence entre les cotisations versées en application des modalités de calcul des régimes des salariés du secteur privé et les pensions servies étant prise en charge par la subvention de l'État.

c) Le régime de la SNCF : un financement dual

L'expérience antérieure de la RATP semble avoir dissuadé les pouvoirs publics de mettre en place un schéma d'adossement. À la différence de la RATP néanmoins, le dispositif financier retenu distingue les cotisations dues en application des modalités de calcul des régimes des salariés du secteur privé des cotisations supplémentaires ayant vocation à financer certaines spécificités du régime, l'État assurant néanmoins le bouclage financier du régime (cf. *infra*).

B - Des réformes destinées à rapprocher progressivement les régimes spéciaux du régime de la fonction publique

Trois vagues de réforme intervenues en 2008, 2010 et 2014 ont conduit à faire évoluer les règles applicables aux trois régimes spéciaux, par étapes successives.

1 - De premières réformes en 2008 touchant aux règles des régimes

L'institution des caisses de retraite s'était faite à droit constant, sans modification des règles des régimes. À la RATP, par exemple, les règles de liquidation des pensions restaient fixées par un règlement du 28 avril 1950. Le régime des IEG avait néanmoins connu une exception avec, à la fin de l'année 2004, la fin des accords de branche, négociés depuis 1972, qui permettaient des départs à la retraite à 50 ans avec au moins 25 ans de service IEG validés ou à 53 ans avec au moins 37 ans et 6 mois de services validés dont 15 années de service IEG.

En 2008, les régimes spéciaux font l'objet d'une réforme qui vise à les rapprocher, avec un décalage temporel d'au moins 4 ans $\frac{1}{2}$, des régimes de la fonction publique. Les décrets concernés¹² reprennent, en effet, des modifications analogues à celles introduites dans les régimes de la fonction publique par la réforme du 21 août 2003. Ils prennent effet au mieux au 1^{er} juillet 2008 alors que les textes portant sur la fonction publique étaient en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004.

Les modifications portent notamment sur les durées minimales d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein et sur les modalités de revalorisation des pensions. Le nombre de trimestres d'assurance de référence passe ainsi de 150 au 30 juin 2008 à 160 trimestres en 2012 et 164 en 2016¹³. Une surcote majorant la pension au-delà de ces durées est instaurée au 1^{er} janvier 2009 et une décote la réduisant en deçà est progressivement mise en place. Les pensions sont désormais indexées sur les prix et non plus sur les rémunérations des actifs.

Les bonifications liées aux métiers qui contribuaient très sensiblement à améliorer le montant des pensions des agents de conduite (SNCF) ou des « roulants » et personnels de maintenance (RATP) sont supprimées pour les nouveaux embauchés.

La disposition qui permettait à l'entreprise de mettre d'office à la retraite les agents ayant atteint l'âge de l'ouverture des droits, dite « âge couperet », est supprimée.

¹² Pour les IEG, décret du 27 juin 2008 ; pour la SNCF et la RATP ; décrets du 30 juin 2008

¹³ Les différentes réformes font évoluer la plupart des paramètres par génération et les années correspondent aux années d'ouverture des droits des générations concernées.

2 - Deux vagues de réformes en 2010 et 2014 liées aux évolutions des autres régimes

Les réformes de 2008 ont laissé inchangés, pour les régimes spéciaux comme pour la fonction publique, les âges d'ouverture des droits. L'âge légal de départ à la retraite est alors, à la SNCF, de 55 ans pour les agents dits « sédentaires » et de 50 ans pour les agents de conduite. À la RATP et dans les IEG, il s'échelonne respectivement entre 50 et 60 ans et entre 55 et 60 ans selon la durée passée dans certains métiers dits « actifs » (cf. *infra*). Pour ces deux régimes, l'âge légal restait de 60 ans pour les « sédentaires » comme pour les fonctionnaires¹⁴.

La loi du 9 novembre 2010 a relevé les âges légaux de retraite de deux ans dans le régime général et dans la fonction publique, les catégories « actives » continuant à bénéficier de la possibilité d'un départ plus précoce mais retardé également de deux ans. Le dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants ou plus a été mis en extinction. Les règles relatives aux minima de pension et les taux de cotisations salariales ont été progressivement alignés sur le régime général.

Cette réforme a été étendue aux régimes spéciaux, avec un calendrier différé. Les décrets du 18 mars 2011 portant sur les trois régimes prévoient que le relèvement progressif de l'âge légal de départ n'entre en vigueur qu'en 2017 et que le relèvement de deux ans ne sera effectif qu'en 2024.

Pour les IEG, un décret du 23 septembre 2011 modifie les critères permettant le classement des agents en service actif. Les agents recrutés avant le 17 avril 2010 conservent néanmoins le bénéfice de leur taux de services actifs antérieurs, au plus tard jusqu'au 15 avril 2020.

La loi du 20 janvier 2014 a notamment poursuivi l'augmentation de la durée d'assurance exigée pour bénéficier d'une pension à taux plein à compter de la génération née en 1958 pour les affiliés au régime général et aux régimes de la fonction publique. Cette durée progresse à raison d'un trimestre toutes les trois générations pour atteindre 172 trimestres pour les assurés nés en 1973, qui pourront liquider leur pension à partir de 2035 à l'âge de 62 ans. La loi a également augmenté, entre 2014 et 2017, les taux de cotisation au régime général et à celui de la fonction publique et a décalé du 1^{er} avril au 1^{er} octobre la date de revalorisation des pensions.

Ces mesures ont été transposées, pour les régimes spéciaux, par les décrets du 23 juin 2014 (RATP), du 25 juin 2014 (IEG) et du 27 juin 2014 (SNCF). Si la hausse des cotisations salariales et la modification de la date de revalorisation des pensions intervient selon un calendrier identique, le même décalage dans le temps que pour les réformes précédentes est observé s'agissant des durées d'assurance exigées. Pour la SNCF, par exemple, les premières générations concernées seront celles nées en 1981 pour les agents de conduite et 1978 pour les autres agents, soit cinq à huit générations de décalage avec le régime général ou celui de la fonction publique.

¹⁴ Les fonctionnaires dits « actifs » (personnels de la surveillance des douanes, aides-soignants, agents de police municipale, etc.) ou « super-actifs » (policiers, agents des réseaux souterrains des égouts, personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, etc.) pouvaient partir respectivement à compter de 55 ou 50 ans.

C - Les coûteuses mesures d'accompagnement des réformes

Longuement négociées avec les acteurs sociaux, particulièrement en 2008, ces réformes ont été accompagnées, dans chacune des entreprises, de mesures destinées à assurer leur acceptabilité, pour un coût difficile à mesurer de manière exhaustive mais qui pèse à la fois sur la rentabilité des entités publiques concernées, sur l'État et surtout sur les régimes spéciaux.

En particulier, si les mesures de revalorisation salariale en fin de carrière, pour accompagner le prolongement de l'activité, pèsent peu sur la masse salariale des entreprises des IEG, de la RATP et de la SNCF, du fait de leur intervention tardive dans la carrière, leur prise en compte dans le calcul des pensions a un coût plus important pour les régimes, car portant sur toute la période de retraite.

1 - Les IEG : des dispositions portant sur la grille des salaires et les primes de départ à la retraite

La réforme de 2008 a été précédée de diverses dispositions tendant à augmenter le salaire des personnels en activité, en compensation de l'allongement des durées de cotisation. Dès 2005, la hausse du taux de cotisation des salariés de 7,85 % à 12 % s'est accompagnée d'une prime de compensation décidée par la recommandation patronale de branche du 11 janvier 2005 et fixée à 2,85 % de la rémunération principale des actifs.

L'accord de branche du 29 janvier 2008 a prévu diverses mesures relatives à la grille salariale :

- une augmentation progressive des coefficients de rémunération entre le 1er janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2016, intégrant notamment dans le salaire soumis à cotisation la prime de 2005 ;
- un relèvement des plafonds de rémunération par la création de deux niveaux supplémentaires ;
- un relèvement du niveau d'embauche pour les agents d'exécution, diplômés ou non-diplômés ;
- l'ajout de deux échelons supplémentaires d'ancienneté.

En outre, les indemnités de départ à la retraite ont été augmentées et s'échelonnent entre 1,5 mois du dernier salaire mensuel pour 15 ans d'ancienneté à 5 mois de salaire pour les agents disposant de plus de 40 ans d'ancienneté. Le montant moyen s'élevait à 17 773 € en 2017 (il était de 14 000 € en 2015). À ces indemnités s'ajoutent une prime exceptionnelle de 660 € pour tous les agents et le bénéfice de régimes de retraite supplémentaires dont un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO).

Le coût cumulé d'ici 2035 de l'ensemble des mesures dites d'accompagnement a été évalué¹⁵, en 2009, par EDF SA (filiales comprises) à 250 M€, les économies produites par la réforme s'établissant à 113 M€ durant la même période. Sollicitée par la Cour, EDF n'a pas été en mesure d'actualiser ces chiffres.

¹⁵ Document n° 12 de la séance du COR du 11 février 2009.

2 - La RATP : des mesures touchant la fin de carrière pour l'essentiel

Les principales mesures d'entreprise prises à l'occasion de la réforme de 2008 concernent la création d'échelons supplémentaires, des mesures de fin de carrière et un élargissement de l'assiette des cotisations :

- deux échelons supplémentaires dont l'attribution est automatique ont été ajoutés dans les grilles salariales de la RATP (augmentation du coefficient hiérarchique de 1,67 % par échelon). Le premier échelon supplémentaire a concerné, à partir du 1^{er} janvier 2012, les agents ayant 26 ans d'ancienneté, le deuxième accordé à partir du 1^{er} janvier 2014, les agents ayant 28 ans d'ancienneté ;
- des points retraite ont été attribués, de manière combinée avec la création des échelons supplémentaires (augmentation de 2,95 % du coefficient hiérarchique des six derniers mois). Cette mesure a été mise en œuvre progressivement pour les salariés ayant atteint 28 ans d'ancienneté, avec un premier tiers accordé au 1^{er} juillet 2014, un deuxième tiers au 1^{er} janvier 2015 et un dernier tiers au 1^{er} janvier 2016 ;
- la « prime de compensation » de l'augmentation du taux de cotisation vieillesse intervenue en 2006, soit 2,4 % du salaire, a été intégrée à l'assiette des cotisations.

Pour les agents de la RATP qui prenaient leur retraite entre le 1^{er} juillet 2008 et le 30 juin 2012 et qui n'étaient pas éligibles aux mesures qui viennent d'être mentionnées, la régie a majoré le coefficient de rémunération de manière à compenser la baisse de la valeur de l'annuité provenant de l'augmentation de la durée de cotisation. Le coût de cette mesure s'est élevé à 1 M€ en 2011.

Au total, ces réformes ont conduit au remplacement de mesures bénéficiant principalement aux agents d'exécution dont les métiers étaient jugés « pénibles » (notamment par la suppression progressive des bonifications métier) par des mesures proportionnelles, bénéficiant par construction plus en montant aux agents ayant des rémunérations plus élevées.

La Cour¹⁶ a estimé très probable l'existence d'un surcoût de la réforme entre 2011 et 2020, les gains cumulés pour la caisse (270 M€ en € 2010) ne compensant pas les coûts cumulés pour la RATP (plus de 300 M€ en € 2010). Une étude¹⁷ portant sur le cas des conducteurs de métro conclut que le régime transitoire applicable aux agents nés avant 1967 est nécessairement déficitaire puisque ces derniers bénéficient à la fois des avantages anciens du régime et des nouvelles mesures d'entreprise, déficit qui ne se réduit ensuite que lentement, la réforme ne prenant pleinement effet qu'à partir de 2024.

¹⁶ La Cour a analysé l'impact financier de ces mesures ainsi que celles concernant la SNCF dans son Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale paru en 2012, chapitre VI : « Les réformes des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP ».

¹⁷ R. Gary-Bobo, T. Jaaidane « La réforme des régimes spéciaux de retraite a-t-elle été ratée ? » Étude du cas des conducteurs de métro parisien *Revue économique* 2016/1 p. 81-116.

3 - La SNCF : un champ très large de mesures

Les « mesures d'entreprise » prises par la SNCF pour compenser les effets de la réforme de 2008 couvrent un champ très large, en partie comparable au dispositif retenu par la RATP mais comprenant aussi des éléments spécifiques :

- deux mesures concernent la grille des salaires : la création d'un échelon d'ancienneté supplémentaire pour tous les agents à partir de 28,5 années d'ancienneté dans le statut, ce qui se traduit par une hausse de 3 % de la rémunération de fin de carrière, et l'intégration progressive sur deux ans d'un mois de prime de travail dans la prime de fin d'année ;
- une deuxième catégorie de mesures a consisté à élargir l'assiette de cotisation en y faisant entrer progressivement (en quatre ans) des gratifications annuelles de vacances et d'exploitation ;
- des majorations salariales ont été ciblées sur la prolongation d'activité après l'âge d'ouverture des droits (+ 0,5 % par semestre travaillé dans la limite de sept semestres). En outre, un supplément de 2,5 % de salaire est versé à tout agent de conduite six mois avant l'âge auquel s'annule la décote. Pour les autres agents placés sur la dernière position de rémunération, un supplément de 3 % s'ajoute au salaire liquidable dès qu'ils ont atteint l'âge de 50 ans et 5 ans d'ancienneté sur cette position de rémunération ;
- une disposition particulière a visé les apprentis entrés à la SNCF avant 18 ans, âge d'affiliation à la caisse de retraite. Ces derniers reçoivent une majoration de traitement de 0,25 % par trimestre d'apprentissage dans la limite de 8 semestres ;
- des mesures d'aménagement de fin de carrière complètent le dispositif. À titre d'exemple, lorsque le salarié finance son temps partiel de fin de carrière avec son compte épargne temps, l'entreprise abonde de 5 % le nombre de jours de CET ;
- les agents de conduite qui bénéficiaient jusqu'en 2008 de bonifications dite de « traction » supprimées par la réforme, bénéficient désormais d'un régime supplémentaire de retraite financé par l'employeur et, au moment de leur départ à la retraite, d'un abondement de leur compte de fin d'activité utilisable pour prendre un congé précédant immédiatement l'âge d'ouverture des droits.

La Cour avait estimé, en 2012, que, pour la période 2011-2020, les gains cumulés pour le régime, de l'ordre de 4,1 Md€, étaient inférieurs aux coûts cumulés pour l'entreprise évalués à 4,7 Md€¹⁸. Les évaluations actuelles conduisent à des chiffres du même ordre. À plus long terme, les réformes portant sur le recul de l'âge de départ et l'allongement des durées de cotisation devraient entraîner un gain net de l'ordre de 1,2 Md€ en 2035. Toutefois, les mesures d'accompagnement, qui, aujourd'hui, constituent des gains pour le régime en élargissant l'assiette de cotisation et en augmentant les cotisations perçues, viendront à terme réduire, voire annuler, l'impact positif des réformes, le régime continuant à servir des pensions majorées par ces dispositifs.

¹⁸ Cour des comptes, rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale paru en 2012, chapitre VI : « Les réformes des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP ».

III - Des particularités maintenues, d'autres supprimées

Les réformes de 2008, 2010 et 2014, si elles ont eu pour objectif de faire converger les règles des régimes des IEG, de la RATP et de la SNCF sur celle des régimes de la fonction publique et, dans une moindre mesure, des régimes des salariés et non-salariés du secteur privé, ne suppriment pas toutes les particularités de ces régimes. Au terme de ces réformes et si aucune nouvelle modification n'est apportée, des différences de règles continueront à subsister pour les trois régimes.

En particulier, si les écarts de durée d'assurance requise pour le taux plein sont quasiment résorbés, les conditions générales de durée d'assurance, y compris le dispositif de décote, ne seront totalement alignées qu'au début des années 2030. Quant au relèvement de deux ans de l'âge d'ouverture des droits prévu par la réforme de 2010, il ne sera effectif dans les trois régimes spéciaux qu'en 2024 ; des possibilités de départs précoces seront maintenues au-delà mais avec des conditions de durées d'assurance plus contraignantes.

A - Des conditions très favorables de départ à la retraite qui s'estompent lentement

Malgré la mise en œuvre des réformes, les âges d'ouverture des droits à la retraite, les modalités de calcul des pensions et les taux de cotisation restent, pour l'essentiel, plus favorables que dans le régime général et dans les régimes de la fonction publique, même si la formule de calcul de la pension est alignée dans ses principes sur celle de la fonction publique.

La formule de calcul de la pension de retraite

La pension est égale au produit de trois termes : le salaire de référence, le coefficient de proratisation et le taux de liquidation.

Comme dans la fonction publique, le salaire de référence correspond à la dernière rémunération, plus précisément la rémunération déterminée sur la base du coefficient hiérarchique atteint depuis six mois au moins au moment de la liquidation des droits à retraite. Contrairement à la fonction publique où, sauf rares exceptions, les primes sont exclues, certaines primes sont prises en compte dans les trois régimes spéciaux. Dans le régime général, le salaire de référence correspond à la moyenne des 25 meilleurs salaires annuels de la carrière, sous le plafond de la sécurité sociale.

Le coefficient de proratisation est le rapport entre la durée validée dans le régime, c'est-à-dire la durée cotisée dans le régime à laquelle peuvent s'ajouter des trimestres de solidarité (maladie par exemple), et la durée requise pour une retraite à taux plein (43 ans à terme). C'est également le cas dans les autres régimes.

Comme dans la fonction publique, le taux de liquidation est égal à 75 %, mais peut être minoré par une décote si l'assuré n'a pas atteint la durée requise pour une retraite à taux plein ou majoré par une surcote s'il l'a dépassé. Au régime général, le taux de liquidation est de 50 % et les pensions AGIRC-ARRCO complètent la pension de base selon un mode de calcul par points.

1 - Des âges d'ouverture des droits précoces, surtout à la RATP et à la SNCF

a) L'âge d'ouverture des droits

L'âge d'ouverture des droits n'a commencé à être relevé qu'au 1^{er} janvier 2017 dans les trois régimes spéciaux. La hausse de deux ans n'y sera effective qu'au 1^{er} janvier 2024, alors que c'est déjà le cas depuis le 1^{er} janvier 2017 pour les fonctionnaires et les salariés et non-salariés du secteur privé. Ainsi, les générations dont les droits sont ouverts début 2019 en bénéficient à des âges encore inférieurs d'au moins un an et quatre mois à ceux des fonctionnaires et des salariés et non-salariés du secteur privé.

Tableau n° 2 : âges d'ouverture des droits début 2019 par catégorie d'agent

<i>Catégorie d'agent</i>	<i>Âge d'ouverture des droits</i>
Agents de conduite de la SNCF et personnels du tableau B de la RATP ⁽¹⁾	50 ans et 8 mois
Autres agents de la SNCF, agents du tableau A de la RATP ⁽²⁾ , personnels en services actif ou insalubre des IEG	55 ans et 8 mois
Personnels de la RATP et des IEG ne bénéficiant pas d'un abaissement d'âge d'ouverture des droits	60 ans et 8 mois
Fonctionnaires « super-actifs » ⁽³⁾	52 ans
Fonctionnaires « actifs » ⁽³⁾	57 ans
Fonctionnaires « sédentaires » ⁽³⁾ , et salariés et non-salariés du secteur privé	62 ans

(1) Agents de la filière « Exploitation du réseau ferré » et de la sous-filière « Machinistes », et certains agents de la filière « Entretien et ateliers ». (2) Agents de la sous-filière « Travaux » et de la filière « Magasins des dépôts du réseau routier », certains agents de la filière « Entretien et ateliers », etc. (3) Les emplois de la fonction publique sont classés en deux catégories : les catégories actives correspondant à des emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles justifiant un départ anticipé à la retraite (personnels de la surveillance des douanes, aides-soignants, agents de police municipale, etc.), voire super-active (policiers, agents des réseaux souterrains des égouts, personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, etc.), et les catégories sédentaires pour les emplois qui ne sont pas classés en catégorie active. Source : Cour des comptes.

Les écarts d'âge d'ouverture des droits se réduisent progressivement. À la fin de la montée en charge, à partir de 2024, la situation sera analogue à celle qui prévalait avant la réforme de 2014, mais avec des âges d'ouverture des droits plus élevés pour tous de deux ans¹⁹.

La question reste ainsi ouverte des justifications de ces possibilités de départs anticipés à la retraite par rapport à l'âge légal de 62 ans au regard des conditions d'emploi. Elle se pose en particulier pour le maintien de l'abaissement de l'âge d'ouverture des droits de dix ans dans le cas des agents de conduite de la SNCF et de la RATP, et pour celui généralisé à cinq ans dans le cas des autres agents de la SNCF.

¹⁹ Ce sera également le cas pour les âges d'annulation de la décote, de cinq ans supérieurs aux âges d'ouverture de droits.

b) La durée d'assurance

Un début de réponse a été apporté par la réforme de 2008, qui supprime les bonifications « métier » venant majorer la durée d'assurance pour les embauchés à compter du 1^{er} janvier 2009 dans les IEG, à la RATP et à la SNCF²⁰. À cet égard, la réforme de 2008 est allée au-delà de l'alignement sur la fonction publique puisque les bonifications « métier » sont maintenues pour les fonctionnaires, y compris pour les nouveaux embauchés. Il sera de ce fait beaucoup plus difficile pour les nouveaux embauchés affiliés aux régimes spéciaux de remplir les conditions d'une retraite non proratisée et sans décote dès leur âge d'ouverture des droits.

À terme, les conditions de durée d'assurance, y compris le dispositif de décote et de surcote, seront les mêmes dans les différents régimes. En particulier, à la suite de la réforme de 2014, la durée d'assurance requise pour le taux plein doit augmenter au fil des générations pour atteindre 43 ans pour les générations qui partiront à la retraite en 2035 et au-delà.

Si le décalage de la montée en charge des réformes se traduit encore aujourd'hui par des règles plus favorables pour les nouveaux retraités des IEG, de la RATP et de la SNCF, l'écart de durée d'assurance, de 10 trimestres début 2008 par rapport à la fonction publique et au secteur privé, est presque totalement résorbé. Il est au plus de deux trimestres pour les assurés dont les droits sont ouverts début 2019²¹.

c) La décote

En revanche, la décote, qui consiste en une pénalité financière sur le montant de la pension, en fonction du nombre de trimestres manquants par rapport à la durée d'assurance requise pour le taux plein ou par rapport à un âge d'annulation de la décote²², monte en charge plus lentement²³. Les assurés des IEG, de la RATP et de la SNCF sont ainsi moins pénalisés, dans un contexte où les âges d'ouverture des droits restent plus faibles. À terme, comme les assurés des autres régimes, ils seront concernés par une décote de 1,25 % par trimestre manquant, dans la limite de 20 trimestres, et un âge d'annulation de la décote correspondant à l'âge d'ouverture des droits majoré de cinq ans. D'ici là, la montée en charge de la décote se traduit par le relèvement progressif de la décote trimestrielle, du nombre maximum de trimestres de décote et de l'âge d'annulation de la décote²⁴.

²⁰ En contrepartie de la mise en place de dispositifs d'épargne dans les IEG et à la SNCF.

²¹ La durée d'assurance est comprise de 165 à 167 trimestres selon les catégories.

²² La règle la plus favorable pour l'assuré est appliquée.

²³ Alors que la surcote, qui majore la pension pour ceux qui, au-delà de l'âge d'ouverture des salariés du secteur privé (aujourd'hui 62 ans), ont une durée supérieure à la durée de référence, s'est appliquée dès le 1^{er} juillet 2008 dans les mêmes conditions qu'à la fonction publique et dans le secteur privé (pension majorée de 1,25 % pour chaque trimestre au-delà de la durée de référence).

²⁴ La décote sera portée à 1,25 % par trimestre à partir de juillet 2019, le nombre maximum de trimestres de décote (par rapport à la durée de référence et par rapport à l'âge d'annulation de la décote) sera de 20 trimestres vers 2025-2030 selon les cas et l'âge d'annulation de la décote n'atteindra 57, 62 ou 67 ans selon la catégorie que pour ceux qui pourront partir à la retraite à ces âges au début des années 2030.

Tableau n° 3 : conditions de décote par rapport à l'âge pour les assurés dont les droits sont ouverts début 2019

Catégorie d'agent	Âge d'annulation de la décote	Taux de décote par trimestre	Nombre max. de trimestres
Agents de conduite de la SNCF et personnels du tableau B de la RATP ⁽¹⁾	54 ans et 2 mois	1,125 %	14
Autres agents de la SNCF, agents du tableau A de la RATP ⁽²⁾ , personnels en services actif ou insalubre des IEG	59 ans et 2 mois		
Personnels de la RATP et des IEG ne bénéficiant pas d'un abaissement d'âge d'ouverture des droits	64 ans et 2 mois		
Fonctionnaires « super-actifs » ⁽³⁾	56 ans et 9 mois	1,25 %	19
Fonctionnaires « actifs » ⁽³⁾	61 ans et 9 mois		
Fonctionnaires « sédentaires » ⁽³⁾	66 ans et 9 mois		
Salariés et non-salariés du secteur privé	67 ans		20

(1) Agents de la filière « Exploitation du réseau ferré » et de la sous-filière « Machinistes », et certains agents de la filière « Entretien et ateliers ». (2) Agents de la sous-filière « Travaux » et de la filière « Magasins des dépôts du réseau routier », certains agents de la filière « Entretien et ateliers », etc. (3) Les emplois de la fonction publique sont classés en deux catégories : les catégories actives correspondant à des emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles justifiant un départ anticipé à la retraite (personnels de la surveillance des douanes, aides-soignants, agents de police municipale, etc.), voire super-active (policiers, agents des réseaux souterrains des égouts, personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, etc.), et les catégories sédentaires pour les emplois qui ne sont pas classés en catégorie active. Source : Cour des comptes.

2 - Des modalités de calcul des pensions alignées sur celles des fonctionnaires mais en pratique plus favorables

La formule de calcul de la pension dans les trois régimes spéciaux est alignée dans ses principes sur celle de la fonction publique comme c'était déjà le cas avant la réforme de 2008 (cf. *supra*).

Certaines primes sont toutefois prises en compte dans le salaire de référence, ce qui majore les pensions. C'est le cas à la RATP et à la SNCF, où notamment différentes primes négociées dans le cadre de la réforme de 2008 ont été incluses dans le salaire de référence. À la CNIIEG, le principe de l'exclusion des primes s'applique à l'exception de la gratification dite « de fin d'année », correspondant à un treizième mois (comme d'ailleurs à la RATP et à la SNCF). Mais ce n'est pas tant la diversité des primes incluses dans le salaire de référence qui importe pour établir des comparaisons que la part du salaire de référence dans la rémunération globale, qui détermine le taux de remplacement, c'est-à-dire le rapport entre la pension et la rémunération. Or, cette part est relativement élevée dans les trois régimes (cf. *infra*).

Toutefois, à une exception près pour la RATP (cf. *infra*), le principe selon lequel les éléments de rémunération entrant dans le salaire de référence sont intégrés à l'assiette de cotisation est respecté. Il s'ensuit que le surcroît de pension lié aux primes retenues dans le salaire de référence est la contrepartie de cotisations supplémentaires.

Des irrégularités dans la liquidation des pensions de la RATP

La formule de calcul des pensions par la Caisse de retraites du personnel de la RATP prend en compte des coefficients multiplicateurs qui, cumulés, majorent les pensions de 10,3 %. Parmi ces coefficients est notamment inclus le « Kmajo du 13^e mois », coefficient multiplicateur majorant la pension de 8,33 % (1/12), qui est une transposition dans le calcul des pensions de la prime dite du « 13^e mois » versée par la RATP à ses agents et soumise à cotisation. Deux autres coefficients sont également intégrés, sans élargir l'assiette de cotisation²⁵.

En outre, pour les agents ayant réalisé des services de nuit pendant au moins 15 ans, des points de nuit, inclus dans l'assiette de cotisation, sont capitalisés sur l'ensemble de la carrière et convertis en montant supplémentaire de pension à la liquidation des droits, dérogeant aux principes de base de calcul de la pension.

Ces dispositions, qui portaient, au total, sur un montant de plus 75 M€ de pensions en 2017, ne sont pas prévues par le règlement des retraites du régime. Des travaux sont en cours entre la CRP RATP et la régie pour intégrer les coefficients majorants dans le salaire de référence afin de permettre une application par la caisse de retraite d'une formule de calcul conforme aux textes.

En outre, si les pensions sont désormais versées mensuellement dans les trois régimes comme dans tous les régimes de base²⁶, la CPRP SNCF et la CNIEG continuent à verser les pensions à terme à échoir, c'est-à-dire au début du mois pour lequel elles sont dues, et au premier jour ouvrable. De fait, au moment du passage à la retraite, les agents de la SNCF et des IEG perçoivent l'équivalent de trois revenus mensuels : leur dernier salaire, leur première pension et une allocation de fin de carrière au titre de la prévoyance à la SNCF ou une indemnité de fin de carrière dans les IEG (cf. *infra*). À la CRP RATP, comme dans le régime général et dans les régimes de la fonction publique, les pensions sont au contraire versées à terme échu avec des différences en matière de date de versement : en fin de mois à la RATP et pour la fonction publique, et le 9 du mois suivant dans le régime général.

3 - De moindres cotisations dues globalement par les salariés à la SNCF et dans les IEG, malgré l'alignement progressif sur le secteur privé

Outre les différences d'assiette, subsistent des différences de taux de cotisation retraite. Les taux des cotisations dues par les employeurs et les salariés, prises globalement, renvoient aux modalités de financement des régimes (cf. *infra*). Même si ces taux ne sont pas nécessairement significatifs *in fine* de la répartition du financement entre les employeurs et les salariés²⁷, une attention particulière peut être portée sur les taux des cotisations dues par les salariés, qui sont plus directement vues par ces derniers comme la contrepartie de leurs droits à retraite.

²⁵ Le « pourcentage différentiel » qui a pu conduire à majorer la pension de 1,51 % jusqu'au 1^{er} juillet 2008 et, depuis cette date, le « pourcentage majorant » qui majore la pension de 1,8 %.

²⁶ La CPRP SNCF était le dernier régime de base à servir des pensions de retraite selon un rythme trimestriel. Elle verse les pensions mensuellement depuis le 1^{er} janvier 2016.

²⁷ Une hausse du taux des cotisations dues par les employeurs peut se répercuter *in fine* en moindre hausse salariale.

À la suite de la transposition de la réforme de 2010, le taux des cotisations retraite dues par les salariés de la SNCF et de la plupart des régimes spéciaux, hors les régimes des IEG et de la RATP, doit être progressivement augmenté pour être aligné sur le taux de cotisation global auquel sont assujettis les salariés du secteur privé²⁸. La montée en charge qui a été mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2011 dans la fonction publique ne l'a été qu'au 1^{er} janvier 2017 dans les autres régimes spéciaux concernés, dont celui de la SNCF pour lequel l'alignement est prévu à l'horizon 2026. Dans les régimes des IEG et de la RATP, les taux des cotisations retraite dues par les salariés sont plus élevés de manière faciale. En revanche, les hausses de taux de cotisation décidées en 2012 dans le cadre du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue puis celles décidées dans le cadre de la réforme de 2014 concernent tous les régimes spéciaux²⁹.

Tableau n° 4 : taux et assiettes des cotisations dues par les salariés au 1^{er} janvier 2019

	IEG	RATP	SNCF	Fonction publique	Salariés du secteur privé
Taux	12,73 %	12,95 %	9,06 %	10,83 %	11,31 %
Assiette	Salaire hors certaines primes			Salaire hors primes	Salaire sous plafond ⁽¹⁾

(1) CNAV+ARRCO+AGFF. Les salariés du secteur privé paient en outre des cotisations au-delà du plafond de la sécurité sociale, notamment au titre de l'AGIRC pour les cadres.

Source : Cour des comptes

Une fois appliquées les hausses de taux déjà programmées, il subsistera encore des écarts par rapport à la cible de 11,31 %³⁰ notamment parce que la hausse récente des taux de cotisation à l'AGIRC-ARRCO n'a pas été répercutée sur les régimes spéciaux.

Ces différences de taux de cotisation doivent être mises en regard des différences d'assiette de cotisation. Globalement, l'assiette de cotisation est plus étroite à la SNCF³¹ et le rapprochement des taux de cotisation conduit à un montant, au total, plus faible des cotisations dues par les agents de la SNCF. Selon les calculs de la Cour, le montant des cotisations dues par les agents des IEG³² serait également plus faible, alors que les différences de taux et d'assiette pour les salariés se compenseraient globalement à la RATP³³.

²⁸ Taux de cotisation sous le plafond de la sécurité sociale CNAV+ARRCO+AGFF.

²⁹ Mais, à la SNCF, les hausses décidées en 2012 n'ont pas entraîné de hausse du taux des cotisations dues par les salariés, contrairement aux autres régimes et ont été intégralement reportées sur l'entreprise.

³⁰ 10,95 % à la SNCF (à partir de 2026) et 11,10 % à la fonction publique (à partir de 2020).

³¹ En 2016, l'assiette de cotisation s'élevait à 4 547 M€ et était inférieure de 3,2 % à la masse salariale sous le plafond de la sécurité sociale (4 700 M€).

³² En 2017, le taux des cotisations retraite dues par les salariés des IEG serait inférieur de 7,8 % à ce qu'il devrait être si le montant des cotisations salariales était aligné sur les règles des régimes des salariés du secteur privé.

³³ Les cotisations salariales au régime de la RATP auraient été supérieures de 0,07 % au montant qui aurait été versé en application de l'assiette et du taux des régimes de salariés du secteur privé entre 2009 et 2015.

B - Des droits non contributifs proches de ceux de la fonction publique, avec le maintien de quelques règles particulières

Les droits non contributifs, c'est-à-dire sans contrepartie de cotisations versées par l'assuré, continuent à être ouverts selon des règles théoriquement proches de celles de la fonction publique mais en pratique avec de réelles spécificités.

1 - Les minima de pension : une convergence des conditions d'attribution non totalement mise en œuvre et des modalités de calcul diverses

Comme pour la fonction publique, il existe dans les trois régimes un dispositif de minimum de pension.

Dans un souci de convergence, la réforme décidée par la loi du 9 novembre 2010 a étendu aux minima de pension des régimes de la fonction publique à compter de 2011 et, par transposition, des autres régimes spéciaux mais seulement à compter de 2017, les conditions de taux plein, de subsidiarité et de ressources du minimum contributif du régime général : pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2017 dans les IEG, à la RATP et à la SNCF, l'octroi du minimum de pension est désormais réservé à des assurés qui bénéficient d'une pension sans décote, qui ont liquidé tous leurs droits à retraite dans tous les régimes auxquels ils sont affiliés (principe de subsidiarité) et dont le total des pensions personnelles ne dépasse pas un certain plafond.

Cependant, en l'absence de décret d'application, les conditions de subsidiarité et de ressources ne sont toujours pas mises en œuvre, y compris dans les régimes de la fonction publique, alors qu'elles ont été introduites en 2012 au régime général. Il serait nécessaire que le décret d'application soit pris dans les plus brefs délais. Toutefois, à la CNIEG, l'attribution du minimum de pension est déjà soumise à une condition générale de ressources³⁴, qui n'existe pas dans les autres régimes spéciaux.

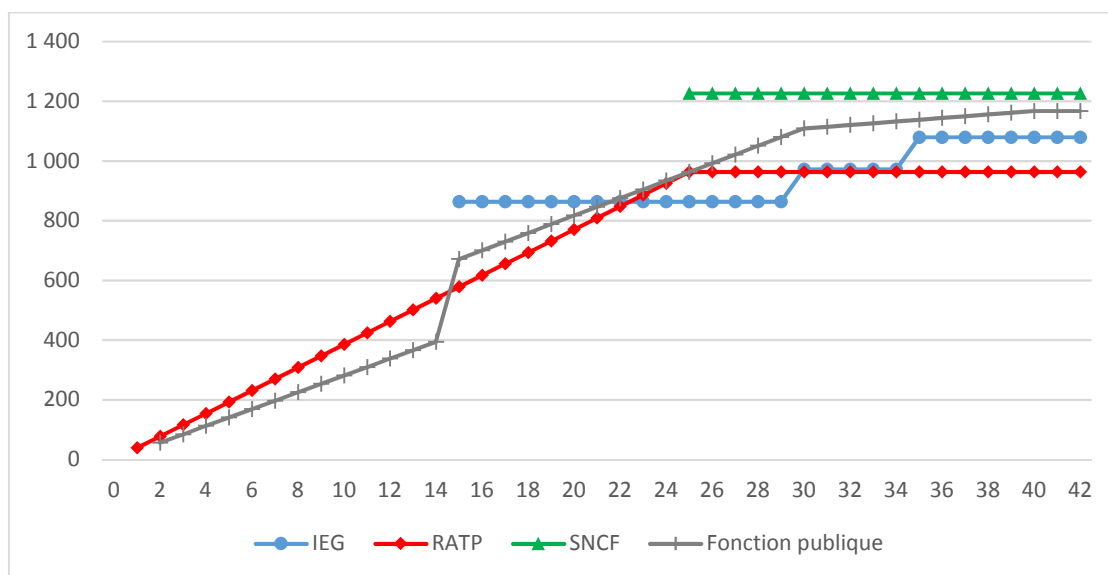
En outre, les modalités de calcul des minima et les montants diffèrent selon les régimes. Par rapport au minimum de la fonction publique, il apparaît que le minimum de pension à la CNIEG et à la RATP est plus élevé pour des durées de service en deçà d'un certain seuil et plus faible au-delà, mais les seuils diffèrent : 21 ans ½ à la CNIEG et 15 ans à la RATP. Le minimum de pension est plus élevé à la SNCF mais ne s'applique qu'après 25 ans de service (27 ans à terme).

³⁴ Les ressources du bénéficiaire, appréciées sur l'année civile précédente, non compris le minimum de pension susceptible d'être attribué, ne doivent pas dépasser 2 080 fois le montant horaire du Smic en vigueur au 1^{er} janvier (article D. 353-1-1 du code de la sécurité sociale).

Tableau n° 5 : modalités de calcul des minima de pension

Régime	Modalités de calcul (données au 1 ^{er} octobre 2017)
IEG	Forfaitaire selon 3 seuils de durée de service (863,52 € pour 15 ans, 971,45 € pour 30 ans et 1 079,40 € pour 35 ans)
RATP	Maximum pour 25 ans de service (963,04 €) et proratisé en deçà
SNCF	Forfaitaire à partir de 25 ans de services (1 226,58 €)
Fonction publique	Fonction du nombre de trimestres de service entre 8 et 160 (40 ans)

Source : Cour des comptes.

Graphique n° 1 : minima de pension en euros par mois en fonction de la durée de service

Source : Cour des comptes, données au 1^{er} octobre 2017 et durée de service exprimée en année.

La convergence des *minima* de pension est donc loin d'être achevée. Outre la non application des conditions de subsidiarité et de ressources, les règles de calcul des régimes spéciaux diffèrent de celles s'appliquant aux salariés du secteur privé, en raison notamment de l'existence des régimes complémentaires³⁵.

2 - Les droits familiaux : une refonte proche de celle intervenue dans la fonction publique

La refonte des droits familiaux de retraite appliquée par la réforme de 2003 aux régimes de la fonction publique pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004 a été transposée aux régimes des IEG, de la RATP et de la SNCF pour les enfants nés à partir du 1^{er} juillet 2008 et avec quelques aménagements.

³⁵ Pour une carrière complète de 41 ans, le minimum de pension au régime général, appelé minimum contributif, est de 694 €, auxquels il faut ajouter les pensions des régimes complémentaires.

Les règles d'attribution de trimestres au titre des enfants sont ainsi très proches de celles de la fonction publique dans les trois régimes (identiques à la SNCF) et différent sensiblement de celles qui s'appliquent aux salariés du secteur privé.

Tableau n° 6 : trimestres validés au titre des enfants nés à partir du 1^{er} juillet 2008

	Au titre de l'accouchement	Autres trimestres pour la retraite
<i>IEG</i>	2 trimestres pour le 1 ^{er} enfant puis 4 trimestres par enfant	Validation, dans la limite de trois ans par enfant, des périodes d'interruption ou de réduction d'activité qui ont été prises par la mère ou le père pour l'éducation de l'enfant (2)
<i>RATP</i>		
<i>SNCF</i>	2 trimestres par enfant	
<i>Fonction publique</i>		
<i>Salariés du secteur privé (1)</i>	4 trimestres par enfant	4 trimestres par enfant à la mère ou au père (au choix du couple) au titre de l'éducation de l'enfant

(1) Règles au régime général. À l'AGIRC-ARRCO, pas de points supplémentaires mais les trimestres au régime général réduisent les coefficients d'abattement. (2) Sans cumul avec les trimestres pour accouchement si la période d'interruption ou de réduction d'activité est supérieure à 6 mois.

Source : Cour des comptes.

Le dispositif spécifique aux régimes spéciaux de départ anticipé pour les parents d'au moins trois enfants après 15 années de services a été fermé au 1^{er} janvier 2017, soit cinq ans après sa mise en extinction dans la fonction publique. Seuls les assurés remplissant ces conditions avant 2017 (2012 dans la fonction publique) et ayant interrompu leur activité pendant deux mois après la naissance de chaque enfant (donc essentiellement des mères) peuvent continuer à bénéficier de ce dispositif de départ anticipé sans condition d'âge³⁶.

D'autres dispositifs de départ anticipé à la retraite en raison des enfants, spécifiques à la RATP et aux IEG, sont également mis en extinction. Pour les enfants nés avant le 1^{er} juillet 2008, les possibilités de départs anticipés à la RATP (abaissement d'un an par enfant) et dans les IEG (à 59 ans au premier enfant et 57 ans au deuxième), sous condition de durée de services³⁷ et d'interruption de deux mois après la naissance de chaque enfant, sont ouvertes pour les assurés atteignant ces âges de départ anticipé avant 2017. La durée de l'abaissement de l'âge de la retraite est progressivement réduite pour ceux atteignant ces âges entre 2017 et 2021 et s'annule au-delà.

Enfin, le dispositif de majoration de pension pour les parents de trois enfants ou plus est maintenu dans les trois régimes, selon des règles analogues à celles de la fonction publique : majoration de 10 % aux mères et aux pères de trois enfants et, contrairement aux régimes de salariés du secteur privé, majoration supplémentaire de 5 % par enfant au-delà du troisième, dans la limite de la dernière rémunération perçue³⁸.

³⁶ Mais selon des règles de calcul de la retraite moins favorables qu'avant, correspondant à celles de la génération de l'assuré et non plus à celles s'appliquant à la date où l'assuré remplit les conditions de nombre d'enfants et de durée de services.

³⁷ 30 ans pour les sédentaires et sans condition de durée pour les autres à la RATP ; 15 ans dans les IEG.

³⁸ Une condition d'éducation de chaque enfant pendant au moins neuf ans, selon des modalités précises variables selon le régime, est en outre exigée, ce qui n'est pas le cas pour les enfants nés de l'assuré pour les salariés du secteur privé.

3 - Des règles de réversion sur le modèle de celles de la fonction publique, avec des particularités maintenues

La réversion correspond à une fraction de la pension de retraite dont bénéficiait, ou aurait pu bénéficier à l'âge de la retraite, l'assuré décédé, et qui est transférée à ses ayants-droits.

Tableau n° 7 : conditions d'attribution des pensions de réversion au 1^{er} janvier 2019

	Conditions				Taux de réversion	Si remise en couple après le décès...
	Âge	Ressources	Ancienneté du mariage	Non-remariage (1)		
IEG	Non	Non	Oui	Oui	50 %	Suspension
RATP	Non	Non	Oui	Oui	50 %	Gel
SNCF	Non	Non	Oui	Oui	50 %	Gel
Fonction publique	Non	Non	Oui	Oui	50 %	Suspension
Régime général	55 ans	Oui	Non	Non	54 % (2)	Maintien
AGIRC-ARRCO	55 ans	Non	Non	Oui	60 %	Suppression

(1) Pour les divorcés. (2) 60 % sous des conditions de ressources.

Source : Cour des comptes.

Les règles de réversion dans les régimes des IEG, de la RATP et de la SNCF sont très proches de celles de la fonction publique, mais elles diffèrent sur quelques points. Par exemple, la condition de durée de mariage varie selon les régimes : le droit à réversion est acquis si le mariage a duré au moins deux ans pendant la période d'activité et, sinon, au moins quatre ans à la SNCF comme dans la fonction publique (mais la condition disparaît si un enfant est né du mariage pour les fonctionnaires) ; dans les IEG, la condition de durée de mariage est de deux ans mais n'est exigée que si le mariage est postérieur à la mise en inactivité et disparaît si un enfant est né du mariage ; à la RATP, la durée de mariage est de quatre ans, ramenée à deux ans si un enfant est né du mariage.

La réversion dans ces régimes est également ouverte aux ex-conjoints à condition qu'ils ne se soient pas remariés, pacsés ou qu'ils ne vivent pas en concubinage, conditions qui s'appliquent également au dernier conjoint³⁹. En cas de remariage, pacs ou concubinage, les règles diffèrent là-encore. Dans le cas de la SNCF et de la RATP, la pension de réversion est simplement stabilisée, c'est-à-dire qu'elle n'est plus revalorisée, et l'intégralité des droits à réversion peut être recouvrée si le bénéficiaire vit à nouveau seul (et sous certaines conditions).

³⁹ Ces conditions conduisent à des règles de partage de la réversion selon les durées de mariage entre les différents ayants-droits qui posent des questions d'équité. Voir le chapitre XI du RALFSS 2015, « Les pensions de réversion : un rôle toujours majeur, une modernisation souhaitable ».

Dans le régime des IEG, comme dans les régimes de la fonction publique, la pension de réversion est suspendue (elle n'est donc plus versée) si le bénéficiaire vit à nouveau en couple.

Contrairement au régime général, les régimes spéciaux, y compris ceux de la fonction publique, accordent sous conditions des pensions pour orphelin. À la SNCF, les orphelins bénéficient en plus d'une pension de réversion jusqu'à leur 21^{ème} anniversaire⁴⁰.

Enfin, il existe à la RATP un complément de réversion qui consiste à augmenter les pensions de réversion jusqu'à 800 € à condition d'être non imposable, que la pension de réversion ne soit pas proratisée (50 % de la pension du donnant-droit) et que le donnant-droit ait travaillé 25 ans à la RATP. Ce dispositif, qui ne bénéficiait qu'à un peu plus de 150 personnes en décembre 2017, n'est régi par aucun texte réglementaire et est donc irrégulier. Il a été mis en extinction depuis le 1^{er} janvier 2019.

C - Une prise en compte de la pénibilité du travail propre aux entreprises

La prise en compte de la pénibilité du travail continue à reposer, en grande partie, sur une ouverture des droits plus précoce. De même, les règles en matière d'invalidité restent différentes de celles en vigueur dans le régime général, du moins à la SNCF et à la RATP.

1 - Des métiers historiquement jugés pénibles donnant droit à départs précoces, dont les conditions ont été revues uniquement pour les agents recrutés depuis 2009

La prise en compte de la pénibilité dans les régimes des IEG, de la RATP et de la SNCF repose historiquement sur l'identification de « métiers » ouvrant droit à des départs anticipés à la retraite dès lors qu'ils ont été exercés pendant une durée minimale (durée allongée de deux ans à la suite de la réforme de 2010), comme c'est le cas dans la fonction publique avec les catégories dites « actives » et « super-actives ».

a) Les règles de départ précoce pour les métiers jugés pénibles

À la différence de la SNCF, l'abaissement de l'âge d'ouverture des droits à la RATP et dans les IEG est modulé en fonction de la durée d'exercice dans les métiers concernés.

⁴⁰ Pension de réversion qui entre dans le cadre du partage de la réversion avec les autres ayants-droits.

Tableau n° 8 : départs précoces liés aux métiers

	Abaissement d'âge jusqu'à 5 ans	Abaissement d'âge jusqu'à 10 ans
IEG	Abaissement d'âge modulé selon la durée des services actifs ou insalubres, de 1 an (si durée de 5 ans) jusqu'à 5 ans (si durée de 17 ans)	Non
RATP	Abaissement d'âge de 1/5 de la durée des services effectués dans un emploi de la 2 ^e catégorie figurant au tableau A (1) et maximum de 5 ans si 27 ans de métiers dans ce type d'emploi	Abaissement d'âge de 2/5 de la durée des services effectués dans un emploi de la 2 ^e catégorie figurant au tableau B (2) et maximum de 10 ans si 27 ans de métiers dans ce type d'emploi
SNCF	5 ans pour tous les agents (sauf agents de conduite)	10 ans si agent de conduite pendant 17 ans

(1) Agents de la sous-filière « Travaux » et de la filière « Magasins des dépôts du réseau routier », certains agents de la filière « Entretien et ateliers », etc. (2) Agents de la filière « Exploitation du réseau ferré » et de la sous-filière « Machinistes », et certains agents de la filière « Entretien et ateliers ».

Source : Cour des comptes.

Dans les trois régimes, les métiers ouvrant droit à des départs précoces permettent également de bénéficier de bonifications « métier » qui majorent la durée d'assurance et, ainsi, facilitent l'atteinte à ces âges précoces de la durée d'assurance requise pour une pension sans décote. Or, il a été mis fin à ces bonifications pour les agents recrutés depuis 2009, contrairement à la fonction publique. En contrepartie, pour ces agents, les périodes de services actifs dans les IEG sont validées au titre d'un compte épargne jours retraite, utilisable uniquement en fin de carrière, et, à la SNCF, a été mis en place un abondement spécifique attribué aux agents de conduite faisant le choix d'utiliser en une seule fois la totalité des jours de leur compte de fin d'activité pour un congé de fin d'activité précédant immédiatement l'âge d'ouverture des droits, ainsi qu'un régime supplémentaire de retraite à cotisations définies financé par l'employeur au taux de 4,6 %. Sauf l'engagement de mise en place d'un « observatoire des conditions d'exercice des métiers », aucune mesure de compensation de la suppression des bonifications métier n'a été prise pour les agents de la RATP.

Enfin, contrairement à la RATP et à la SNCF, les conditions permettant des départs anticipés à la retraite ont été profondément remaniées dans les IEG à la suite de l'accord du 16 avril 2010. Sont depuis classés en services actifs les emplois répondant aux critères de pénibilité suivants : efforts physiques importants, postures non naturelles et pénibles, travail physique dans un espace clos à température extrême, travail manuel contraint exposé aux intempéries, horaires pouvant avoir un impact sur le cycle de sommeil. Pour être classé en services actifs, un emploi doit comporter la réalisation d'au moins 200 heures par année civile de travaux répondant à un ou plusieurs critères de pénibilité.

Ces critères se rapprochent de ceux du secteur privé définis dans le cadre du compte professionnel de prévention (C2P), qui a remplacé au 1^{er} octobre 2017 le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) : le travail de nuit, le travail répétitif, le travail en horaire

alternant, le travail en milieu hyperbare, le travail en température extrême et le travail en milieu bruyant⁴¹.

b) D'autres dispositifs liés à la pénibilité existent à la RATP et à la SNCF.

À la RATP, pour déterminer le montant de la pension, les services nocturnes sont pris en compte par le calcul de « points de nuit » (cf. *supra*). Au 31 décembre 2017, un peu moins de 5 500 retraités bénéficiaient d'au moins un point de nuit, représentant en moyenne une majoration de pension de 70 € par mois.

À la SNCF, à la suite des négociations conduites en 2007 pour accompagner la réforme de 2008, la pénibilité est appréhendée à partir de la définition de 58 emplois à pénibilité avérée. Un agent occupant ou ayant occupé un des 58 emplois à pénibilité avérée définis dans l'entreprise durant une période minimale bénéficie de plusieurs dispositions. Une majoration de la prime de travail est attribuée sous la condition de 20 ans de durée minimale d'exercice d'un emploi à pénibilité avérée⁴². Cette majoration entre dans l'assiette de cotisation et donc dans le calcul de la pension. Elle concerne une majorité des agents. Ainsi, parmi les agents partis à la retraite entre 2008 et 2014, elle a été perçue par 77 % des agents de conduite, 63 % des agents d'exécution, 51 % des agents de maîtrise et 6 % des cadres.

2 - Des mises en réforme à la RATP et à la SNCF sur le modèle de la fonction publique ; un dispositif d'invalidité dans les IEG proche de celui du régime général

a) Les mises en réforme à la RATP et à la SNCF

Les régimes de la RATP et de la SNCF prévoient un mécanisme de « réforme » qui s'apparente à une mise à la retraite anticipée pour raison médicale, proche dans sa nature du dispositif d'invalidité dans la fonction publique.

Les agents de la RATP et de la SNCF reconnus inaptes à un emploi dans leur entreprise, en raison de maladie, de blessure ou d'infirmité peuvent être mis en réforme à la demande de leur employeur ou à leur demande.

La décision de mise en réforme fait l'objet d'un avis consultatif d'une commission, propre à chacun des deux régimes, où siègent des représentants de l'entreprise ainsi que des médecins-conseils de la caisse (un à la RATP et deux à la SNCF). Le directeur de la caisse peut s'opposer à la mise en réforme⁴³.

⁴¹ Quatre autres critères dans le champ du C3P mais exclus du C2P pourront donner lieu à départs anticipés à la retraite selon d'autres modalités : l'exposition aux postures pénibles, aux vibrations mécaniques, aux risques chimiques ainsi que le port de charges lourdes.

⁴² Cette majoration est augmentée à partir de 25 ans d'exercice. Elle est de 15,59 € par mois pour 20 ans d'exercice et de 25,99 € par mois pour 25 ans.

⁴³ À la SNCF, c'est la position de la caisse qui a finalement été retenue dans les 25 cas qui ont donné lieu depuis 2009 à une position divergente entre la caisse et la SNCF qui souhaitait un départ en réforme malgré l'avis de la commission ; à la RATP, le pouvoir du directeur de la caisse paraît affaibli avec l'absence de médecin-conseil de la caisse au sein de la commission entre 2010 et 2017, puis le fait que le médecin-conseil ne se soit pas vu

La pension de réforme, qui est servie par les caisses de retraite, est calculée dans un premier temps comme une pension de retraite, en fonction de la durée de service, mais sans appliquer une éventuelle décote. Le *minimum* de pension, éventuellement proratisé, s'applique. En outre, lorsque le taux d'incapacité correspond à une réduction d'au moins 2/3 de la capacité de travail ou de gain du salarié, qui est le critère de l'invalidité au régime général, le montant de la pension de réforme ne peut être inférieur à la pension d'invalidité qu'aurait perçu l'agent s'il était affilié au régime général, ni à la SNCF à 50 % de la rémunération de base.

À la RATP et à la SNCF, l'assuré est reconnu inapte uniquement à un emploi au sein de l'entreprise, mais pas nécessairement à un emploi équivalent en dehors de l'entreprise comme c'est le cas dans le régime général⁴⁴. De fait, il est possible pour les agents de la RATP et de la SNCF de reprendre une activité en dehors de leur entreprise après leur mise en réforme, sans restriction, dès lors que la pension de réforme a été liquidée avant 55 ans. Plus généralement, les contraintes du cumul emploi-retraite ne s'appliquent pas pour les pensions liquidées avant 55 ans – et donc en particulier à la plupart des agents réformés mais aussi aux agents de conduite. La proportion des agents qui reprennent dans ces conditions une autre activité n'est en conséquence pas connue des caisses, faute de contrôle.

b) Le dispositif d'invalidité dans les IEG

La CNIEG gère un dispositif d'invalidité beaucoup plus proche de l'invalidité telle que prévue dans le régime général, notamment depuis le décret du 23 septembre 2011⁴⁵ qui crée, à côté des deuxième et troisième catégories, une première catégorie comme dans le régime général⁴⁶.

Les conditions d'ouverture des droits, hors durée d'affiliation, sont les mêmes que pour le régime général, mais la procédure est différente puisqu'elle fait intervenir la CNIEG et les médecins conseils de la caisse, et non la CPAM.

Les principales différences portent sur la pension versée. L'assiette, tout d'abord, diffère. Dans le régime général, elle s'appuie sur la moyenne des dix meilleures années de salaire, primes comprises mais dans la limite du plafond de la sécurité sociale. Dans le régime des IEG, elle renvoie au salaire de référence, également utilisé pour le calcul des pensions de retraite, soit le salaire des six derniers mois hors primes (à l'exception notable de la gratification dite « de fin d'année ») mais non plafonné.

Le pourcentage applicable diffère également pour les invalides de première catégorie qui bénéficient d'un taux de 40 %, contre 30 % dans le régime général. Les deuxième et troisième catégories bénéficient, comme dans le régime général, d'un taux de 50 %, avec majoration pour tierce personne pour les pensionnés en troisième catégorie. À la suite d'un accord de branche du 24 avril 2008, les employeurs ont décidé la création d'un « complément invalidité »

reconnaître le droit de vote au sein de cette commission, enfin avec une opposition de mise en réforme exprimée par le directeur non suivie par les tutelles (sur les trois oppositions exprimées depuis mai 2017).

⁴⁴ Au régime général, l'assuré ne doit pas être en mesure de se procurer un salaire supérieur à 1/3 de la rémunération normale perçue par des travailleurs de même catégorie et travaillant dans la même région.

⁴⁵ Décret n° 2011-1174.

⁴⁶ Première catégorie : invalide capable d'exercer une activité ; deuxième catégorie : invalide dans l'impossibilité de travailler ; troisième catégorie : invalide dans l'impossibilité de travailler et nécessitant par ailleurs l'aide d'une tierce personne.

permettant aux deuxième et troisième catégories de majorer ce taux de 25 %, qu'ils financent par un complément de cotisation.

D - Des avantages annexes liés aux statuts et aux entreprises

En application d'une conception qui inscrit la retraite dans le prolongement de l'activité, les retraités des IEG, de la RATP et de la SNCF bénéficient d'avantages annexes liés aux statuts, sous la forme d'avantages en nature maintenus lors du passage à la retraite, et d'autres liés aux entreprises, sous la forme de dispositifs de prévoyance ou d'indemnités de départ à la retraite – autant de dispositifs dont ne bénéficient pas les fonctionnaires mais qui, pour les seconds, profitent également à des salariés du secteur privé.

1 - Le maintien à la retraite d'avantages en nature liés aux statuts : gratuité du train à la SNCF et du métro à la RATP ; tarif réduit de l'électricité et du gaz dans les IEG

Les retraités de la SNCF continuent de bénéficier, pour eux-mêmes et leur famille, de la gratuité de circulation sur l'ensemble du réseau ferroviaire⁴⁷.

Les retraités de la RATP bénéficient quant à eux d'une carte de circulation leur permettant de circuler gratuitement sur les lignes exploitées par la Régie. Leur conjoint et enfants à charge ont droit à une réduction tarifaire de 50 %.

De même, le statut national du personnel des IEG prévoit que « les avantages dits en nature sont maintenus aux agents en invalidité et aux agents titulaires d'une pension de vieillesse du régime spécial des industries électriques et gazières, sous réserve, pour ces derniers, de justifier d'une ancienneté minimale de quinze années »⁴⁸. Il n'existe cependant pas de définition statutaire de ces avantages en nature (tarif réduit de l'électricité et du gaz)⁴⁹. Ils peuvent être estimés, en s'appuyant sur leur valeur fiscale à 229 M€ pour l'année 2017, pour les pensionnés de la branche.

Ils ont pour effet d'exonérer leurs bénéficiaires de l'application de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) conçue pour financer une partie du régime spécial de retraite (cf. *infra*).

S'y ajoute une indemnité, jamais revalorisée, venant compenser, l'ex- « tranche de consommation gratuite ». Cette indemnité s'échelonne entre 1 et 5 € par mois, selon la composition du foyer. Elle représente en 2017, pour les retraités, un montant de près de 2,65 M€.

En outre, le statut national du personnel des IEG ouvre un certain nombre de prestations familiales propres aux agents des IEG (primes de naissance, de mariage ou de sursalaire familial, ou encore aide aux frais d'étude). Ces prestations sont ouvertes aux retraités, sous

⁴⁷ Voir le chapitre 9 du tome II du rapport annuel de la Cour de 2014, « Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée ».

⁴⁸ Article 28 du statut.

⁴⁹ Leurs contours ont toutefois été précisés par des textes d'application du statut intervenus depuis, appelés notamment « Circulaire Pers », qui ont valeur statutaire.

réserve de compter une ancienneté minimale de quinze années. Elles sont versées par la CNIEG et financées par une cotisation des employeurs.

2 - Des avantages liés aux entreprises, surtout à la SNCF et dans les IEG

D'autres avantages annexes liés aux entreprises bénéficient aux retraités, notamment à la SNCF et dans les IEG. Si des avantages similaires peuvent être retrouvés dans des entreprises du secteur privé, une distinction notable existe quant à leur financement : les cotisations de prévoyance de la SNCF et des IEG sont exonérées de prélèvements sociaux – et notamment du forfait social.

Le régime de la SNCF gère ainsi un régime de prévoyance financé par les salariés, les retraités et l'entreprise⁵⁰. Le régime de prévoyance verse des allocations en cas de décès de l'agent en activité, de l'agent retraité ou de l'un de ses ayants-droit (conjoint, enfant, veuve ou veuf de l'agent). Ces allocations ne peuvent dépasser le montant de la rémunération annuelle brute de l'agent décédé ni être inférieure à un montant forfaitaire minimum, variable selon la zone de résidence.

Dans le cadre de la prévoyance, une allocation de fin de carrière est versée aux agents en activité au moment de la cessation des fonctions et est subordonnée au bénéfice immédiat d'une pension. Cette allocation est égale à 1/12 de la rémunération totale annuelle brute augmentée, le cas échéant, des prestations familiales. Elle est calculée sur la base des éléments fixes de la rémunération correspondant à un travail à temps complet.

Dans les IEG, une couverture de prévoyance complémentaire, financée par une cotisation patronale et une cotisation salariale⁵¹ a été mise en place à la suite de l'accord de branche du 27 novembre 2008. Elle comprend un complément en matière de capitaux-décès, une rente d'éducation, ainsi qu'une allocation obsèques. Il existe, en outre, un régime de retraite supplémentaire de branche intégralement financé par les employeurs.

Les salariés des IEG qui liquident leurs droits à retraite perçoivent une indemnité de départ à la retraite, qui a été revalorisée au 1^{er} juillet 2008 et dont le montant est déterminé en fonction du dernier salaire mensuel (avec un minimum) et de l'ancienneté dans les IEG (entre 1,5 mois à partir de 15 ans d'ancienneté et 5 mois à partir de 40 ans d'ancienneté).

Il existe également une indemnité de départ à la retraite versée par la RATP depuis le 1^{er} juillet 2007. Son montant est déterminé en fonction du dernier salaire statutaire mensuel (avec un minimum) et du nombre d'annuités acquis à la RATP (entre 2 mois à partir de 30 annuités et 3,5 mois à partir de 37,5 annuités).

⁵⁰ Au taux de respectivement 0,15 % (sur l'ensemble de la rémunération), 0,7 % (sur la fraction de pension inférieure à un plafond) et 9,6 % (sur l'ensemble de la rémunération), au 1^{er} janvier 2016.

⁵¹ Au taux respectivement de 0,78 % et 0,2 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Créés antérieurement au régime général de sécurité sociale, les régimes spéciaux de retraite des IEG, de la RATP et de la SNCF ont longtemps conservé une double particularité. Ils bénéficient tout d'abord à des personnels sous statut, au sein d'établissements publics et d'entreprises quasi exclusivement publiques et ont été considérés comme partie intégrante de la carrière des salariés, voire comme un élément d'identité pour les agents concernés. Ils n'ont, en outre, que très tardivement fait l'objet de réformes alors que les évolutions démographiques et économiques ont conduit, à partir du milieu des années 1990, dans le régime général d'abord, puis dans celui des fonctionnaires, à mettre en place des dispositifs portant notamment sur l'allongement des durées de cotisation et le report de l'âge d'ouverture des droits.

Pour les trois régimes spéciaux, le processus de réforme s'est déroulé entre 2004 (IEG) et 2014, alors que le régime général a été concerné dès 1993 et le régime de la fonction publique en 2003. Les premières mesures ont consisté, pour des raisons comptables et prudentielles, à extraire du bilan des entreprises et établissements publics concernés la charge des futures pensions et à instituer, pour ce faire, trois caisses de retraite autonomes.

Des dispositifs de financement différents ont ensuite été mis en place : adossement aux régimes des salariés du secteur privé pour les IEG ; statu quo à la RATP, le régime s'équilibrant grâce à la dotation de l'État selon des modalités inchangées ; système dual à la SNCF.

Les règles de calcul des retraites de ces trois régimes spéciaux ont enfin été modifiées avec pour objectif de les rapprocher progressivement de celles du régime de la fonction publique. En 2008, la principale mesure a été l'allongement des durées de cotisation pour bénéficier du taux plein. En 2010 et 2014, parallèlement aux mesures touchant le régime général et celui de la fonction publique, il a notamment été procédé à un relèvement des âges d'ouverture des droits et à un nouvel allongement des durées de cotisation.

Certaines spécificités par rapport à la fonction publique demeurent, à des degrés différents suivant les régimes, notamment concernant les assiettes de cotisation, les droits non contributifs et les avantages annexes. A l'inverse, contrairement à la fonction publique, il a été mis fin aux bonifications « métier » pour les agents recrutés depuis 2009. Certaines dispositions appliquées dans le cadre des régimes spéciaux sont ainsi plus proches de dispositifs dont bénéficient les salariés des grandes entreprises du secteur privé (indemnité de fin de carrière et prévoyance), notamment pour le régime des IEG.

Ces réformes ne produiront leurs effets que très progressivement. En revanche, les nombreuses mesures dites d'accompagnement destinées à garantir l'acceptabilité sociale des réformes se sont traduites par des surcoûts immédiats et pérennes pour les entreprises et pour les régimes, c'est-à-dire pour la sphère publique. Les évaluations conduites en la matière s'accordent pour considérer qu'au moins jusqu'en 2020 les gains attendus de la réforme seront inférieurs au surcoût imputable aux mesures d'accompagnement.

La Cour formule la recommandation suivante :

1. mettre fin sans délai aux irrégularités dans les formules de calcul des pensions de droit direct appliquées par la CRP RATP (RATP, CRP RATP).

Chapitre II

La situation actuelle des retraités :

une lente convergence avec les autres régimes

La situation actuelle des retraités des trois régimes, appréhendée, principalement à partir des données des caisses, par celle des nouveaux retraités de 2017, concernés par les premiers effets des réformes⁵², apparaît relativement favorable en termes d'âge de départ à la retraite et de montant de pension, ce qui n'exclut pas des disparités de situation au sein des régimes.

I - Des âges précoces de départ à la retraite mais pas pour tous

A - Des âges de départ à la retraite globalement inférieurs à ceux des autres régimes

1 - Des âges de départ qui restent plus faibles en moyenne que dans les autres régimes malgré des départs de plus en plus tardifs

L'âge conjoncturel de départ à la retraite⁵³ est passé de 56,3 à 57,7 ans entre 2007 et 2017 au régime des IEG, de 54,7 à 56,9 ans sur la même période au régime de la SNCF et de 55,1 à 55,7 ans entre 2008 et 2017 au régime de la RATP.

Comme le relèvement des âges d'ouverture des droits, suite à la réforme de 2010, ne concerne que les personnes qui partent à la retraite depuis 2017, la hausse des âges conjoncturels

⁵² L'interprétation des données de flux de départ à la retraite est cependant délicate, car la montée en charge des réformes se fait au fil des générations et les nouveaux retraités d'une année n'appartiennent pas à la même génération. Pour corriger ce biais, il est possible de calculer des indicateurs conjoncturels (cf. *infra*), ce qui a pu être fait pour les âges de départ à la retraite. Il est également possible d'étudier des données par génération, ce qui n'a de sens que pour des générations entièrement parties à la retraite, soit des générations plus anciennes et pas nécessairement concerné par les dernières réformes ; cette approche a été retenue ponctuellement pour l'analyse des montants de pension.

⁵³ L'âge conjoncturel de départ à la retraite correspond à l'âge moyen d'une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même proportion de retraités que celle observée au cours de l'année. C'est un indicateur plus robuste aux évolutions démographiques et législatives que l'indicateur habituel d'âge moyen de départ à la retraite des nouveaux retraités (voir le dossier du COR du 24 mai 2016, documents n° 9 et suivants, pour la méthodologie).

de départ à la retraite au cours des dix dernières années est essentiellement liée à l'allongement de la durée d'assurance à la suite de la réforme de 2008 et aux mesures d'accompagnement de cette réforme. Mais la montée en charge de la décote est très progressive (elle n'entre en vigueur qu'en 2009/2010) et ce sont surtout les mesures d'accompagnement propres à chaque régime qui ont joué.

Dans les IEG, le relèvement des âges de départ à la retraite a débuté dès 2004, avec la fin des départs dérogatoires (accords de branche qui permettaient des départs anticipés). À la SNCF, la fin de la mise à la retraite d'office a entraîné dès 2008 une proportion significative de départs après l'âge d'ouverture des droits. À la RATP, le relèvement des âges de départ à la retraite n'a débuté qu'après 2012, car les mesures d'accompagnement de l'entreprise neutralisaient les effets de la réforme de 2008 jusqu'en 2012.

L'âge conjoncturel de départ à la retraite reste inférieur dans les trois régimes à ceux de la fonction publique et davantage encore à celui des salariés du secteur privé. En 2017, il était de 59,2 ans à la fonction publique hospitalière, de 61,6 ans dans les collectivités territoriales, de 61,3 ans pour les fonctionnaires civils de l'État et de 63,0 ans au régime général.

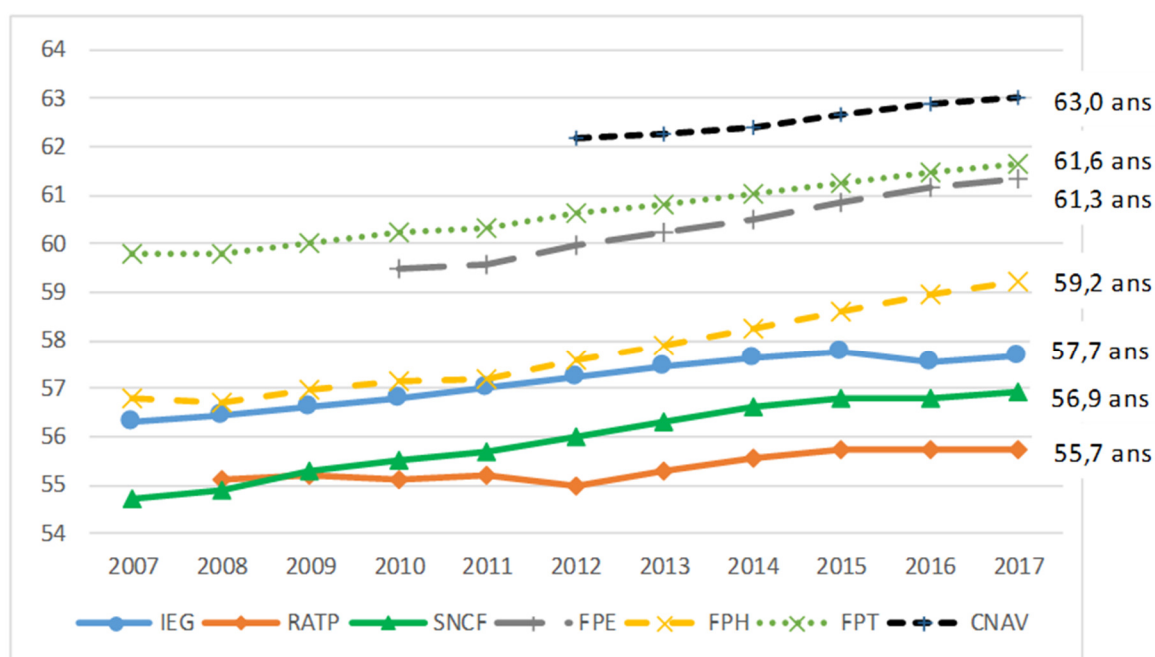
Ces écarts ne reflètent pas des différences manifestes d'espérance de vie à 60 ans et se traduisent ainsi par des écarts du même ordre pour les durées passées à la retraite. En effet, l'espérance de vie à 60 ans des hommes est estimée en 2010 à 22,9 ans dans les IEG, 22,1 ans à la SNCF, 22,0 ans à la RATP⁵⁴ et, selon l'INSEE, à 22,4 ans au sein de la population française. Ces faibles écarts d'espérance de vie s'observent également pour des catégories professionnelles proches entre la population générale et la SNCF, pour laquelle des estimations sont disponibles⁵⁵.

Cependant, les différences d'âge de départ avec la fonction publique ne se sont pas résorbées car, sur la période 2010-2017, l'âge conjoncturel de départ à la retraite a progressé plus vite dans la fonction publique que dans les trois régimes, notamment en raison du décalage de calendrier du relèvement des âges d'ouverture des droits⁵⁶ : +2,1 ans dans la fonction publique hospitalière, +1,4 an dans les collectivités territoriales et +1,9 an pour les fonctionnaires civils de l'État, contre +0,9 an dans les IEG, +1,4 an à la SNCF et +0,6 an à la RATP.

⁵⁴ Moyenne 2006-2013.

⁵⁵ En 2010, l'espérance de vie à 60 ans des hommes cadres était de 23,8 ans à la SNCF et de 24-0 ans au sein de la population française, et l'espérance de vie à 60 ans des personnels d'exécution à la SNCF et des ouvriers en France était identique, à 19,6 ans.

⁵⁶ Montée en charge de 2011 à 2017 dans la fonction publique et début de la montée en charge en 2017 dans les régimes des IEG, de la SNCF et de la RATP.

Graphique n° 2 : évolutions des âges de départ à la retraite entre 2007 et 2017

Source : Cour des comptes, selon les estimations par les régimes des âges conjoncturels de départ à la retraite

Dans les trois régimes, l'âge conjoncturel de départ à la retraite est moins dynamique pour les femmes que pour les hommes. S'il augmente pour les hommes et les femmes à la SNCF et dans les IEG, ce n'est pas le cas pour les femmes à la RATP où il est passé de 56,4 ans en 2008 à 55,4 ans en 2012 et stagne depuis⁵⁷. La mise en extinction du dispositif de départ anticipé pour trois enfants ou plus, dont les conditions ont été rendues moins favorables au 1^{er} janvier 2017⁵⁸, a contribué à cette moindre croissance sur les dernières années.

En 2017, l'âge conjoncturel de départ à la retraite reste un peu plus élevé pour les femmes que pour les hommes à la SNCF (respectivement 56,9 ans et 56,7 ans)⁵⁹, mais ce n'est plus le cas à la RATP (respectivement 55,3 ans et 55,9 ans) depuis 2012. Dans les IEG, il est désormais très proche pour les femmes (57,7 ans) et les hommes (57,8 ans).

2 - Des taux de retraités en forte baisse à 50 et 55 ans, encore très élevés à 60 ans

Les taux de retraités par âge, c'est-à-dire la part des retraités parmi les assurés de même âge, donnent une vision plus fine des âges de départ à la retraite.

Le taux de retraités à l'âge de 50 ans est aujourd'hui quasiment nul dans les IEG et à la SNCF. À la RATP, il diminue mais était encore de 9,1 % en 2017, en raison notamment du maintien d'un taux élevé parmi les femmes (21,2 % en 2017, contre 9,6 % dans les IEG et 7,1 %

⁵⁷ La faiblesse du nombre de femmes invite toutefois à relativiser ces évolutions.

⁵⁸ Cf. *supra*.

⁵⁹ En raison notamment des départs précoces des agents de conduite qui sont pour l'essentiel des hommes.

à la SNCF) ; la baisse devrait toutefois se poursuivre avec l'extinction du dispositif de départs anticipés pour trois enfants ou plus.

Le taux de retraités à l'âge de 55 ans a chuté dans les IEG et à la SNCF, car un nombre de plus en plus élevé d'agents dont l'âge d'ouverture des droits est de 55 ans ou moins partent plus tardivement (cf. *infra*). Entre 2007 et 2017, il est passé de 56,0 à 19,5 % dans les IEG et de 85,0 à 19,7 % à la SNCF, avec une baisse plus forte pour les hommes, pour lesquels il était beaucoup plus élevé que pour les femmes en début de période. À la RATP, il reste à un niveau élevé, à 56,3 % en 2017 contre 61,5 % en 2007, car le taux de retraités à 55 ans des hommes baisse peu (55,2 % en 2017) et celui des femmes a même augmenté (de 33,3 % en 2007 à 60,1 % en 2017)⁶⁰. Le taux de retraités à 55 ans était plus faible dans la fonction publique en 2017 et quasiment nul dans le régime général⁶¹.

Enfin, le taux de retraités à 60 ans reste très élevé dans les IEG, à la SNCF et à la RATP, alors qu'il a fortement baissé parmi les fonctionnaires à la suite du relèvement de l'âge d'ouverture des droits au-delà de 60 ans pour les catégories sédentaires à partir de 2010⁶².

Tableau n° 9 : taux de retraités par âge en 2017

	IEG	RATP	SNCF	État (civil)	Hôpitaux	Collectivités territoriales
50 ans	2,8 %	9,1 %	1,6 %	1,1 %	5,6 %	2,2 %
55 ans	19,5 %	56,3 %	19,7 %	5,5 %	11,3 %	4,8 %
60 ans	80,6 %	89,9 %	94,8 %	33,4 %	61,7 %	29,5 %

Le taux de retraités à un âge donné correspond à la part des retraités parmi les assurés du régime à cet âge.

Source : Cour des comptes, d'après les données des régimes.

Dans les IEG, à la SNCF et à la RATP, les effets du relèvement des âges d'ouverture des droits, qui n'est intervenu que depuis le 1^{er} janvier 2017, sont à venir.

3 - De plus en plus de départs au-delà de l'âge d'ouverture des droits, avec des durées d'assurance plus faibles qu'à la fonction publique

Les agents des IEG, de la SNCF et de la RATP bénéficient encore d'âges d'ouverture de droit précoces mais ils partent de moins en moins fréquemment à ces âges, notamment à la SNCF et à la RATP. Alors qu'avant 2008, les agents de la RATP et de la SNCF partaient dès l'âge d'ouverture de leurs droits, en raison des mises à la retraite d'office par l'employeur, ils sont moins de 4,8 % à la RATP et seulement 0,3 % à la SNCF à le faire en 2017. Dans les IEG, la proportion de ceux qui partent dès l'âge d'ouverture de leurs droits est passée de 64,3 % en 2007 à 14,4 % en 2017. Parmi les fonctionnaires, dont les âges d'ouverture des droits sont en

⁶⁰ La faiblesse du nombre de femmes invite toutefois à relativiser ces évolutions.

⁶¹ Seuls les handicapés, sous certaines conditions, peuvent liquider leurs droits à 55 ans.

⁶² Il a baissé entre 2010 et 2012 d'environ 20 points dans les collectivités locales et dans la fonction publique civile de l'État et d'environ 10 points dans la fonction publique hospitalière.

moyenne plus élevés, surtout depuis 2010, cette proportion est plus importante surtout dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale (respectivement 28,0 % et 35,2 % en 2017)⁶³.

L'allongement de la durée d'assurance tous régimes exigée pour une pension non proratisée, et donc sans décote, explique les départs d'un nombre croissant d'agents des IEG, de la SNCF et de la RATP au-delà de leur âge d'ouverture des droits. De fait, de 2010 à 2017, la durée d'assurance des nouveaux retraités a augmenté d'environ 10 trimestres dans les IEG, 11 trimestres à la RATP et 18 trimestres à la SNCF, ce qui tend à rapprocher les durées moyennes d'assurance des nouveaux retraités de ces régimes.

Certains agents des IEG, de la SNCF et de la RATP bénéficient de bonifications de durée d'assurance « métier » qui majorent leur durée d'assurance. En moyenne, les nouveaux retraités de 2017 ont validé 14 trimestres de bonifications « métier » dans les IEG, 17 trimestres à la RATP et seulement 2,4 trimestres à la SNCF où ces bonifications sont moins répandues car réservées à une minorité, les agents de conduite⁶⁴. Ces moyennes ont peu évolué au cours des dix dernières années. Des bonifications « métiers » existent également à la fonction publique mais elles se concentrent principalement sur les catégories « super-actives », dont l'âge d'ouverture des droits est abaissé de 10 ans par rapport aux catégories sédentaires. De ce fait, comme à la SNCF, elles sont en moyenne faibles⁶⁵. Pour mémoire, les bonifications « métier » ont toutefois été supprimées pour les personnes recrutées depuis le 1^{er} janvier 2009 dans les IEG, à la RATP et à la SNCF.

Pour autant, la durée d'assurance des nouveaux retraités en 2017 est en moyenne plus faible parmi les agents de la SNCF et de la RATP que parmi les fonctionnaires, en raison de durées exigées pour une pension non proratisée toujours inférieures et d'un système de décote moins pénalisant (cf. *infra*). La durée d'assurance des nouveaux retraités est également faible en moyenne au régime général, car beaucoup de salariés du secteur privé, des femmes notamment, ont des carrières courtes.

Tableau n° 10 : durées moyennes d'assurance tous régimes (en trimestres) et proportions des départs avec décote ou surcote pour les nouveaux retraités de 2017

	IEG	RATP	SNCF	État (civil)	Hôpitaux	Collectivités territoriales	Régime général
Durée d'assurance	172	165	158	171	175	174	162
Décote	10,9 %	19,7 %	31,8 %	15,2 %	7,5 %	7,6 %	10,0 %
Surcote	17,0 %	7,7 %	4,9 %	28,7 %	12,1 %	22,8 %	13,0 %

Source : Cour des comptes, selon les données des régimes.

⁶³ 15,7 % chez les fonctionnaires civils de l'État.

⁶⁴ Les agents de conduite représentent 7,9 % du flux en 2017 et bénéficient en moyenne de 20,1 trimestres de bonifications « métier ».

⁶⁵ Pour les nouveaux retraités de 2017, elles représentent 0,8 trimestre dans la fonction publique hospitalière, 1,2 trimestre dans les collectivités territoriales et 4,9 trimestres pour les fonctionnaires civils de l'État.

Le fait que le système de décote soit moins pénalisant explique la proportion de ceux qui liquident leurs droits avec une décote en 2017 est plus élevée à la RATP et surtout à la SNCF. Les écarts entre régimes se réduisent avec la montée en charge de la décote à la SNCF et à la RATP⁶⁶.

Alors que la surcote s'applique dans les mêmes conditions dans tous les régimes, la proportion des nouveaux retraités des régimes de la SNCF et de la RATP qui liquident leurs droits avec une surcote progresse mais reste encore relativement faible en 2017. La raison est que seuls les trimestres validés après l'âge de 60 ans peuvent ouvrir droit à la surcote et que les agents de la SNCF et de la RATP, dont l'âge d'ouverture des droits est fixé à 50 ans, partent à la retraite avant 60 ans. À l'inverse, la proportion des nouveaux retraités concernés par la surcote a plutôt diminué dans la fonction publique et le régime général depuis 2012.

B - Des disparités d'âge de départ à la retraite au sein de chaque régime

Les évolutions moyennes peuvent masquer des disparités de situation au sein de chaque régime et être perturbées par des effets de structure⁶⁷, ce qui justifie d'analyser plus finement les évolutions des âges de départ à la retraite dans chacun des régimes.

1 - Des disparités liées aux âges d'ouverture des droits

Outre les différences entre les femmes et les hommes, les écarts d'âge de départ à la retraite au sein de chacun des trois régimes renvoient aux écarts d'âge d'ouverture des droits, avec, dans les trois régimes, des possibilités de départ anticipé en fonction de l'emploi occupé (cf. *supra*)⁶⁸.

Parmi les nouveaux retraités, la répartition des âges d'ouverture des droits (en termes de nombre d'années d'abaissement d'âge par rapport au régime général⁶⁹ au seul titre des emplois occupés) est ainsi différente selon les régimes⁷⁰. À la SNCF, tous les agents bénéficient d'un abaissement d'âge d'ouverture des droits, de 10 ans pour les agents de conduite (moins de 10 % des départs) et de 5 ans pour tous les autres agents. À la RATP, la proportion d'agents bénéficiant d'un abaissement d'âge d'ouverture des droits de 10 ans est particulièrement élevée (environ 40 %) et près de 30 % bénéficient d'un abaissement d'âge compris entre 6 et 9 ans ; à l'inverse, moins de 10 % n'ont pas d'abaissement d'âge, environ 15 % bénéficient d'un abaissement d'âge compris entre un et quatre ans et environ 10 % d'un abaissement d'âge de

⁶⁶ La proportion des agents liquidant leurs droits avec une décote a culminé à 43,8 % en 2011 à la SNCF et à 28,7 % en 2013 à la RATP.

⁶⁷ Par exemple, une hausse de l'âge moyen de départ à la retraite peut résulter d'une diminution de la part d'une catégorie d'assurés partant à la retraite plus tôt que les autres, sans que l'âge moyen de départ à la retraite de chaque catégorie n'augmente.

⁶⁸ Et au titre des enfants mais dans une moindre mesure car les départs anticipés à ce titre sont en extinction et concernent très majoritairement des femmes, qui sont en minorité dans ces régimes.

⁶⁹ Et au terme des réformes en cours, car le relèvement tardif des âges d'ouverture des droits dans les trois régimes conduit à majorer temporairement les écarts avec le régime général.

⁷⁰ Répartition en moyenne sur les flux de départ des années 2011 à 2017.

cinq ans. Dans les IEG, les abaissements d'âge d'ouverture des droits de plus de cinq ans ne sont pas possibles : environ 60 % des agents bénéficient d'un abaissement d'âge de cinq ans, environ 25 % n'ont pas d'abaissement d'âge et environ 15 % sont dans une situation intermédiaire.

Compte tenu de leur fréquence, une attention particulière a été portée aux agents ne bénéficiant pas d'abaissement d'âge d'ouverture des droits, à ceux bénéficiant d'un abaissement de cinq ans et à ceux bénéficiant d'un abaissement de 10 ans⁷¹.

La hiérarchie des âges conjoncturels de départ à la retraite entre les trois régimes s'explique notamment par ces écarts d'âges d'ouverture des droits. L'âge conjoncturel de départ à la retraite est plus faible à la SNCF et davantage encore à la RATP en raison des possibilités d'abaissement d'âge de 10 ans, qui sont plus fréquentes à la RATP ; à l'inverse, il est plus élevé dans les IEG où l'abaissement d'âge est limité à cinq ans.

Les agents des IEG, de la SNCF et de la RATP sont conduits majoritairement à décaler leur date de départ à la retraite par rapport au moment le plus précoce où ils pourraient le faire et ce d'autant plus que leur âge d'ouverture des droits est faible. Les agents dont les âges d'ouverture des droits sont les plus faibles continuent néanmoins en 2017 de partir plus tôt à la retraite que les autres : dans les IEG, 57,3 ans pour ceux bénéficiant d'un abaissement de cinq ans et 62,2 ans pour ceux ne bénéficiant pas d'un abaissement d'âge ; à la SNCF, 53,3 ans pour les agents de conduite et 57,8 ans pour les autres agents ; à la RATP, 53,6 ans pour ceux bénéficiant d'un abaissement de 10 ans, 57,7 ans pour ceux bénéficiant d'un abaissement de cinq ans et 62,0 ans pour ceux ne bénéficiant pas d'un abaissement d'âge.

2 - Des différences d'âge de départ à la retraite selon la catégorie professionnelle

Des différences d'âge de départ à la retraite s'observent également selon la catégorie professionnelle, entre le personnel d'exécution, la maîtrise et les cadres, ou encore les agents de conduite à la SNCF qui sont considérés à part. Les cadres partent en moyenne plus tard à la retraite, à 59,4 ans dans les IEG, 58,6 ans à la RATP et 57,9 ans à la SNCF en 2017⁷², contre respectivement 58,0 ans, 55,8 ans et 57,8 ans pour les agents de maîtrise et respectivement 58,4 ans, 55,1 ans et 57,7 ans pour les agents d'exécution ; l'âge moyen de départ à la retraite des agents de conduite à la SNCF est le plus faible (53,3 ans).

L'encadrement est la catégorie qui bénéficie en général le moins des bonifications « métier ». Pour les nouveaux retraités en 2017, c'est surtout le cas à la RATP⁷³, moins dans les IEG⁷⁴, et plutôt l'inverse à la SNCF, hormis les agents de conduite qui concentrent l'essentiel des bonifications « métier »⁷⁵.

⁷¹ Les analyses concernant les âges effectifs de départ à la retraite et les montants de pension (cf. *infra*) portent sur un champ plus restreint que celui ayant permis de déterminer la répartition des âges d'ouverture des droits dans les IEG et à la RATP, notamment en excluant des catégories d'abaissement d'âge de 0 et 5 ans au titre de l'emploi occupé les assurés pouvant par ailleurs bénéficier de départs anticipés pour enfant.

⁷² Les constats sont globalement les mêmes sur toute la période de 2007 à 2017.

⁷³ Le nombre de trimestres de bonifications « métier » est en moyenne de 7 pour les cadres, 17 pour la maîtrise et 20 pour le personnel d'exécution.

⁷⁴ 12,3 trimestres pour les cadres, 15,4 trimestres pour la maîtrise et 13,6 trimestres pour le personnel d'exécution.

⁷⁵ 1,2 trimestre pour les cadres, 0,8 trimestre pour la maîtrise, 0,6 trimestre pour le personnel d'exécution et 20,1 trimestres pour les agents de conduite.

Les agents de conduite de la SNCF bénéficient encore aujourd'hui de conditions de départ à la retraite particulièrement favorables, grâce aux bonifications de traction, qui complètent leur durée d'assurance pour atteindre ou approcher celle exigée pour une pension non proratisée, à hauteur d'environ +19 trimestres chaque année de 2008 à 2017. Ces bonifications leur permettent de partir à la retraite avec une durée moyenne d'assurance (158,7 trimestres en 2017) proche de celle des autres agents, supérieure même de trois trimestres à celle des cadres.

Ils continuent ainsi à pouvoir partir à la retraite plus tôt, compte tenu d'âges d'ouverture des droits plus faibles, sans être pénalisés en termes de durée validée et donc de pension grâce aux bonifications (cf. *infra*). L'écart d'âge avec les autres agents tend à se réduire lentement mais reste important : en 2017, les agents de conduite sont partis à la retraite en moyenne à l'âge de 53,3 ans, contre près de 58 ans pour chacune des autres catégories (agents d'exécution, agents de maîtrise et cadres).

Cet écart de quatre ans et demi environ se traduira par une durée moyenne de retraite plus longue pour les agents de conduite car les écarts d'espérance de vie sont plus faibles. Sur la base des décès des hommes observés en 2010, un agent de conduite peut espérer vivre à 60 ans encore 22,0 ans, soit 0,7 ans de plus qu'un agent d'exécution, 1,2 ans de moins qu'un agent de maîtrise et 2,7 ans de moins qu'un cadre – à comparer également aux espérances de vie à 60 ans par catégorie sociale estimées par l'INSEE sur l'ensemble de la population (en moyenne sur 2009-2013), qui varient entre 21,1 ans pour les hommes ouvriers et 25,5 ans pour les hommes cadres⁷⁶.

En rapprochant ces espérances de vie à 60 ans des âges moyens de départ à la retraite, la durée de la retraite pour les agents de la SNCF partis en 2017 serait de l'ordre de 30 ans pour les agents de conduite, 28 ans pour les cadres, 26 ans pour les agents de maîtrise et 24 ans pour les agents d'exécution⁷⁷.

II - Des montants de pension et des taux de remplacement plus élevés en moyenne mais avec des disparités

La comparaison des montants moyens de pension servis par les régimes⁷⁸ ne prend pas en compte la diversité des populations des différents régimes, notamment en termes de qualification ou de durée de carrière. Pour corriger les écarts liés aux différences de durée de carrière, on estimera les montants de pension servis par chaque régime en équivalent carrière

⁷⁶ Nathalie Blanpain, « L'espérance de vie par catégorie sociale et par diplôme », document de travail N° F1602, INSEE, février 2016.

⁷⁷ Durée de retraite estimée par l'espérance de vie à 60 ans en 2017 (supposée égale à l'espérance de vie à 60 ans en 2010 prolongée de la tendance à la hausse jusqu'en 2017) à laquelle on ajoute la différence entre 60 et l'âge moyen de départ à la retraite en 2017.

⁷⁸ Dans toute cette partie, les montants de pension fournis par les trois régimes s'entendent hors pensions de réforme et de coordination.

complète⁷⁹ ou en ne considérant que les retraités ayant une carrière complète. Cependant, les différences de qualification sont très difficiles à isoler et ne sont pas complètement levées en distinguant par catégorie professionnelle, compte tenu de l'hétérogénéité de ces catégories.

Il est intéressant également de comparer les montants de pension aux salaires de la fin de carrière, d'une part, car les écarts de montants de pension peuvent refléter des écarts de salaires, d'autre part, pour apprécier la continuité des revenus lors du passage à la retraite. Pour cela, on utilisera l'indicateur de taux de remplacement, qui rapporte le montant brut de la pension à une moyenne représentative des salaires bruts de la fin de carrière⁸⁰.

A - Des montants moyens de pension élevés par rapport aux autres régimes et au regard des salaires

1 - Des montants moyens de pension élevés, même corrigés des durées de carrière

La pension brute moyenne en équivalent carrière complète des agents partis à la retraite en 2017 est élevée dans les IEG et à la RATP, dans une moindre mesure à la SNCF, en comparaison de la fonction publique.

Tableau n° 11 : montants mensuels bruts moyens de la pension de droit direct en équivalent carrière complète pour les nouveaux retraités de 2017

IEG	RATP	SNCF	État (civil)	Hôpitaux	Collectivités territoriales
3 592 €	3 705 €	2 636 €	2 206 €	1 904 €	1 804 €

NB. Les écarts de montant de pension résultent en partie de différences de qualifications.

Source : Cour des comptes, selon les données des régimes.

Ces écarts renvoient pour partie seulement à des écarts de rémunération et des différences de catégorie professionnelle. Ils se sont en outre accrus. Entre 2010 et 2017, la pension brute moyenne en équivalent carrière complète des nouveaux retraités a augmenté d'environ 20 % dans les IEG, 10 % à la RATP et 5 % à la SNCF comme pour les fonctionnaires civils de l'État, alors qu'elle a plutôt stagné dans les collectivités territoriales et hospitalières. Les revalorisations salariales négociées en 2007-2008 dans les IEG, à la RATP et à la SNCF, en contrepartie de la réforme des retraites de 2008, ont contribué à ces hausses de pension, sans que l'on puisse en isoler les impacts.

⁷⁹ Et corrigés de la décote et de la surcote, comme cela est fait dans toute la suite du rapport. Dans ce cas, les montants de pension sont estimés à partir de la formule de calcul de la pension, en mettant à 100 % le coefficient de proratisation (carrière complète) et en supprimant l'éventuel coefficient de décote/surcote.

⁸⁰ Cette moyenne a été prise égale à la moyenne des salaires bruts des cinq avant-dernières années de carrière, en excluant donc la dernière année, souvent incomplète et pour laquelle la rémunération est perturbée (saisonnalité de certains éléments de rémunération, indemnité de fin de carrière, éventuel « coup de chapeau », etc.).

Le montant élevé des pensions dans les IEG, à la RATP et à la SNCF est confirmé sur le champ de l'ensemble des retraités et non plus des seuls nouveaux, parmi ceux ayant eu une carrière complète⁸¹.

Tableau n° 12 : montants mensuels bruts moyens de la pension de droit direct, selon le profil de carrière, pour l'ensemble des retraités ayant eu une carrière complète, fin 2016

	IEG	RATP	SNCF	État (civil)	Hôpitaux et collectivités territoriales	Secteur privé
Unipensionnés	3 140 €	3 000 €	3 310 €	2 600 €	1 870 €	1 820 €
Polypensionnés	2 680 €	3 070 €	2 380 €	2 240 €	1 710 €	1 690 €

NB. Les écarts de montant de pension résultent en partie de différences de qualifications.
Source : DREES, estimations à partir du modèle ANCETRE.

Fin 2016, pour les uni-pensionnés à carrière complète, la pension mensuelle brute moyenne estimée, est supérieure ou égale à 3 000 euros dans les IEG, à la RATP et à la SNCF, contre 2 600 euros pour les fonctionnaires civils de l'État et moins de 2 000 euros dans les collectivités territoriales et hospitalières et pour les anciens salariés du secteur privé. Pour les poly-pensionnés à carrière complète, dont on considère le régime d'affiliation principal⁸², les montants sont sensiblement différents mais restent plus élevés pour les retraités des trois régimes spéciaux.

Pour affiner la comparaison, les montants de pension de droit direct⁸³ à la RATP et à la SNCF sont comparés à ceux des anciens salariés du privé du secteur des transports⁸⁴, à partir de l'échantillon inter-régimes de retraités de 2012 de la DREES. L'analyse concerne les générations 1940 à 1946, âgées de 65 à 72 ans fin 2012 et donc presque entièrement parties à la retraite à cette date.

Sur le champ des retraités ayant accompli une carrière complète, la pension des retraités de la SNCF et de la RATP confondus⁸⁵ est supérieure de 24 % à celle des anciens salariés du privé dans le secteur des transports sur toute la distribution ; elle est en particulier supérieur de 24 % pour la médiane, comme pour la moyenne⁸⁶.

⁸¹ Ces montants ont été estimés par la DREES sur la base du modèle ANCETRE, qui combine les informations individuelles de l'échantillon inter-régimes (EIR) le plus récent – en l'occurrence l'EIR 2012 – avec les données agrégées de l'enquête annuelle auprès des caisses de retraite (EACR) – ici celle de 2016.

⁸² Celui qui représente plus de la moitié de la carrière.

⁸³ Hors majoration éventuelle pour trois enfants ou plus.

⁸⁴ Définis comme les retraités ayant comme régime principal la CNAV et ayant travaillé au moins deux années dans le secteur des transports après 49 ans. Ce secteur contient les activités de transport terrestre, par conduite, par eau, aérien, d'entreposage et services auxiliaires, ainsi que les activités de poste et de courrier. Les anciens fonctionnaires de la Poste et de l'ex-France Télécom ont été exclus.

⁸⁵ Pour bénéficier d'un échantillon plus important, avec des résultats plus robustes.

⁸⁶ Par rapport aux données précédentes, ces montants sont plus faibles car ils n'intègrent pas diverses majorations de pension, notamment les majorations pour trois enfants ou plus, sont relatifs à des générations plus âgées (entre 70 et 77 ans en 2017) non concernées par la réforme de 2008, et n'ont pas été actualisés (ils portent sur fin 2012). Il ne faut pas exclure également des écarts statistiques liés au faible échantillonnage.

Tableau n° 13 : montants mensuels bruts moyens de la pension de droit direct, dans le secteur des transports, pour les salariés à carrière complète nés entre 1940 et 1946

	Moyenne	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
SNCF et RATP	2 170 €	1 620 €	1 920 €	2 490 €
Secteur privé	1 750 €	1 260 €	1 550 €	1 930 €

NB. Les écarts de montant de pension résultent en partie de différences de qualifications.
Source : DREES.

2 - Des taux de remplacement plus élevés également, notamment à la RATP

Dans les régimes spéciaux de retraite où la pension est calculée en proportion du salaire de référence, soit le salaire liquidable (ou salaire hors certaines primes) des six derniers mois, les revalorisations salariales de fin de carrière conduisant à augmenter le salaire de référence pèsent peu sur la masse salariale des entreprises, du fait de leur intervention tardive dans la carrière, mais augmentent beaucoup les droits à retraite. Les entreprises peuvent alors être incitées, en cas de revalorisation salariale en fin de carrière, à augmenter le salaire liquidable plutôt que les primes. Un tel phénomène (souvent appelé « coup de chapeau ») n'est toutefois pas visible sur les cinq avant-dernières années de la carrière des nouveaux retraités de 2017 pour les trois régimes, le rapport entre le salaire liquidable et le salaire total évoluant peu au cours de ces cinq années. Ce rapport apparaît toutefois relativement élevé – de l'ordre de 84 % à la CNIEG, 85 % à la RATP et 88 % à la SNCF⁸⁷ – ce qui conduit à des montants de pensions également élevés au regard des salaires de fin de carrière.

Comme pour les montants des pensions, il est intéressant de comparer les taux de remplacement en équivalent carrière complète⁸⁸. À défaut d'avoir pu estimer cet indicateur pour les régimes de la fonction publique, la comparaison porte sur les trois régimes spéciaux examinés et uniquement pour les nouveaux retraités de 2017.

Le taux de remplacement en équivalent carrière complète des nouveaux retraités de 2017 apparaît particulièrement élevé à la RATP. Il s'y établit en moyenne à 88,0 %, contre 73,0 % à la SNCF et 70,4 % à la CNIEG, alors qu'il serait de l'ordre de 60 % dans la fonction publique dans l'hypothèse d'une part de primes dans la rémunération totale de 22 % (part moyenne en 2015 pour l'ensemble des fonctionnaires). Ces écarts, alors que les rapports entre le salaire liquidable et le salaire sont proches entre les trois régimes spéciaux, s'expliquent par des règles de calcul de la retraite à la RATP qui augmentent le montant de la pension mais pas nécessairement le salaire liquidable en fin de carrière : le « pourcentage majorant », qui accroît la pension de 1,8 %, et l'attribution de points de nuit tout au long de la carrière⁸⁹.

⁸⁷ Il n'a pas été possible d'estimer le même indicateur pour la fonction publique mais, à titre de comparaison, le rapport entre le salaire servant de base au calcul de la pension et le salaire de l'ensemble des cotisants en 2015, estimé à 86 % pour les agents de la SNCF, était de 78 % en moyenne pour les fonctionnaires.

⁸⁸ Rapport entre le montant brut de la pension en équivalent carrière complète et la moyenne des salaires bruts des cinq avant-dernières années (cf. *supra*).

⁸⁹ Le « Kmajor du 13e mois » qui augmente la pension de 8,33 % semble par contre intégré au salaire liquidable.

La comparaison des montants de pension à la RATP et à la SNCF à ceux des anciens salariés du secteur privé des transports (cf. *supra*) a été complétée par une comparaison des taux de remplacement du salaire moyen des cinq avant-dernières années à temps complet⁹⁰, selon que le régime principal est la CNAV ou les régimes de la SNCF ou de la RATP. L'analyse concerne uniquement la génération 1946.

Tableau n° 14 : taux de remplacement dans le secteur des transports pour les salariés à carrière complète nés en 1946

	Moyenne	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
SNCF et RATP	78,4 %	73,2 %	77,4 %	82,5 %
Secteur privé	77,7 %	65,5 %	75,8 %	85,7 %

NB. Moyenne, médiane et quartiles du taux de remplacement du salaire moyen des cinq avant-dernières années à temps complet.

Source : DREES.

Ces données montrent que pour les retraités ayant accompli une carrière complète, si les taux de remplacement sont en moyenne un peu plus élevés à la SNCF ou à la RATP que dans le secteur privé des transports, en revanche les écarts de taux de remplacement entre les retraités y sont plus faibles, traduisant probablement des distributions salariales différentes. En particulier, les salaires les plus faibles dans le secteur privé des transports sont sans doute plus faibles qu'à la SNCF et à la RATP confondus, conduisant à davantage de bénéficiaires des minima de pension et à un troisième quartile de taux de remplacement plus élevé⁹¹. À l'inverse, les taux de remplacement apparaissent relativement élevés dans le bas de la distribution des taux de remplacement à la SNCF et à la RATP confondus.

On notera en outre que les écarts d'âges de départ à la retraite des salariés du secteur privé des transports par rapport aux agents de la SNCF ou de la RATP sont *a priori* plus faibles que ceux observés sur l'ensemble des salariés du secteur privé (cf. *supra*), car ces salariés peuvent sous certaines conditions bénéficier du congé de fin d'activité (CFA)⁹², qui s'apparente à un départ à la retraite à partir de 57 ans (un âge toutefois cinq ans plus élevé que l'âge d'ouverture des droits des agents de conduite à la SNCF ou à la RATP).

⁹⁰ À la différence des taux de remplacement présentés précédemment, les pensions sont comparées ici aux derniers salaires en excluant les années de travail à temps partiel et, pour le calcul du salaire moyen, les salaires passés sont indexés sur les salaires et non sur les prix. Toutes choses égales par ailleurs, les salaires moyens ainsi calculés sont plus élevés, donc les taux de remplacement plus faibles.

⁹¹ Les minima de pension augmentent les montants de pensions et leurs bénéficiaires se situent *a priori* parmi les 25 % de retraités ayant les taux de remplacement les plus élevés (soit le troisième quartile).

⁹² Le CFA s'adresse aux conducteurs entrant dans le champ d'application de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires du transport : conducteurs de transports de marchandises ou de voyageurs, conducteur du secteur du déménagement, convoyeur de fonds. Durant sa période de CFA, l'allocataire perçoit une indemnisation égale à 75 % de son salaire brut moyen.

B - Des disparités de situation au sein de chaque régime

1 - Les femmes ont des pensions plus faibles compte tenu de durée de carrière plus courtes et néanmoins des taux de remplacement équivalents

Les situations ne sont pas homogènes au sein de chaque régime, en termes de rémunération et de durée de carrière, notamment entre les femmes et les hommes et selon la catégorie professionnelle.

Parmi les nouveaux retraités de 2017, dans chacun des trois régimes, la pension moyenne des femmes est plus faible que celle des hommes, surtout au sein des IEG. Elle représente 77,6 % de celle des hommes dans les IEG, 93,6 % à la RATP et 95,6 % à la SNCF. Ces écarts reflètent notamment des différences de durée de carrière dans le régime puisque la pension en équivalent carrière complète moyenne des femmes est plus proche de celle des hommes, voire la dépasse à la RATP : 85,3 % dans les IEG, 99,9 % à la SNCF et 105,4 % à la RATP.

Les écarts de pension entre les femmes et les hommes résultent également de différences de catégorie professionnelle⁹³. Dans les IEG, parmi les nouveaux retraités de 2017, les femmes sont sous-représentées parmi les cadres et surreprésentées au sein du personnel d'exécution. La situation est inverse à la SNCF et à la RATP, ce qui explique que la pension moyenne en équivalent carrière complète des femmes soit plus élevée que celle des hommes à la RATP.

Non corrigés des durées de carrière, les taux de remplacement des nouveaux retraités de 2017 sont en moyenne très proches pour les femmes et pour les hommes dans chacun des trois régimes, de l'ordre de 66 % dans les IEG et à la SNCF et 70 % à la RATP. Mais, corrigés des durées de carrière, ils sont en moyenne plus élevés pour les femmes, notamment dans les IEG (76,4 % pour les femmes et 69,5 % pour les hommes, contre respectivement 90,1 % et 87,5 % à la RATP, et 76,0 % et 72,6 % à la SNCF).

2 - Des montants de pension et des taux de remplacement qui varient selon la catégorie professionnelle

a) Des pensions particulièrement élevées pour les agents de conduite de la SNCF

Dans les trois régimes, parmi les nouveaux retraités de 2017, la pension mensuelle moyenne en équivalent carrière complète des cadres est plus élevée que celle de la maîtrise, qui est elle-même supérieure à celle du personnel d'exécution.

⁹³ Outre la difficulté parfois à classer les personnes selon leur catégorie professionnelle, les effectifs de femmes par catégorie, parmi les nouveaux retraités de 2017, sont relativement faibles dans les trois régimes qui sont des régimes essentiellement masculins. La proportion de femmes parmi les nouveaux retraités de 2017 est de 16,7 % à la CNIEG, 18,6 % à la RATP et 13,5 % à la SNCF.

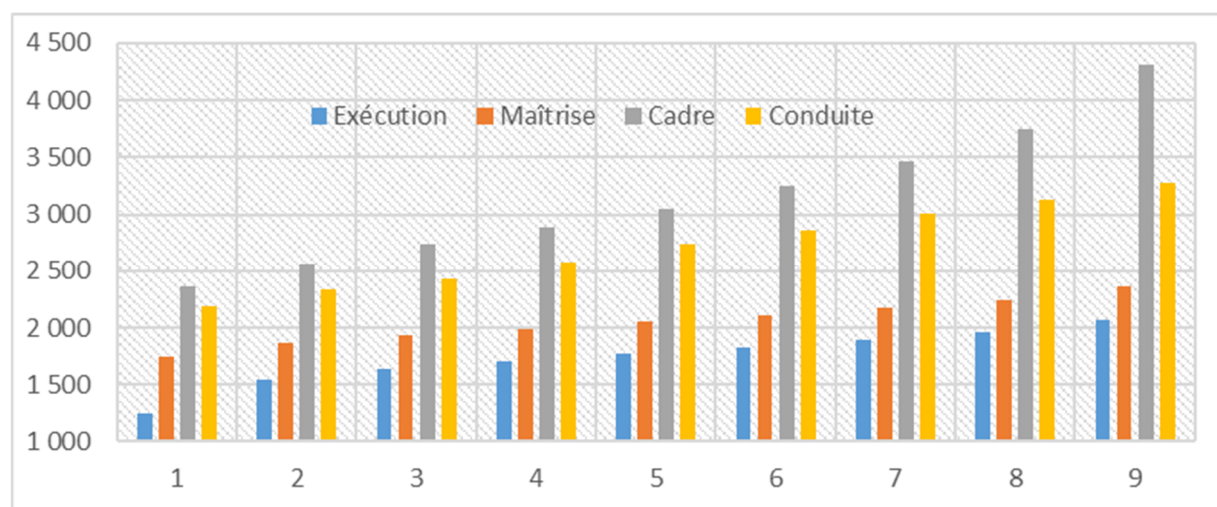
Tableau n° 15 : Montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct en équivalent carrière complète pour les nouveaux retraités de 2017, par catégorie professionnelle

	Cadres	Maîtrise	Exécution	Agents de conduite SNCF
IEG	4 955 €	2 723 €	2 095 €	-
RATP	5 737 €	4 125 €	3 057 €	-
SNCF	3 619 €	2 262 €	2 006 €	3 156 €

Source : Cour des comptes, selon les données des régimes.

À la SNCF, les agents de conduite, qui constituent une catégorie à part, bénéficient de montants de pensions relativement élevés. La distribution des pensions (non exprimées en équivalent carrière complète) le confirme. La pension médiane des agents de conduite représente 90 % de celle des cadres, leur premier décile de pension est supérieur au neuvième décile de pension des agents d'exécution et leur deuxième décile de pension est proche du neuvième décile de pension des agents de maîtrise.

Graphique n° 3 : Déciles de pension mensuelle des nouveaux retraités de la SNCF en 2017



Source : Cour des comptes, selon les données de la CPRP SNCF.

Les agents de conduite bénéficient en particulier de primes de traction, dont les montants peuvent être élevés (près de 30 % de la rémunération servant de base au calcul de la pension⁹⁴) et variables au cours de la carrière. La prime de traction, qui est soumise à cotisations, est prise en compte pour la retraite sur la base des trois meilleures années de la carrière.

⁹⁴ Sur la base d'un échantillon de 51 individus choisis de manière aléatoire parmi les agents de conduite dont la mise en paiement du droit direct est intervenue entre le 1^{er} mai 2017 et le 30 avril 2018 (soit environ 10 % des nouveaux retraités agents de conduite de cette période).

b) Une hiérarchie des taux de remplacement par catégorie professionnelle différente selon les régimes

À la RATP, les taux de remplacement en équivalent carrière complète sont en moyenne proches pour le personnel d'exécution, la maîtrise et les cadres, un peu inférieurs à 90 %. Dans les IEG, ils sont en moyenne plus élevés pour le personnel d'exécution (76,9 %), plus faibles pour la maîtrise (71,2 %) et un peu plus faibles encore pour les cadres (69,5 %). C'est l'inverse à la SNCF mais les écarts sont moindres (respectivement 71,2 %, 72,2 % et 74,8 %, mais 76,5 % pour les agents de conduite).

Si les taux de remplacement sont globalement plus élevés à la RATP, les agents qui bénéficient d'un âge d'ouverture des droits inférieur de 10 ans par rapport au régime général ont à l'inverse un taux de remplacement en équivalent carrière complète en moyenne plus faible que les autres agents de la RATP⁹⁵. C'est également le cas dans les IEG pour ceux qui peuvent partir le plus tôt, soit cinq ans avant l'âge d'ouverture au régime général⁹⁶.

CONCLUSION

La situation des agents des IEG, de la RATP et de la SNCF, qui partent actuellement à la retraite et sont concernés par les premiers effets des réformes, apparaît favorable en comparaison avec les régimes de retraite des fonctionnaires et des salariés du secteur privé.

Les âges de départ à la retraite restent globalement inférieurs à ceux des autres régimes, mais il convient de distinguer au sein de ces régimes les agents qui bénéficient d'un abaissement d'âge d'ouverture de leurs droits et ceux qui n'en bénéficient pas. En 2017, l'âge conjoncturel de départ à la retraite était de 57,7 ans dans les IEG, 56,9 ans à la SNCF et 55,7 ans à la RATP, contre 59,2 ans à la fonction publique hospitalière, 61,6 ans dans les collectivités territoriales, 61,3 ans pour les fonctionnaires civils de l'État et 63,0 ans au régime général. Environ 40 % des nouveaux retraités de la RATP bénéficient d'un abaissement de 10 ans par rapport au régime général ; c'est le cas également d'un peu moins de 10 % des nouveaux retraités de la SNCF, tous les autres bénéficiant d'un abaissement de cinq ans. Dans les IEG, il est possible de partir jusqu'à cinq ans avant l'âge d'ouverture des droits au régime général : c'est le cas d'environ 60 % des nouveaux retraités, mais 25 % ne bénéficient d'aucun abaissement d'âge. Il reste que de plus en plus d'assurés des trois régimes partent au-delà de leur âge d'ouverture des droits.

Les montants de pensions, après prise en compte des écarts de durée de carrière, sont en outre relativement élevés, que ce soit par rapport aux autres régimes ou au regard des salaires de fin de carrière – en particulier à la RATP. Ce constat global n'exclut pas des disparités de situation au sein des régimes, en particulier entre les hommes et les femmes – ces dernières ayant des montants de pension plus faibles mais des taux de remplacement plus élevés si on les corrige des durées de carrière – et entre catégories professionnelles. En particulier, les agents de conduite de la SNCF, bénéficient de montants de pension élevés au regard de leurs salaires de fin de carrière, conjugués à une durée de retraite plus longue en moyenne.

⁹⁵ 83,6 % contre 88,0 % pour l'ensemble des nouveaux retraités de 2017.

⁹⁶ 67,3 % contre 70,4 % pour l'ensemble des nouveaux retraités de 2017.

Au total, au cours des dernières années, les écarts d'âge de départ à la retraite ont eu tendance à s'accroître par rapport aux fonctionnaires et aux salariés du secteur privé. En particulier, sur la période 2010-2017, l'âge conjoncturel de départ à la retraite a progressé plus vite dans la fonction publique que dans les trois régimes examinés dans le présent rapport, notamment en raison du décalage de calendrier du relèvement des âges d'ouverture des droits : +2,1 ans dans la fonction publique hospitalière, +1,4 an dans les collectivités territoriales et +1,9 an pour les fonctionnaires civils de l'État, contre +0,9 an dans les IEG, +1,4 an à la SNCF et +0,6 an à la RATP. En outre, les mesures de revalorisation salariale en fin de carrière, introduite par la réforme de 2008 pour accompagner le prolongement de l'activité, ont conduit à accroître également les écarts de montant de pension.

Chapitre III

Des régimes en grande partie supportés par les finances publiques

Les régimes spéciaux de la RATP, de la SNCF et des IEG bénéficient d'un montant élevé de contributions de nature publique, variable suivant les régimes, que ce soit sous la forme d'une dotation budgétaire de l'État (SNCF et RATP) ou d'une taxe acquittée par les consommateurs (IEG). Si ces financements publics sont principalement mobilisés pour financer le déséquilibre démographique des régimes spéciaux, ils couvrent également tout ou partie des droits spécifiques des assurés de ces régimes.

Les trois régimes spéciaux sont administrés par des caisses aux coûts de gestion parfois élevés et aux performances inégales.

I - Des contributions publiques significatives

Les engagements de retraite des régimes de la SNCF et de la RATP ont été assumés historiquement en dernier ressort par des fonds publics. Au sein du régime des IEG, les employeurs assuraient le financement intégral du régime jusqu'à son adossement en 2004, date à laquelle une contribution publique a été instaurée pour financer une partie des engagements passés relatifs aux activités régulées. Pour les trois régimes, ces financements perdurent aujourd'hui.

A - Des cotisations insuffisantes pour équilibrer les régimes

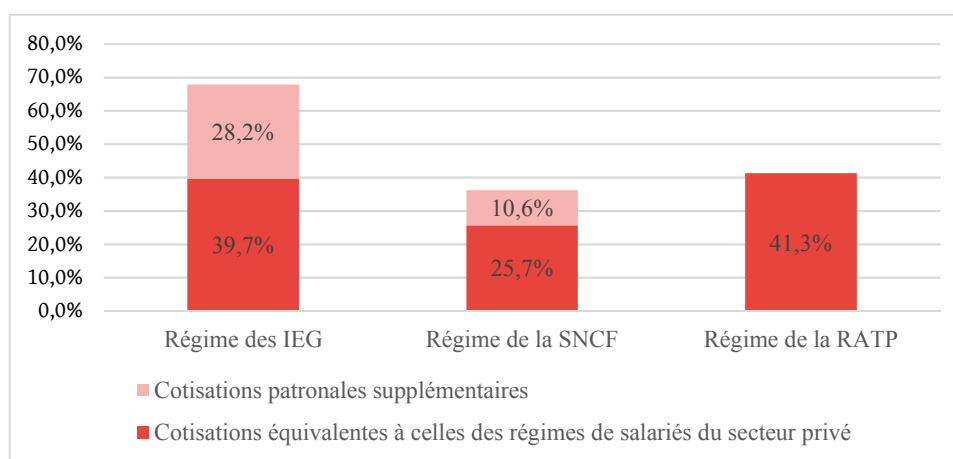
Le financement de chacun de ces régimes repose en partie sur des cotisations, insuffisantes pour financer l'intégralité des dépenses.

Une première partie des cotisations versées correspond dans chaque régime à un montant équivalent à ce qui aurait été versé sur le fondement des règles des régimes de salariés du secteur privé. Elles sont constituées d'une part de cotisations salariales et, d'autre part, de cotisations patronales dont le taux est ajusté annuellement afin que le montant total de ces cotisations patronales et salariales soit l'exact équivalent de ce qui aurait été versé sur le fondement des règles des régimes de salariés du secteur privé.

Dans le cas du régime de la RATP, aucune autre cotisation ne vient financer les dépenses non couvertes : les cotisations versées sont égales à celles qui auraient été versées en suivant les règles des régimes de salariés du secteur privé.

Dans le cas des régimes de la SNCF et des IEG, ces cotisations sont complétées par des cotisations patronales supplémentaires venant financer une partie des coûts spécifiques du régime. Les cotisations totales versées par les assurés et les entreprises sont dès lors supérieures de 30 % (dans le cas du régime de la SNCF) à 70 % (dans le cas du régime des IEG⁹⁷) à celles qui auraient été versées dans les régimes de salariés du secteur privé⁹⁸.

Graphique n° 4 : part des cotisations dans le financement des trois régimes spéciaux en 2017



Source : comptes de la CRP RATP, de la CPRP SNCF et de la CNIEG.

La proportion que représentent les cotisations dans les ressources varie du simple au double selon les régimes. Elle représentait, en 2017, 36 % pour le régime de la SNCF, 41 % pour celui de la RATP et 68 % pour les IEG⁹⁹.

⁹⁷ Dans le cas des IEG, les conventions mises en place lors de l'adossement intègrent dans ces cotisations « équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé » un surcroît de cotisations employeur visant à compenser le manque à gagner de cotisations au titre des départs précoces en retraite. Ce surcroît de cotisations est ici comptabilisé comme une cotisation spécifique (cf. *infra*).

⁹⁸ Les analyses ici présentées font masse des cotisations salariales et patronales. Le partage de la « charge » des cotisations entre employeurs et salariés dépend plus des négociations de travail que des taux juridiques (une hausse de cotisations patronales peut ainsi être supportée par les salariés par une moindre hausse des salaires).

⁹⁹ Outre les taux de cotisation salariales présentés *supra*, les taux de cotisations patronales de ces trois régimes s'élèvent respectivement à 35,53 % pour la SNCF en 2016, 19,06 % pour la RATP et 47,13 % pour les IEG en 2017, taux qui s'appliquent à des assiettes spécifiques à chaque régime et plus restreintes que celles des régimes de salariés du secteur privé.

B - Un montant important de financements publics

En 2017, les financements publics représentaient 62 % du total des ressources du régime de la SNCF, 59 % de celui de la RATP et 28 % dans le cas des IEG¹⁰⁰. Ils s'élevaient au total à 5,5 Md€. Leur part dans les produits des régimes a augmenté au cours de la dernière décennie (+8 points pour le régime de la RATP, +5 points pour le régime de la SNCF et +2 points pour celui des IEG)¹⁰¹.

La forme prise par ces financements publics est différente selon les régimes.

Dans le cas des régimes de la RATP et de la SNCF, il s'agit d'une subvention d'équilibre. Versée par le budget de l'État, son montant est fixé de manière à couvrir les besoins de financement des régimes. En 2017, la subvention d'équilibre s'élevait à 681 M€ pour le régime de la RATP et à 3 280 M€ pour le régime de la SNCF.

Pour le régime des IEG, la contribution publique prend la forme d'une taxe affectée mise en place en 2005 au moment de l'adossement, la contribution tarifaire d'acheminement (CTA). Elle finance les droits passés relatifs aux activités régulées (transport et distribution) acquis par les salariés préalablement à l'opération d'adossement. Cette taxe est facturée aux consommateurs finaux d'électricité et de gaz, sur la facture desquels elle apparaît¹⁰².

La CTA, une taxe affectée à la sécurité sociale dont le montant a augmenté mais est désormais amené à diminuer

La contribution tarifaire d'acheminement (CTA) a été mise en place en 2005 au moment de l'adossement du régime des IEG. Son assiette et ses modalités de recouvrement sont fixées par la loi, mais son taux est fixé par arrêté ministériel, par dérogation à l'article 34 de la Constitution. Ce dernier évolue de manière à couvrir les dépenses correspondant aux droits à retraite relatifs aux activités régulées acquis par les salariés préalablement à l'opération d'adossement, ainsi qu'une quote-part annuelle de la soulte versée au régime général (cf. annexe n° 4). Elle représentait, en 2017, 1,5 Md€.

La mise en place de la CTA a été compensée, en 2005, par une baisse des tarifs de l'énergie. Depuis, le montant de la CTA a cependant augmenté de moitié en 13 ans, soit près de trois fois plus que l'inflation sur la période, ce qui ne permet pas de conclure à la « neutralité » pour les consommateurs annoncée lors de la réforme du régime.

¹⁰⁰ Ces données sont issues de la reconstitution de deux sections comptables distinctes de la CNIEG : le compte « vieillesse » et le compte « CTA ». Représentant 98 % des ressources de la CNIEG, elles ont ici été consolidées. Le montant de la CTA retenu a été le montant des dépenses de la section comptable CTA, incluant un déficit pour l'année 2017 de 73 M€ qui devrait être compensé sur les années précédentes et suivantes.

¹⁰¹ Des ressources supplémentaires sont notamment apportées par le régime général dans le cas des IEG ou par la compensation démographique dans le cas de la SNCF.

¹⁰² Elle est assise sur la part fixe (hors taxe) du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE, articles L. 341-2 et suivants du code de l'énergie) et de gaz (tarif d'acheminement du gaz naturel, articles L. 452-1 et suivants du code de l'énergie) qui financent l'activité des gestionnaires de réseaux. Elle est identique quel que soit le fournisseur et en tous points du territoire.

La CTA a été qualifiée de « ressource d'État » par la Commission européenne dans sa décision sur la réforme du financement des IEG¹⁰³. Dans cette même décision, la Commission estimait que cette ressource publique permettait de diminuer le coût du régime spécial pour les IEG. Dès lors que son montant n'était pas lié au volume de consommation d'électricité et de gaz par les consommateurs, cette ressource publique ne portait pas atteinte à la concurrence dans ce secteur.

Le montant de la CTA est appelé à décroître graduellement, sous deux effets. D'une part, le financement des droits spécifiques passés relatifs aux activités régulées devrait se réduire dès 2020 : d'après les projections de la CNIEG, la diminution serait de 15 % sur les dix prochaines années (2019-2028). D'autre part, la fin du versement annuel de la soulte au régime général en 2024 réduira le montant de la CTA de 341 M€ (€ 2019) entre 2024 et 2025. Au total, du fait de son affectation stricte, le taux de la CTA devrait diminuer de près d'un tiers d'ici à 2025 – et le montant perçu à ce titre passer de 1,55 à 1,06 Md€.

C - Des régimes dont le poids est appelé à décroître

Au 31 décembre 2017, les cotisants aux régimes spéciaux de retraite représentaient 42 301 personnes à la RATP, 142 943 à la SNCF, et 139 773 dans les IEG. Dans les IEG et à la RATP, les effectifs de cotisants sont supposés stables sur la période 2017-2040. La fin des recrutements au statut à la SNCF à partir de 2020 induirait en revanche une réduction de moitié des effectifs de cotisants au régime à l'horizon 2040.

Dans le même temps, les effectifs de retraités évolueraient principalement en fonction de la pyramide des âges de chacun des régimes : ils diminueraient à la SNCF et, dans une moindre mesure, dans les IEG, alors qu'ils augmenteraient continûment à la RATP. La masse des dépenses de retraites en pourcentage du PIB diminuerait ainsi de près de moitié à la SNCF et dans les IEG, et d'un peu plus de 20 % à la RATP à horizon 2040.

Le rapport démographique corrigé¹⁰⁴, dont dépend la situation financière du régime, évoluerait en fonction des effectifs de retraités à la RATP et aux IEG, puisque les effectifs de cotisants y sont supposés stables, et sous l'effet de la baisse des effectifs de cotisants à la SNCF : il serait relativement stable dans les IEG et se dégraderait à la SNCF et à la RATP. Jusqu'en 2040, dans chacun des trois régimes, il resterait inférieur à celui du régime général, qui se dégrade également pendant la même période.

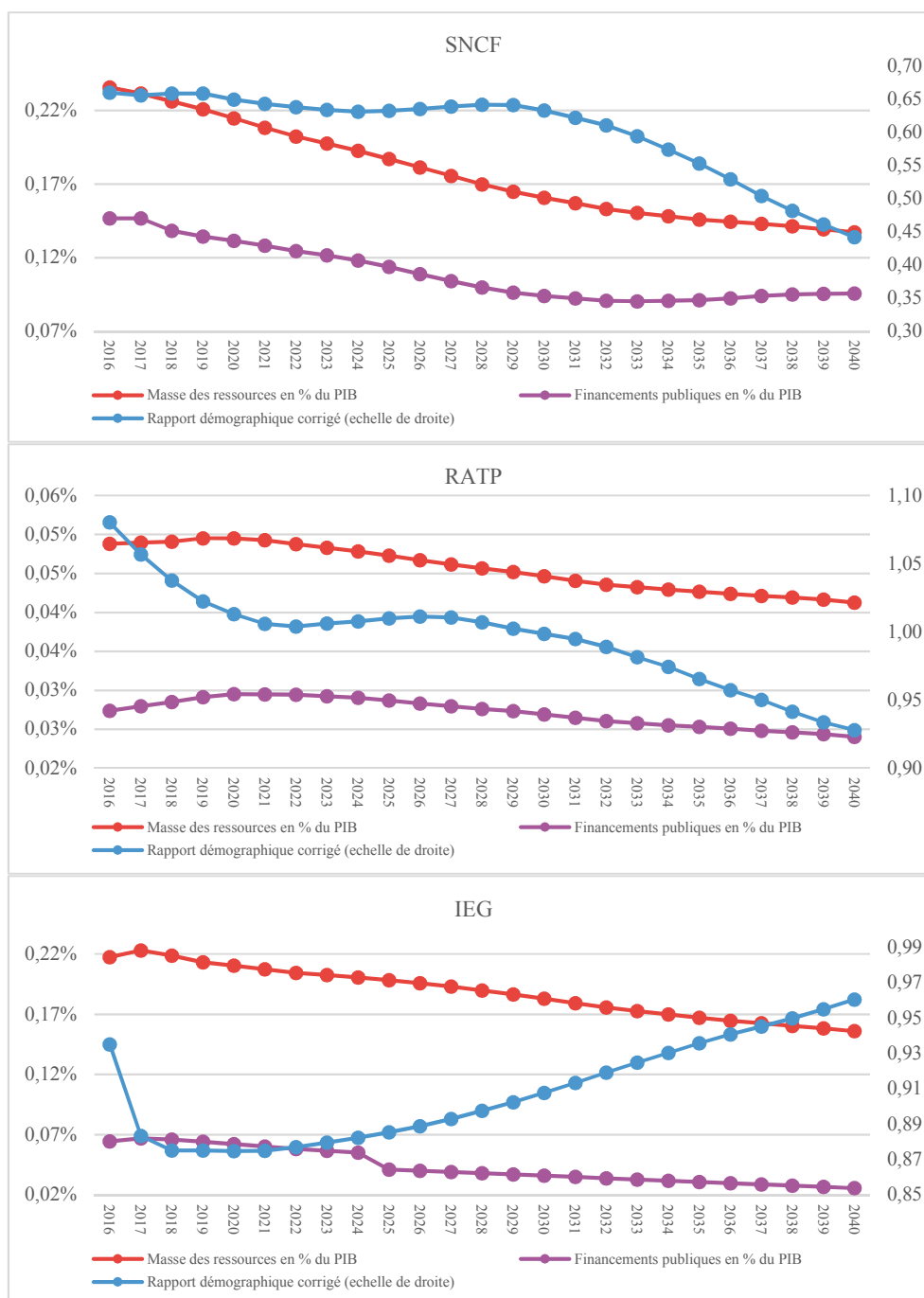
D'après les projections établies par le Conseil d'orientation des retraites¹⁰⁵, corrigées par la Cour dans le cas de la SNCF afin de tenir compte de la fin des recrutements au statut à compter du 1^{er} janvier 2020, les financements publics (subventions d'équilibre à la SNCF et à la RATP, taxe affectée – CTA – aux IEG) baisseraient en pourcentage du PIB jusqu'en 2040. Cependant, la part des financements publics dans l'ensemble des ressources augmenterait à la SNCF (pour atteindre près de 70 %), resterait stable à la RATP (proche de 60 %) et diminuerait de plus d'un tiers dans les IEG (pour être inférieure à 20 % en 2040).

¹⁰³ Décision de la Commission européenne du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières (2005/145/CE).

¹⁰⁴ Il rapporte les effectifs de cotisants à la somme des effectifs de retraités de droit direct et de la moitié des effectifs de retraités de droit dérivé.

¹⁰⁵ COR, « Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070 - Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime », 14^{ème} rapport, novembre 2017.

Graphique n° 5 : projection des ressources des régimes en % du PIB et rapports démographiques corrigés*



* Projections calées sur le scénario du COR de croissance annuelle de la productivité du travail à 1,3 % avec un taux de chômage de long terme à 7 % et en ajustant chaque année sur la période des projections le montant des financements publics de manière à assurer l'équilibre financier des régimes concernés.

Données retraitées pour la SNCF afin de tenir compte de la fin des recrutements au statut à compter du 1^{er} janvier 2020.

Source : Calculs Cour des Comptes d'après COR, « Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070 - Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime », 14^{ème} rapport, novembre 2017.

II - Des modes de financement variables suivant les régimes

Bien que les réformes aient visé à rapprocher les trois régimes spéciaux de ceux de la fonction publique, leurs modes de financement ont été construits en référence aux régimes des salariés du secteur privé¹⁰⁶. Cette référence a notamment eu pour objectif, dans les régimes de la SNCF et des IEG, d'isoler la part des prestations qui relève de droits spécifiques, au-delà des droits équivalant à ceux des régimes des salariés du secteur privé, et d'en définir les modalités de financement.

A - Les dépenses : des coûts spécifiques inégalement mesurés

1 - Une décomposition des dépenses de retraite des régimes spéciaux pour les comparer aux régimes des salariés du secteur privé

a) Un cadre d'analyse qui distingue des dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé, un coût démographique et des droits spécifiques

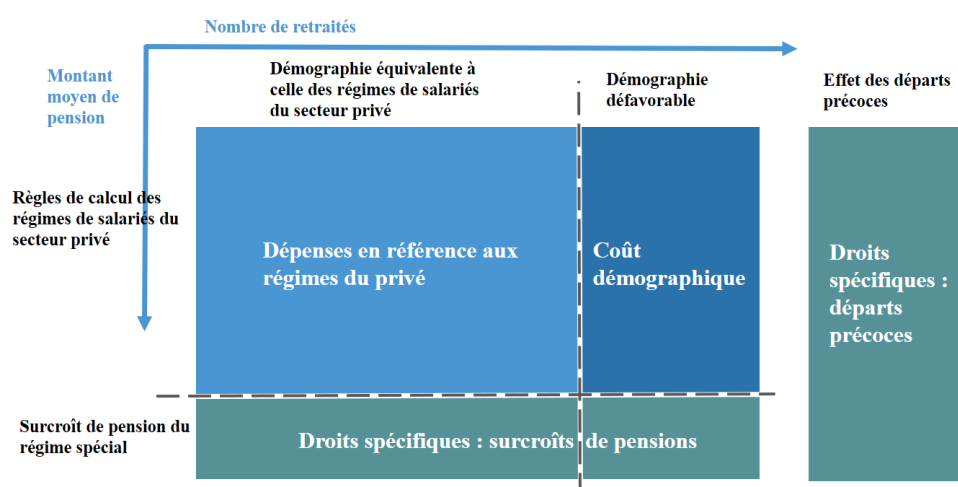
Les dépenses de retraite des régimes spéciaux au cours d'une année donnée peuvent être comparées aux pensions qui auraient été versées à la même population affiliée au régime général. Celles-ci comprennent, d'une part, les dépenses qui auraient été versées par le régime général et l'AGIRC-ARRCO si la démographie des régimes spéciaux était la même que celle de ces régimes (« dépenses en référence aux régimes du privé »), et d'autre part les dépenses de retraite supplémentaires liées au déséquilibre démographique des régimes spéciaux, dont le ratio cotisants / retraités est plus dégradé que celui du régime général (« coût démographique »).

L'écart entre ces dépenses et les pensions versées par les régimes spéciaux représente les droits spécifiques du régime spécial, et comprend le supplément de pension versé aux retraités du régime spécial qui ont atteint l'âge de départ à la retraite des régimes du privé - et seraient donc également à la retraite s'ils étaient affiliés au régime général (« surcroît de pensions ») et les pensions versées aux retraités ayant bénéficié d'un départ anticipé selon les règles du régime spécial mais qui n'ont pas atteint l'âge de départ selon les règles du régime général (« départs précoces »).

Cette décomposition, détaillée en annexe n° 3, peut être représentée sous forme graphique.

¹⁰⁶ Le régime général (CNAV) et les régimes complémentaires obligatoires (AGIRC-ARRCO).

Schéma n° 1 : dépenses du régime spécial pour une année donnée



Lecture : La hauteur du premier cadre représente le montant moyen de pension, composé du montant en référence aux régimes de salariés du secteur privé, et des droits spécifiques versés aux retraités du régime spécial. La largeur de ce cadre représente le nombre de retraités du régime, composé d'un nombre de retraités équivalent en proportion des actifs à celui du régime général et d'un nombre supplémentaire de retraités dû à la démographie du régime. Les retraités en départ précoce pendant l'année d'observation sont représentés dans un second cadre : la pension moyenne qui leur est versée ne peut en effet être comparée avec une pension qui aurait été versée selon les règles des régimes de salariés du secteur privé puisque dans ces derniers ces personnes ne bénéficieraient pas d'une pension de retraite.

L'aire cumulée des deux cadres représente les dépenses totales de pension (nombre de retraités * montant moyen de pension). Une présentation détaillée des conventions utilisées est effectuée en annexe n° 4.

Source : Cour des comptes.

b) Un « effet de durée de carrière » qui n'est pas évalué

Le supplément de pension versé aux retraités du régime spécial par rapport aux retraités affiliés au régime général (droits spécifiques) est calculé en tenant compte notamment du fait que les agents des régimes spéciaux partis en départ anticipé auraient dû, s'ils avaient été affiliés au régime général, prolonger leur carrière *a minima* jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite. Ils auraient ainsi accumulé des droits à pension supplémentaires au régime général et à l'AGIRC-ARRCO. Ces droits à pension supplémentaires constituent un « effet de durée de carrière », qui se traduit par des prestations moindres pour le régime spécial par rapport aux régimes des salariés du secteur privé.

Aucun régime ne procède à une estimation spécifique de cet « effet de durée de carrière ». Bien qu'ils représentent un élément central de l'évaluation des droits spécifiques au sein des régimes des IEG et de la SNCF – ils viennent réduire l'estimation du montant des droits spécifiques, et donc des financements qui leur sont affectés – les données actuellement disponibles ne permettent pas de les identifier¹⁰⁷.

De même, le montant des cotisations qui auraient été versées par les salariés des régimes spéciaux partis précocement à la retraite s'ils avaient, dans le cadre des régimes de droit privé, prolongé leur carrière jusqu'à l'âge de départ des salariés du secteur privé, constitue un « manque à gagner de cotisations » pour les régimes spéciaux. Il est pour sa part évalué dans

¹⁰⁷ Ils sont intégrés dans les estimations du taux T2 de cotisations patronales de la SNCF ainsi que dans l'évaluation du rapport de charges pour l'adossment du régime des IEG (cf. *infra*), sans pouvoir être isolés.

les régimes des IEG et de la SNCF. D'après les conventions utilisées dans chaque régime, il représentait respectivement 9 % et 4 % des dépenses de ces régimes en 2017.

2 - Des coûts spécifiques principalement dus à une démographie défavorable et aux effets des départs précoces

Des méthodologies différentes pour l'évaluation des dépenses spécifiques des régimes

Tous les régimes ne procèdent pas à une estimation des droits spécifiques dont ils assurent la couverture. En raison d'un mécanisme de financement d'équilibre reposant exclusivement sur une subvention de l'État, le régime de la RATP ne procède notamment pas à de telles évaluations.

Dans les régimes de la SNCF et des IEG, une évaluation des droits spécifiques sert de fondement à la détermination des financements complémentaires (cf. *infra*). Ceux-ci sont cependant évalués selon des choix méthodologiques et dans des conditions d'accès aux données inégaux. En découlent, d'une part, des imprécisions de chiffrage et, d'autre part, une impossibilité de comparer les chiffrages présentés par les différentes caisses.

Ainsi, pour délimiter les départs précoces, le régime des IEG considère comme « préretraités » l'ensemble des retraités n'ayant pas atteint les conditions du taux plein dans le régime général (condition d'âge de 67 ans ou condition de durée d'assurance). Pour estimer les pensions qui auraient été versées en tenant compte de la poursuite de la carrière, le régime des IEG retient le dernier salaire net primes incluses, qui est ensuite revalorisé selon l'indice des prix à la consommation hors tabac.

À la différence des IEG, l'évaluation des droits spécifiques au sein du régime de la SNCF s'est fondée sur une série de cas-types pondérés par leur poids estimé au sein du régime, et non sur la simulation de chaque situation individuelle. Les retraités ont été considérés comme en départ « précoce » tant qu'ils n'avaient pas atteint les conditions du taux plein au sein du régime général, et les rémunérations qu'ils auraient perçues en prolongeant leur carrière ont été estimées selon une modélisation de carrières-types propres au régime.

Parce que les sources de financement varient selon la catégorie de coût auquel il est fait référence, ces imprécisions ont des conséquences sur le montant des cotisations, des contributions publiques ou des contributions de régimes tiers au financement des régimes.

Malgré les limites méthodologiques du chiffrage des dépenses de chaque régime (la méthodologie de l'estimation des coûts spécifiques est présentée en annexe n° 4), les constats suivants peuvent être effectués.

En premier lieu, les coûts démographiques représentent une fraction parfois substantielle des dépenses des régimes. C'est particulièrement le cas pour le régime de la SNCF, où ils représenteraient environ 40 % des dépenses totales. Pour le régime des IEG, ces coûts seraient de l'ordre de 20 %. Ils seraient plus faibles pour le régime de la RATP, bien qu'ils ne puissent être identifiés précisément.

En second lieu, le coût des droits spécifiques des régimes est davantage imputable au financement des départs précoces qu'au surcroît du montant des pensions. Au sein du régime de la SNCF, les analyses menées par le CGefi en 2011 estiment que 60 % du montant des droits spécifiques du régime sont représentés par les départs précoces. Au sein du régime des IEG, les estimations réalisées par la Cour chiffrent le coût des départs précoces à 55 % des droits spécifiques des régimes.

Tableau n° 16 : estimation du montant des différentes catégories de dépenses des régimes spéciaux de la RATP, de la SNCF et des IEG en 2017

(En Md€)	RATP	SNCF	IEG
Dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé	0,8 ⁽¹⁾	2,2	2,3
Coût démographique	0,1 ⁽¹⁾	2,2	0,8
Coût des départs précoces	0,3	0,6	1
Coût des surcroûts de pension	<i>Non estimé</i>	0,4	0,8
Pensions totales	1,2	5,3	4,9

(1) Pour le régime de la RATP, le surcroût de pension n'a pas pu être estimé. Son montant est réparti entre les dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé et le coût démographique.

Les pensions totales ne diffèrent de la somme des différentes catégories de dépenses que du fait des règles d'arrondi.

Source : Cour des comptes.

B - Les recettes : des modalités de prise en charge des coûts spécifiques variables selon les régimes

Ces dépenses sont financées par des ressources de nature et de poids différents pour chaque régime.

Tableau n° 17 : synthèse des principales sources de financement des régimes spéciaux de la RATP, de la SNCF et des IEG en 2017

(En Md€)	RATP	SNCF	IEG
Cotisations équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé	0,5	1,4	2,1
Cotisations supplémentaires	-	0,6	1,5
Contributions publiques (subvention d'équilibre ou taxe affectée)	0,7	3,3	1,5
Écart entre prestations et cotisations CNAV	-	-	0,1
Ressources totales	1,2	5,3	5,2⁽¹⁾

(1) Les ressources affectées aux IEG sont supérieures aux dépenses de pensions en raison du versement annuel d'une soule au régime général dans le cadre du mécanisme d'adossement (cf. infra).

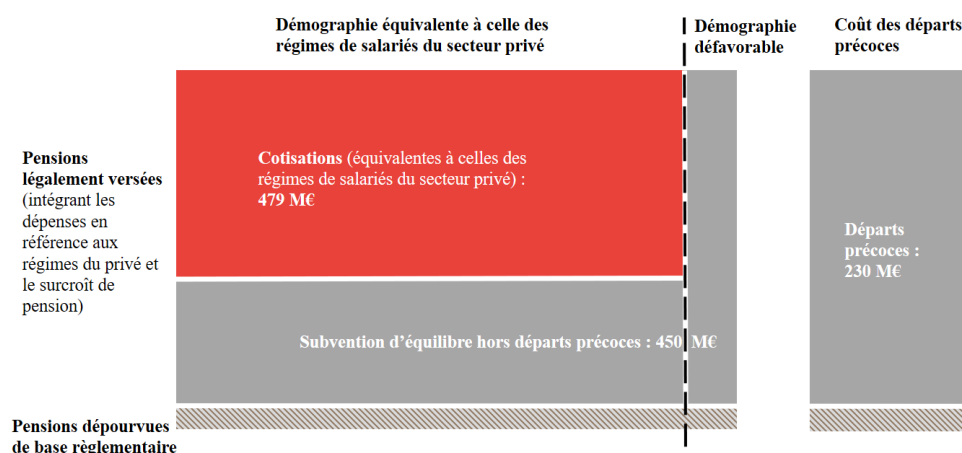
Source : Cour des comptes.

1 - Le régime de la RATP : des coûts spécifiques pris en charge par le budget de l'État

Le régime de la RATP est à la fois celui dont le montant des différentes catégories de dépenses est le plus incertain – aucune étude n'ayant été conduite sur ce point – et celui qui présente les circuits financiers les plus simples. En effet, les coûts liés aux particularités du régime ne font l'objet d'aucune cotisation spécifique de la part de la RATP. Les cotisations salariales et patronales équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé et la subvention d'équilibre couvraient la quasi-totalité des ressources du régime en 2017 (1,2 Md€ en 2017).

Dès lors, quel qu'en soit le montant précis, la totalité des coûts du régime excédant les dépenses en référence aux régimes du privé est, par construction, financée par la subvention d'équilibre versée par le budget de l'État.

Schéma n° 2 : coûts et financements au sein du régime de la RATP en 2017



Lecture : En rouge les cotisations, en gris les subventions publiques. En 2017, les 479 M€ de cotisations salariales et patronales étaient intégralement affectés à la couverture des dépenses en référence aux régimes du privé, à démographie et règles de retraite équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé. La totalité des coûts démographiques ainsi que les coûts liés à l'effet de durée de carrière étaient, pour leur part, financés par la subvention d'équilibre. Celle-ci (680 M€) finançait également la totalité du supplément de pension au titre des droits spécifiques.

Source : Cour des comptes.

Le taux des cotisations patronales à la charge de la RATP a cristallisé des tensions. Entre 2007 et 2016, ce taux a été fixé selon une formule de calcul non conforme à celle prévue par les textes. Ce calcul a conduit tantôt à des trop-perçus, tantôt à des insuffisances de cotisations dues par la RATP. Sur demande de la caisse de retraite, l'arrêté fixant le taux définitif de cotisations patronales pour 2016 a rectifié la formule de calcul conformément au règlement, sans qu'un surcoût ait pu, au total, être identifié pour la caisse ou pour la régie¹⁰⁸.

Cette rectification de la formule de calcul des cotisations patronales a cependant été contestée par la RATP qui, devant l'absence d'ouverture de discussions avec les tutelles a provoqué le rejet des comptes de la caisse de retraite en juin 2018. À la suite des discussions entre la régie et les ministères de tutelle, le décret n° 2019-230 du 25 mars 2019 a modifié la formule de calcul des cotisations patronales dues par la régie tout en maintenant le principe d'un alignement sur le montant qui serait dû au sein des régimes de salariés du secteur privé.

¹⁰⁸ Arrêté du 19 mai 2017 relatif au taux de contribution patronale de la régie autonome des transports parisiens et pris pour l'application de l'article 2 du décret n° 2005-1637 du 26 décembre 2005 relatif aux ressources de la caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

2 - Le régime de la SNCF : un taux T2 de cotisations patronales compensant certains droits spécifiques

Le financement du régime de la SNCF repose, depuis le règlement européen (CEE) n° 1192/69 du 26 juin 1969, à la fois sur des cotisations salariales et patronales et sur une subvention du budget de l'État.

Avec l'objectif d'établir des conditions de concurrence équilibrées entre l'ensemble des modes de transport, le règlement européen de 1969 prévoyait un dispositif de « normalisation des comptes » des entreprises de chemin de fer¹⁰⁹. Ce dispositif visait à compenser les charges spécifiques incombant aux entreprises ferroviaires du fait de décisions de l'État, la compensation étant en France « atténuée des avantages que retire l'entreprise de son régime de retraite » - aux termes du règlement de 1969. Si ses modalités ont évolué, les grandes lignes du financement du régime de la SNCF sont restées inchangées depuis lors : au-delà des cotisations salariales et patronales (T1) équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé, le groupe SNCF verse des cotisations patronales destinées à couvrir les avantages supplémentaires du régime (à un taux aujourd'hui appelé T2). Les autres dépenses du régime sont financées par une subvention d'équilibre du budget de l'État.

Le montant estimé du taux de cotisation T2 repose aujourd'hui principalement sur une étude menée par le CGEfi en partenariat avec la caisse de retraite en 2011¹¹⁰. Cette étude a évalué le montant des droits spécifiques du régime spécial (départs précoces et surcroît de pensions) ainsi que le manque à gagner de cotisations dû aux départs précoces des agents à la retraite¹¹¹, afin de fixer le taux de cotisation T2 de manière à couvrir ces trois catégories de coûts.

Les cotisations salariales et patronales (aux taux T1 et T2) couvrant théoriquement les droits spécifiques, les dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé et le manque à gagner de cotisation, la subvention d'équilibre prend dès lors en charge toutes les autres catégories de coûts, au premier rang desquels le déséquilibre démographique¹¹². Elle finance également l'écart entre les coûts liés à l'effet de durée de carrière et le manque à gagner de cotisations (cf. *supra*). La subvention d'équilibre prend enfin en charge l'éventuel déséquilibre entre les dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé et les cotisations équivalentes à celles des salariés du secteur privé, qui correspondrait au déséquilibre potentiel des régimes des salariés du secteur privé.

¹⁰⁹ Règlement (CEE) n°1192/69 du Conseil, du 26 juin 1969.

¹¹⁰ CGEfi, A. Mantel et J.C. Convert, *Rapport sur le taux de cotisation employeur vieillesse spécifique de la SNCF (T2)*, octobre 2011.

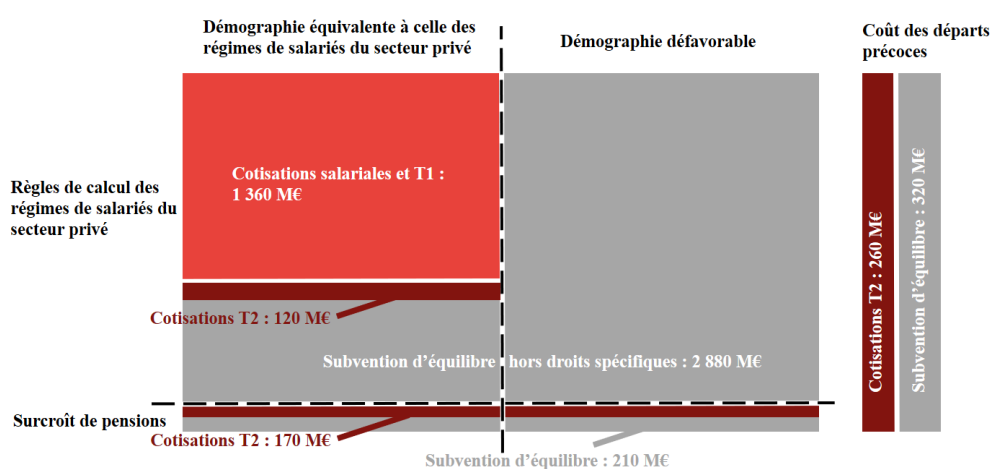
¹¹¹ Ce manque à gagner de cotisations représente les cotisations qui auraient été versées par les agents partis précocement à la retraite s'ils étaient partis selon les règles des régimes de salariés du secteur privé. Dans ces derniers, ce sont ces cotisations supplémentaires qui donneraient droit, en contrepartie, au montant de pensions supplémentaire défini *supra* comme l'effet de durée de carrière.

¹¹² Si ceux-ci doivent, en théorie, faire l'objet d'une compensation entre régimes, celle-ci ne représentait en 2017 que 4,2 M€ de ressources, soit moins de 0,1 % des ressources du régime.

En dernier lieu, la subvention de l'État assume la compensation de l'insuffisance du taux T2. En effet, l'étude du CGEfi de 2011 estimait, dans sa conclusion, qu'un taux de cotisations patronales T2 compris entre 15 % et 26 % permettrait de financer les droits spécifiques du régime¹¹³. En pratique, ce taux a cependant évolué entre 11,26 % et 12,27 % entre 2007 et 2017. Il a été relevé à 13,85 % en 2017, soit un montant encore inférieur à la fourchette basse déterminée par cette étude¹¹⁴.

En 2017, la subvention d'équilibre finançait 62 % des 5,3 Md€ de dépenses du régime spécial. Les cotisations versées par les agents et la SNCF en représentaient 36 %.

Schéma n° 3 : coûts et financements au sein du régime de la SNCF en 2017



Lecture : En rouge les cotisations, en gris les subventions publiques. Les cotisations T2 ont été ici réparties au prorata du manque à gagner de cotisations, du surcroît de pensions et des départs précoces, comme si elles avaient vocation à couvrir l'intégralité de ces coûts. Les chiffres présentés seraient identiques dans le cas d'une hypothèse de population « normalisée ». Source : Cour des comptes d'après scénario central CGEfi et données CPRP SNCF

La fixation des taux des cotisations patronales destinées à financer le régime spécial de retraite de la SNCF a donné lieu à deux contentieux récents entre le groupe SNCF et l'État, tranchés pour le premier en mai et juillet 2016 et pour le second en juillet 2018 par le Conseil d'État. Le premier a conduit, à la demande de la SNCF, à la diminution du taux de cotisation T1 payé par la SNCF sur le fondement d'une distinction cadres / non-cadres erronée ; le second a conduit, contre la demande de la SNCF, au maintien du relèvement du taux de cotisation T2 décidé par la tutelle à la suite du premier contentieux.

¹¹³ L'écart entre ces deux taux s'explique principalement par différentes interprétations possibles des textes fixant le *périmètre* des droits spécifiques qui doit être couvert par les cotisations T2, selon que celui-ci est destiné à couvrir les droits spécifiques sur la population intégrale ou les droits spécifiques sur une population équivalente à celles des régimes de salariés du secteur privé (population « normalisée »).

¹¹⁴ Ces travaux basés sur des profils types de carrière reposent sur de nombreuses hypothèses et simplifications sur les comportements de départ à la retraite, profils de salaire, mortalité, règles des régimes des salariés du secteur privé, etc. L'hypothèse retenue de baisse des rendements à l'AGIRC et à l'ARCCO sur toute la période de projection est à cet égard susceptible de conduire à une surestimation des droits spécifiques. À l'inverse, l'évolution du montant total des pensions du régime spécial semble sous-évaluée par rapport à son évolution réelle, l'évolution du montant des droits spécifiques est donc potentiellement sous-évaluée également.

3 - Le régime des IEG : un mécanisme d'adossement intégrant le financement des coûts spécifiques

a) Le fonctionnement de l'adossement

Le régime des IEG est celui dont le montage financier apparaît à la fois le plus complexe et le plus complet. Le régime est en effet adossé aux régimes des salariés du secteur privé : ceux-ci estiment, pour chaque retraité, le montant des prestations qui lui auraient été dues en application de leurs propres règles et versent ces montants à la CNIEG. En retour, la CNIEG leur reverse le montant des cotisations perçues qui auraient été dues en application des règles des régimes des salariés du secteur privé (T1).

En raison d'une démographie moins favorable dans les IEG, l'adossement a conduit en outre à la mise en place de mécanismes destinés à garantir l'absence de dégradation du rapport de charges – soit le rapport « cotisations sur pensions » – des régimes des salariés du secteur privé. L'écart entre les rapports de charges du régime spécial et des régimes des salariés du secteur privé est compensé financièrement au profit de ces derniers, par le versement d'une soulte au régime général et par un abattement sur le montant des pensions versées par l'AGIRC-ARRCO à la CNIEG.

La soulte versée par les IEG au régime général

La soulte versée au régime général dans le cadre de l'adossement afin de compenser le déséquilibre du rapport de charges du régime des IEG, d'un montant de 7,6 Md€ (en € 2005) est composée de deux parties. Une première partie (60 %) est versée par annuités par le biais de la CTA jusqu'en 2024. Le solde a été versé au Fonds de réserve pour les retraites (FRR) qui en assure la gestion financière. Cette seconde fraction, dont le montant atteignait 5,2 Md€ en valeur de marché au 31 décembre 2017, doit être, aux termes de l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale, rétrocédée à la CNAV à compter de 2020, dans des conditions à fixer par une convention entre la CNAV et le FRR.

Enfin, des cotisations patronales supplémentaires et une fraction de CTA financent les droits spécifiques du régime. Une description détaillée des mécanismes d'adossement est réalisée en annexe n° 5.

b) Les coûts spécifiques financés par le mécanisme d'adossement

Le mécanisme d'adossement permet de calculer, pour la plupart des coûts spécifiques du régime, des financements identifiés.

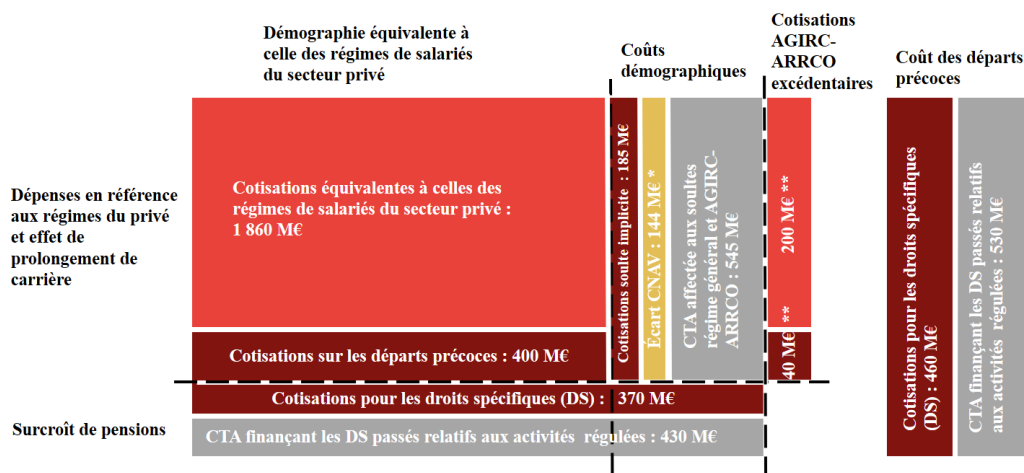
Les pensions correspondant aux règles des régimes des salariés du secteur privé sont versées par ces régimes à la CNIEG (1,7 Md€ pour le régime général et 1,1 Md€ pour l'AGIRC et l'ARRCO en 2017). Elles prennent en compte à la fois la démographie défavorable du régime spécial et le supplément de pension dont auraient bénéficié les assurés s'ils avaient dû continuer leur carrière selon les règles des régimes de salariés du secteur privé¹¹⁵.

¹¹⁵ Cette poursuite de carrière est réputée durer jusqu'à l'atteinte du taux plein, cf. *supra* II. A. 2.

Ces pensions correspondant aux règles des régimes de salariés du secteur privé sont financées par trois principaux moyens. Premièrement, des cotisations sont versées par les salariés et entreprises des IEG aux régimes des salariés du secteur privé selon les règles de cotisation de ces derniers. Ces cotisations intègrent une sur-cotisation patronale permettant de compenser le manque à gagner de cotisations dû aux départs précoces¹¹⁶. Deuxièmement, s'ajoutent à ces financements la soulte versée annuellement au régime général par le biais de la CTA et, dans le cas de l'AGIRC-ARRCO, un abattement sur les pensions versées à la CNIEG. L'écart entre les montants versés annuellement par le régime général à la CNIEG (1 665 M€ en 2017) et les montants reçus en soulte et en cotisations (1 518 M€), devrait être compensé, à l'horizon 2029, par le reversement à la CNAV de la fraction de la soulte actuellement gérée par le FRR (cf. encadré ci-dessus).

Enfin, les droits spécifiques liés aux règles du régime spécial – départs précoces ainsi que surcroît de pension – restent à la charge du régime spécial. Une clef de répartition a été déterminée au moment de l'adossement afin d'estimer le montant des différentes sources de droits spéciaux et d'y affecter des financements en conséquence. En vertu de cette répartition, les droits passés correspondant aux activités régulées (transport et distribution) font l'objet de l'affectation d'une fraction de CTA, au titre des engagements liés à des décisions publiques. Des cotisations patronales supplémentaires couvrent les autres droits spécifiques, à savoir les droits passés correspondant aux activités non régulées (production et commercialisation), ainsi que les droits futurs.

Schéma n° 4 : coûts et financements au sein du régime des IEG en 2017



Lecture : En rouge les cotisations, en gris les ressources publiques et en jaune le financement résiduel par la CNAV.

* pour que l'opération d'adossement soit neutre financièrement, ces « écarts CNAV » cumulés devraient correspondre strictement, sur 25 ans, aux déséquilibres du régime général, du fait de leur compensation par le reversement à la CNAV de la fraction de la soulte actuellement placée au fonds de réserve pour les retraites.

** L'opération d'adossement à l'AGIRC-ARRCO se traduit, en 2017, par un versement de la CNIEG vers l'AGIRC-ARRCO de 240 M€ de cotisations excédentaires par rapport aux pensions versées. Pour que l'opération d'adossement soit neutre financièrement, la somme de ces écarts entre cotisations et pensions devrait s'annuler sur une période de 25 ans.

Source : Cour des comptes.

¹¹⁶ Cette sur-cotisation patronale est versée pour chaque salarié considéré comme en départ précoce, ce départ précoce étant réputé durer jusqu'au taux plein.

c) Des surcoûts pour les IEG liés aux modalités de leur adossement à l'AGIRC-ARRCO

Deux études rendues au Parlement en 2010 et 2015 ont conclu à une absence de dégradation du rapport de charges pour les régimes des salariés du secteur privé. Ces études n'ont cependant pas évalué les éventuels bénéfices liés à l'adossement, pour le régime général ou les régimes complémentaires obligatoires.

Or, sur les dix premières années de l'adossement des IEG et malgré l'application, en 2010, d'une clause de revoyure, l'AGIRC et l'ARRCO apparaissent fortement bénéficiaires du système¹¹⁷ : les cotisations perçues par l'AGIRC et l'ARRCO ont été excédentaires par rapport aux pensions versées pour un montant de 1 990 M€ entre 2005 et 2017, alors que, sur la même période, les régimes AGIRC et ARRCO ont été globalement déficitaires. Ce montant a été supporté par les consommateurs (CTA) ainsi que par les salariés et entreprises des IEG (cotisations).

À l'horizon 2030, terme des 25 ans pris en compte lors de la mise en place de l'adossement, ce déséquilibre pourrait s'atténuer selon les projections réalisées par la CNIEG corrigées des données réelles pour les années récentes, mais le solde devrait rester très largement favorable à l'AGIRC-ARRCO.

C - Un poids démographique largement financé par les contributions publiques

1 - Un financement public principalement affecté à la couverture du coût démographique

La répartition des sources de financement des régimes spéciaux entre les différentes catégories de dépenses des régimes spéciaux (cf. *supra*) permet d'identifier l'affectation aux différentes catégories de dépenses des financements publics des régimes spéciaux, variable selon les régimes.

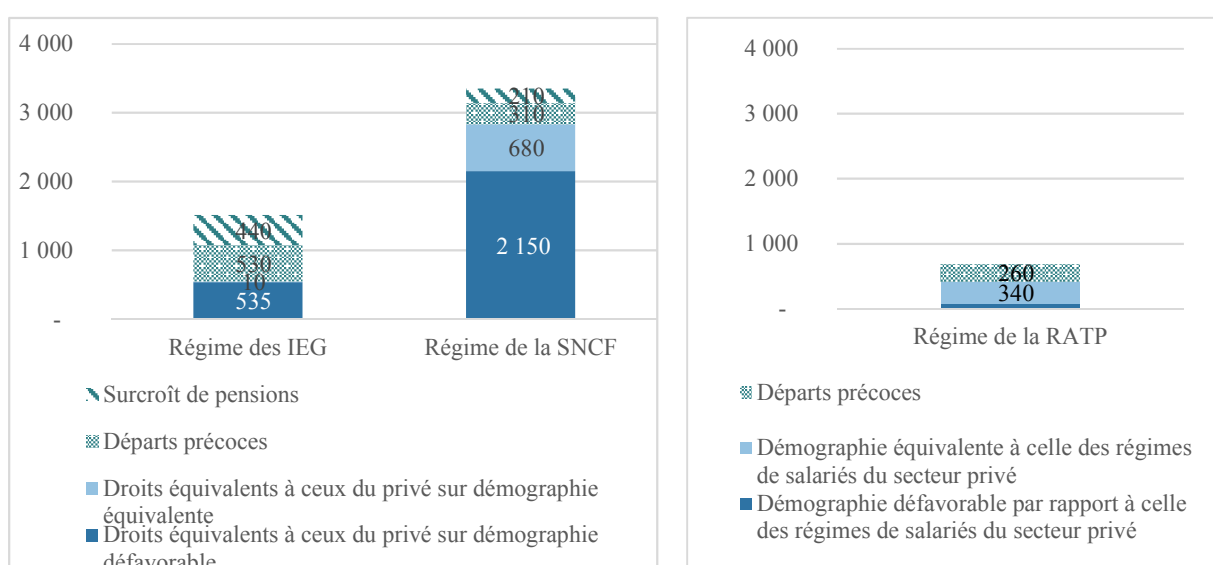
Dans le régime des IEG, la CTA est affectée par la loi au financement de la soulte (soit le coût démographique) et des droits spécifiques. Dans les régimes de la RATP et de la SNCF, les cotisations équivalentes à celles des salariés du secteur privé sont réputées financer les droits équivalents à ceux du secteur privé sur une démographie équivalente.

¹¹⁷ Les raisons de ces excédents sont différentes pour l'ARRCO et pour l'AGIRC :

- dans le cas de l'ARRCO, le rapport de charges *estimé* en 2004 lors de l'adossement est similaire à celui calculé en 2010 et 2015 dans le cadre des rapports au Parlement, mais diffère très substantiellement du rapport de charges *constaté* depuis 2005. En conséquence, l'abattement sur les pensions versées par l'ARRCO au régime des IEG effectué à ce titre aurait dû être moins élevé ;
- dans le cas de l'AGIRC, le rapport de charges des IEG estimé en 2004 diffère fortement de ceux estimés en 2010 et en 2015 dans le cadre des rapports au Parlement, qui est cette fois très proche des taux réels constatés depuis 2005. Le différentiel entre les rapports de charges estimé et réel avait donc bien été identifié lors de la clause de revoyure de 2010. Celle-ci prévoyait cependant une valeur plafond très inférieure à celle correspondant à la différence réelle entre les rapports de charges, ce qui a permis à l'AGIRC de cumuler des excédents sur l'opération d'adossement.

Pour les calculs ci-dessous, il est fait l'hypothèse que le taux T2 de cotisation de la SNCF est réparti, au prorata de leur coût, entre les droits spécifiques des retraités du régime et le manque à gagner de cotisations. Pour ces deux régimes, la subvention d'équilibre vient financer les dépenses non couvertes par les cotisations.

Graphique n° 6 : répartition des financements publics dans les différentes catégories de dépenses en 2017, selon le régime spécial (M€)



NB : Le surcroît de pensions n'a pas pu être estimé pour le régime de la RATP (inclus dans les barres bleues).

Source : Cour des comptes

Au sein du régime de la SNCF, le coût démographique représente un peu moins de 60 % du total des financements publics (2,2 Md€) en 2017. Au sein du régime des IEG, c'est environ un tiers des financements publics (0,5 Md€) qui était absorbé par le déficit démographique du régime. Si l'effet du surcroît de pension n'a pu être déterminé au sein du régime de la RATP, le coût démographique représentait néanmoins, au sein de ce régime, un maximum de 10 % des financements publics (80 M€ au plus). Sur les trois régimes, on estime donc que, au total, plus de 50 % du montant de ces financements publics couvre le coût de la démographie défavorable des régimes (environ 2,8 Md€).

Les financements publics couvrent également une fraction des droits spécifiques des régimes spéciaux, variable selon les régimes. Ces financements représentent un peu moins de 1 Md€ par an pour le régime des IEG et 0,5 Md€ pour le régime de la SNCF, soit, dans les deux cas, environ 55 % des droits spécifiques de chacun des deux régimes en 2017. Les financements publics couvrent 100 % des droits spécifiques versés par le régime de la RATP (au moins 260 M€ en 2017).

Ces financements publics couvrent enfin des dépenses en référence aux régimes de salariés du secteur privé – l'équivalent du déficit budgétaire de ces régimes – sur une démographie équivalente à celle des régimes de salariés du secteur privé (environ 1 Md€ en 2017).

2 - L'insuffisance des mécanismes de compensation démographique inter-régimes

Le coût démographique est donc la principale affectation du financement public des régimes spéciaux.

Un mécanisme de compensation démographique a pourtant été mis en place, dès 1974¹¹⁸, afin d'éviter à chaque régime de supporter le poids d'un éventuel déclin du secteur dont il assure la gestion des engagements retraite, ou de pâtir financièrement de rémunérations plus faible que la moyenne parmi ses assurés. Les modalités de calcul de la compensation démographique conduisent cependant à ne corriger que partiellement les différences démographiques et de capacités contributives.

Les régimes spéciaux des IEG, de la RATP et de la SNCF présentent tous trois des rémunérations plus élevées que la moyenne des régimes de salariés et des durées d'affiliation plus longues, soit autant de facteurs qui contribuent à les considérer comme « plus favorables » dans le cadre des mécanismes de compensation actuels¹¹⁹. Ils sont en revanche pénalisés par une pyramide des âges défavorable, soit un plus faible nombre de cotisants par retraité – hors règles de départ précoce – que la moyenne des autres régimes.

Avec des modalités de calcul plus précises de la compensation démographique intégrant la rémunération moyenne et la durée d'activité (cf. annexe 5), les transferts de compensation seraient plus favorables aux trois régimes, réduisant d'autant la subvention d'équilibre du budget de l'État dans le cas des régimes de la RATP et de la SNCF. Le maintien d'une subvention substantielle resterait toutefois indispensable pour préserver l'équilibre de ces deux régimes.

III - Une qualité de gestion des caisses inégale

Les caisses des régimes spéciaux de retraite présentent une qualité de gestion variable.

La gestion du risque vieillesse représente une part prépondérante de l'activité des caisses, bien que toutes soient également gestionnaires d'autres risques. La CPRP SNCF gère ainsi, en plus des pensions et prestations de retraite, les prestations de prévoyance (maladie, maternité et décès) servies à ses assurés ainsi que, dans le cadre d'un mandat de gestion, les prestations d'accident du travail et maladies professionnelles (AT/MP). La CNIIEG gère pour sa part les risques AT/MP, invalidité et décès pour ses affiliés. Enfin, la CRP RATP exerce également une activité de contrôle et de gestion du régime d'invalidité spécifique aux agents du cadre permanent de la RATP.

De ces périmètres d'activité variables et de l'importance de la population couverte par ces caisses découlent des dimensionnements très différents. La CPRP SNCF comptait ainsi 830 emplois à équivalent temps plein (ETP) au 31 décembre 2017, et avait 12 antennes sur le

¹¹⁸ Loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoire.

¹¹⁹ Cour des comptes, *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2010*, chapitre III, *Les compensations inter-régimes*, septembre 2010.

Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation*, 19 octobre 2011.

territoire en plus de son siège marseillais, pour un budget de fonctionnement de 72 M€. La CNIEG disposait pour sa part de 173 ETP et de 11,3 M€ pour son fonctionnement à la même période ; elle a des locaux parisiens en plus de son siège nantais. La CRP RATP ne comprenait pour sa part que 41 ETP au 31 décembre 2017 sur son site unique de Fontenay-sous-Bois, pour un budget de fonctionnement de 5,8 M€.

A - Une bonne qualité de service, des réformes encore en cours

La gestion par les caisses de leur régime de retraite se caractérise par une atteinte des cibles de qualité fixées dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées avec les ministères de tutelle. Ainsi, 100 % des droits directs étaient mis en paiement dans les délais requis pour chaque caisse entre 2012 et 2017. De même, le taux d'appels aboutis excédait, en 2017, 90 %, voire dépassait les cibles fixées (92 %) en ce qui concerne la CRP RATP et la CNIEG. Enfin, l'attachement aux caisses reste important pour les assurés des régimes et apparaît comme une constante des enquêtes de satisfaction menées.

Dans un contexte budgétaire contraint, ces moyens ont été atteints par d'importantes réformes des processus de production dans les trois caisses, bien que dans des calendriers très échelonnés et avec des résultats encore inégaux.

La CNIEG a opéré un tournant en faveur du développement de son offre numérique dès la période 2011-2014, par la refonte de son système d'information métier. Cette refonte est passée par la mise en place d'une application spécifique (« SIRIUS ») regroupant les services de liquidation des pensions, la gestion du paiement des prestations et du recouvrement des cotisations, les services accessibles en ligne par les assurés et la gestion électronique des documents. Cette évolution s'est traduite par un déplacement de la relation avec les usagers vers le numérique, 98 % des demandes de départ en retraite étant effectuées en ligne en 2017, et ce avec un taux de satisfaction de 95 %¹²⁰.

Au sein de la CRP RATP, une réorganisation plus récente (2015) a conduit à fusionner les trois services précédemment existant en un seul, polyvalent, chargé à tour de rôle des fonctions de liquidation et d'accueil, principalement téléphonique. Cette réorganisation s'est accompagnée d'évolutions importantes des outils informatiques, principalement centrées sur le SI de liquidation des pensions (logiciel dit « HR ») et sur la mise en place d'un outil de gestion des relations avec les clients. Les outils informatiques restent cependant distincts et certains sont encore en chantier (gestion électronique et numérisation des documents). Cette réforme s'est accompagnée d'une très substantielle réduction des effectifs chargés de la production (-28 % entre 2012 et 2017), mais également d'erreurs dans la liquidation des dossiers complexes, dont le contrôle qualité doit être renforcé.

Plus tardivement (octobre 2017) l'organisation de la sous-direction de l'assurance vieillesse de la CPRP SNCF a été refondue dans le sens d'une spécialisation des agents et d'une plus grande sélectivité des contrôles – de 100 % à 70 % en 2018. Cette réorganisation ne s'est cependant pas appuyée sur une modernisation des outils informatiques, encore pour certains obsolètes, ce qui contraint la caisse à dépendre d'un nombre réduit de prestataires extérieurs. Les marges de progrès restent sur ces points notables, tant sur le plan de la sélectivité des

¹²⁰ Selon le « baromètre affiliés juillet 2017 ».

contrôles (avec une cible à 30 % de dossiers contrôlés), que de l'intégration des données au sein de l'outil informatique ou encore de la normalisation des pratiques.

Dans ces trois caisses, le contact direct reste un mode privilégié d'interaction avec les assurés, notamment par le biais de réunions collectives d'information. Les principaux enjeux futurs de développement portent cependant sur l'intégration dans les projets numériques inter-régimes, en particulier avec l'objectif de constitution d'un répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) entre les régimes de retraite. À une échelle plus restreinte mais également ambitieuse, la CPRP SNCF prévoit un projet de refonte du système d'information vieillesse de la caisse sur la période 2018-2021, en mutualisation avec la MSA.

B - Une gestion et des périmètres de compétences qui doivent continuer à évoluer

1 - Des coûts de gestion encore élevés malgré une baisse sensible

Pour les trois caisses de régimes spéciaux contrôlées, les dépenses de personnel représentaient le premier poste de dépenses de gestion administrative. En 2017, elles représentaient 77 % des dépenses de gestion de la CPRP SNCF, 50 % de celles de la CNIIEG et 39 % de celles de la CRP RATP – une petite caisse aux coûts fixes élevés.

Le montant des frais de personnel par ETP (ou coût moyen par ETP) varie entre les caisses, notamment selon le statut des personnels qui y sont employés. Aux termes de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004, la CNIIEG est ainsi tenue d'avoir recours à des personnels employés sous le statut des IEG, ce qui s'expliquait historiquement par la volonté de conserver un lien entre entreprises et agents gestionnaires du régime. Du fait d'un statut avantageux, le coût moyen par ETP au sein de la caisse s'élevait à 78 700 € en 2017. Ce coût était en hausse de 11 % entre 2012 et 2017, notamment du fait du dynamisme des rémunérations et de l'augmentation de la proportion de cadres au sein de la caisse. Cette hausse est à mettre en regard d'une diminution des effectifs similaire (11 %) sur la période, notamment du fait de l'augmentation du recours à la dématérialisation, conduisant à une stabilité de la masse salariale totale. L'ouverture du recrutement à des personnels ne relevant pas du statut des IEG apparaît nécessaire afin de réduire progressivement les dépenses de personnel.

La CPRP SNCF s'appuie pour sa part à la fois sur des agents sous statut SNCF (79 % en 2017) et sur des agents recrutés par contrat dans le cadre de la convention collective de l'Union des caisses de sécurité sociale (UCANSS, 21 %). Le coût moyen par ETP – 63 600 € en 2017 – est en hausse de 7,4 % depuis 2012, malgré une diminution du nombre de personnels sous statut et une forte augmentation du nombre d'agents UCANSS (de 35 à 178 agents en 5 ans). Du fait d'une diminution des effectifs (-10 %), la masse salariale a néanmoins baissé de 3 % entre 2012 et 2017.

La CRP RATP est la seule caisse ayant diminué son coût moyen par ETP – 68 400 € en 2017, -4 % par rapport à 2012 – sur la période contrôlée. Cette diminution a été rendue possible par un remplacement quasi-total des agents sous statut RATP par des agents sous contrat UCANSS. Les effectifs ont légèrement diminué, bien que dans des proportions mesurées du

fait de la taille réduite de la caisse (-0,5 ETP) ; des efforts de rationalisation de la gestion de la caisse ont été engagés depuis 2017.

Pour chacune des caisses, des gains de productivité ont été constatés sur la période et l'indicateur de coût unitaire d'une primo-liquidation¹²¹ était en diminution entre 2012 et 2017. Des marges de progression subsistent cependant, notamment en termes d'effectifs et de statut des personnels employés dans les caisses de la SNCF et des IEG. De plus, les agents bénéficient d'avantages divers en matière de temps de travail, notamment à la CNIEG qui présente toutefois un taux d'absentéisme très bas. En revanche, la CPRP SNCF enregistre un taux d'absentéisme relativement élevé.

Tableau n° 18 : évolution du coût unitaire d'une primo-liquidation en comparaison avec les objectifs définis par les COG

Coût unitaire d'une primo-liquidation	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat
CRP RATP	372 €	373 €	372 €	368 €	460 €	421 €	<395 €	393 €	365 €	273 €	<365 €	
CPRP SNCF	313 €	335 €	314 €	329 €	320 €	347 €	<314 €	316 €	329 €	270 €	<324 €	
CNIEG	445 €	378 €	440 €	331 €	440 €		305 €	298 €	303 €	145 €	299 €	173 €

Sources : CNIEG, CRP RATP, CPRP SNCF.

2 - Un périmètre des missions à mieux délimiter

Les caisses sont les héritières de structures qui assuraient, pour les personnels des entreprises concernées, la gestion de la quasi-totalité des prestations sociales, situation qui ne s'estompe que très progressivement.

La gestion par la CNIEG des accidents du travail et maladies professionnelles est ainsi particulièrement lourde : elle fait appel à cinq interlocuteurs différents¹²² et conduit à des délais moyens de traitement des dossiers estimés à plus d'un an et cinq mois. Le dispositif de gestion de l'invalidité des IEG s'est rapproché des dispositifs de salariés du secteur privé mais entraîne toujours l'intervention de médecins-conseils spécifiques de la caisse. Ces missions pourraient toutes deux être avantageusement transférées au régime général. Cependant, dans le cas de l'invalidité, le contrat de travail de l'agent est suspendu et non rompu comme au régime général. Il en découle que l'invalidé bénéficie des avantages statutaires liés au contrat de travail. Le transfert de ce régime d'invalidité au régime général nécessiterait de revoir tous ces éléments et une étude d'impact globale devrait être conduite au préalable.

¹²¹ Rapport entre les frais de personnel affecté à la production (coûts directs) et le nombre de liquidations effectuées dans l'année. L'évolution du nombre de départs à la retraite peut conduire à de fortes variations d'une année sur l'autre.

¹²² Employeur pour la déclaration de l'accident ou de la maladie, caisse primaire d'assurance maladie pour la reconnaissance de son caractère professionnel ou non, médecin-conseil des IEG pour la gestion médicale du dossier, CNIEG pour la gestion administrative du dossier (versement des rentes) et commission nationale des accidents du travail pour un avis sur la reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur.

De même, la gestion des pensions de coordination qui concernent les personnels ayant quitté les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP sans avoir le nombre suffisant d'années de service pour avoir droit à une pension du régime spécial est une source de coûts et de risques juridiques pour un organisme non spécialisé. Ces agents pourraient être affiliés rétroactivement au régime spécial en supprimant la condition de durée de stage afin de simplifier fortement la gestion¹²³.

C - La permanence d'un fonctionnement éloigné de celui des organismes de sécurité sociale

1 - Des entreprises encore très présentes

Plusieurs aspects de la gestion des caisses de régimes spéciaux contrôlées témoignent d'un degré d'autonomie réel encore insuffisant vis-à-vis des entreprises de leur secteur de rattachement.

Le maintien d'agents au statut au sein de la CPRP SNCF s'accompagne de tensions avec l'EPIC SNCF quant à leur situation juridique et hiérarchique. Les agents concernés sont mis à disposition par la SNCF de manière permanente, en contrepartie d'un remboursement de leurs rémunérations, de leurs cotisations et de frais de gestion par la caisse à la SNCF. La permanence de cette situation sans limite de temps ainsi que la facturation de frais de gestion par l'EPIC – pour un montant moyen de 1 M€ par an sur les six dernières années – paraissent en contradiction avec le droit du travail¹²⁴.

De même, la répartition des rôles entre l'entreprise et la caisse dans la gestion des personnels détachés ne semble pas avoir tenu compte d'un arrêt de la Cour de cassation du 23 mai 2016¹²⁵ réaffirmant la pleine compétence de l'organisme d'accueil en tant qu'employeur. Or, le positionnement actuel des cheminots en fonction au sein de la CPRP SNCF témoigne d'un enchevêtrement de compétences en matière de gestion des ressources humaines : le montant des primes individuelles de l'équipe de direction, l'exercice du pouvoir de notation ou du pouvoir disciplinaire relèvent ainsi toujours de la seule responsabilité de la SNCF. À la fois pour des raisons juridiques et de bonne gestion, une clarification est aujourd'hui nécessaire, que le groupe SNCF annonce être disposé à engager.

Cette proximité avec les entreprises se retrouve dans le statut des personnels de la CNIEG, et notamment de son directeur. En effet, celui-ci, comme d'ailleurs l'agent comptable de la

¹²³ Dans le cas de la SNCF, cela entraînerait un coût financier que devrait prendre en charge le taux de cotisation patronale T2.

¹²⁴ Et notamment ses articles L. 8241-1 et L. 8241-2, le premier prévoyant que la convention relative au prêt de main d'œuvre détermine les modalités de remboursement des salaires, des charges sociales et des frais professionnels des salariés – sans mentionner la possibilité de facturation de frais de gestion – et le second précisant que cette convention « définit la durée » de cette mise à disposition.

¹²⁵ Cour de cassation, chambre sociale, 23 mars 2016, SNCF c/ Comité d'établissement régional de la SNCF de la région de Lyon. La Cour a jugé qu'un agent mis à disposition d'un organisme par la SNCF pour y accomplir un travail pour le compte de l'organisme et sous sa direction et qui est donc dans un lien de subordination avec celui-ci, est lié à ce dernier par un contrat de travail ; l'organisme a dès lors la qualité d'employeur et exerce à ce titre le pouvoir disciplinaire à l'égard de l'agent.

caisse, peut être recruté notamment parmi les agents de la branche des IEG : cela a été le cas des deux directeurs nommés depuis la création de la caisse. Faisant l'objet d'une mise à disposition, ils ne sont pas juridiquement salariés de la caisse, qui ne procède qu'à un remboursement forfaitaire de leur employeur, à un montant fixé à 225 k€. Il conviendrait de mettre fin à cette situation, non justifiée dans le cas d'une caisse autonome, afin de garantir l'indépendance de son directeur et d'assurer un traitement équitable aux candidats à ce poste.

À la CRP RATP, un manque de vigilance semble persister au sujet du contrôle des cotisations et de certains éléments de pension. Ainsi, depuis la séparation juridique entre la caisse et la régie, aucun contrôle sur les cotisations versées par cette dernière n'a été mis en place. De même, certains éléments servant au calcul des pensions restent communiqués directement par la RATP sans contrôle par la caisse, alors même que des anomalies ont pu être constatées dans les données.

2 - Des agences comptables insuffisamment affirmées

Les agences comptables continuent à occuper une place insuffisante dans le fonctionnement des caisses de régimes spéciaux des IEG, de la RATP et de la SNCF. Elles ne jouent en effet pas pleinement le rôle de contrôle qui leur incombe, conformément aux règles de la comptabilité publique.

Cette insuffisante affirmation est notamment observée au sein de la CPRP SNCF. En matière de contrôle interne, le dispositif d'ensemble mis en place au sein de la caisse paraît se situer à mi-chemin entre des pratiques de l'EPIC SNCF et les dispositions du décret du 14 octobre 2013 sur le contrôle interne. L'agence comptable ne participe directement à aucune action de contrôle de la liquidation et n'est pas davantage destinataire direct, à des fins d'analyse, des résultats des actions de contrôle. De même, tout le contrôle de l'exécution des marchés publics reste entre les mains de la direction, ce qui a donné lieu à des irrégularités relevées par la Cour. S'il est nécessaire que le dispositif de contrôle interne implique conjointement l'ordonnateur et l'agent comptable, la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable peut cependant être mise en jeu en cas d'erreur : celui-ci doit donc avoir la capacité de jouer tout son rôle.

Ce manque d'affirmation de l'agence comptable est également perceptible au sein de la CRP RATP. Si sa place dans les contrôles est réelle, toutes les conséquences des irrégularités les plus significatives parmi celles relevées ne sont pas tirées. Ainsi, le dispositif de minimum de pension de réversion n'a été mis en extinction qu'en janvier 2019, et ce bien que l'agent comptable ait relevé son absence de base règlementaire depuis 2017 et qu'il ait donc été dans l'obligation de suspendre son paiement.

3 - Des tutelles souvent trop distantes

Enfin, à l'inverse des entreprises, les tutelles ministérielles sont souvent trop distantes des caisses de régimes spéciaux. Cette distance excessive se traduit par des arbitrages tardifs, voire une absence d'arbitrage, *a fortiori* sur les sujets sensibles rencontrés par les caisses.

À titre d'exemple, des tensions sont apparues à partir de 2016 entre la CRP RATP et la RATP au sujet des modalités de contrôle de la réforme médicale – le régime spécial d'invalidité

pour les agents du cadre permanent de la RAT – tensions qui n’ont été apurées qu’à la suite du contrôle de la caisse par la Cour des comptes. De même, la gestion des pensions de coordination au sein de la CPRP SNCF se heurte à des contraintes techniques importantes et à des difficultés d’échange d’information avec les caisses d’assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT, cf. *supra*), sans qu’une décision n’ait à ce stade été prise par les tutelles.

Il importe que les tutelles puissent se prononcer plus rapidement sur des sujets, parfois d’importance non négligeable, pour lesquels les caisses ont besoin de leur arbitrage.

Les tutelles doivent aussi favoriser le rapprochement entre les caisses, lorsque celui-ci est possible, afin d’améliorer l’efficacité de la gestion. Des premières mutualisations ont été constatées : sur des fonctions supports comme la gestion du courrier entre la CPRP SNCF et la CNIEG, entre la RATP et la MSA, ou même sur des fonctions plus proches du cœur de métier avec la refonte du système d’information maladie (2014-2017) et vieillesse (2018-2021) de la CPRP SNCF avec la MSA.

Au demeurant, la mutualisation des fonctions support ou de certains outils informatiques ne concernerait pas nécessairement les trois caisses entre elles mais devrait être conçue pour associer, dans un objectif de maîtrise des coûts, des structures complémentaires. Les caisses des trois régimes affirment avoir mis en place une réflexion commune en ce sens à la suite des contrôles de la Cour.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le financement des régimes spéciaux de retraite repose sur trois grandes sources de financement : des cotisations salariales et patronales équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé ; des cotisations patronales supplémentaires visant à financer certains des droits spécifiques des régimes ; et des contributions publiques enfin. Ces contributions publiques financent principalement le déficit démographique des régimes spéciaux, que le dispositif existant de compensation démographique entre l’ensemble des régimes ne couvre pas. Ces contributions publiques financent également une fraction des droits spécifiques – départs précoces et surcroît de pensions – des retraités des IEG et de la SNCF, ainsi que la totalité des droits spécifiques des retraités de la RATP. L’évaluation de ces droits spécifiques est d’ailleurs insuffisante s’agissant de la SNCF et de la RATP, ce qui appelle des mesures de rectification.

Les caisses qui assurent la gestion de ces régimes spéciaux font montre d’une qualité de gestion inégale. Des marges de progression existent, tant sur la qualité de service pour les caisses de la RATP et de la SNCF qu’en termes de maîtrise des coûts, notamment s’agissant des dépenses de personnel. Toutes restent enfin, à des titres divers, trop peu autonomes par rapport aux entreprises dont elles assurent la gestion du régime de retraite, ce qui est une source de difficultés, notamment pour la gestion des personnels, ou de surcoûts évitables. Quel que soit leur rôle à l’avenir, l’amélioration de leur gestion et de leur qualité de service est pleinement d’actualité.

Dans le prolongement des réformes antérieures, la Cour formule la recommandation suivante :

2. *identifier le coût des droits spécifiques des différents régimes et prévoir, a minima pour les droits futurs, leur financement par des cotisations des entreprises et des salariés (État, entreprises) :*
 - *pour la RATP, engager une réforme du financement du régime en isolant le coût des droits spécifiques, par exemple via la définition d'un taux T2 ;*
 - *pour la SNCF, objectiver et actualiser le calcul du taux de cotisation patronale T2.*

Au sujet de la gestion des caisses, la Cour formule les recommandations suivantes :

3. *ne recruter pour l'avenir dans les trois caisses que des personnels sous statut UCANSS et, pour les personnels déjà en fonction, généraliser progressivement le passage au statut UCANSS sous réserve de l'exercice de leur droit de retour dans l'entreprise (Caisses) ;*
4. *mieux délimiter le périmètre des missions des caisses gestionnaires de la SNCF et de la RATP en supprimant les pensions de coordination et en accordant rétroactivement aux personnels concernés un droit au régime spécial (État) ;*
5. *assurer l'autonomie de gestion des caisses par rapport aux entreprises (Caisses, entreprises) :*
 - *pour la CPRP SNCF, réexaminer les conditions de mise à disposition des personnels SNCF pour clarifier les modalités de gestion de ces personnels et s'assurer de leur conformité au droit du travail ;*
 - *pour la CNIEG, faire prendre en charge intégralement par la caisse la rémunération de son directeur.*
6. *développer les mutualisations avec d'autres caisses, en particulier pour les fonctions support et les outils informatiques (Caisses).*

Chapitre IV

Une transformation à poursuivre

Les constats qui précèdent montrent qu'en dépit des réformes successives, les trois régimes spéciaux sont restés au milieu du gué. Les règles restent différentes de celles applicables dans le régime de la fonction publique et globalement plus favorables pour les cotisants et les retraités. L'objectif d'équité n'est donc pas atteint. Les modalités de financement demeurent peu transparentes et les réformes conduites jusqu'à présent ont entraîné des surcoûts pour la sphère publique au moins jusqu'en 2020, même si les perspectives à plus long terme seraient plus favorables¹²⁶.

Une évolution est donc nécessaire. Plusieurs pistes se dégagent et devraient être mises en œuvre, quelles que soient les options retenues en matière de réforme plus globale du système de retraite. Dans l'hypothèse de la mise en place d'un système universel, une grande vigilance s'impose sur la pertinence des droits spécifiques à maintenir et sur les modalités de leur financement.

I - Des régimes qui doivent continuer à évoluer

Les transformations nécessaires pour des raisons d'équité, de préservation de la compétitivité des entreprises publiques et de maîtrise des dépenses publiques devraient viser trois objectifs : une accélération du rapprochement avec la fonction publique ; une transparence accrue des financements ; une meilleure efficacité dans la gestion des caisses de retraite.

A - Parachever l'alignement sur la fonction publique

1 - Uniformiser les principaux dispositifs spéciaux et les règles de la fonction publique

Les réformes réalisées en 2008, 2010 et 2014 avaient explicitement comme objectif un alignement progressif des régimes spéciaux sur ceux de la fonction publique, ces derniers ayant vocation eux-mêmes à se rapprocher du régime général. Au vu des particularités maintenues dans les régimes spéciaux, plusieurs pistes doivent être envisagées en vue de cet objectif :

¹²⁶ COR, « Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070 ; Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime », 14^{ème} rapport, novembre 2017.

- payer les pensions à terme échu et non à échoir au sein des régimes de la SNCF et des IEG ;

- aligner les minima de pensions des trois régimes sur la fonction publique et adopter les textes d'application de la mise sous condition de ressources (total des pensions personnelles) de ces minima et du principe de subsidiarité (avoir liquidé tous ses droits à retraite) ;

- uniformiser les droits familiaux et conjugaux, par exemple suspendre les pensions de réversion à la SNCF et la RATP en cas de nouvelle vie en couple, comme dans les régimes de la fonction publique, alors qu'actuellement elles sont juste stabilisées, c'est-à-dire non revalorisées.

2 - Rapprocher les paramètres de prise en compte de la pénibilité et de l'invalidité

S'agissant de la reconnaissance et de la valorisation de la pénibilité, les critères retenus diffèrent selon les régimes sans justification apparente autre que leur construction historique. Pour les IEG, ces critères sont déjà proches de ceux applicables dans le régime général alors qu'ils s'en écartent plus fortement à la RATP et à la SNCF.

Ainsi, la question des âges précoces d'ouverture des droits gagnerait à être réexaminée de manière à identifier les postes de travail relevant d'une pénibilité particulière.

À cet égard, les leviers d'action mentionnés par la Cour dans son rapport de 2016 sur les pensions de retraite des fonctionnaires¹²⁷ peuvent être utilement transposés. La Cour relevait notamment la nécessité de réexaminer de manière systématique le périmètre des métiers relevant des catégories actives et, au sein de ces métiers, des fonctions exercées justifiant le bénéfice de ces avantages. Elle relevait deux autres pistes : l'accélération du rythme de montée en charge de l'augmentation de la durée d'assurance pour les catégories actives et super-actives et la suppression des bonifications des durées de service qui a déjà été mise en œuvre pour les trois régimes spéciaux, même si elle a été compensée par des dispositions d'accompagnement

De la même manière, la reconnaissance de l'invalidité professionnelle gagnerait à se fonder sur des critères communs.

B - Renforcer la transparence du financement de ces régimes

Le constat dressé sur les modes de financement des droits spécifiques dans ces régimes montre à la fois une grande complexité et une absence de réelle transparence.

Dans chaque régime, les parts respectives des coûts équivalents à ceux des régimes de salariés du secteur privé et des droits spécifiques sont identifiées – quand elles le sont, ce qui n'est pas le cas au sein du régime de la RATP – selon des conventions différentes. Les coûts, le plus souvent implicites, de carrière sont, de plus, tantôt laissés à la charge des régimes de salariés du secteur privé (régime des IEG), tantôt assurés par le budget de l'État (régimes de la

¹²⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre*. La Documentation française, octobre 2016, 197 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

RATP et de la SNCF) sans justification de cette différence de prise en charge¹²⁸. Ces conventions sont, en outre, imparfaitement respectées, ce qui conduit par exemple, dans le cas du régime de la SNCF, à l'existence de surcoûts dans la prise en charge par la subvention d'équilibre du budget de l'État. En définitive, leur financement respectif est donc mal distingué, et la contribution de l'État, quoiqu'élevée, est un sujet quasi-constant de difficultés avec les entreprises.

Il est donc nécessaire de mieux identifier et chiffrer le coût des dispositions spécifiques de chaque régime et la nature des ressources mobilisées pour mettre fin à une opacité qui ne permet pas une bonne information sur l'usage des fonds publics.

En l'absence d'une réforme systémique, cette clarification devrait prendre des formes différentes selon les régimes concernés. Le dispositif d'adossement retenu pour les IEG a l'avantage de permettre la distinction entre les différents types de coûts. Il reste néanmoins complexe et perfectible, notamment par une explicitation des transferts financiers avec l'AGIRC-ARRCO. Le taux T2 de la SNCF présente également l'intérêt d'isoler le coût des droits spécifiques, mais ses modalités de calcul doivent impérativement être précisées pour éviter les contestations récurrentes entre la SNCF et l'État. Pour la RATP, il est nécessaire d'engager une réforme du financement du régime en isolant le coût des droits spécifiques, par exemple *via* la définition d'un taux T2.

II - Dans la perspective d'une réforme systémique des retraites : les choix à opérer

Les pouvoirs publics ont lancé un projet de réforme des retraites visant à instaurer un système dit « universel » à points. Cette perspective conduirait, théoriquement, à la disparition des régimes spéciaux. La mise en œuvre, même progressive, d'un système universel ne paraît pas, en effet, compatible avec la survivance de régimes spéciaux, *a fortiori* celle de régimes conservant d'aussi fortes particularités que ceux dont bénéficient aujourd'hui les agents sous statut des IEG, de la RATP et de la SNCF.

Si, toutefois, il était envisagé de compléter le dispositif universel par des aménagements en fonction de catégories professionnelles, il conviendrait d'en préciser les limites, les durées et surtout les modes de financement. Enfin, les modalités d'une transition entre le système actuel et le système universel restent à définir, en particulier en termes de financement et de gestion.

¹²⁸ En outre, si ces effets de durée de carrière font l'objet, en contrepartie, du versement de cotisations spécifiques dans le régime des IEG et – en théorie du moins, en pratique le taux T2 ne couvre pas le montant de ce manque à gagner de cotisations – dans le régime de la SNCF, ils ne donnent lieu à aucune compensation pour le régime de la RATP.

A - Un modèle qui exclut théoriquement l'existence de régimes spéciaux

1 - Le projet de réforme envisagé par les pouvoirs publics

La réforme annoncée du système de retraite français s'organise autour de deux principes majeurs : le maintien d'un régime par répartition ; l'instauration d'un système « universel », c'est-à-dire applicable à tous les cotisants et retraités, quelle que soit leur situation professionnelle. Parmi les diverses modalités possibles, les pouvoirs publics retiennent, à ce jour, l'instauration d'un système de retraite en points.

Le calcul des pensions dans un régime de retraite en points

Dans un régime en points, la pension est proportionnelle au montant total des cotisations versées. Toute cotisation versée donne des droits supplémentaires sous forme de points qui se traduiront, pendant la période de retraite, par une pension plus élevée.

Si la durée de cotisation intervient directement dans le calcul de la pension dans un régime en annuités, ce n'est pas le cas dans un régime en points où l'acquisition des droits est fondée uniquement sur le total des cotisations versées. Les régimes en points ne distinguent donc pas, en première approche, les notions de salaire et de durée de cotisation ou d'assurance, et prennent en compte, par le biais des cotisations versées, l'intégralité de la carrière.

Les notions de « taux plein », de décote et de surcote par rapport à une *durée d'assurance* de référence sont appelées à disparaître. En revanche, ces notions peuvent subsister dans un régime en points mais par rapport à un *âge* de référence.

La technique des points est souvent associée à des régimes où le taux de cotisation est fixé et où les ajustements portent alors sur le niveau des pensions et l'âge effectif de départ à la retraite. Cela vient du fait que, dans ce schéma, toute hausse du taux de cotisation visant à accroître les ressources du régime à court terme augmente dans le même temps les dépenses futures, ce qui à long terme réduit voire annule l'amélioration initiale du solde financier du régime. En pratique, il est néanmoins possible d'accroître les ressources sans augmenter dans le même temps les engagements du régime, quitte à s'écarter parfois de la logique contributive retenue par le système¹²⁹.

Si les principes de la réforme ont été annoncés, son contenu précis n'est pas arrêté.

2 - Une disparition des régimes spéciaux mais pas nécessairement des spécificités liées aux catégories socio-professionnelles

Le projet de système universel de retraite se fonderait sur le principe selon lequel « un euro cotisé donne les mêmes droits à chacun, quel que soit le moment où il a été versé et quel que soit le statut de celui qui a cotisé ». Ce principe impliquerait la création d'un système de retraite ayant une base commune de calcul, avec les mêmes rendements pour les droits contributifs, pour l'ensemble des catégories socio-professionnelles.

¹²⁹ Cela peut se faire par l'instauration d'un taux d'appel des cotisations non générateur de droits, par l'apport d'autres ressources que les cotisations, en augmentant dans la même proportion le taux de cotisation et la valeur d'achat du point ou, enfin, en déterminant le nombre de points en fonction non pas de la cotisation mais du salaire comme en Allemagne.

La création de cette base commune à l'ensemble des assurés du système de retraite conduirait *a priori* à la suppression des transferts de compensation démographique.

La survivance de règles spéciales de calcul au sein des régimes définis par l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale serait, par construction, exclue. À cet égard, les trois régimes qui font l'objet de ce rapport ne seraient pas les seuls concernés mais bien l'ensemble des régimes spéciaux, notamment ceux de la fonction publique.

Néanmoins, la disparition de la notion juridique de régime spécial et du dispositif financier et institutionnel qui en découle ne se traduit pas automatiquement par la suppression immédiate de toute particularité liée à la situation professionnelle.

La première raison est liée à la transition entre les deux systèmes : le basculement ne devrait pas concerner les cotisants à moins de cinq ans de leur départ à la retraite ; les droits acquis par les autres antérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme seraient conservés.

La deuxième raison est que l'harmonisation de ces modalités de calcul des pensions n'implique pas nécessairement la suppression définitive de modalités particulières de calcul liées à certaines entreprises ou secteurs professionnels.

Enfin, des accords intervenant dans des branches professionnelles, voire des entreprises, sont susceptibles de rajouter un « étage » à la base représentée par le système universel.

Des choix portant sur l'étendue et la nature des spécificités propres à chaque dispositif ainsi que sur les modalités de leur financement doivent donc être opérés. S'agissant des trois régimes concernés, les enjeux concernent directement la sphère publique. Les entreprises électriques et gazières sont majoritairement publiques. La RATP est un EPIC. La SNCF passera en 2020 du statut d'EPIC à celui d'entreprise publique mais gardera encore longtemps des personnels sous statut, le régime général n'étant applicable qu'aux personnes recrutées à partir de 2020.

B - Circonscrire les spécificités pour préserver la compétitivité des entreprises publiques

Trois scénarios sont possibles dans le cadre de la future réforme. Ils ne sont pas exclusifs et peuvent donner lieu à différentes combinaisons.

1 - Des taux de cotisation différents dans le cadre du système universel

Un scénario pourrait consister, à l'image de ce qui a été annoncé pour les indépendants et les professions libérales, à permettre un régime de cotisation dérogatoire pour les régimes spéciaux dans le cadre du système universel. Dans ce scénario, un taux de cotisation plus élevé serait appliqué dans ces régimes pour conserver des droits spécifiques.

À court terme, une telle hypothèse permettrait d'éviter une perte de recettes substantielle pour le système de retraite. À long terme, ces gains seraient convertis en montant de retraite pour les assurés et ne représenteraient dès lors pas une économie budgétaire.

2 - Un taux de cotisation identique

Un autre scénario tendrait à aligner les cotisations et les droits des bénéficiaires des régimes spéciaux sur un modèle unique. Ce scénario placerait les assurés des régimes spéciaux dans le même régime de cotisation que les salariés du secteur privé.

Les entreprises publiques seraient alors alignées sur les mêmes conditions de concurrence que l'ensemble des autres acteurs, et le montant des cotisations qu'elles versent s'en trouverait très nettement diminué. Dans le même temps, une perte de recettes importante serait constatée pour le système de retraite et les droits spécifiques disparaîtraient.

3 - La possibilité de dispositifs supplémentaires

Dans le cadre d'un scénario à taux de cotisation identique, il resterait néanmoins la possibilité de mettre en place des régimes supplémentaires, par capitalisation, pour financer le maintien de droits spécifiques.

Un régime supplémentaire de retraite à cotisations définies financé par le seul employeur¹³⁰, a déjà été mis en place à la SNCF, lors des négociations de 2007, pour remplacer les bonifications de traction qui avaient été supprimées par la réforme.

Ces dispositifs existent également dans plusieurs pays occidentaux, notamment dans les pays à « mono-régime » public de retraite.

Les régimes de retraite dans les pays occidentaux

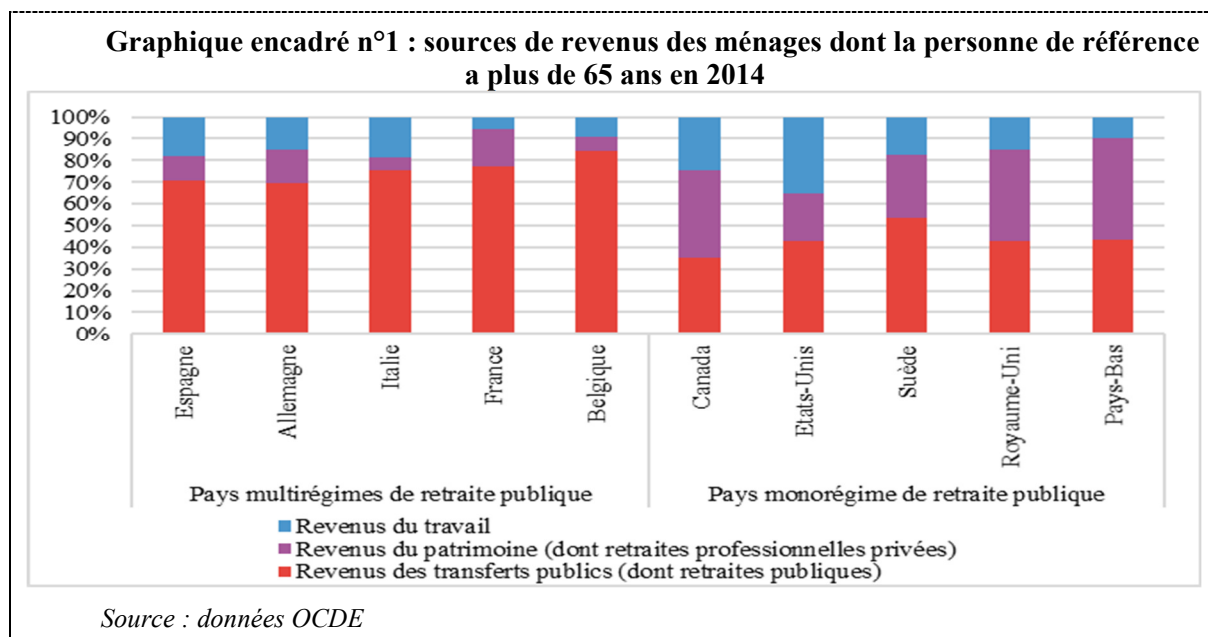
Deux types de situation existent :

- les pays « multi-régimes » : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie (ancien régime) où coexistent un régime général, regroupant l'ensemble des salariés du secteur privé, et un régime particulier pour les fonctionnaires. Les agriculteurs, les indépendants et les professions libérales peuvent être, selon les cas, intégrés au régime général ou avoir leur propre régime ou encore ne pas avoir de régime spécifique (certaines professions libérales en Allemagne par exemple). L'existence de ces régimes particuliers entraîne des différences, en matière de règles de calcul de la pension mais aussi d'âge de départ à la retraite et de taux de cotisation, entre les assurés.

- les pays « mono-régime » de retraite publique : le Canada, les États-Unis, l'Italie (nouveau régime), le Royaume-Uni et la Suède où le système de retraite public y est identique pour tous les assurés, à quelques exceptions près (prise en charge par l'État d'une partie des cotisations des fonctionnaires britanniques, par exemple).

Dans ces pays à « mono-régime » public, les dispositifs professionnels privés de retraite en capitalisation, financés exclusivement par l'employeur et/ou les assurés, sont plus développés et prennent en charge une couverture spécifique (augmentation de droits, prise en charge de départs précoces, etc.). Leur poids dans les revenus des ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans est plus élevé que dans les pays multi-régimes publics.

¹³⁰ Il s'agit d'un régime relevant de l'article 83 du code général des impôts, financé par l'employeur au taux de 4,6 % du salaire liquidable.



Si des conditions plus favorables en matière d'âge de départ à la retraite ou de niveaux de pension peuvent *a priori* résulter de dispositifs supplémentaires au bénéfice d'une catégorie socio-professionnelle, le caractère public des entreprises doit imposer deux prérequis.

Le premier est que les financements consacrés aux droits spécifiques futurs accumulés par les agents dans le cadre de ces régimes de retraite supplémentaires doivent être intégralement assurés par les entreprises mais aussi par les salariés concernés, à l'exclusion d'une contribution du budget de l'État. Le deuxième est que le dispositif mis en place soit soutenable à moyen et long terme pour les entreprises publiques.

Ces prérequis relèvent à la fois d'une bonne gestion du secteur public et de l'équité. Il serait paradoxal de mettre en place un système universel et d'instaurer, dans le même temps, des dispositifs qui pourraient se traduire, dans certaines situations, par un surcroît de dépenses pour le budget de l'État.

Il reste que la question de la soutenabilité pour les entreprises est également majeure. Le contexte d'ouverture à la concurrence de ces secteurs, depuis 2007 dans les IEG, à partir de 2021 pour la SNCF (pour le transport des voyageurs) et 2025 pour la RATP, pose la question de la compétitivité d'entreprises qui relevaient de monopoles publics, même si des accords de branche peuvent étendre certains dispositifs à l'ensemble des entreprises du secteur.

Il importe dès lors de bien circonscrire l'étendue des spécificités qu'il est souhaitable et possible de maintenir dans un éventuel dispositif supplémentaire. Des dispositions particulières peuvent être justifiées dans le cas de salariés soumis à des conditions de travail difficiles, à supposer que le cadre général de la réglementation en matière de pénibilité soit considéré comme insuffisant. En revanche, à titre d'exemple, certains avantages comme des âges de départ précoce pour des personnels « sédentaires » ne devraient pas être maintenus.

C - Des modalités de transition à définir

1 - Une reprise « intégrale » des droits des assurés à préciser

Les premières orientations du Haut-commissariat à la réforme des retraites annoncent un principe de reprise intégrale des droits passés ainsi qu'une période de transition conduisant à ne pas affecter les cotisants à moins de cinq ans de leur départ à la retraite. Ces principes devront cependant être précisés, à la fois s'agissant du périmètre de la reprise des droits passés et de la durée de la transition.

Les différents modes de transition vers un système universel

Trois modes de transition sont envisageables (immédiate, progressive avec affiliation simultanée, ou successive). La question de la durée de la transition nécessite un arbitrage entre la longueur de la période transitoire et le nombre d'individus dont les droits acquis sont affectés.

La transition immédiate consiste à changer instantanément de système pour les personnes encore actives et à fermer l'ancien régime. Dans ce cas, soit les droits acquis dans l'ancien régime sont estimés selon les règles de ce régime puis convertis dans le nouveau régime, soit les droits acquis dans l'ancien régime sont recalculés selon la réglementation du nouveau régime.

La transition progressive consiste à faire coexister l'ancien et le nouveau régime. Pour les générations de la transition, la pension est alors une somme pondérée des pensions acquises dans chacun des deux régimes, ce qui nécessite de conserver durant toute la période de transition les paramètres de calcul de l'ancien régime, lesquels peuvent d'ailleurs continuer à évoluer au cours de la phase de transition. Elle peut prendre deux formes.

Dans le premier cas de transition progressive, les individus sont simultanément affiliés à l'ancien et au nouveau régime ; le passage se faisant progressivement au fil des générations. Pour toutes les générations de la transition, les droits à retraite sont calculés parallèlement dans les deux régimes sur toute la carrière et la pension à la liquidation est calculée comme une somme pondérée des pensions acquises dans chaque régime.

Dans le second cas, la transition progressive avec affiliation successive consiste à conserver les droits de l'ancien régime qui sont figés à la date de la transition (mais le régime n'est pas fermé). La pension à la liquidation est calculée comme si ces personnes avaient été affiliées successivement à deux régimes différents, l'ancien puis le nouveau régime.

Le principe de reprise intégrale des droits passés soulève plusieurs questions quant au périmètre concerné. Ces droits passés concerneraient *a priori* les actuels retraités, mais également les actuels actifs, pour les droits acquis par ceux-ci sur la partie de leur carrière qui s'est déroulée sous la réglementation actuelle des régimes spéciaux.

Une première série de questions conduit à s'interroger sur le fait de savoir si ces droits passés incluent, outre les droits contributifs, les droits non-contributifs (âges de départ précoces, minima de pensions, droits familiaux, réversion).

Une autre question est celle de la période de maintien des droits passés en fonction de la nature de ceux-ci. Il est nécessaire de s'interroger, par exemple sur un éventuel maintien des droits acquis à un départ précoce, ainsi que sur le cumul de ces droits avec les dispositifs du système universel ayant le même objectif (compte professionnel de prévention en particulier).

Le sujet des droits non contributifs s'écartant le plus des règles appliquées aux salariés du secteur privé (réversion à la SNCF par exemple) doit également faire l'objet d'un réexamen.

2 - Le financement des droits passés

L'instauration du système universel avec maintien des droits acquis pourrait provoquer un déséquilibre financier temporaire entre les engagements passés – dont les droits spécifiques acquis dans l'ancien système – et les nouvelles ressources définies dans un cadre de long terme.

La solution qui consisterait à ne pas différencier le financement des droits acquis dans l'ancien système entre les régimes aurait pour conséquence que le montant des pensions à financer serait consolidé entre l'ensemble des régimes et serait financé par les recettes affectées au nouveau système. Elle ferait ainsi porter à l'ensemble des cotisants du système universel le poids des droits spécifiques passés des régimes spéciaux, ce qui contreviendrait à la fois aux principes sur lesquels repose le système universel et à l'équité.

Il convient plutôt, à l'image des précédentes réformes, de poser la question du financement des droits passés de manière distincte selon qu'il s'agit de droits spécifiques ou non.

Les droits non spécifiques passés devront être financés par le futur système de retraite. Les dépenses ainsi financées correspondraient aux pensions qui auraient été versées en application des règles des régimes des salariés du secteur privé, compte tenu de carrières prolongées en l'absence de départs précoces et de la structure démographique des régimes spéciaux. Ces dépenses devraient être financées par les cotisations au système universel.

Les droits spécifiques sont aujourd'hui financés en partie par des ressources publiques. La question se pose donc de savoir si à l'avenir, ces financements pour les droits spécifiques passés doivent être prorogés ou si une part plus importante doit être mise à la charge des entreprises et des salariés ou du système de retraite dans son ensemble.

Il pourrait revenir principalement aux entreprises et aux salariés de financer, au-delà des droits communs, les droits passés des retraités de leur régime qui relevaient d'un choix des entreprises. La charge financière – et les engagements comptables y afférents – pourrait néanmoins s'avérer assez lourde si elle ne reposait que sur les entreprises historiques, par rapport à leurs nouveaux concurrents entrant sur le marché, du moins si ceux-ci ne s'inscrivent pas dans des accords de branche qui maintiendraient certains avantages. La création d'une nouvelle taxe transitoire sur l'énergie et les transports, outre qu'elle paraît peu opportune, présenterait le risque de se pérenniser et de financer des avantages spécifiques dans le cadre du nouveau régime. Une solution pourrait être de maintenir une sur-cotisation temporaire non créatrice de droits (dans l'idée d'une « soulte ») à la charge des entreprises et des salariés.

Une reprise des droits passés qui exclurait les dispositions les plus spécifiques par rapport aux règles appliquées au salariés du secteur privé pourrait contribuer à alléger, à terme, la charge financière pour les entreprises.

Des choix de financement des droits passés déterminants pour les finances publiques

Les différentes options transitoires présentées ci-dessus (maintien d'une contribution publique, maintien temporaire de sur-cotisations non créatrices de droits, reprise par le système de retraite) ont des conséquences majeures pour le financement des régimes de retraite. Le choix de l'une ou de l'autre conduit à modifier la répartition entre les différents acteurs d'environ 7 Md€ de dépenses de retraite annuelles sur ces trois régimes *et qui devraient, en tout état de cause, être financées* : elles correspondent à des engagements passés, sur lesquels l'impact d'une modification des règles pour l'avenir ne paraît pas pouvoir jouer un rôle significatif. Ces engagements sont d'ailleurs en grande majorité déjà liquidés et versés mensuellement aux pensionnés sous forme de retraite.

La Cour a simulé quatre scénarios différents de financement des régimes spéciaux, dans l'hypothèse de bascule vers un système universel en 2025. Faute de données disponibles pour différencier les droits futurs des droits passés, et la responsabilité – État ou entreprises – de ces engagements passés, ces simulations ont été effectuées sous l'angle du financement : elles pourraient avantageusement être reprises avec une modélisation plus précise. L'horizon temporel relativement proche retenu, 2030, permet toutefois de minimiser ce biais en retenant des droits qui correspondent largement à des droits passés¹³¹. Ont ainsi été projetés un scénario 0 de reprise de l'intégralité des droits par le système de retraite financés par les cotisations des entreprises publiques et de leurs salariés au même niveau que les autres assurés du système universel, l'écart étant pris en charge selon des financements qui resteraient à définir¹³² ; un scénario 3 de maintien du taux actuel des cotisations patronales supplémentaires et de prolongement des financements publics existants ; ainsi que deux scénarios intermédiaires (1 et 2) présentés, pour les trois régimes, en annexe n° 7.

Le scénario 0 (reprise par le système de retraite) conduit, dans l'exemple des IEG, à la prise en charge de 3,6 Md€ d'engagements annuels par les financements du système – qui resteraient à déterminer – dès 2025. À l'inverse, les entreprises des IEG verraient leurs cotisations patronales diminuer de 1,3 Md€ (environ 40 % du total de leurs cotisations retraite) entre 2024 et 2025.

Le scénario 3 envisage le maintien temporaire de 1,3 Md€ de cotisations patronales supplémentaires et de 1 Md€ de contribution publique à la prise en charge des engagements passés des IEG, en remplacement de la CTA, entre 2025 et 2030. Par rapport au scénario 0, il a pour conséquence de réduire la part des financements restant à identifier à 1,3 Md€ par an à partir de 2025.

Les simulations, présentées en totalité en annexe n° 7, ont été envisagées à partir d'une stabilité des taux de cotisation patronale supplémentaires ainsi que d'un maintien forfaitaire des dotations publiques. Il pourrait également être envisagé de faire décroître le montant annuel de ces financements temporaires à un rythme qui resterait à déterminer.

3 - Une gestion à adapter

La mise en place d'un nouveau système de retraite pose la question du rôle des caisses de retraite actuelles, créées pour gérer les régimes spéciaux. Les mêmes règles étant supposées s'appliquer à tous les assurés, leur existence à moyen terme, voire à court terme, paraît compromise.

¹³¹ Une moindre valorisation des droits acquis pourrait avoir un impact à long terme sur la masse des pensions à financer mais joue peu à horizon 2030, sauf à dévaluer substantiellement les droits passés, dont les droits liquidés.

¹³² Ces financements pourraient *a priori* consister en des cotisations des autres entreprises et salariés assujettis au système, en des impôts et taxes affectés, ou en un déficit conjoncturel du système universel.

Néanmoins, la durée de la période de transition, les différents modes choisis pour gérer cette transition, voire la capacité de la CNAV à absorber la gestion d'un nombre beaucoup plus élevé de cotisants et retraités, rendent plus complexes les choix sur les structures.

À court terme, la suppression des caisses des régimes spéciaux, si elle est envisageable, n'est pas nécessairement la solution optimale pour gérer la transition. Les caisses ont, en effet, une assez bonne connaissance des carrières passées des assurés et, s'agissant notamment de la RATP et de la SNCF, elles paraissent les mieux à même d'effectuer un travail de reprise des données de carrière passées et, si une transition progressive était retenue (*cf. supra*), de reconstitution de l'historique des cotisations individuelles versées année après année, celles-ci n'étant pas encore intégralement informatisées.

De plus, l'acceptabilité de la réforme pourrait être renforcée par le fait que les caisses des « anciens régimes », qui bénéficient d'un attachement réel de la part des assurés, assureraient l'information nécessaire.

Enfin, pendant une période de cinq ans au moins après le vote de la réforme pour les cotisants proches de la retraite et pendant la durée de la vie des pensionnés actuels, le régime spécial continuera à exister. Il sera donc nécessaire de disposer dans des structures *ad-hoc* ou à la CNAV d'équipes spécialisées.

À moyen terme, le maintien de caisses spécifiques n'est pas justifié. En Italie¹³³, l'instauration d'un système universel s'est traduite par une fusion à terme des caisses. Cette évolution ne pourra qu'avoir des conséquences sur l'organisation générale des autres risques gérés par ces caisses, comme la prévoyance.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le constat fait à l'occasion de l'examen des trois régimes spéciaux montre que les objectifs de soutenabilité des régimes, de transparence financière et d'équité ne sont pas atteints. Les transformations, seulement amorcées lors des premières réformes, doivent donc se poursuivre.

Quelles que soient les options retenues en matière de système de retraite, elles doivent viser trois objectifs : une accélération de l'alignement avec les règles de la fonction publique, celles-ci étant elles-mêmes appelées à se rapprocher du régime général ; une transparence accrue des financements ; une meilleure efficacité dans la gestion des caisses de retraite.

Dans la perspective d'une réforme systémique des retraites telle qu'envisagée par les pouvoirs publics, plusieurs scénarios sont envisageables. Ceux-ci vont d'un alignement complet sur les règles de base en supprimant tous les droits spécifiques à un dispositif qui, sur le mode annoncé pour les indépendants et professions libérales, maintiendrait un régime de

¹³³ Au début des années 1990, l'Italie disposait d'un système de retraite publique fortement éclaté et hétérogène. L'instauration d'un système en comptes notionnels à partir de 1995 a conduit à unifier progressivement les conditions d'acquisition des droits sur une base identique à l'ensemble des catégories socio-professionnelles tout en gardant les régimes préexistants. Un processus de rationalisation s'est instauré *de jure* plutôt que *de facto* et s'est caractérisé par la fusion des caisses des salariés du secteur privé et du secteur public en 2007, soit douze ans après l'instauration du système universel. Voir COR, « Le système de retraite italien depuis les réformes des années 90 : une transition lente mais effective vers un régime unifié », document de travail, juillet 2017.

cotisations différent, en passant par la création d'un « étage » supplémentaire sur le mode des régimes professionnels par capitalisation.

En tout état de cause, les options retenues devront prendre en compte des critères de soutenabilité pour les finances publiques et de préservation de la compétitivité des entreprises publiques. À cet égard, le maintien de droits spécifiques, quelles qu'en soient les modalités, devrait être financé par les cotisations salariales et patronales, à l'exclusion du budget de l'État, la solidarité nationale n'ayant pas à intervenir dans des choix qui relèvent des entreprises et de leurs salariés. Le second prérequis est que les entreprises publiques n'aient pas à supporter des charges qui altèrent de manière significative leur compétitivité, au risque de peser in fine sur les finances publiques. À cet effet, si le choix était fait de maintenir des droits spécifiques, il serait nécessaire de distinguer ce qui relève de la pénibilité particulière de certains postes de travail et ce qui relève d'avantages hétérogènes, coûteux, hérités du passé. Les droits non contributifs (âges de départ précoces, réversion) devraient notamment faire l'objet d'un réexamen.

Dans le prolongement des réformes antérieures, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. poursuivre l'harmonisation des règles de ces régimes avec celles de la fonction publique (État) :*
 - payer les pensions à terme échu au sein des régimes de la SNCF et des IEG ;*
 - harmoniser les droits familiaux de retraite et les pensions de réversion des agents des trois régimes spéciaux et ceux des fonctionnaires ;*
 - aligner les minima de pensions des trois régimes sur la fonction publique et adopter les textes d'application de la mise sous condition de ressources (total des pensions personnelles) de ces minima et du principe de subsidiarité (avoir liquidé tous ses droits à retraite).*
- 8. réexaminer systématiquement les critères, les métiers et les fonctions au sein de ces métiers justifiant un départ précoce à la retraite (État, entreprises).*

Dans la perspective de la mise en place d'un système universel de retraites, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 9. financer les droits spécifiques futurs qui feraient l'objet d'une demande de maintien (État, entreprises) :*
 - soit par des taux de cotisation plus élevés ouvrant des droits supplémentaires au sein du système universel ;*
 - soit par des cotisations spécifiques dans le cadre de régimes supplémentaires d'entreprise.*
- 10. identifier précisément ceux des droits spécifiques passés et non encore liquidés qui seraient repris dans le cadre du système universel ainsi que leurs modalités de financement (État, entreprises).*

Conclusion générale

Assis sur une construction juridique qui date de la création de la Sécurité sociale, les régimes spéciaux ont été initialement conçus pour préserver des avantages que le régime général naissant n'était pas en mesure d'accorder. Le maintien de fortes spécificités est resté au cœur du fonctionnement de ces régimes. La situation a été renforcée, dans le cas des IEG, de la RATP et de la SNCF, par une longue tradition historique et par le fait que les affiliés sont des personnels sous statut travaillant dans des entreprises stratégiques pour l'économie nationale. Les nombreuses réformes des retraites destinées à réduire les problèmes de financement liés aux déséquilibres démographiques ont tardé à concerner ces régimes et, lorsque des mesures ont été décidées, leur mise en œuvre, non achevée à ce jour, a été très progressive et a permis de conserver de nombreuses spécificités, globalement plus favorables que les règles du régime général ou celles appliquées dans la fonction publique. Il subsiste notamment des écarts d'âge de départ à la retraite, qui ne reflètent pas des différences manifestes d'espérance de vie à 60 ans.

Plusieurs facteurs rendent aujourd'hui nécessaire une évolution. Les premiers sont d'ordre économique. Anciennement en situation de monopole, les grandes entreprises concernées sont déjà ou seront toutes à assez brève échéance concernées par l'arrivée de concurrents dans leur secteur d'activité. Même si des accords de branches peuvent être négociés, il n'est pas avéré que la compétitivité de ces entreprises, aujourd'hui fragiles, puisse être préservée en maintenant à l'identique un système de retraite particulièrement favorable. En outre, le financement par le budget de l'État, actuellement d'un niveau élevé, risque de trouver ses limites dans le cadre des contraintes budgétaires actuelles et futures. Enfin, la persistance, au sein de la sphère publique, d'avantages financés en partie par le budget de l'État ou les consommateurs, contrevient au principe d'équité et poserait un problème d'acceptabilité par le reste de la communauté nationale.

À cet égard, quelles que soient les modalités de réforme mises en œuvre par les pouvoirs publics, les transformations doivent permettre d'atteindre trois objectifs. Le premier est de parachever l'alignement des règles applicables sur celles en vigueur dans la fonction publique, ce qui était l'objectif, loin d'être atteint, de la réforme de 2008. Le maintien de certains droits non contributifs (départs précoces) paraît difficilement justifiable dans cette perspective, de même que les avantages en nature, bien qu'en dehors du périmètre des retraites. Le deuxième objectif porte sur la transparence des financements, avec la nécessité d'une identification précise et documentée à la fois des coûts des droits spécifiques et des ressources destinées à les financer. Enfin, les caisses de retraite, appelées à jouer un rôle, au moins dans une période de transition, doivent renforcer leur efficacité – c'est le troisième objectif.

Dans l'hypothèse d'une réforme systémique des retraites, des choix devront être effectués et porter sur deux questions majeures. La première concerne la nature et l'étendue des éventuels particularismes devant et pouvant être maintenus, y compris durant la période de transition. Ce sujet doit être examiné à la lumière de la soutenabilité des enjeux financiers pour les entreprises,

en très grande partie publiques, et au regard de l'équité entre salariés et avec les autres agents publics. La deuxième question, liée à la première, porte sur les modalités de financement des dispositions qui s'écarteraient du droit commun tel qu'institué par le système universel. La mise en place de dispositifs publics particuliers au sein du système universel ou de dispositifs complémentaires ne doit être envisagée que si les financements, pour l'avenir, sont assurés par les salariés et les entreprises.

Liste des abréviations

AGFF	Association pour la gestion du fonds de financement
AGIRC	Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres (AGIRC-ARRCO à compter du 1 ^{er} janvier 2019)
ARRCO	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO à compter du 1 ^{er} janvier 2019)
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNIEG.....	Caisse nationale des industries électriques et gazières
CRP RATP	Caisse de retraites du personnel de la RATP
CPRP SNCF ..	Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF
CTA.....	Contribution tarifaire d'activité
COR	Conseil d'orientation pour les retraites
ETP.....	Équivalent temps plein
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
IEG.....	Industries électriques et gazières
MSA.....	Mutualité sociale agricole
PERCO.....	Plan d'épargne pour la retraite collectif
PIB	Produit intérieur brut
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RCO	Régimes complémentaires obligatoires (AGIRC et ARRCO)
RGCU.....	Répertoire de gestion des carrières unique
SNCF.....	Société nationale des chemins de fer
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France (aujourd'hui Île-de-France Mobilités)
UCANSS.....	Union des caisses de Sécurité sociale

Annexes

Annexe n° 1 :	échange de courriers entre le Premier président et la présidente de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale	102
Annexe n° 2 :	les régimes spéciaux de retraite des IEG, de la RATP et de la SNCF en bref.....	106
Annexe n° 3 :	points de repère sur la situation des entreprises publiques.....	109
Annexe n° 4 :	méthodologie de calcul des différentes catégories de dépenses des régimes.....	111
Annexe n° 5 :	l'adossement des régimes des IEG aux régimes de salariés du secteur privé	123
Annexe n° 6 :	les limites de la prise en charge du coût du déséquilibre démographique des régimes spéciaux.....	130
Annexe n° 7 :	simulations sur le financement temporaire des régimes spéciaux dans l'hypothèse du passage à un système universel	135

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président et la présidente de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES
La Présidente

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le

Nos réf. : D 0161

Monsieur le Premier président,

En application de l'article LO 132-3-1 du code de la sécurité sociale, j'ai l'honneur de vous informer du souhait de la Commission des affaires sociales de pouvoir bénéficier du concours de la Cour des Comptes sur les sujets suivants :

- Les régimes spéciaux, étant entendu que la Commission n'attend pas de la Cour qu'elle traite de l'intégralité des régimes spéciaux, il n'est donc pas nécessaire de revenir sur les régimes spéciaux ayant fait l'objet de travaux de la Cour ou de traiter des « petits » régimes ;
- La lutte contre l'obésité.

Vous remerciant par avance de l'aide que la Cour des Comptes pourra apporter à notre Commission, je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Brigitte BOURGUIGNON

M. Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Cour des comptes

KCC D1804312 KZZ
14/12/2018

Le 14 DEC. 2018

Le Premier président

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 12 décembre dernier, vous m'avez fait part des demandes d'enquête de la commission des affaires sociales en application de l'article L. 132-3-1 du code des juridictions financières.

Je vous confirme que la sixième chambre de la Cour, présidée par M. Denis Morin, conduira les deux travaux que vous lui avez demandés, conformément au tableau ci-après.

Intitulé	Remise
Les régimes spéciaux de retraite	Avril 2019
La lutte contre l'obésité	Novembre 2019

Le président de la sixième chambre se tient à votre disposition afin de fixer le champ et l'approche retenus. Je vous propose que ces précisions fassent ensuite l'objet d'un échange de courriers entre nous.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute consid

Didier Migaud

Madame Brigitte Bourguignon
Présidente de la Commission
des affaires sociales
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Cour des comptes

KCC D1900493 KZ
13/02/2019

La Cour, le

13 FEV. 2019

Le Premier président

Madame la Présidente,

Par lettre du 11 décembre 2018, vous avez demandé, en application de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières, que la Cour procède à la réalisation d'une enquête sur les régimes spéciaux de retraite. Par courrier en date du 14 décembre dernier, je vous ai confirmé que la sixième chambre, présidée par M. Denis Morin, effectuerait cette enquête, dont le champ et l'approche seraient à préciser au cours d'une séance de travail.

Vous avez tenu une réunion de cadrage sur ce sujet le 16 janvier dernier, avec M. Denis Morin, président de la sixième chambre, Mme Martine Latare, conseillère maître, présidente de section, Mme Monique Saliou, conseillère maître et M. Yves Guégano, conseiller maître en service extraordinaire, rapporteurs de l'enquête¹.

Cette réunion a permis de préciser le périmètre et les objectifs de cette enquête.

S'agissant du périmètre, il a été convenu que les travaux porteraient sur les trois régimes de retraite d'entreprises les plus importants, les régimes de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières (IEG). Ces régimes ont, outre leur caractère emblématique, la particularité de concerner des entreprises, très majoritairement publiques, qui perdent progressivement leur situation de monopole.

L'enquête ne portera pas sur les régimes de retraite des fonctionnaires, qui ont fait l'objet d'un rapport thématique de la Cour en 2016, ni sur les autres régimes spéciaux au sens de l'article L.7711-1 du code de la sécurité sociale.

Madame Brigitte BourguignonPrésidente de la Commission des affaires sociales
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75007 Paris

¹ Avec MM. Arnaud Bontemps, auditeur, et Marco Geraci, vérificateur.

La Cour examinera les règles applicables aux trois régimes concernés et leurs conséquences sur la situation des assurés et sur les finances publiques au regard des objectifs de soutenabilité financière, de transparence et d'équité.

Cette approche conduira à établir un premier bilan des réformes déjà mises en œuvre (création des caisses autonomes, réformes de 2008, 2010 et 2014). La Cour s'attachera à mesurer le degré de convergence des règles des trois régimes spéciaux avec les régimes de la fonction publique et ceux des salariés du secteur privé, ainsi qu'à apprécier dans quelle mesure subsistent des particularités propres à ces régimes spéciaux.

La situation actuelle des retraités de ces régimes, par comparaison avec les retraités de la fonction publique et les retraités anciens salariés du secteur privé, sera également examinée, avec une attention particulière portée sur les âges de départ effectifs à la retraite et les montants des pensions.

La Cour analysera, en outre, les modalités de financement des trois régimes avec l'objectif d'identifier qui finance quel type de prestations (spécifiques ou non), entre les entreprises, les salariés et l'État, ainsi que d'en mesurer les effets pour les finances publiques. Le financement des déséquilibres démographiques sera examiné dans ce cadre. La Cour consacrera des développements à la qualité et au coût de la gestion des trois caisses autonomes.

Enfin, la Cour s'efforcera de dessiner les lignes d'évolution souhaitables de ces régimes spéciaux, en prenant en compte plusieurs scénarios, dont celui d'une réforme systémique débouchant sur un système universel en points.

La réunion du 16 janvier a permis de préciser le calendrier des travaux. Le rapport vous sera remis en juin 2019.

Les magistrats chargés de l'enquête vous rencontreront en avril 2019 pour un point d'étape.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considéra


Didier MIGAUD

Annexe n° 2 : les régimes spéciaux de retraite des IEG, de la RATP et de la SNCF en bref

1. Le régime de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP)

Pour leur retraite, les salariés de la RATP sont affiliés au régime spécial de la Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRP RATP). La Caisse est devenue le 26 décembre 2005 un organisme de sécurité sociale doté de la personnalité morale. La CRP RATP gère des fonds publics, autonome de l'entreprise RATP. Cet organisme dispose de près de 41 ETP et d'un budget de 5,8 M€ en 2017.

Les règles en matière de retraite résultent de la réforme des régimes spéciaux de 2008 et des transpositions des réformes des retraites de 2010 et 2014, qui conduisent à appliquer des règles identiques à celles du régime de la fonction publique avec un décalage temporel d'environ 4 ans et demi¹³⁴.

Le régime spécial de retraite de la RATP couvre les pensions servies aux anciens agents et à leurs conjoints survivants. En 2017, les retraités se composent d'environ 35 000 bénéficiaires d'une pension de droit direct et 11 000 bénéficiaires d'une pension de droit dérivé.

La CRP RATP verse les prestations de retraite du régime spécial, soit environ 1,1 milliards d'euros en 2017 (0,9 milliard d'euros au titre des pensions de droit direct et 0,2 milliard d'euros au titre des pensions de droit dérivé).

Les ressources du régime de retraite sont constituées en 2017 de 0,5 milliard d'euros de cotisations des salariés et de l'entreprise RATP – les cotisants au régime spécial de retraite représentent 42 500 personnes, dont 20 % de femmes – de transferts de compensation démographique¹³⁵ pour une part très modeste et d'une subvention d'équilibre versés par l'État de 0,6 milliard d'euros (57 % des ressources).

Les agents sont susceptibles de bénéficier d'une pension de retraite d'ancienneté (l'âge d'ouverture des droits était fixé aux 60 ans de l'agent pour les générations 1957 et antérieures ; elle sera fixée à 62 ans à partir de la génération 1962, selon un glissement progressif introduit par les réformes de 2010¹³⁶), d'une pension de réforme (inaptitude à tout emploi à la RATP) ou d'une pension pour départ anticipé (ex pension proportionnelle). Les personnes comptant moins d'un an de service au régime spécial bénéficient d'une pension servie selon les règles appliquées pour les salariés du secteur privé (pension dites de « coordination »).

L'âge moyen de départ à la retraite en 2017 est de 55,7 ans pour les hommes et de 55,5 ans pour les femmes (respectivement 61,5 ans et 62,0 ans pour les fonctionnaires civils de l'État).

¹³⁴ Il subsiste toutefois quelques règles spécifiques et les âges précoces d'ouverture des droits concernent des populations plus larges que dans les régimes de la fonction publique

¹³⁵ Transferts entre les régimes de base calculés sur la base des effectifs de retraités de 65 ans et plus.

¹³⁶ Cet âge de référence peut cependant être diminué selon plusieurs modalités en fonction de la durée d'assurance et du temps passé dans certains « métiers » (pour une anticipation maximale de 10 ans).

2. Le régime de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF)

Conformément à l'article L.711-1 du code de la Sécurité sociale, le régime spécial obligatoire du personnel de la SNCF est géré, depuis le 30 juin 2007¹³⁷, par la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF), organisme de sécurité sociale doté de la personnalité morale, autonome de l'entreprise SNCF. Cet organisme dispose de 830 ETP et d'un budget de 72 M€ pour l'ensemble de ses activités (retraites et prévoyance) en 2017.

Les règles en matière de retraite résultent de la réforme des régimes spéciaux de 2008 et des transpositions des réformes des retraites de 2010 et 2014, qui conduisent à appliquer des règles identiques à celles du régime de la fonction publique avec un décalage temporel d'environ 4 ans et demi¹³⁸.

Le régime spécial de retraite de la SNCF couvre les pensions servies aux anciens agents du cadre permanent de la SNCF (relevant du statut de la SNCF) et à leurs conjoints survivants. En 2017, les retraités se composent de près de 180 000 bénéficiaires d'une pension de droit direct et 90 000 bénéficiaires d'une pension de droit dérivé.

La CPRP SNCF verse les prestations de retraite et de prévoyance du régime spécial, soit environ 7 milliards d'euros annuels. En 2017, le régime spécial de retraite verse 5,3 milliards d'euros de prestations (4,4 milliards d'euros au titre des pensions de droit direct et 0,9 milliard d'euros au titre des pensions de droit dérivé).

Les ressources du régime de retraite sont constituées en 2017 de 1,9 milliards d'euros de cotisations des salariés et de l'entreprise SNCF – les cotisants au régime spécial de retraite représentent 144 000 personnes, dont 22 % de femmes – de transferts de compensation démographique¹³⁹ pour une part très modeste et d'une subvention d'équilibre versés par l'État de 3,3 milliards d'euros (63 % des ressources).

Les agents sont susceptibles de bénéficier d'une pension de retraite d'ancienneté (au moins 50 ans pour les agents de conduite ou 55 ans pour les autres agents, et plus de 25 années de services valables¹⁴⁰), d'une pension de réforme (inaptitude à tout emploi à la SNCF) ou d'une pension proportionnelle. Les personnes comptant moins d'un an de service à la CPRP SNCF bénéficient d'une pension servie selon les règles de salariés du secteur privé (pension dites de « coordination »).

L'âge moyen de départ à la retraite en 2017 est de 57,4 ans pour les hommes et de 57,6 ans pour les femmes (respectivement 61,5 ans et 62,0 ans pour les fonctionnaires civils de l'État).

¹³⁷ Décret n° 2007-730 du 7 mai 2007.

¹³⁸ Il subsiste toutefois quelques règles spécifiques et les âges précoces d'ouverture des droits concernent des populations plus larges que dans les régimes de la fonction publique.

¹³⁹ Transferts entre les régimes de base calculés sur la base des effectifs de retraités de 65 ans et plus.

¹⁴⁰ Ces valeurs sont progressivement portées à 52 ans et 27 ans pour les agents de conduite, et à 57 ans et 27 ans pour les autres agents.

3. Le régime de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG)

Les retraités et les agents statutaires des entreprises des Industries électriques et gazières (IEG) relèvent du seul régime spécial, légal et obligatoire, géré par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG). Cet organisme dispose de 173 ETP et d'un budget de 25,1 M€ en 2017.

Les conditions de détermination des droits à retraite sont fixées par l'annexe 3 du statut national du personnel des IEG qui a été profondément modifiée par la réforme des régimes spéciaux de retraite intervenue en 2008 et par les transpositions des réformes des retraites de 2010 et 2014, qui conduisent à appliquer des règles identiques à celles du régime de la fonction publique avec un décalage temporel d'environ 4 ans et demi¹⁴¹.

Le régime spécial de retraite de la CNIEG couvre les pensions servies aux anciens agents bénéficiant du statut national du personnel de ces industries et à leurs conjoints survivants. En 2017, les retraités se composent de près de 135 000 bénéficiaires d'une pension de droit direct et 40 000 bénéficiaires d'une pension de droit dérivé.

La CNIEG verse les prestations de retraite du régime spécial, soit environ 4,9 milliards d'euros annuels (4,3 milliards d'euros au titre des pensions de droit direct et 0,6 milliard d'euros au titre des pensions de droit dérivé).

Les ressources du régime de retraite sont constituées en 2017 de 3,5 milliards d'euros de cotisations des salariés et des entreprises de IEG – les cotisants au régime spécial de retraite représentent 140 900 personnes, dont 28 % de femmes – auxquelles s'ajoutent 1,4 milliards d'euros de ressources liées à la contribution tarifaire d'acheminement (CTA)¹⁴².

Les agents sont susceptibles de bénéficier d'une pension de retraite (l'âge d'ouverture des droits était fixé aux 60 ans de l'agent pour les générations 1957 et antérieures ; elle sera fixée à 62 ans à partir de la génération 1962, selon un glissement progressif introduit par les réformes de 2010¹⁴³), d'une pension d'invalidité (inaptitude à tout emploi au sein des IEG). Les personnes comptant moins d'un an de service au régime spécial voient leurs cotisations transférées aux régimes des salariés du secteur privé.

L'âge moyen de départ à la retraite en 2017 est de 58,4 ans pour les hommes et de 59,7 ans pour les femmes (respectivement 61,5 ans et 62 ans pour les fonctionnaires civils de l'État).

¹⁴¹ Il subsiste toutefois quelques règles spécifiques et les âges précoces d'ouverture des droits concernent des populations plus larges que dans les régimes de la fonction publique.

¹⁴² Auxquels s'ajoutent 73 M€ de déficit pour l'année 2017, soit 1,5 Md€ de dépenses financées. Ces dépenses correspondent à la part des prestations du régime spécial de retraite relative aux « droits spécifiques ante 2005 » afférents aux activités régulées, c'est-à-dire les activités de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel.

¹⁴³ Cet âge de référence peut cependant être diminué, à 55 ans – 57 ans à terme –, selon plusieurs modalités en fonction de la durée d'assurance et du temps passé dans certaines catégories (quinze ans de services effectifs actifs et militaires, ou au moins dix ans de services insalubres).

Annexe n° 3 : points de repère sur la situation des entreprises publiques

1. Le groupe RATP

1.1 Présentation générale

Le groupe RATP est chapeauté par l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) RATP, personne morale de droit public dont la tutelle de l'État est exercée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de la Transition écologique et solidaire. C'est l'EPIC qui exploite les réseaux de transport en Île-de-France. Pour intervenir sur des marchés concurrentiels ou qui sortent de sa mission de service public, l'EPIC RATP a créé plusieurs filiales, pour former le groupe RATP.

En 2017, l'EPIC RATP a dégagé un chiffre d'affaires de 4,7 Md€ (5,5 Md€ pour le groupe), en hausse de 1,4 % par rapport à 2016. Son endettement financier net au 31 décembre 2017 était de 5,2 Md€. Les effectifs de l'EPIC RATP s'élevaient à 44 054 au 31 décembre 2017 (57 326 pour le groupe).

1.2 Évolution de la situation

Le groupe transporte 16 millions de voyageurs quotidiens dans le monde dont plus de 9 millions en Île-de-France.

Depuis plusieurs années, l'EPIC dégage régulièrement un résultat d'exploitation significatif qui lui a permis :

- d'autofinancer une grande partie des investissements. En 2017, sur les 1,6 Md€ d'investissements réalisés en Île-de-France (720 M€ pour la modernisation du réseau et l'entretien des infrastructures, 700 M€ pour le prolongement des lignes de métro et de tramway et 140 M€ pour la modernisation des espaces et de l'information voyageurs), la RATP en a financé 861 sur fonds propres ;
- de maîtriser son endettement. Le ratio dette nette/capitaux propres est ainsi passé de 2,17 en 2009 à seulement 1,14 en 2017.

2. Le groupe SNCF

2.1. Présentation générale

Le groupe SNCF est composé des trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) : SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités, qui forment la Société nationale des chemins de fer français, et de l'ensemble de leurs filiales de droit privé. L'EPIC SNCF prend en charge le pilotage global du Groupe, l'EPIC SNCF Réseau gère, exploite et développe le réseau ferré français, enfin l'EPIC SNCF Mobilités est chargé du transport de voyageurs et de marchandises ainsi que de rénover et développer les 3 000 gares ferroviaires du réseau.

En 2017, le groupe SNCF a dégagé un chiffre d'affaires de 33,5 Md€, en hausse de 3,8 % par rapport à 2016. Son endettement financier net au 31 décembre 2017 était de 54,5 Md€, dont 46,6 Md€ pour SNCF Réseau et 7,9 Md€ pour SNCF Mobilités. Les effectifs des trois EPIC s'élevaient à 147 615 au 31 décembre 2017 (environ 270 000 avec les filiales).

2.2. *Évolution de la situation*

Le groupe a nettement amélioré sa situation économique en 2017, avec une activité en nette hausse après une année 2016 difficile marquée par de fortes grèves.

Cependant, le résultat du groupe est marqué par :

- de bons résultats à SNCF Mobilités porté par une hausse de l'activité voyageurs tant sur le service commercial (TGV) que sur le service conventionné (TER, Transilien et Intercités) ;
- des résultats plus mitigés à SNCF Réseau malgré la hausse de l'activité, du fait de la difficulté à maîtriser la hausse des coûts. SNCF Réseau, avec un programme d'investissements de renouvellement et de développement toujours très important, se retrouve conduit à aggraver son endettement.

3. Le groupe EDF

3.1. *Présentation générale*

Par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004, EDF, EPIC, a été transformé en société anonyme. Selon la loi, l'État doit détenir au moins 70 % du capital social d'EDF ; il en détenait 83,7 % au 31 décembre 2018. EDF constitue un groupe avec de nombreuses filiales. En particulier, l'activité de distribution est assurée par Enedis, société issue de la filialisation des activités de distribution depuis le 1^{er} janvier 2008 (ERDF devenue Enedis). Leader mondial des énergies bas carbone, le groupe EDF rassemble tous les métiers de la production, du commerce et des réseaux d'électricité. Il est présent dans 22 pays et réalise un tiers de son chiffre d'affaires hors de France, principalement en Europe (Royaume-Uni, Belgique, Italie).

En 2017, le groupe EDF a dégagé un chiffre d'affaires de 69,6 Md€, en baisse de 1 % par rapport à 2016. Les effectifs du groupe s'élevaient à 152 033 au 31 décembre 2017, dont 66 679 à EDF SA et 38 888 à Enedis qui relèvent de façon majoritaire du statut des industries électriques et gazières (IEG) – sur un nombre total de salariés relevant de la branche des IEG, toutes entreprises confondues, de 139 773.

3.2. *Évolution de la situation*

Le marché de l'électricité a connu, depuis le 1^{er} janvier 2016, une étape supplémentaire de libéralisation avec la fin des tarifs régulés « jaune » et « vert ». Dans ce contexte plus concurrentiel, EDF a perdu près de 100 000 clients chaque mois en moyenne au cours de l'année 2017, et a subi la baisse des prix apparue fin 2015 sur le marché de gros de l'électricité.

La situation financière du groupe s'en ressent : après une augmentation de 10 % entre 2012 et 2015, l'excédent brut d'exploitation a baissé de 22 % entre 2015 et 2017. Parallèlement, l'endettement financier net s'est élevé en 2017 à 33 Md€ tandis que les flux de trésorerie restent négatifs, notamment en raison d'investissements élevés.

L'entreprise a mis en place des mesures de redressement à partir de 2016. Elle prévoit notamment de réduire les charges opérationnelles de 1 Md€ à l'horizon 2019 par rapport à 2015, la cession d'au moins 10 Md€ d'actifs d'ici 2020 et une baisse des investissements nets. L'État a soutenu ces efforts en participant à l'augmentation de capital lancée en 2017 à hauteur de 3 Md€.

Annexe n° 4 : méthodologie de calcul des différentes catégories de dépenses des régimes

Le montant des différentes catégories de dépenses des régimes spéciaux de retraite a été estimé par la Cour sur le fondement des estimations des droits spécifiques précédemment réalisées au sein de chaque régime (pour la SNCF et pour les IEG), sur les répartitions des différentes sources de financement pour les IEG, ainsi que sur les données générales des régimes lorsqu'aucune source précise n'était disponible (dans le cas du régime de la RATP notamment). Ils ont été calculés, pour chaque régime, sur l'année 2017. Ils sont synthétisés dans des schémas présentant, pour chaque catégorie de dépenses et pour chaque régime, une aire à l'échelle des montants financiers en jeu.

1. Cadre théorique des estimations

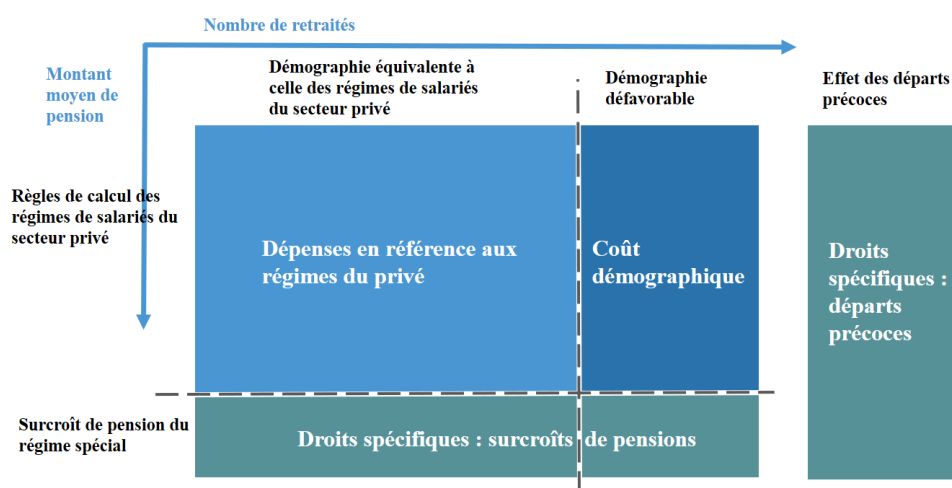
Les différentes catégories de dépenses ont été estimées par rapport au cadre théorique tiré de leurs schémas de financement et présenté *supra* (cf. chapitre III, II, A, 1, a)), qui permet de comparer ces dépenses avec celles des régimes de salariés du secteur privé. Ainsi sont distinguées :

- 1) les dépenses en référence aux régimes du privé. On considère comme telles les pensions qui auraient été payées si les retraités du régime spécial (i) avaient été affiliés aux régimes des salariés du secteur privé, (ii) avaient eu la même carrière que celle qu'ils ont eue effectivement au sein du régime spécial (et en particulier étaient partis à la retraite avec la même durée de cotisation) et (iii) avaient la même structure démographique que la population des salariés du secteur privé ;
- 2) les coûts liés aux déséquilibres démographiques, résultant du fait que la démographie de chacun des régimes est plus défavorable que celle du régime général, indépendamment des règles de départ anticipé. Cette démographie défavorable recouvre à la fois un nombre de retraités supérieur, mais également des durées cotisées dans le régime supérieures, qui augmentent, toutes choses égales par ailleurs, le montant total des pensions versées par le régime ;
- 3) les droits spécifiques du régime spécial. Ceux-ci recouvrent les dépenses liées aux règles de départ en retraite et de calcul des pensions du régime spécial plus favorables que celles des régimes de salariés du secteur privé. Chaque année, ils correspondent
 - a. aux pensions pour départ anticipé, versées aux agents à la retraite mais qui ne le seraient pas s'ils étaient assurés du régime général ;
 - b. au surcroît de pension, par rapport aux règles des régimes des salariés du secteur privé, versé aux autres agents à la retraite. Ce surcroît de pensions est cependant évalué, dans les régimes de la SNCF et des IEG, en retranchant un effet dit « de durée de carrière ». Un retraité du régime spécial qui a bénéficié d'un départ anticipé spécifique à son régime aurait dû, s'il avait été affilié au régime général, reporter son départ à la retraite et aurait ainsi probablement accumulé des droits qui auraient augmenté sa pension. Cet effet de durée de la carrière est déduit du

surcoût du régime spécial¹⁴⁴. Le coût correspondant a été représenté au sein des dépenses en référence aux régimes du privé du fait de l'impossibilité d'en estimer le montant avec les données disponibles.

Dépenses en référence aux régimes du privé (1), coûts des déséquilibres démographiques (2) et effet de durée de carrière constituent au total les pensions qui auraient été versées en application des règles des régimes de salariés du secteur privé. En y ajoutant le coût des droits spécifiques du régime spécial (3), cette décomposition peut être représentée sous forme graphique.

Schéma n° 5 : Représentation graphique des différentes catégories de dépenses d'un régime spécial pour une année donnée



Source : Cour des comptes

Ce graphique représente les dépenses de chaque régime selon deux axes, et en deux blocs.

L'axe des ordonnées représente le montant moyen de pension et l'axe des abscisses représente le nombre de retraités du régime. L'aire totale des deux cadres représente ainsi les dépenses totales de pension (nombre de retraités * montant moyen de pension).

Le premier bloc représente les pensions hors départs précoces. Pour ce bloc, l'axe des ordonnées est composé :

- du montant en référence aux régimes de salariés du secteur privé (régime général et régimes complémentaires obligatoire) avec, dans le cas d'un départ anticipé, des carrières dont le prolongement a été simulé selon des conventions propres à chaque régime ;
- et du surcroît de pension (droits spécifiques).

¹⁴⁴ Il n'a cependant pas été possible de calculer cet effet de durée de carrière pour les régimes en question.

Pour ce même bloc, l'axe des abscisses (nombre de retraités du régime) est composé :

- d'un nombre de retraités équivalent à celui du régime général¹⁴⁵ ;
- et d'un nombre excédentaire (coût démographique) dû à une population plus âgée ainsi qu'à des durées de cotisations plus élevées.

Les retraités en départ précoce pendant l'année d'observation sont représentés dans un second cadre : la pension moyenne qui leur est versée ne peut en effet être comparée avec une pensions qui aurait été versée selon les règles des régimes de salariés du secteur privé puisque dans ces derniers ces personnes seraient, par définition, toujours en activité. Ne peuvent donc être identifiés ni effet de durée de carrière, ni surcroît de pension.

2. Pour le régime de la SNCF

2.1. L'estimation du montant des droits spécifiques

En 2011, un rapport du CGEfi a procédé à l'estimation du montant du taux T2 des cotisations patronales du régime de la SNCF. Ce rapport se fonde sur une maquette de calcul des droits spécifiques de chaque agent ainsi que du manque à gagner de cotisations, qui a été réalisée à partir de cas-types représentatifs d'agents selon leur génération, leur âge de départ effectif et leur profil de carrière.

Il a permis d'estimer, selon différents scénarios de réforme du régime, un montant de dépenses totales de pensions par année ainsi que le montant que représenterait chaque catégorie de droits spécifiques parmi ces dépenses. Bien que ce rapport date de 2011 et que certaines de ses hypothèses ou résultats pourraient avantageusement être révisés, la Cour n'a pas pu disposer d'un modèle aussi sophistiqué pour l'étude des droits spécifiques du régime. Les estimations du montant des droits spécifiques (départs précoces et surcroît de pension) présentées dans le rapport reprennent donc les résultats du CGEfi tenant compte de la réforme du régime spécial de 2008¹⁴⁶, soit 580 M€ pour les départs précoces et 380 M€ pour le surcroît de pensions en 2017.

¹⁴⁵ La référence prise a été celle du régime général pour les régimes RATP et SNCF, et la somme pondérée par le montant de pension (selon le mécanisme d'adossement) des régimes général, AGIRC et ARRCO pour le régime des IEG.

¹⁴⁶ Deux variantes avaient été présentées par le rapport de 2011 pour l'estimation des droits selon les comportements de départ des agents à la suite de la réforme de 2008. Ces deux variantes donnaient des résultats extrêmement proches jusqu'en 2020 (les droits spécifiques représentaient respectivement 959 et 944 M€ pour l'année 2017). Le scénario retenu par la Cour est le scénario « central » du CGEfi, postulant que les agents souhaitent en moyenne maintenir le taux de liquidation de leur pension (hors majorations) au niveau de 2009, soit 68 %. La variante, non retenue, aurait conduit à une augmentation des droits spécifiques sur toute la période post-2020.

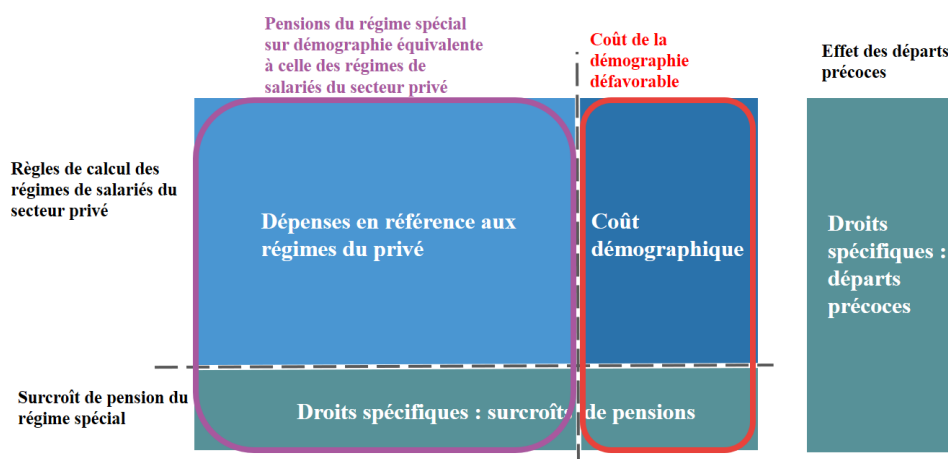
L'effet de durée de carrière a bien été retranché, par ces études, du coût des droits spécifiques du régime. Il n'a pas donné lieu à une évaluation en tant que tel. Le montant du manque à gagner de cotisations correspondant aux départs précoces a, en revanche, été estimé¹⁴⁷.

2.2. L'estimation des coûts démographiques

Le montant des coûts démographiques du régime de la SNCF a été estimé par la Cour uniquement sur le fondement de données agrégées. Les calculs ont visé à estimer le montant des dépenses de pension qui aurait été payé dans l'hypothèse où, d'une part, le nombre de retraités de droit direct du régime spécial aurait été celui du régime général et, d'autre part, où ces retraités auraient connu une durée de carrière identique à celle du régime général. Les différences de répartition de ces deux populations entre les différentes catégories professionnelles n'ont pas pu être retraitées (données indisponibles) pas plus que n'ont pu l'être les proportions variables de pensions de réversion dans le régime spécial et dans les régimes de salariés du secteur privé.

Le coût d'une démographie défavorable, effet de carrière et surcroît de pension compris, est considéré comme la différence entre le montant total des pensions d'un côté et le coût des départs précoces et le montant des pensions qui auraient été payées sur une démographie équivalente à celle des régimes de salariés du secteur privé de l'autre.

Schéma n° 6 : Agrégats intermédiaires utilisés pour calculer le coût démographique



Source : Cour des comptes.

¹⁴⁷ Une correspondance exacte entre l'effet de durée de carrière et le manque à gagner de cotisations serait très improbable : le premier est en effet calculé sur tous les retraités hors départs précoces, tandis que le second l'est sur les seuls retraités ayant bénéficié de départs précoces et qui ne seraient pas encore à la retraite au régime général. Identifier de manière distincte l'effet de durée de carrière permet de mettre en évidence ce coût particulier – mais jamais évalué – que représente l'écart probable entre l'effet de durée de carrière et le manque à gagner de cotisation, coût financé par la subvention d'équilibre dans le cas du régime de la SNCF, et par les régimes de salariés du secteur privé dans le cas du régime des IEG.

Autrement formulé :

$$\begin{aligned} & \text{Coût de la démographie défavorable} \\ & = \text{Dépenses totales} - \text{coût des départs précoces} \\ & - \text{Pensions RS sur démographie équivalente RG} \end{aligned}$$

Le montant total des pensions étant connu et le coût des départs précoces ayant été estimé par le CGEfi, l'estimation du coût de la démographie défavorable revient à celle du montant des pensions du régime spécial sur une démographie équivalente à celle des régimes de salariés du régime général.

Ce montant a été estimé à partir du montant des pensions du régime spécial (Pensions RS), montant retraité, en premier lieu, de l'effet d'une démographie défavorable, au sens d'un nombre excédentaire de retraités¹⁴⁸. Le retraitement de l'effet démographique a consisté à calculer le nombre de « retraités corrigés » (R corrigés RS équivalent RG) qu'aurait connu le régime spécial si, avec le même nombre de cotisants, son rapport démographique corrigé¹⁴⁹ était égal à celui du régime général. Ainsi :

$$R \text{ corrigé RS équivalent RG} = \frac{\text{Cotisants RS}}{\text{Rapport démographique corrigé RG}}$$

Le montant de pensions du régime spécial a été retraité, en second lieu, de durées de carrière plus longues au sein du régime spécial – et ce malgré les départs anticipés – en raison de trajectoires professionnelles plus souvent développées en interne du groupe SNCF¹⁵⁰. Ces carrières plus longues influent en effet sur le montant des pensions versées par retraité, et donc sur l'estimation du coût des pensions pour un même nombre de retraités.

Au total, on a donc :

$$\begin{aligned} & \text{Pensions RS sur démographie équivalente au RG} \\ & = \text{Pensions RS} * \frac{R \text{ corrigés RS équivalent RG}}{\text{Retraités corrigés RS}} * \frac{\text{Durée de cotisation RG}}{\text{Durée de cotisation RS}} \end{aligned}$$

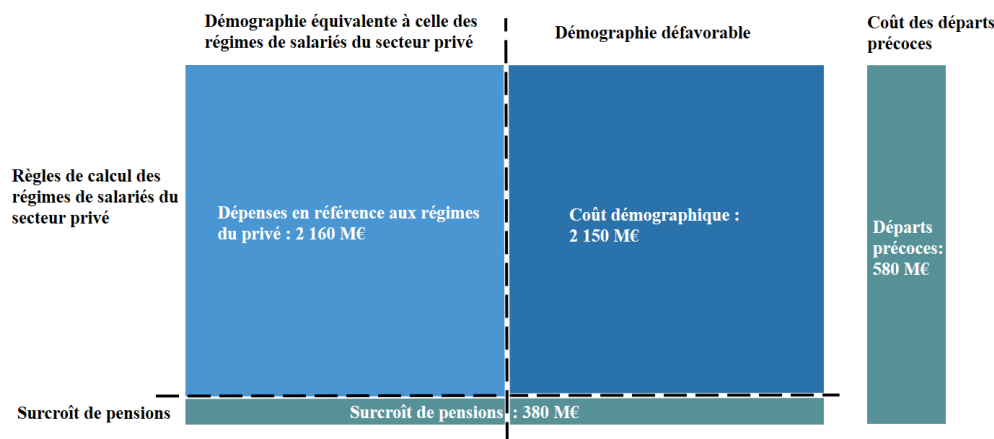
Ces calculs successifs conduisent à estimer le coût des pensions du régime spécial sur une démographie équivalente à celle du régime général à 2,4 Md€ en 2017, qui se trouve être égal au montant des dépenses versées sur une démographie défavorable (2,4 Md€ également), pour le total des droits directs et des droits dérivés. Il convient d'y retrancher le montant du surcroît de pensions du régime spécial afin d'estimer les différentes catégories de dépense du régime spécial de la SNCF.

¹⁴⁸ Une méthode plus précise, mais nécessitant plus de données, aurait pu conduire, pour cette première étape du calcul, à rapporter le montant des pensions de droit direct au nombre de retraités de droit direct et le montant des pensions de droit dérivé au nombre de bénéficiaires d'une pension de réversion.

¹⁴⁹ Le rapport démographique corrigé désigne le ratio « cotisants / (retraités de droit direct + retraités de droit dérivé/2) » d'un régime.

¹⁵⁰ DREES, *Les retraités et les retraites*, édition 2018, fiche n°4, données actualisées d'après l'échantillon inter-régimes 2012. La durée de cotisation des retraités actuels de chaque régime a été estimée par le ratio « effectifs de droit direct en équivalent carrières complètes / effectifs de droit direct en nombre de personnes physiques ».

Schéma n° 7 : répartition des différentes catégories de coûts au sein du régime de la SNCF



Source : Cour des comptes.

2.3. Conventions retenues pour l'affectation des recettes

Les recettes issues des cotisations salariales et du taux des cotisations patronales T1 étant calculées sur les règles des régimes de salariés du secteur privé, elles ont été considérées comme finançant les prestations équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé et sur une démographie équivalente.

Les recettes issues du taux des cotisations patronales T2 ont été considérées comme réparties de manière proportionnelle entre les trois catégories de coûts que celui-ci est réputé couvrir, à savoir les départs précoces, le surcroît de pension et le manque à gagner de cotisations. Le périmètre retenu a été celui de la population totale du régime, et donc du total de ces trois surcoûts. Retenir une hypothèse de population « normalisée », soit similaire à celle des régimes de salariés du secteur privé, n'entraînerait de modifications qu'à la marge de l'affectation des recettes aux différentes sources de dépenses et, en tout état de cause, ne modifierait pas les montants en cause – les proportions des différents coûts restant identiques.

La subvention d'équilibre a été répartie de manière à compléter les autres sources de dépenses du régime.

3. Pour le régime de la RATP

3.1. L'estimation du montant des droits spécifiques

Le montant des droits spécifiques de la RATP n'a, à ce jour, fait l'objet d'aucune estimation. Dès lors, il n'a pas été possible de calculer le montant du surcroît de pensions du régime spécial, ce calcul nécessitant des comparaisons fines avec les montants de pensions qui auraient été servis par les régimes de salariés du secteur privé.

Le montant des pensions versées en vertu des règles de départ précoce à la retraite peut lui être approché grâce à la pyramide des âges du régime. On peut en effet considérer que les assurés du régime spécial âgés de moins de 60 ans et actuellement retraités de droit direct ne pourraient être retraités au sein des régimes de salariés du secteur privé – ils n'auraient pas

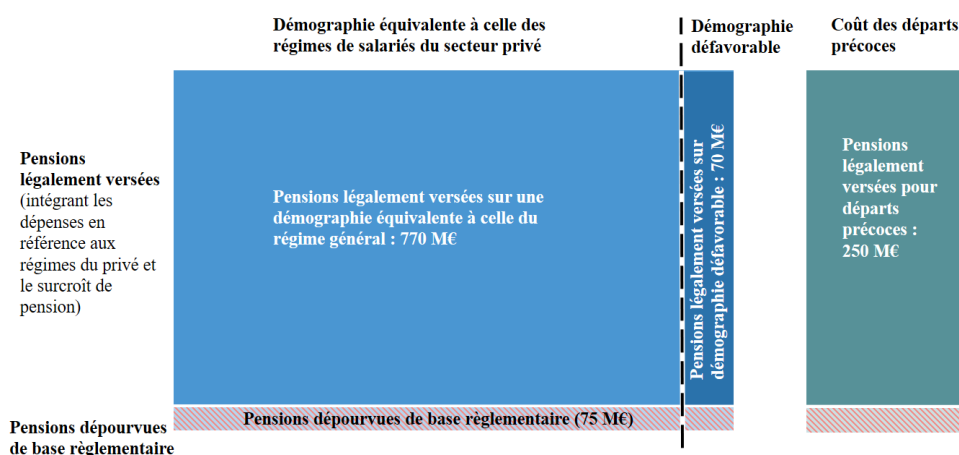
atteint l'âge légal de départ – hors départs anticipés pour carrière longue notamment¹⁵¹. Les pensions qui leur sont versées peuvent donc être considérées comme des droits spécifiques liés aux départs précoces. Le montant de ces pensions peut être estimé en rapportant le nombre de ces départs précoces au montant moyen des pensions de droit direct du régime spécial¹⁵². On peut ainsi considérer que le coût des départs précoces au sein du régime de la RATP s'élevait, en 2017, autour de 260 M€.

3.2. L'estimation des coûts démographiques

Le montant des coûts démographiques du régime de la RATP a été estimé par la Cour sur les mêmes fondements que pour le régime de la SNCF, et suivant une méthodologie identique (cf. *supra*).

Ces calculs successifs conduisent à estimer le coût des pensions du régime spécial sur une démographie équivalente à celle du régime général à 820 M€ en 2017, contre seulement 80 M€ de dépenses versées sur une démographie défavorable, droits directs et droits dérivés confondus. Le montant du surcroît de pensions du régime spécial n'ayant pu être estimé, il ne peut être retranché. Le montant des pensions dépourvues de base réglementaire (75 M€) peut cependant l'être, au *pro rata* des dépenses de chaque catégorie.

Schéma n° 8 : répartition des différentes catégories de coûts au sein du régime de la RATP



Source : Cour des comptes.

¹⁵¹ D'après la pyramide des âges du régime, 9 107 retraités de droit direct étaient âgés de moins de 60 ans au 31 décembre 2017. La pension annuelle moyenne de droit direct s'élevait, la même année, à 28 780 €. Le nombre des pensions de réforme (73 en moyenne par an depuis 2007) a été considéré comme négligeable ; en tout état de cause, leur nombre est *a minima* compensé par l'exclusion des retraités de 60 à 62 ans (données indisponibles) du nombre des départs précoces.

¹⁵² Les données collectées par la Cour mettent en évidence le fait que, *a minima* pour les agents partis à la retraite entre 2007-2017, il n'y a pas de différence significative de pension moyenne entre ceux partis à 60 ans et ceux qui ont bénéficié de départs précoces (50 ou 55 ans).

3.3. Conventions retenues pour l'affectation des recettes

Les recettes issues des cotisations salariales et des cotisations patronales étant calculées sur les règles des régimes de salariés du secteur privé, elles ont été considérées comme finançant les prestations équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé et sur une démographie équivalente.

La subvention d'équilibre a été répartie de manière à compléter les autres sources de dépenses du régime.

4. Pour le régime des IEG

La méthodologie employée pour estimer les coûts, au sein du régime des IEG, diffère substantiellement de celle utilisée pour les deux autres régimes. En effet, le système d'adossment repose sur l'estimation fine du montant de pension qui aurait été versé dans les régimes de salariés du secteur privé¹⁵³ et il est conçu de manière à neutraliser les différences de rapport de charges entre les régimes : le calcul à partir des flux financiers de l'adossment apparaît ainsi plus robuste.

Le système d'adossment est présenté en détail en annexe n° 4.

4.1. L'estimation des coûts démographiques

L'adossment du régime des IEG aux régimes de salariés du secteur privé a été réalisé selon un schéma différent dans le cas du régime général (CNAV) et dans le cas des régimes complémentaires obligatoires (AGIRC-ARRCO).

Dans le cas du régime général, la CNAV verse à la CNIEG des prestations équivalentes à celles qu'auraient perçues les assurés dans le cadre du régime général. Les retraités en départ précoce (ou « préretraités » au sens de l'adossment), c'est-à-dire n'ayant pas atteint les conditions du taux plein au régime général, ne donnent pas lieu au versement de ces financements par la CNAV. Ces prestations CNAV couvrent donc à la fois la démographie équivalente à celle du régime général et la démographie défavorable du régime, mais non les départs précoces. Leur montant s'élevait à 1 665 M€ en 2017.

La soulte, calculée au moment de l'adossment, doit compenser le différentiel de rapport de charges entre le régime spécial et le régime général sur une période de 25 ans. Les rapports au Parlement de 2010 et 2014 estiment que cette soulte a été correctement calibrée : elle doit donc financer, sur 25 ans, les coûts démographiques du régime.

Cette soulte est composée de deux versements distincts : un versement unique (3,1 Md€) en 2004 au Fonds de réserve pour les retraites (FRR), et un versement régulier sur 20 ans, par le biais de la CTA (montant total de 4,6 Md€ 2005). Estimer le coût démographique du régime des IEG sur la fraction CNAV pour une année donnée nécessite cependant de rapporter ce total à un montant annuel. Ce calcul a été effectué par la Commission des comptes de la sécurité

¹⁵³ Si cette estimation ne prend pas en compte les critères les plus complexes du calcul des pensions des régimes de salariés du secteur privé, elle repose néanmoins sur des estimations individuelles très proches de la réalité des paramètres de liquidation de ces régimes.

sociale¹⁵⁴, qui considère que si aucune somme n'avait été versée au FRR, le montant annuel d'une soulte versée sur 25 ans aurait été de 405 M€ (en euros 2005)¹⁵⁵. En appliquant à ce montant les données d'inflation constatée depuis 2005, on peut estimer le coût démographique annuel moyen du régime des IEG sur sa part CNAV, soit 475 M€ en 2017.

Dans le cas des régimes complémentaires obligatoires (AGIRC-ARRCO), les prestations équivalentes à celles de l'AGIRC et de l'ARRCO ne sont pas versées intégralement au régime des IEG, mais doivent être complétées par des financements supplémentaires destinés aux droits spécifiques du régime (soulte implicite, soit une fraction de la CTA et deux taux de cotisations patronales supplémentaires, cf. annexe n°4). Ici encore, les départs précoces ne sont pas pris en compte dans ce schéma de financement (cf. *supra*).

Les pensions équivalentes à celles qu'auraient versées les régimes complémentaires obligatoires ont été calculées à partir des comptes de la caisse. Ceux-ci retracent annuellement les droits passés avant abattement, pour chaque régime complémentaire obligatoire. En multipliant ces montants par l'inverse du taux de validation retenu lors de l'adossment et en y ajoutant le montant des droits futurs, on retrouve en effet les droits avant adossment, soit, en 2017, 1 041 M€ au titre de l'ARRCO et 432 M€ au titre de l'AGIRC. Le montant de la soulte implicite versée par le régime des IEG est la différence entre les droits totaux qu'auraient versé l'AGIRC et l'ARRCO sans abattement des droits et le montant effectivement versé par les régimes complémentaires obligatoires à la CNIEG¹⁵⁶. En 2017, elle s'élevait à 390 M€ pour l'ARRCO et à 10 M€ pour l'AGIRC.

Les travaux de la Cour mettent cependant en évidence le fait que ces soultes implicites ne correspondent pas au différentiel réel de rapport de charges entre le régime des IEG et l'AGIRC-ARRCO, notamment du fait du plafonnement des taux d'abattement stipulé dans les conventions d'adossment (cf. annexe n° 4). À la différence de la soulte versée dans le cas du régime général, elles ne peuvent donc être retenues pour estimer précisément le coût démographique du régime. Les rapports rendus au Parlement en 2010 et en 2015 donnent une estimation révisée de ces taux d'abattement, sans tenir compte du plafonnement : l'utilisation de ces taux révisés permet une approche plus précise du coût démographique du régime. Avec

¹⁵⁴

http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/1_1_adossment_de_la_caisse_des_industries_electriques_et_gazieres_au_regime_general.pdf (dernière consultation le 4 février 2019).

¹⁵⁵ Actualisé au taux d'intérêt annuel de 2,5 %, ce montant serait équivalent aux 7,6 Md€ en euros 2005 de la soulte effectivement versée par les IEG. L'inflation n'est pas prise en compte dans ces calculs.

¹⁵⁶ Le montant qu'aurait versé l'AGIRC et l'ARRCO sans abattement des droits est obtenu en appliquant aux droits passés versés par la CNIEG l'inverse du taux de validation, afin de respecter la formule suivante :

Rapport de charges IEG en réglementation d'accueil

$$= \frac{\text{Somme des droits passés} * \text{taux de validation} + \text{somme des droits futurs des IEG}}{\text{somme des cotisations IEG}}$$

des taux de validation de 61 %¹⁵⁷ pour l'ARRCO et de 100 %¹⁵⁸ pour l'AGIRC, le coût démographique estimé pour 2017 s'élève à 370 M€ pour l'ARRCO, et serait nul pour l'AGIRC.

4.2. L'estimation des droits spécifiques

Les droits spécifiques du régime des IEG donnent lieu à des financements dédiés. Ces financements couvrent toutefois également les soultes implicites de l'AGIRC et de l'ARRCO, qui doivent être déduites afin de pouvoir calculer le montant total des droits spécifiques (départs précoces et surcroît de pension), soit 1 800 M€ en 2017.

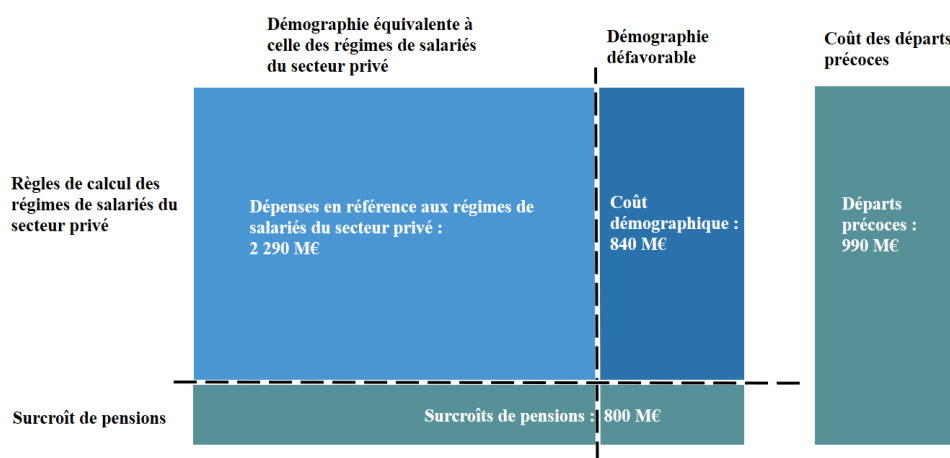
Le montant des départs précoces peut être approché avec une méthodologie similaire à celle appliquée dans le cas du régime de la RATP, mais avec des données plus précises. Parmi l'ensemble des retraités de droit direct, le mécanisme d'adossement permet en effet à la caisse de distinguer ceux qu'elle considère comme « préretraités », c'est-à-dire ceux dont le départ est effectué avant l'atteinte du taux plein au régime général. Le produit de ce nombre de départs précoces et de la pension moyenne de droit direct permet d'estimer le coût des départs précoces au sein du régime des IEG autour de 1 000 M€ en 2017. La différence entre le total des droits spécifiques et le coût de ces départs précoces permet d'estimer le montant 2017 du surcroît de pensions du régime spécial, de droit direct comme de droit dérivé, à 800 M€.

Pour une plus grande simplicité, le graphique ci-dessous agrège les différentes catégories de coût pour les trois régimes de salariés du secteur privé (CNAV, AGIRC et ARRCO).

¹⁵⁷ Les travaux présentés à l'annexe 4 conduisent à supposer que ce taux est sous-estimé (un rapport de charges plus favorable du régime des IEG conduirait à un taux de validation plus favorable pour le régime). En conséquence, le montant du coût démographique du régime des IEG serait, lui, surestimé. Une estimation plus exacte de ce taux de validation nécessiterait cependant une projection sur les données de l'ARRCO jusqu'en 2030, ce qui n'a pas été possible dans le cadre du présent rapport.

¹⁵⁸ Le taux estimé pour l'AGIRC par le rapport de 2015 s'élève à 161 %, le rapport démographique du régime spécial étant plus favorable que celui de l'AGIRC. Utiliser ce montant reviendrait cependant à calculer le montant de pensions qu'aurait payé l'AGIRC pour des cotisations similaires à celles versées par les IEG sur la part AGIRC, montant qui excéderait les pensions payées par le régime des IEG. Or on cherche ici à évaluer, parmi les pensions payées par le régime des IEG, les parts respectives de celles qui auraient été payées avec la démographie des régimes de salariés du secteur privé et de celles qui correspondent à une démographie défavorable. Sur la part AGIRC, la totalité des pensions payées par le régime des IEG aurait été payée avec la démographie des régimes de salariés du secteur privé, ce qui conduit à retenir un coût démographique nul, soit un taux de validation de 100 %. Retenir un taux supérieur reviendrait à considérer que la démographie favorable sur la part AGIRC pourrait « compenser » la démographie défavorable sur les parts CNAV et ARRCO, ce qui n'est pas le cas, dès lors que les pensions correspondantes ne sont pas versées.

Schéma n° 9 : répartition des différentes catégories de coûts au sein du régime des IEG



Source : Cour des comptes.

4.3. L'affectation des recettes

L'estimation du montant de chaque catégorie de coût pour le régime des IEG en 2017 ayant été effectuée à partir des recettes du régime, l'affectation de chacune d'entre elles aux différentes catégories de coût s'ensuit logiquement :

- les pensions équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé sur une démographie équivalente à celle de ces régimes sont financées par les cotisations calculées selon les règles de ces mêmes régimes. Celles-ci sont complétées par les cotisations relatives aux départs précoces, qui viennent en compensation des règles de départ anticipé du régime spécial¹⁵⁹ ;
- les pensions équivalentes à celles du régime général et des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO sur une démographie *défavorable* sont financées par les soultes – explicite ou implicites – de chaque régime. L'écart entre les prestations CNAV et les cotisations perçues devant être compensé par la soulte versée au FRR, il a été considéré comme finançant le déficit démographique du régime spécial. Les soultes implicites ont été réparties entre CTA et cotisations patronales supplémentaires au *prorata* de chacune de ces ressources pour le financement des droits spécifiques – soit 54 % pour la CTA et 46 % pour les cotisations patronales supplémentaires. Ces soultes implicites étant de fait sur-calibrées, une fraction d'entre elles finance également une partie des pensions équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé. Les excédents de cotisation sont conservés par l'AGIRC et l'ARRCO ;
- les droits spécifiques sont financés par leurs sources de financement dédiées, soit deux taux de cotisations patronales et une fraction de CTA (cf. annexe n°4). La répartition de ces ressources entre chaque catégorie de droits spécifiques (surcroît de pensions et départ

¹⁵⁹ La répartition des cotisations sur les actifs et des sur les départs précoces entre le financement des droits d'une part et les cotisations excédentaires AGIRC-ARRCO d'autre part ont été effectuées au prorata de la masse globale de ces deux types de cotisations.

précoces) a été présentée au *prorata* de chacune de ces ressources dans le financement total des droits spécifiques.

Pour une plus grande simplicité, l'ensemble des cotisations équivalentes à celles des salariés du secteur privé (CNAV, AGIRC, ARRCO, y compris les cotisations pour les préretraités) d'une part, l'ensemble des cotisations supplémentaires relatives aux droits spécifiques d'autre part, et les différentes fractions de CTA enfin, ont été présentées ensemble.

Annexe n° 5 : l'adossment des régimes des IEG aux régimes de salariés du secteur privé

L'adossment du régime des IEG aux régimes de salariés du secteur privé conduit à un circuit de financement du régime spécial particulièrement complexe. Ses principes généraux sont les suivants :

- les régimes des salariés du secteur privé versent à la CNIEG des prestations équivalentes à celles que les retraités du régime spécial auraient touchées s'ils étaient assujettis aux régimes des salariés du secteur privé – régime général (CNAV) et régimes complémentaires obligatoires (AGIRC et ARRCO) ;
- en contrepartie, la CNIEG reverse à ces régimes les cotisations correspondant à celles qui auraient été perçues sur le fondement des règles des régimes des salariés du secteur privé ;
- une compensation financière, appelée « soulte », est versée par les IEG aux régimes des salariés du secteur privé afin de neutraliser pour ceux-ci d'éventuels écarts (notamment démographiques) entre les deux populations ;
- le financement des droits spécifiques du régime spécial continue, pour sa part, à faire l'objet d'un financement distinct.

Les modalités pratiques de l'adossment se déclinent de manière différente pour le régime général et pour les régimes complémentaires.

1. L'adossment au régime général

1.1. Le fonctionnement de l'adossment

L'adossment au régime général repose, en premier lieu, sur le versement intégral, par la CNAV, des prestations correspondant à celles qu'elle aurait versées aux retraités relevant du régime général¹⁶⁰. Ces prestations sont estimées sur le fondement des carrières effectivement effectuées par les agents des IEG, auxquelles sont ajoutées, pour les agents partis précocement à la retraite¹⁶¹, des rémunérations estimées de façon à être équivalentes à celles que l'agent aurait perçues s'il avait poursuivi sa carrière au sein des IEG jusqu'à l'âge du taux plein¹⁶².

En contrepartie de ces prestations, la CNIEG reverse au régime général le montant des cotisations versées par les salariés et les entreprises des IEG, correspondant à celles qu'ils auraient dû verser s'ils étaient assujettis au régime général. Ces cotisations sont calculées sur le fondement des rémunérations totales, primes incluses. L'assiette de cotisation intègre la

¹⁶⁰ À noter que les pensions de réversion antérieures à 2005 ont été incluses dans l'adossment, tandis que celles postérieures à cette date ne sont pas adossées.

¹⁶¹ Appelés « préretraités » dans les conventions financières relatives à l'adossment, ces agents sont considérés comme tels jusqu'à l'atteinte du taux plein au régime général, que ce taux plein soit atteint du fait d'une condition d'âge ou de durée.

¹⁶² Cette reconstitution de carrière, prévue dans les conventions d'adossment, vise à calculer les droits spéciaux du régime « toutes choses égales par ailleurs ». Les pensions ne peuvent être calculées selon les règles des régimes des salariés du secteur privé pour un départ précoce. Les carrières ont donc été « complétées » jusqu'à l'âge du taux plein par un prolongement de la dernière rémunération actualisée selon l'indice des prix à la consommation hors tabac, ces rémunérations donnant lieu à des cotisations spécifiques versées par les IEG.

rémunération estimée des agents partis précocement à la retraite, et ce jusqu'à l'atteinte du taux plein au sein du régime général.

Ces cotisations représentent la principale ressource finançant les droits équivalents à ceux du régime général (71 % des prestations équivalentes en 2017, soit 1 190 M€). Les 29 % restant sont financés dans le cadre de dispositifs spécifiques destinés à assurer la « neutralité financière » de l'opération d'adossment.

1.2. Un adossment a priori sans dégradation ni du rapport de charge de la CNAV ni de celui de la CNIEG

Le code de la sécurité sociale, et notamment son article L. 222-7, prévoit qu'une opération d'adossment doit permettre une « stricte neutralité financière », afin de ne pas mettre à la charge des assurés d'un régime des dépenses supplémentaires entraînées par l'adossment d'un autre régime. Des mécanismes ont donc été mis en place afin que l'adossment ne conduise pas à une dégradation du rapport de charges du régime général (soit rapport entre les prestations à verser et les cotisations à recouvrer¹⁶³).

Le régime des IEG présentant un rapport de charges moyen sur 25 ans plus défavorable que le régime général, l'absence de dégradation du rapport de charges de l'opération d'adossment pour les assurés du régime général a été garantie par le versement d'une soulte par le régime des IEG au régime général. Cette soulte, d'un montant total de 7 649 M€ (€ 2005) est composée de deux parties : la première a été versée en une annuité de 3 060 M€ au Fonds de réserve pour les retraites (FRR) qui en reversera le montant fructifié à la CNAV en 2020 ; elle a été financée par les IEG¹⁶⁴. La seconde, d'un montant de 4 589 M€, est versée au régime général en 20 annuités de 2005 à 2024 ; son financement est assuré par une fraction de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA), taxe affectée au régime spécial des IEG.

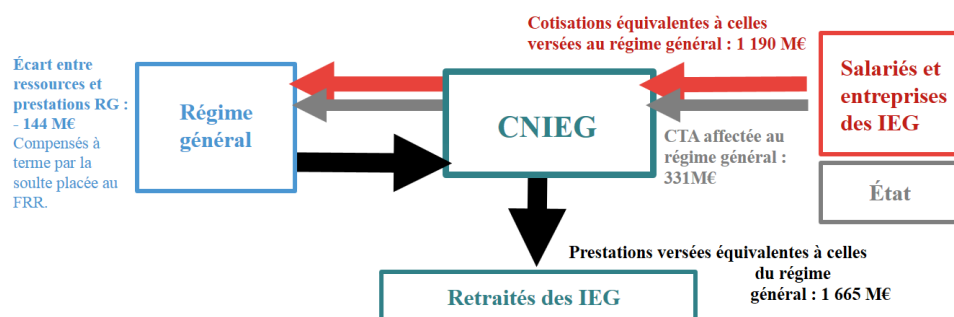
Chaque année, la CNAV reçoit donc, en contrepartie du paiement à la CNIEG des prestations équivalentes à celles du régime général pour les salariés des IEG (1 665 M€ en 2017), à la fois les cotisations salariales et employeurs dues en vertu des règles du régime général (1 190 M€ en 2017) et le produit de la fraction de la soulte versée par la CTA (331 M€ en 2017). Il subsiste en principe une différence entre les prestations qu'elle verse et les ressources qu'elle reçoit, différence qui s'élevait à 144 M€ en 2017. Le cumul de ces différences sur 25 ans devrait être compensé par le reversement à la CNAV, en 2020, du montant de la soulte versée en une annuité au FRR par les IEG¹⁶⁵.

¹⁶³ Un régime à l'équilibre financier présentera un rapport de charges égal à 1, alors que le rapport de charges d'un régime déficitaire (respectivement excédentaire) sera supérieur à 1 (respectivement inférieur à 1).

¹⁶⁴ Au 31 décembre 2017, le montant de cette soulte – sensiblement affectée par la crise financière en 2008 où elle a perdu 25 % de sa valeur – s'élevait à 5,17 Md€ en valeur de marché.

¹⁶⁵ Si l'adossment n'entraînait ni gain ni perte pour le régime général, la soulte placée au FRR devrait compenser la somme de ces « écarts » cumulés du régime général sur une durée de 25 ans (temporalité de l'évaluation de l'adossment). Dans cette hypothèse de « neutralité parfaite » de l'adossment pourrait cependant subsister un éventuel déficit ou excédent entre cette soulte et la somme des écarts cumulés : ce déficit ou excédent devrait, sur une longue période, être équivalent au cumul des déficits et excédents du régime général sur la même période, toutes choses étant égales par ailleurs.

Schéma n° 10 : flux financiers 2017 dans le cadre de l'adossement des IEG au régime général (CNAV)



Source : Cour des comptes d'après données comptables de la CNAV.

Afin de contrôler le respect de l'absence de dégradation du rapport de charges pour le régime général, le Parlement a prévu la réalisation d'un rapport tous les cinq ans. Ces « pesées de contrôle » menées en 2010 et 2015 ont montré que l'adossement semblait n'entraîner de dégradation des rapports de charge ni pour le régime général, ni pour celui des IEG¹⁶⁶.

2. L'adossement aux régimes complémentaires obligatoires AGIRC et ARRCO

2.1. Le fonctionnement de l'adossement

L'adossement du régime des IEG aux régimes complémentaires obligatoires AGIRC et ARRCO fonctionne sur un schéma financier distinct de celui du régime général. Plutôt que de verser les pensions intégralement et de compenser le déséquilibre démographique du régime par une soulte, les droits passés – soit ceux qui étaient acquis avant l'adossement – ne sont versés que partiellement. Le différentiel de rapports de charges entre les régimes permet de fixer un taux de validation qui s'applique aux droits passés pour en minorer le montant versé. Les droits futurs – acquis après l'adossement – sont versés en intégralité par les régimes complémentaires à la CNAV.

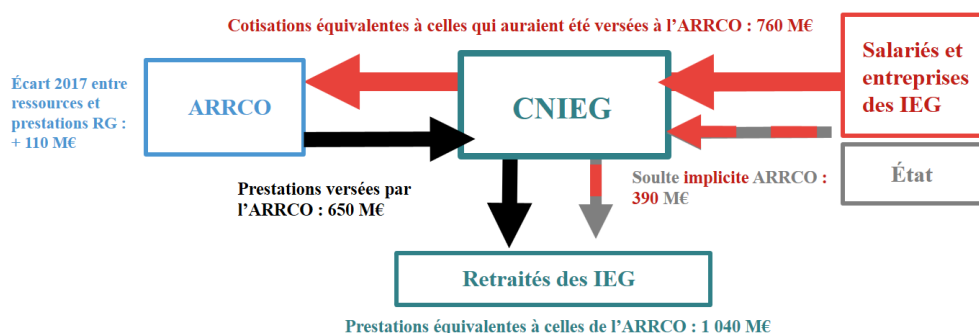
Les pensions équivalentes aux droits AGIRC et ARRCO sont en revanche versées en totalité aux retraités. Le montant versé par l'AGIRC et l'ARRCO est ainsi complété par une fraction des financements relatifs aux « droits spécifiques » du régime des IEG. Cette fraction des droits spécifiques venant en réalité financer des prestations équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé n'est pas identifiée en tant que telle mais peut être

¹⁶⁶ Malgré les écarts de certains paramètres par rapport aux prévisions initiales, les taux de validation des simulations rendues au Parlement – taux permettant de calculer le montant de la soulte – étaient similaires au taux retenu au moment de l'adossement (de -0,76 à +1,85 point selon les chiffres de la simulation de 2015), et auraient entraîné une différence de soulte annuelle de l'ordre de -20 M€ à +10 M€. Ces différences représenteraient environ 1 % des prestations versées en 2017 par la CNAV pour les IEG ou moins de 0,5 % des prestations totales versées par la CNAV.

recalculée à partir des données disponibles. Elle constitue la « soulte implicite » versée par le régime des IEG aux régimes complémentaires obligatoires¹⁶⁷.

En contrepartie de ces prestations, la CNIEG reverse à l'AGIRC et à l'ARRCO le montant des cotisations calculées selon les règles de taux et d'assiette de ces régimes, soit intégrant la totalité de la rémunération des agents ainsi que, à l'instar de l'adossement au régime général, ceux qui sont considérés comme en départ précoce.

Schéma n° 11 : flux financiers 2017 dans le cadre de l'adossement des IEG aux régimes complémentaires (AGIRC-ARRCO) : l'exemple de l'ARRCO



Source : Cour des comptes, d'après données comptables de la CNIEG et rapports au Parlement.

NB : La différence entre les cotisations équivalentes à celles qui auraient été versées à l'ARRCO et les prestations versées par l'ARRCO constitue, en 2017, un gain de 110 M€ pour ce régime complémentaire. Ce gain est examiné infra.

À l'instar de l'adossement au régime général, un écart annuel subsiste entre les cotisations versées à l'AGIRC et à l'ARRCO et prestations versées par ces régimes. Le sens de cet écart varie cependant : alors que le régime général est chaque année déficitaire, et que ce déficit doit être compensé par la soulte, les régimes AGIRC et ARRCO sont globalement bénéficiaires de cet écart.

2.2. Une absence de dégradation du rapport de charges de l'AGIRC et de l'ARRCO

Si l'opération d'adossement n'entraînait de dégradation du rapport de charges ni pour le régime des IEG, ni pour les régimes AGIRC et ARRCO, le cumul de ces écarts entre les cotisations perçues et les prestations versées sur la population des IEG devrait, sur une longue période, être équivalent au cumul des écarts entre les cotisations perçues et les prestations versées sur la population totale des régimes complémentaires.

De la même façon que pour le régime général, deux rapports au Parlement ont évalué, en 2010 et en 2015, l'absence de dégradation du rapport de charges pour l'AGIRC et pour l'ARRCO.

¹⁶⁷ Cette affectation *de facto* de financements censés financer les droits spécifiques à la compensation de l'abattement des pensions versées par l'AGIRC-ARRCO (donc, sur les pensions « équivalentes à celles des régimes des salariés du secteur privé ») est le principal financement non explicite du régime spécial des IEG. Ce fléchage particulier implique en effet nécessairement une surestimation, dans leur calcul, des droits spécifiques du régime spécial, puisqu'une partie des financements qui leur sont théoriquement dédiés finance en réalité les droits à l'AGIRC-ARRCO. Cette distorsion n'a pas été spécifiquement étudiée dans le présent rapport.

Le rapport rendu au Parlement en 2010 a réévalué le rapport de charges des IEG sur la part ARRCO comme sur la part AGIRC. Dans les deux cas, ces rapports de charges ce sont rapprochés de ceux des régimes complémentaires obligatoires, devant conduire à une diminution de la soulte implicite à la charge des IEG. La clause de revoiture prévue lors des conventions d'adossement a alors été activée afin d'augmenter le taux de validation des droits passés des agents des IEG (pour réduire la soulte implicite du régime des IEG), et donc les versements de prestations en provenance des régimes complémentaires obligatoires. Les taux de validation évalués par le rapport s'élevaient à 64 % pour l'ARRCO (contre 54,8 % estimés en 2004) et à 152 %¹⁶⁸ pour l'AGIRC (contre 94,7 % estimés en 2004).

Les accords d'adossement avaient cependant encadré la clause de revoiture prévue par des taux plafond et plancher. L'activation de la clause de revoiture en 2010 a conduit à relever pour l'avenir les taux de validation de l'ARRCO comme de l'AGIRC à leur valeur plafond, soit respectivement 59,2 % et 97,8 %, avec versement d'une régularisation pour le passé.

Si le rapport de 2015 a permis de disposer de données actualisées, ses conclusions ne diffèrent pas fondamentalement de celles du rapport de 2010 : les taux de validation estimés par le rapport s'élèvent à 61 % pour l'ARRCO et à 161 % pour l'AGIRC. Les deux rapports concluent à l'absence de dégradation du rapport de charges des régimes complémentaires obligatoires.

2.3. Une opération d'adossement conduisant à un surcoût pour le régime des IEG et pour les finances publiques

Le dispositif de contrôle de la neutralité financière du dispositif d'adossement souffre cependant de trois biais principaux, qui ont conduit à ce que ce dispositif s'avère, en l'état, coûteux pour le régime des industries électriques et gazières.

Le premier de ces biais est que les rapports au Parlement de 2010 et 2015 n'évaluent la « neutralité financière » de l'opération d'adossement que dans un sens restrictif. En effet, n'est étudiée que l'absence de dégradation du rapport de charges du régime d'accueil (CNAV, ARRCO ou AGIRC), sans que ne soient contrôlées les conséquences de l'adossement sur la dégradation éventuelle du rapport de charges du régime adossé (CNIEG)¹⁶⁹. Cette interprétation a conduit les rapports rendus au Parlement à considérer l'opération d'adossement comme « neutre » alors même que des surcoûts existaient pour le régime des IEG.

Le deuxième de ces biais est le fait de ne mesurer que les écarts de conventions par rapport aux simulations originelles, et non la réalité par rapport à l'opération d'adossement. L'appréciation de l'absence de dégradation du rapport de charges est donc réalisée

¹⁶⁸ Un taux de validation supérieur à 100 % exprime le fait que le rapport de charges des IEG est inférieur à celui de l'AGIRC. L'AGIRC serait donc bénéficiaire nette de l'opération d'adossement, et ce même sans abattement des droits.

¹⁶⁹ Article L. 222-7 du code de la sécurité sociale : « L'adossement d'un régime de retraite spécial ou de tout autre régime de retraite sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse est réalisé conformément aux dispositions de l'article L. 222-6 et respecte le principe de stricte neutralité financière de l'opération *pour les assurés sociaux du régime général*. [...] » Cet article mentionne également l'idée de neutralité financière pour les régimes complémentaires obligatoires.

« à réglementation et cadre macro-économique inchangés par rapport à 2005 »¹⁷⁰. Dans le cas de l'ARRCO, ce biais de mesure entraîne une majoration substantielle du rapport de charges estimé du régime des IEG par rapport au rapport de charges réel¹⁷¹. En conséquence, l'abattement sur les droits passés est surestimé, et l'ARRCO verse donc des prestations minorées par rapport à celles qu'elle aurait payées sur le fondement du rapport de charges réel. Entre 2005 et 2017, cette surestimation a conduit à un excédent de cotisations par rapport aux prestations versées par l'ARRCO, pour un montant cumulé de 1 380 M€, soit l'équivalent de 12 % des prestations versées par ce régime. Sur la même période, le solde élargi de l'ARRCO était excédentaire en début de période (jusqu'en 2010) et déficitaire en fin de période, pour un montant cumulé de +0,8 Md€ au total (0,1 % de ses dépenses).

Le troisième des biais du mécanisme d'adossement est le plafonnement de la clause de revoyure mise en place en 2010. Dans le cas de l'AGIRC, les rapports au Parlement avaient en effet permis d'identifier le différentiel de rapport de charges entre l'estimation de 2004 et le rapport de charges réel¹⁷². Cette différence n'a cependant pu être prise en compte que de manière marginale : le plafonnement de l'abattement a limité l'augmentation du taux d'abattement à 97,8 %, alors que ce taux aurait dû être supérieur à 100 % s'il avait dû s'aligner celui de l'AGIRC (cf. supra). Entre 2005 et 2017, ce plafonnement a conduit, pour l'AGIRC, à un excédent de cotisations par rapport aux prestations versées d'un montant cumulé de 610 M€ - l'équivalent de 12 % des prestations versées par l'AGIRC - alors que sur la même période, l'AGIRC dans son ensemble était déficitaire¹⁷³.

Au total, ce sont près de 2 Md€ d'excédents qui ont été reçus par l'AGIRC et l'ARRCO sur la période 2005-2017. Ces excédents sont en réalité financés par un surcalibrage de la « soule implicite » versées aux régimes complémentaires obligatoires, donc par une fraction de la contribution tarifaire d'acheminement, payée par les consommateurs, ainsi que par des cotisations sociales versées par les IEG.

3. Le financement des droits spécifiques du régime spécial

Une troisième « couche » de financement, destinée aux droits spécifiques du régime spécial, s'ajoute aux financements des prestations équivalentes à celles du régime général et à celles des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO. Ces financements sont de trois natures

¹⁷⁰ Mention présente au sein des deux rapports rendus au Parlement, en 2010 et 2015. Cette précision est justifiée par le fait que, dès lors que l'adossement participe d'une opération « exceptionnelle, forfaitaire et libératoire », elle comporte une part d'aléas. Les rapports en déduisent que l'appréciation de la neutralité d'un adossement ne consiste dès lors pas « à évaluer ce que donnerait une opération de pesée si elle était réalisée aujourd'hui » mais qu'il « s'agit de prendre la mesure des éventuels écarts (par rapport à la soule ou aux abattements sur les droits repris) qui viendraient à modifier l'équilibre actuariel de l'opération réalisée il y a 5 ans. »

¹⁷¹ Le rapport de charges des IEG sur la part ARRCO était estimé en 2004 à 1,61 sur la période 2004-2029 et la « pesée de contrôle » de 2015 l'évaluait à une moyenne de 1,60 sur la même période, soit 1,57 entre 2005 et 2017. Le rapport de charges réel, constaté d'après les comptes de la caisse entre 2005 et 2017, était en revanche de 1,41 en moyenne.

¹⁷² Pour l'AGIRC, le rapport de charges était estimé en 2004 à 1,30 sur la période 2004-2029. La pesée de contrôle de 2015 l'évaluait cependant à une moyenne de 0,89 sur la même période. Cette pesée de contrôle concordait avec les données constatées entre 2005 et 2017, puisqu'elle évaluait le rapport de charges à 0,98 contre 0,94 constatés sur cette période réduite.

¹⁷³ Le solde élargi de l'AGIRC sur la période 2005-2017 était de -11 Md€, soit un déficit équivalent à 3,5 % des prestations versées par le régime.

distinctes et sont ajustés selon la nature des droits ainsi financés. On distingue, d'une part, les droits spécifiques futurs des droits spécifiques passés, c'est-à-dire accumulés par les actifs et les retraités préalablement à l'opération d'adossement. D'autre part sont distingués, parmi les droits spécifiques passés, ceux correspondant aux activités régulées (transport et distribution), faisant l'objet d'engagements liés à des décisions de l'État, de ceux correspondant aux activités non régulées (production et commercialisation), dont les engagements sont à la charge des employeurs.

- Les droits spécifiques passés correspondant aux activités régulées sont financés par une fraction de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA). Le montant correspondant est croissant depuis 2005. Il représentait, en 2017, 1 178 M€.
- Les droits spécifiques passés correspondant aux activités non régulées font l'objet d'un appel à cotisations spécifique auprès des employeurs des IEG. Après évaluation des besoins de financements de l'année (771 M€ en 2017), la charge à payer est répartie entre les entreprises du secteur, conformément aux dispositions du décret n° 2005-322 du 5 avril 2005. Chaque entreprise contribue ainsi à ce financement en proportion de la masse salariale qui était la sienne en 2004 et selon les règles fixées par ce décret. Si une reprise de ces droits par les autres entreprises est possible en cas de défaillance d'une des sociétés du secteur, rien n'est prévu en cas de perte des parts de marchés, et notamment de changement d'opérateur sur une ou plusieurs concessions. L'ouverture à la concurrence pourrait ainsi contribuer à fragiliser les revenus des entreprises publiques du secteur, tout en laissant à leur charge la totalité des engagements de retraite accumulés avant 2005. Une révision du décret de 2005 de manière à prévoir, en cas de changement d'exploitants de concessions, le transfert de la quote-part des droits spécifiques y afférente, serait ainsi de nature à égaliser les conditions de la concurrence et à sécuriser le financement des engagements de retraite.
- Enfin, les droits spécifiques futurs sont financés par une cotisation patronale « régime spécial ». Le taux de cotisations évolue annuellement de manière à équilibrer les charges à financer. Celles-ci s'élevaient, en 2017, à 248 M€.

Comme précisé supra, la somme des financements destinés aux droits spécifiques est supérieure à la somme des droits spécifiques versés par le régime spécial à ses retraités. Une partie de ces financements constitue en effet la « soule implicite » versée aux régimes complémentaires AGIRC-ARRCO, à hauteur de 400 M€ en 2017.

Annexe n° 6 : les limites de la prise en charge du coût du déséquilibre démographique des régimes spéciaux

Selon les schémas de financement des régimes spéciaux, la composante liée au déséquilibre démographique des coûts des régimes spéciaux est financée par la subvention d'équilibre versée par le budget de l'État (RATP, SNCF) ou par la soulte versée dans le cadre de l'adossment (IEG), à savoir à la fois *in fine* par des cotisations et par la CTA.

L'importance de cette composante est révélatrice de l'incapacité des mécanismes actuels de compensation démographique mis en œuvre entre l'ensemble des régimes de retraite à compenser les inégalités liées aux déséquilibres démographiques.

1. Les mécanismes actuels de la compensation

Les mécanismes de la compensation généralisée ont été mis en place par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 avec l'objectif de « remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes ».

Si les principes qui gouvernent la compensation sont généralement reconnus et acceptés, les mécanismes de cette compensation sont souvent regardés comme excessivement complexes.

Dans la compensation généralisée, le régime de référence est supposé forfaitaire, c'est-à-dire qu'il verse une prestation de référence unique (dont le montant est le même pour tous les bénéficiaires). L'application du principe de règles minimales a conduit à choisir, pour cette prestation de référence, la pension annuelle moyenne la plus faible des régimes participant.

La compensation est donc calculée sur la base de cette prestation, qui permet de calculer une masse de pension, ainsi que d'un taux de cotisation unique s'appliquant à la masse salariale ou d'une cotisation moyenne par tête s'appliquant aux effectifs de cotisants pour, dans les deux cas, en déduire une masse de cotisation. Ce taux de cotisation ou cette cotisation moyenne par tête sont calculés de façon à équilibrer le régime de référence, qui rassemble les cotisants et retraités (à partir de l'âge de 65 ans) de l'ensemble des régimes participant à la compensation.

À partir de ces paramètres (prestation de référence et taux cotisation ou cotisation moyenne), chaque régime calcule la masse des cotisations « fictives » qu'il est censé recevoir et la masse des prestations « fictives » qu'il est supposé verser à ses retraités. La différence entre ces deux masses définit le transfert que le régime doit verser (si le solde est positif) ou recevoir (si le solde est négatif).

Cependant, pour pouvoir être appliquées, les règles de calcul de la compensation doivent être telles que l'on dispose des statistiques nécessaires, qui doivent être homogènes et comparables entre les régimes. C'est la raison pour laquelle la loi du 24 décembre 1974 dispose que « tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques ».

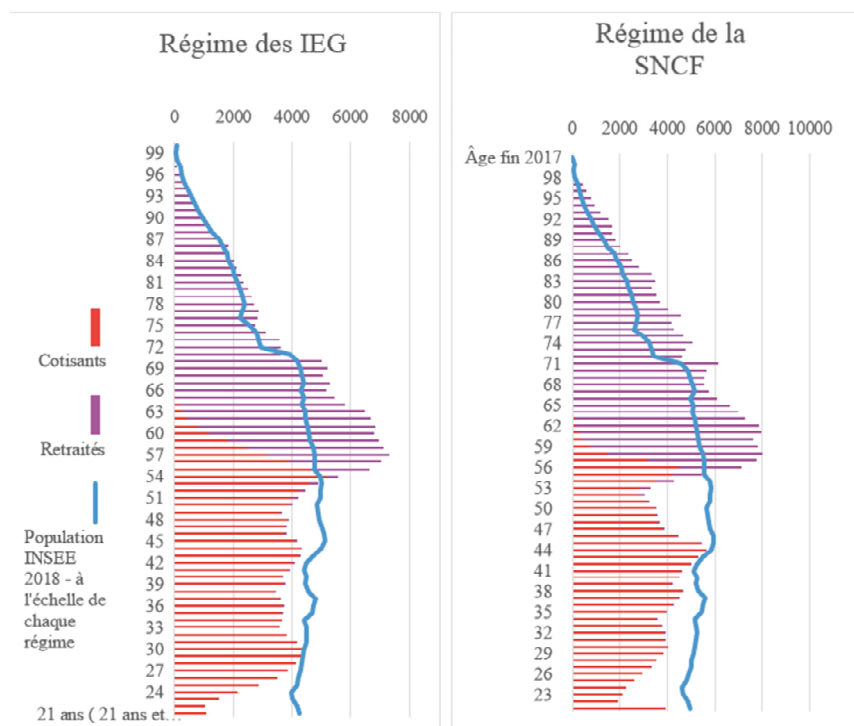
Cela a conduit, en 1974, à la mise en place d'un mécanisme à deux étages : le premier organise une compensation entre régimes de salariés exclusivement ; le second comprend une compensation calculée entre les salariés (dont tous les régimes sont consolidés en un seul bloc) et les régimes de non-salariés pris chacun individuellement.

Dans la compensation entre les régimes de salariés (premier étage), la répartition des charges est fonction de la démographie, mais aussi des masses salariales plafonnées des régimes : on tient compte à la fois des écarts démographiques et des disparités de capacités contributives. En l'absence de données satisfaisantes sur les revenus des non-salariés, la compensation entre les régimes de salariés regroupés en un bloc et chacun des régimes de non-salariés (second étage) est établie en revanche sur une base strictement démographique, la répartition des charges étant fonction des effectifs de cotisants des régimes concernés.

Au fil du temps, l'institution d'une compensation spécifique, qui s'est traduite par des transferts complémentaires entre régimes spéciaux – et qui a été supprimée au 1^{er} janvier 2012 –, et l'évolution de certains paramètres (intégration des chômeurs dans les effectifs de cotisants de la CNAV et modification dans le même temps de la définition de la prestation de référence) ont pu susciter des incompréhensions et des critiques. En outre, la charge de la compensation repose principalement sur quelques régimes, qui versent à ce titre des montants importants relativement à la masse de leurs prestations (la CNAVPL par exemple) ou sont en déficit (le régime général en particulier) ; à l'inverse, la compensation est devenue une source essentielle de financement pour d'autres régimes, notamment les régimes agricoles et le régime des mines. La légitimité de la compensation n'a de ce fait pas toujours été perçue par les régimes contributeurs.

Les régimes spéciaux des IEG, de la RATP et de la SNCF présentent des rémunérations plus élevées que la moyenne des régimes de salariés et des durées d'affiliation plus longues, autant de facteurs qui contribuent à les considérer comme « plus favorables » dans le cadre des mécanismes de compensation actuels. Ils sont en revanche pénalisés par leur pyramide des âges avec un plus faible nombre de cotisants par retraité – hors règles de départ précoce – que la moyenne des autres régimes.

Graphique n° 7 : pyramides des âges des régimes des IEG et de la SNCF, en comparaison avec celle de la population française¹⁷⁴



Source : CNIÉG (2016), CPRP SNCF, INSEE (2018).

2. Des pistes d'évolution de la compensation

La Cour a consacré le chapitre III de son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2010 aux compensations inter-régimes. Dans le cas des transferts de compensation entre les régimes d'assurance vieillesse, elle observait notamment qu'il n'était pas tenu compte des durées cotisées par les bénéficiaires, ni des capacités contributives des non-salariés qui pourtant peuvent être déterminées avec une bien meilleure précision qu'en 1974. De même, dans son dixième rapport¹⁷⁵ de 2011, le COR montre que l'une des principales limites des mécanismes actuels de compensation est de retenir le principe d'une prestation de référence forfaitaire et ainsi, de ne pas tenir compte de la nature contributive des régimes participants (pension proportionnelle à la durée de carrière et aux revenus d'activité). Des pistes d'évolution seraient alors d'envisager des transferts de compensation par rapport à une prestation de référence proportionnelle à la durée d'affiliation dans le régime et aux revenus de carrière des retraités.

Parmi les pistes de ce type étudiées par le COR, les simulations n° 4 et 5 reposent sur la mobilisation de toutes les données disponibles, en particulier de données sur la capacité contributive des régimes de non-salariés (estimée par leur assiette de cotisations sous plafond).

¹⁷⁴ Données de la CRP RATP indisponibles à ce stade.

¹⁷⁵ COR, « Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation », dixième rapport, octobre 2011.

Elles se distinguent par le choix du paramètre de durée d'affiliation (durée cotisée écrêtée pour la simulation n° 4 et durée validée écrêtée pour la simulation n° 5). Les résultats de ces simulations effectuées sur des données de 2009 n'ont pas été actualisés, car cela aurait nécessité de demander des données à tous les régimes participant à la compensation.

Tableau n° 19 : transferts de compensation en 2009

Données de 2009 en M€	Simulation n° 4	Simulation n° 5	Transferts effectifs	Variation simul. n° 4	Variation simul n° 5
Régime général	2445	4308	4827	-2383	-519
Salariés agricoles	-589	-952	-2267	1678	1315
Fonctionnaires civils	-979	-1344	1005	-1984	-2349
Fonctionnaires militaires	-75	-359	66	-141	-425
Ouvriers de l'État	-190	-212	-24	-165	-188
CNRA	2115	1964	1500	615	464
Mines	-630	-630	-299	-331	-331
SNCF	-390	-427	-5	-385	-422
RATP	-14	-42	28	-42	-70
Marins	-86	-86	-68	-17	-18
CNIEG	-116	-190	80	-196	-270
CRPCEN	4	-5	-13	17	8
Banque de France	-29	-29	3	-32	-32
Total salariés	1467	1995	4834	-3417	-2839
Exploitants agricoles	-2063	-2483	-4002	1939	1519
RSI -commerçants	-50	-95	-936	887	841
RSI-artisans	-40	-95	-459	419	364
CNAVPL	590	584	496	94	88
CNBF (avocats)	95	94	67	28	27
Total non-salariés	-1467	-1995	-4834	3367	2839
Ensemble	0	0	0	0	0
RG + salariés agricoles	1856	3356	2561	-705	795
État + régimes subventionnés	-2363	-3100	703	-3066	-3803

Note de lecture : un transfert positif (négatif) induit que le régime est contributeur (bénéficiaire) de la compensation. En variation, un signe positif (négatif) induit que le régime y perdrait (gagnerait) avec le mode de calcul rénové.

Source : COR.

Par rapport aux règles actuelles, les simulations n° 4 et 5 auraient conduit en 2009 à une baisse du versement du régime général et à l'inverse à une hausse du versement de la CNRACL. Le régime des fonctionnaires civils serait passé de contributeur à bénéficiaire au titre de la compensation. Les régimes agricoles (salariés et exploitants) ainsi que ceux du RSI (commerçants et artisans) auraient reçu des transferts de compensation beaucoup plus faibles. Ces évolutions conduisant à des « gagnants » et des « perdants » sont inhérentes à toute modification de la compensation puisque, par construction, la somme des transferts de compensation doit être nulle.

L'importance des écarts souligne combien les modalités actuelles de calcul des transferts sont éloignées de l'objectif de la compensation (« remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes »).

Annexe n° 7 : simulations sur le financement temporaire des régimes spéciaux dans l'hypothèse du passage à un système universel

Pour les trois régimes spéciaux, la Cour a projeté l'évolution des dépenses totales et des différentes catégories de recettes afin de mieux appréhender les impacts des différents choix de financement possibles dans l'hypothèse du passage à un système universel de retraite.

À partir de 2025, quatre scénarios ont été envisagés :

- un scénario 0 d'absorption de la totalité des engagements des régimes spéciaux par le système de retraite. Ne sont donc prolongées que les cotisations au système universel des salariés et entreprises concernées par le régime spécial. Le reste des engagements est composé des ressources, restant à identifier, qui abonderaient le système universel : cotisations des autres salariés et entreprises, impôts et taxes affectés et/ou éventuel déficit conjoncturel du système ;
- un scénario 1 de prolongement temporaire des financements publics dans les actuels régimes, sous la forme de contributions aux engagements passés liés à des décisions de l'État dans ces régimes ;
- un scénario 2 de maintien des cotisations patronales supplémentaires aux actuels régimes sans création de droits supplémentaires. Ce scénario correspond à une « soulte » versée temporairement au système universel par les employeurs de manière à compenser le différentiel de rapport de charges entre les régimes et à financer les engagements passés ;
- un scénario 3 de maintien à la fois des contributions patronales supplémentaires et des financements publics des différents régimes.

Ces scénarios n'ont pas vocation à présenter tout l'éventail des options de financement des régimes spéciaux dans un système universel. Faute de données disponibles, ils n'envisagent notamment pas la possibilité de distinction entre financement des droits passés et financement des droits futurs, ni celle du financement des droits passés au *prorata* des engagements liés respectivement à des décisions des employeurs et de l'État dans les régimes spéciaux. Ils cherchent à approcher les conséquences financières à court terme des différents modes de financement retenus pendant une période de transition. En se fondant sur des schémas-types, ils permettent d'envisager rapidement les conséquences qu'auraient des scénarios plus ambitieux, intermédiaires ou dégressifs dans le temps. Ils gagneraient à être approfondis à l'aide d'une modélisation plus précise.

1. Méthodologie appliquée

La Cour s'est fondée sur les projections réalisées par le Conseil d'orientation des retraites en 2017¹⁷⁶ en ce qui concerne les dépenses totales des régimes, en retenant ces données jusqu'à horizon 2030.

Dans le cas du régime de la RATP, ces projections ont également servi de fondement à l'évolution des cotisations versées et à celle de la subvention d'équilibre.

¹⁷⁶ Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070. Sensibilité aux hypothèses, résultats par régimes*, 22 novembre 2017.

Dans le cas du régime de la SNCF, le régime a été considéré comme « fermé » à partir de 2020, c'est-à-dire n'accueillant plus de nouveaux cotisants, en conséquence des décisions récentes de fin de recrutement au statut SNCF. Les projections du COR ont donc été aménagées en conséquence, conduisant à une diminution du montant total des cotisations et à une augmentation du poids de la subvention d'équilibre à horizon 2030. La distinction entre cotisations équivalentes à celles des régimes de salariés du secteur privé et cotisations patronales supplémentaires a été projetée de 2018 à 2030 sur le fondement des taux moyens représentés par les ressources issues du taux T2 dans le total des cotisations entre 2010 et 2017 (28 % du total des cotisations).

Dans le cas du régime des IEG, les projections du COR relatives à la CTA ont été remplacées par les montants constatés (jusqu'en 2017) et par les montants prévus par la CNIEG (jusqu'en 2028), conduisant à une baisse notable de cette recette d'ici à 2030. Les quelques années manquantes ont été reconstituées sur la base des tendances observées sur les années directement adjacentes. Du fait du système d'adossement mis en place, les financements éventuellement manquants ont été réputés provenir des régimes de salariés du secteur privé. Les taux de cotisation patronales supplémentaires ont été reconstitués, comme pour le régime de la SNCF, sur le fondement des taux moyens représentés par les ressources issues de ces cotisations entre 2010 et 2017 (37 % du total des cotisations)¹⁷⁷.

À partir de 2025, chacun des quatre scénarios a consisté en la combinaison, de manière différente, des mêmes hypothèses :

- le taux de cotisations du système universel a été aligné sur le taux de cotisation des régimes de salariés du secteur privé (base et complémentaire), et donc sur les estimations de celui-ci effectuées pour chacun des trois régimes spéciaux (cf. *supra*). Ce taux a été appliqué dans chacun des quatre scénarios ;
- pour les scénarios 1 et 3, le maintien de cotisations supplémentaires non génératrices de droits a été considéré comme le prolongement du pourcentage moyen que représentaient les cotisations patronales supplémentaires de 2010 à 2017 pour les régimes (37 % pour les IEG, 28 % pour la SNCF). Le régime de la RATP ne recevant pas de cotisations supplémentaires, ces scénarios n'ont été réalisés que pour ceux des IEG et de la SNCF ;
- pour les scénarios 2 et 3, le prolongement des financements publics s'est effectué de manière différente selon les régimes. Dans le cas de la SNCF et de la RATP, le montant de la subvention d'équilibre projeté en 2024 a été gelé en montant (€ 2017). Dans le cas des IEG, a été retenu le montant de la CTA tel que résultant des dernières projections disponibles par la CNIEG¹⁷⁸ ;
- dans chacun des quatre scénarios, le système de retraite est réputé compléter le financement des dépenses du régime telles qu'établies dans les projections du COR en 2017. L'horizon temporel relativement court retenu pour les projections devrait neutraliser l'impact de la diminution des dépenses futures des régimes. Ces financements du système de retraite restent à identifier : ils peuvent provenir notamment des cotisations des autres salariés et

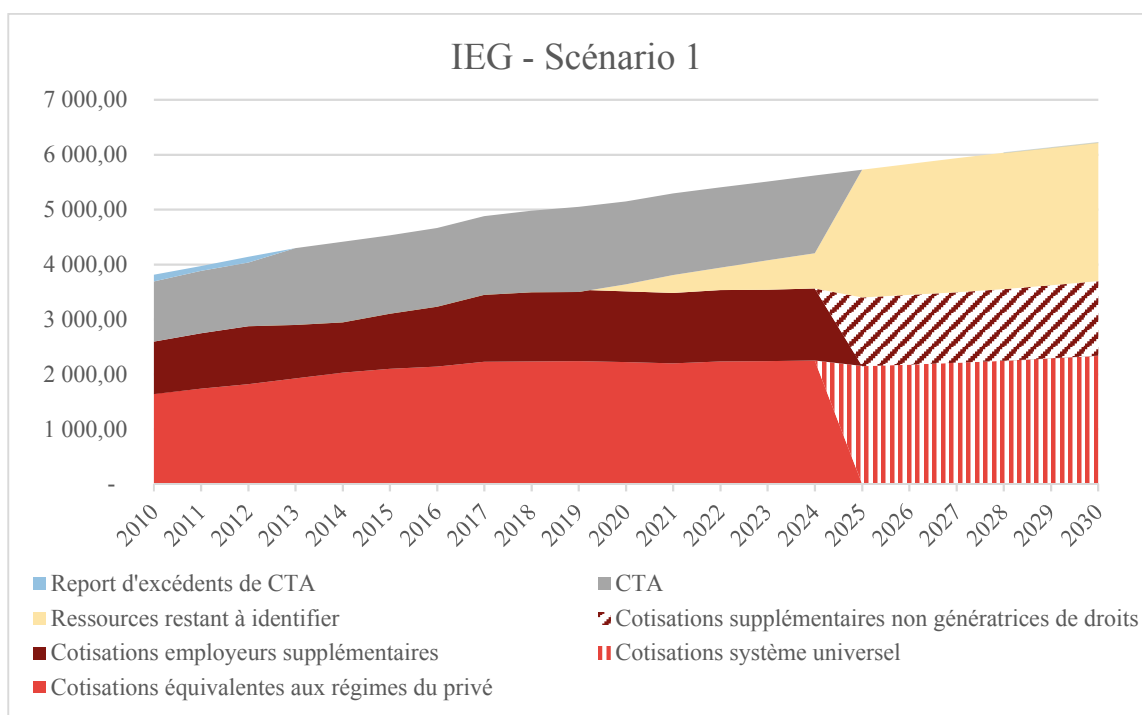
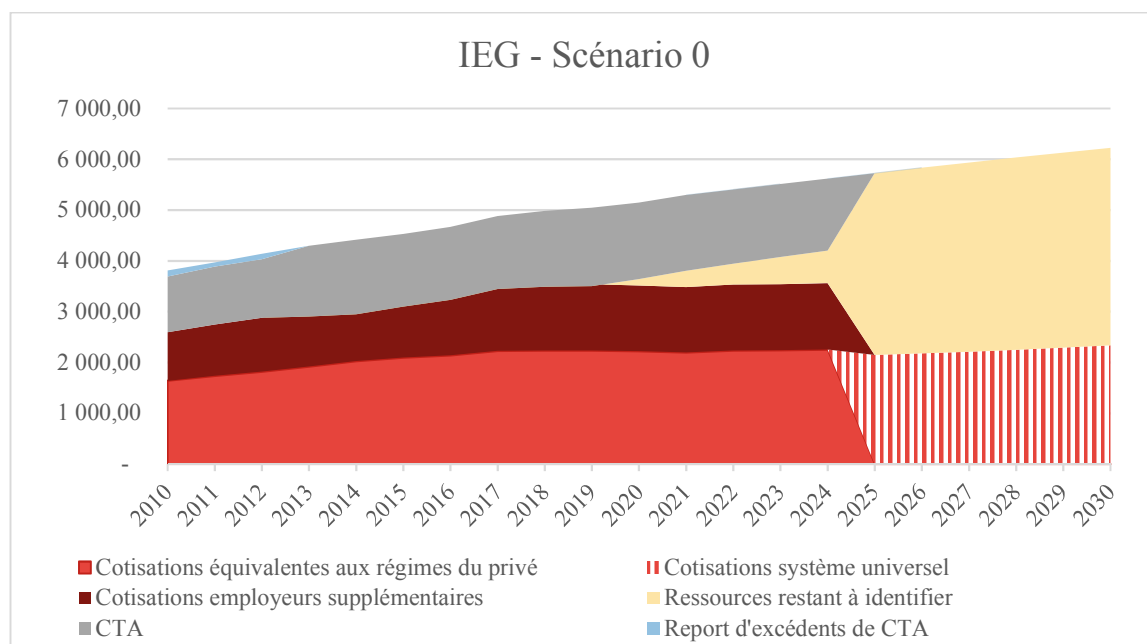
¹⁷⁷ En particulier, les cotisations spécifiques finançant la soulte implicite du régime envers l'AGIRC-ARRCO n'ont pas fait l'objet de retraitement spécifique et ont donc été considérées comme prolongées.

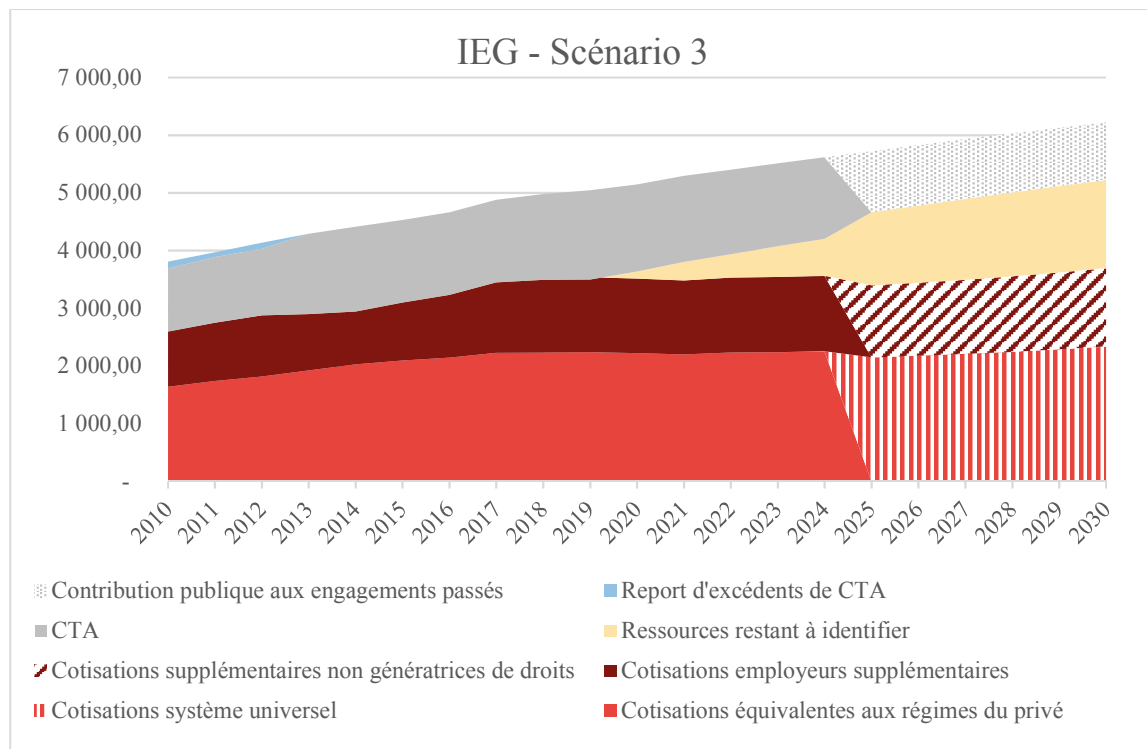
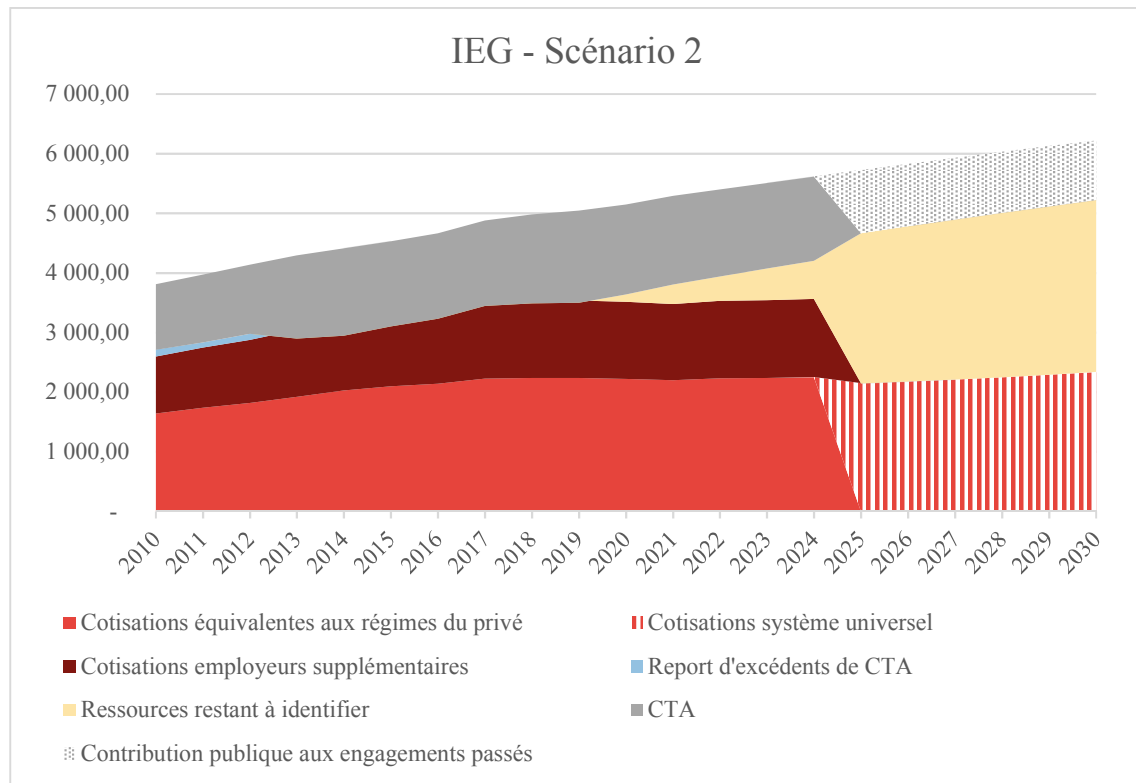
¹⁷⁸ Cette projection expliquant la diminution de 300 M€ des financements issus de la CTA en 2025, du fait de l'arrêt prévu du financement de la soulte du régime général.

entreprises, d'éventuels impôts et taxes affectés ou d'un déficit conjoncturel du système universel.

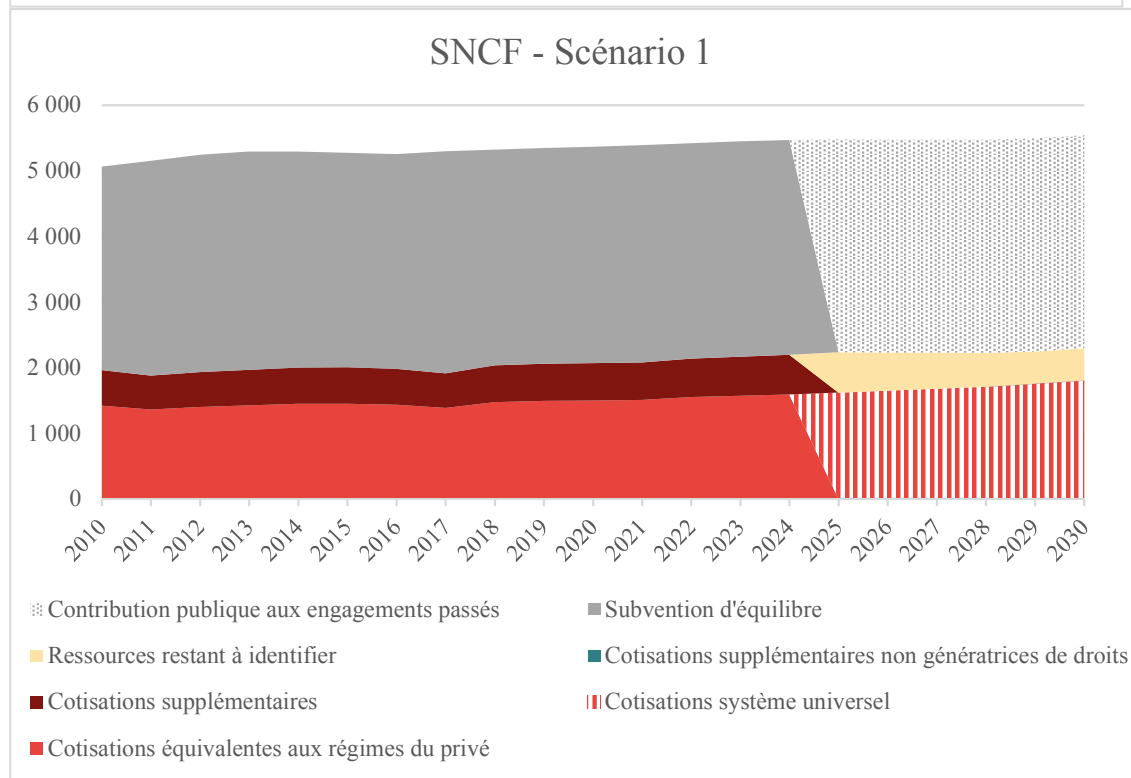
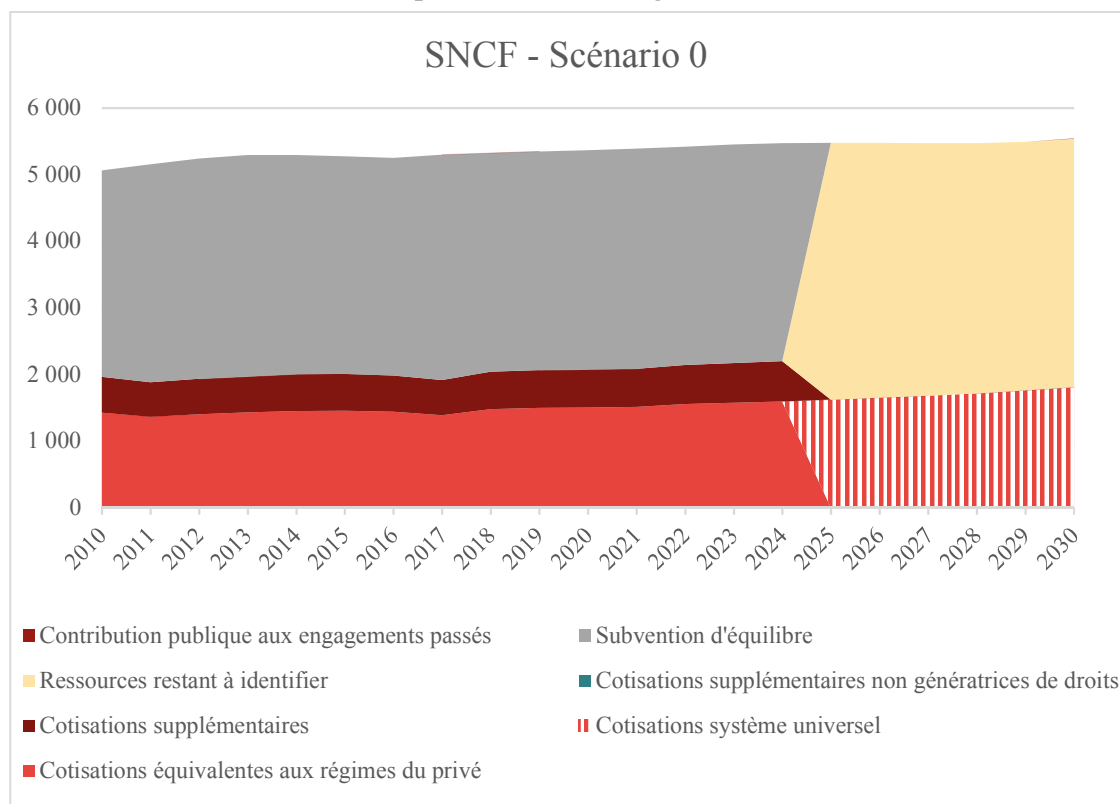
2. Résultats

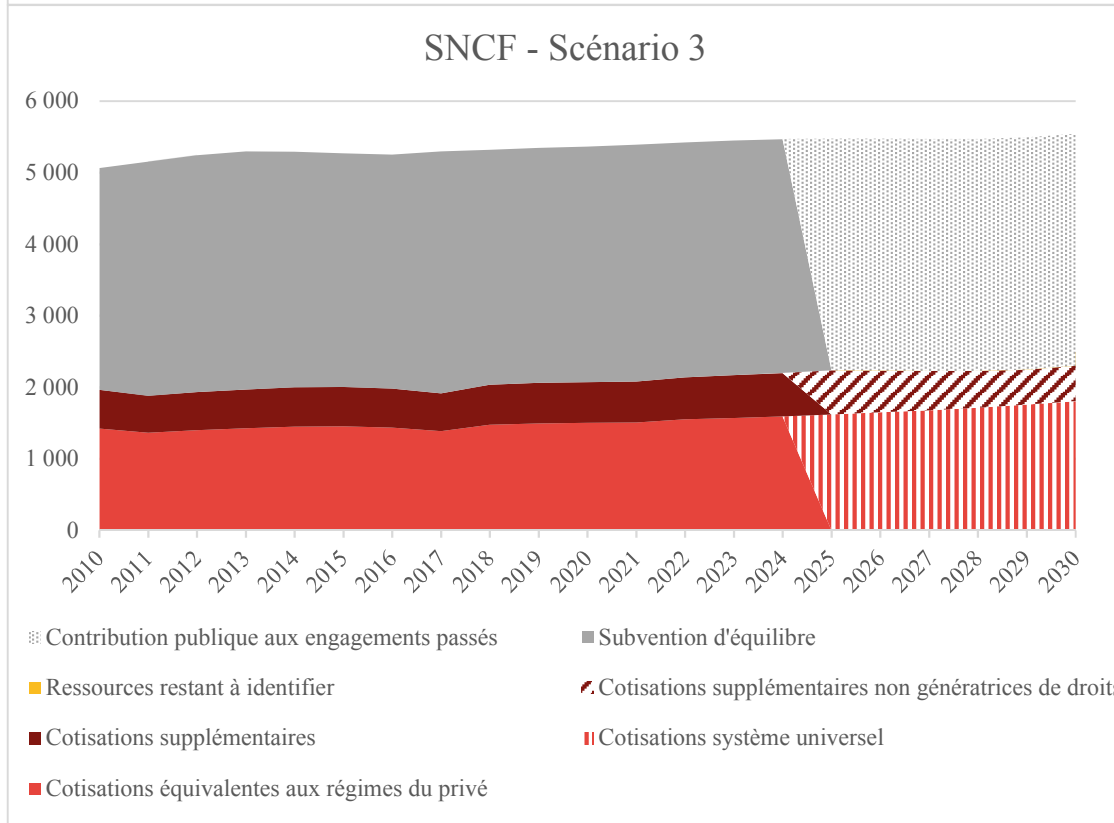
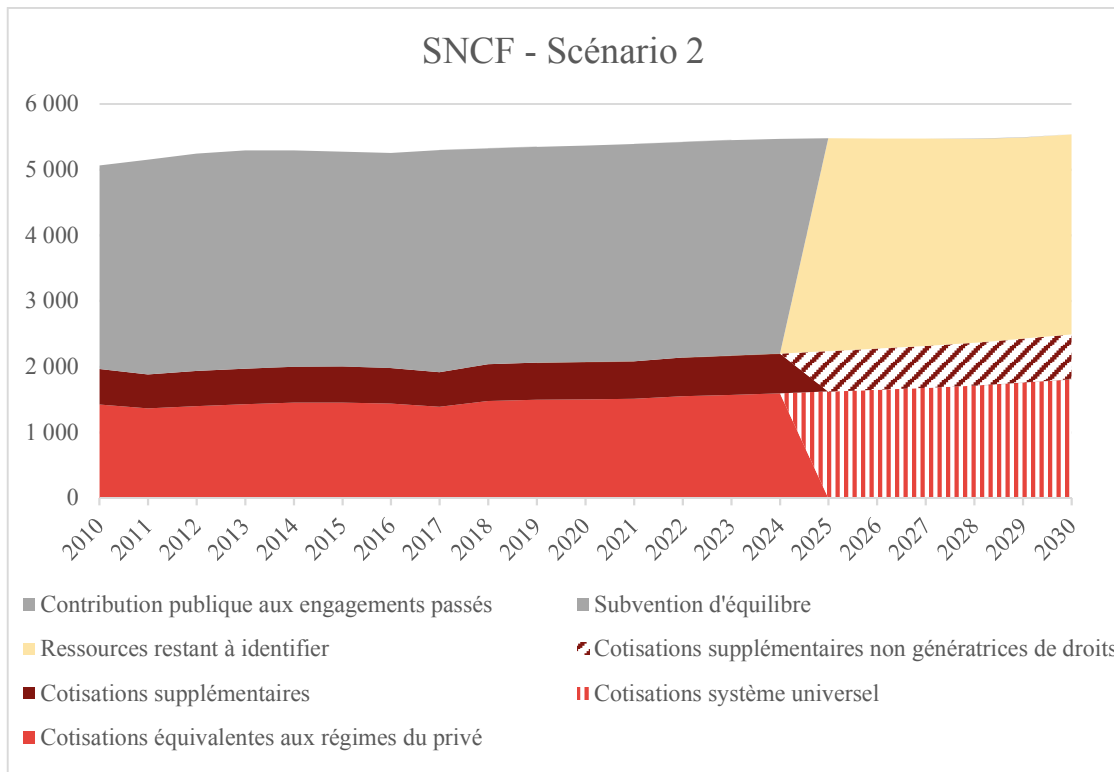
2.1. En ce qui concerne le régime des IEG





2.2. En ce qui concerne le régime de la SNCF





2.3. En ce qui concerne le régime de la RATP

