

## **Chapitre X**

### **Les régimes spéciaux de retraite des industries électriques et gazières, de la RATP et de la SNCF**

---

**PRESENTATION**

---

*La Cour a analysé le financement de différents régimes spéciaux de retraite. Parmi la quinzaine de régimes spéciaux recensés, elle en a retenu trois, représentatifs de leur diversité : le régime des industries électriques et gazières (IEG), le régime de la RATP et le régime de la SNCF. Ils appartiennent à la catégorie des régimes d'entreprises publiques, dont le financement des deux premiers, IEG et RATP, a fait l'objet d'une réforme consistant à les adosser aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé.*

*Régimes d'entreprise, ces régimes spéciaux de retraite sont souvent présentés comme des régimes offrant des « droits spécifiques » en faveur de leurs affiliés, selon la terminologie adoptée à l'occasion des opérations d'adossment. La situation de référence à laquelle ils sont généralement comparés pour évaluer ces avantages est celle des salariés du secteur privé cotisant au régime général (CNAVTS) et aux régimes complémentaires obligatoires (ARRCO et AGIRC). Les avantages les plus souvent cités concernent, d'une part, l'âge précoce de départ à la retraite pour certaines catégories de salariés et, d'autre part, des règles plus favorables de calcul et de revalorisation de la pension.*

*La plupart des régimes spéciaux sont structurellement déficitaires avec des besoins de financement comblés soit directement par l'employeur (IEG), soit par des subventions publiques (SNCF, RATP). En outre, ils n'ont pas été concernés par la réforme des retraites de 2003. Dans ce contexte, ces droits spécifiques ne sont pas financés par leurs bénéficiaires et apparaissent comme une source d'inégalités de traitement en matière de retraite entre salariés.*

*Les régimes spéciaux examinés présentent une autre particularité qui les distingue des régimes des salariés du secteur privé. Ils ont en général une base étroite de cotisants qui a été, dans la plupart des cas, décroissante au cours des deux dernières décennies. Ils ne peuvent donc pas, ou mal, mutualiser les risques attachés aux transformations de l'économie qui peuvent entraîner des déséquilibres démographiques dont le coût financier est ainsi reporté sur l'entreprise ou sur la collectivité nationale.*

*Les réformes des retraites de 1993 et 2003 ont visé, d'une part, à aligner les conditions d'ouverture et de liquidation des pensions et, d'autre part, à restaurer la solvabilité à long terme des régimes de retraite. Par rapport à cet objectif, il est nécessaire de pouvoir mesurer le coût des droits spécifiques des trois régimes spéciaux, liés aux règles de calcul de la pension, ainsi que le coût des déséquilibres démographiques.*

**Le poids des régimes spéciaux en 2004**

Régimes	Bénéficiaires	Cotisants actifs	Charges (M€)	Produits (M€)
Régime général	10 747 400	16 530 600	75 730	75 985
Régimes agricoles	4 252 597	1 311 300	13 903	13 922
Régimes spéciaux dont les 3 régimes spéciaux dans le champ de l'enquête	3 509 628	4 823 472	62 354	62 552
	498 099	360 863	8 585	8 585
Régimes de non salariés non agricoles	1 961 679	1 750 431	7 472	7 581
SASV*	68 570	0	477	478
<b>Total régimes de base</b>	<b>20 519 874</b>	<b>24 415 803</b>	<b>159 936</b>	<b>160 518</b>
Régimes complémentaires	14 266 728	23 810 661	55 116	62 439

\*SASV : service de l'allocation spéciale vieillesse qui sert les différentes allocations constitutives du minimum vieillesse.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, Septembre 2005. Elle inclut dans les régimes spéciaux les régimes des trois fonctions publiques (fonctionnaires de l'Etat et CNRACL).

## I - Les caractéristiques des trois régimes spéciaux

### A – La démographie des régimes au cours des quinze dernières années

#### 1 – Les populations de cotisants et de retraités

Les effectifs de cotisants et de retraités de droit direct ont connu au cours des 15 dernières années des évolutions contrastées. Le régime de la SNCF est le seul à enregistrer une diminution simultanée de ses effectifs de cotisants et de retraités de droit direct. En 15 ans, il a perdu en moyenne près de 17 % des effectifs de ces deux catégories.

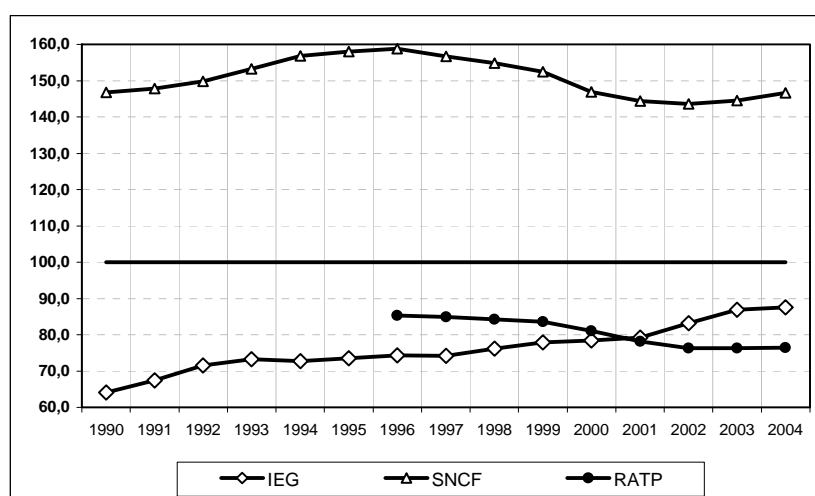
La RATP a connu une forte augmentation de son effectif de cotisants à partir de 1998 (+10 % entre 1998 et 2004), alors que l'effectif de ses retraités de droits direct et dérivé a diminué régulièrement entre 1994 et 2002 (-5 %). Depuis cette date, il tend à augmenter de nouveau.

Les IEG ont perdu entre 1990 et 2004 près de 10 % de leur effectif de cotisants. En revanche, l'effectif de retraités de droit direct a augmenté

de 25 % sur la période, avec une accélération à partir de 1997 en raison principalement des flux importants de départs dérogatoires financés par les entreprises de la branche.

Ces évolutions démographiques sont résumées par le rapport démographique corrigé<sup>235</sup>. Cet indicateur retrace combien de retraités (droit direct et droit dérivé) sont à la charge de 100 cotisants.

**1990-2004. Rapports démographiques corrigés des régimes**



Source : Régimes spéciaux. Pour le régime de la RATP, les statistiques détaillées ne sont pas disponibles avant 1996.

La situation des trois régimes est dégradée. C'est à la SNCF qu'elle l'est le plus, chaque cotisant ayant théoriquement la charge d'un retraité et demi. Au cours des dix dernières années, ce rapport s'est détérioré à la SNCF et à la RATP, mais il a nettement augmenté dans les IEG.

235. Le rapport démographique corrigé est égal au ratio entre, au numérateur, la somme des effectifs de retraités de droit direct et de la moitié des effectifs de droit dérivé et, au dénominateur, l'effectif des cotisants. On ne prend au numérateur que la moitié des effectifs de droit dérivé parce que le taux de liquidation de la pension de réversion est égal à 50 % de la pension du conjoint décédé.

## 2 – Les caractéristiques des populations

### Caractéristiques des populations des régimes spéciaux en 2004

	IEG	SNCF	RATP
Composition par sexe des régimes			
Part des hommes dans la population des :			
Cotisants	76,9 %	84,1 %	80,8 %
Retraités de droit direct	77,7 %M	90,4 %	81,9 %
Retraités de droit dérivé	2,3 %	1,4 %	2,0 %
Caractéristiques d'âge et de durée			
Population des cotisants			
Age moyen des cotisants	42,5 ans	40,3 ans	39,8 ans
Annuités liquidables hors bonifications (droit direct)	30,0 ann.	32,8 ann.	28,9 ann.
Annuités validées (droit direct)	33,0 ann.	33,5 ann.	33,3 ann.
Age moyen d'ouverture d'un droit direct	55,6 ans	55,1 ans	54,8 ans
Population des retraités de droit direct			
Durée moyenne de service de la pension	23,8 ans	26,2 ans	24,8 ans
Age moyen des retraités	68,6 ans	70,8 ans	68,6 ans
Age moyen au décès	79,4 ans	81,8 ans	79,3 ans

Source : Régimes spéciaux. Le nombre d'annuités et l'âge d'ouverture d'un droit direct concernent les cotisants ayant liquidé en 2004. Les durées de services et les âges moyens au décès selon le type de droit se rapportent aux retraités décédés en 2004.

Source : SNCF : l'âge d'ouverture d'un droit direct se rapporte à la population hors agents de conduite. Les agents de conduite ont liquidé leurs droits à 50,3 ans en 2004.

Source : RATP : en 2004, l'âge moyen de départ a été de 58,3 ans pour les actifs sédentaires, 56,1 ans pour les actifs A1, 55,1 ans pour les actifs A2 et 52,9 ans pour les actifs B.

Malgré la diversification progressive de leurs activités et l'ouverture de leurs métiers aux femmes, les salariés des entreprises publiques de transport (SNCF, RATP) sont en 2004 à plus de 80 % des hommes. Il en résulte que leurs retraités de droit direct sont également en majorité masculins et que la population des retraités de droit dérivé est presque exclusivement féminine.

L'âge d'ouverture d'un droit direct est inférieur à 60 ans. Il est proche de 55 ans dans le régime des IEG. A la SNCF, il est de 50,3 ans

pour les agents de conduite et 55,1 ans pour les autres catégories de personnel. A la RATP, toutes catégories d'emplois, l'âge de départ est inférieur à 55 ans.

Les régimes spéciaux examinés font ainsi face à deux déséquilibres :

- des rapports démographiques largement supérieurs à la moyenne nationale, de sorte que le produit des cotisations ne peut couvrir qu'une fraction des charges de pension ;
- en raison des départs précoces à la retraite et du poids de la population de droit dérivé, des durées de cotisation faibles par rapport aux durées moyennes de retraite.

### **3 – Les taux de liquidation et la pension moyenne des retraités de droit direct**

Le taux de liquidation est la quotité qui s'applique au salaire de référence pour déterminer le montant de la pension de droit direct liquidée dans le régime. Il dépend de la durée d'assurance, y compris les bonifications d'annuités, validée dans le régime<sup>236</sup>.

Les taux de liquidation dans le régime ont diminué au cours des dernières années en raison de la validation de durées d'assurance plus courtes. Ils sont compris entre 65 % et 70 % dans les trois régimes.

---

236. Le taux de liquidation ne doit pas être confondu avec le taux de remplacement du dernier salaire, pour deux raisons. D'une part, le salaire de référence liquidable est inférieur à la dernière rémunération d'activité dans les trois régimes spéciaux. D'autre part, seule la partie de la carrière réalisée dans le régime est connue, de sorte que pour les polypensionnés, le montant total de la pension tous régimes n'est pas pris en compte.

### Taux de liquidation et pension moyenne en 2004

	IEG	SNCF	RATP
Taux de liquidation d'une pension de droit direct			
Hommes	70,1 %	nd.	67,0 %
Femmes	61,3 %	nd.	59,8 %
Ensemble	67,9 %	67,0 %	65,6 %
Pension annuelle moyenne de droit direct			
liquidée en 2004			
Hommes	26 953 €	nd.	26 028 €
Femmes	19 218 €	nd.	22 644 €
Ensemble	nd.	20 300 €	25 164 €
du stock de retraités			
Hommes	27 438 €	nd.	21 576 €
Femmes	18 428 €	nd.	17 040 €
Ensemble	nd.	18 800 €	20 760 €

Source : Régimes spéciaux. IEG : le taux de liquidation intègre la majoration pour enfant. SNCF et RATP : statistiques tous collègues.

Les pensions de droit direct liquidées en 2004 sont en moyenne supérieures à 20 000 euros en montant annuel. Les pensions des femmes sont inférieures à celles des hommes d'environ 30 % à cause de salaires de référence plus faibles et de durées de services validées plus courtes.

## B – Les droits spécifiques dans les régimes spéciaux

La masse des pensions versées par les régimes spéciaux peut être ventilée en trois composantes :

- les pensions qui seraient versées si les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite étaient celles des régimes de droit commun (régime général et régimes complémentaires) ;
- les avantages spécifiques, liés à leurs règles plus favorables ;
- le coût du déséquilibre démographique.

Par comparaison avec les régimes de droit commun, trois paramètres intervenant dans les règles de calcul de la pension forment le cœur des droits spécifiques des régimes spéciaux : le salaire de référence, la durée d'assurance ou de services et les mécanismes de décote et surcote, l'âge d'ouverture des droits et l'impact de la bonification d'annuités.

## **1 – L’impact du salaire de référence sur le niveau de la pension**

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

- le régime général de base est un régime à prestations définies, qualifié de contributif parce que la pension liquidée est calculée en appliquant un taux de liquidation à un salaire de référence égal à la moyenne des meilleures années de la carrière<sup>237</sup> ;
- les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC sont des régimes à cotisations définies, fonctionnant selon la technique du point. La notion de salaire de référence n’intervient pas mais la pension liquidée reflète la totalité de la carrière salariale via les cotisations versées.

Il en résulte que des assurés ayant un profil identique de carrière salariale feront valider des salaires de référence différents selon le régime de retraite dans lequel ils liquident leur pension. Pour une carrière complète validée et un taux de liquidation donné, la pension servie dans les régimes spéciaux publics sera plus élevée que dans les régimes du secteur privé<sup>238</sup>.

Cet aspect est illustré dans l’exemple suivant. On considère différents profils linéaires de carrière salariale caractérisés par un taux constant de croissance en termes réels du salaire brut durant toute la carrière. On détermine le salaire de référence d’un assuré du régime général que l’on compare au dernier salaire brut d’activité d’un assuré ayant une carrière identique et liquidant dans un régime spécial.

---

237. La réforme du régime général de 1993 a progressivement augmenté le nombre d’années prises en compte pour calculer le salaire de référence, en les portant de 10 à 25 années. C’est à partir de 2008 que le salaire de référence sera calculé à partir des 25 meilleures années de la carrière salariale.

238. Une comparaison complète entre régimes devrait également prendre en compte l’effort contributif réalisé durant la vie active.

**Rapport entre le dernier salaire d'activité et le salaire de référence  
utilisé pour calculer la pension dans le régime général**

Taux de croissance annuel moyen du salaire réel durant la carrière	1%	2%	3%	4%
Rapport entre le dernier salaire d'activité et le salaire de référence	106,3%	122,8%	136,9%	151,0%

*Source : Cour des comptes. Hypothèses : durée de carrière de 40 ans, liquidation le 1<sup>er</sup> juillet 2005, salaire de référence dans le régime général calculé avec le barème des coefficients de revalorisation en vigueur en 2005 et égal à la moyenne des 22 meilleures années.*

Pour un taux de croissance annuel moyen du salaire réel de 2 %<sup>239</sup>, on observe que, pour un taux de liquidation donné, la pension liquidée dans un régime spécial serait supérieure de 22,8 % à celle liquidée dans le régime général. En outre, plus la carrière salariale est rapide, plus l'écart entre le dernier salaire d'activité et le salaire de référence du régime général est croissant. On obtient ainsi directement une mesure de l'avantage procuré par une liquidation de la pension calculée sur le dernier salaire d'activité, cet avantage étant de plus corrélé avec le profil de la carrière salariale.

La liquidation de la pension sur le dernier salaire d'activité est donc une règle hautement protectrice puisqu'elle met l'assuré à « l'abri » des aléas de sa carrière professionnelle et de l'évolution des salaires qu'il a perçus.

Deux aspects supplémentaires renforcent l'impact du choix du salaire de référence sur le montant de la pension liquidée :

- dans le régime général, les salaires portés au compte de l'assuré sont en pratique depuis 1987 indexés sur les prix à la consommation<sup>240</sup>. Au moment de la liquidation, le barème des coefficients de revalorisation contribue ainsi, année après année, à accroître l'écart entre le salaire de référence calculé dans le régime général et le dernier salaire d'activité. Les assurés liquidant dans des régimes spéciaux sont protégés de cette dérive et voient leur avantage relatif augmenter par rapport aux assurés du secteur privé ;
- dans les régimes complémentaires en points, le montant de la pension liquidée dépend étroitement du salaire moyen de toute la carrière.

239. Ce qui est, en moyenne, le cas le plus fréquent.

240. Cela signifie que les salaires portés au compte ne sont revalorisés que nominale-ment sans prendre en compte les gains de pouvoir d'achat du salaire brut moyen du secteur privé.

Comme ce salaire moyen est inférieur au salaire de référence du régime général, lui-même inférieur au dernier salaire d'activité, l'avantage d'une liquidation de la totalité de la pension dans un régime spécial est également renforcé par rapport à un assuré du secteur privé.

Ce constat doit toutefois être amendé pour tenir compte du fait que l'assiette du salaire liquidable est en général inférieure dans les régimes spéciaux à ce qu'elle est dans le régime général et les régimes complémentaires. En effet, dans les trois régimes spéciaux étudiés, l'assiette du salaire liquidable comprend le traitement brut et, éventuellement, une fraction des primes de fonction alors que, pour les assurés des régimes de droit commun, cette assiette porte sur la totalité de la rémunération brute de l'assuré. Cet écart d'assiette du salaire liquidable atténue l'avantage de la liquidation sur le dernier salaire<sup>241</sup>.

**Rapport entre le salaire brut liquidable et la rémunération brute totale en 2004**

IEG	SNCF	RATP
74,0%	88,9%	87,0%

*Source : Régimes spéciaux. Le salaire brut liquidable est le salaire sur lequel sont calculés les droits à la retraite. Les régimes des IEG et de la RATP ont fourni une donnée estimée de ce ratio.*

## 2 – La durée d'assurance et les mécanismes de décote et de surcote

Les trois régimes spéciaux examinés n'étaient pas dans le champ de la loi portant réforme des retraites de 2003. Ils ont donc conservé la règle de 37,5 annuités accomplies dans le régime pour liquider une pension à taux plein, soit 75 % du dernier salaire brut sur la base d'un taux d'annuité constant de 2%. Quand la durée validée dans le régime spécial est inférieure à 37,5 annuités, la pension est proratisée mais sans application de décote. Pour les salariés du régime général, la durée d'assurance pour obtenir le taux plein avant 65 ans est déjà de 40 annuités tous régimes<sup>242</sup> et la durée de services pour les agents des trois fonctions publiques est portée progressivement à 40 annuités tous régimes entre 2004 et 2008.

Les affiliés des régimes spéciaux examinés ne participent donc pas au mécanisme de mutualisation et de partage du risque de longévité dont

---

241. Il pénalise les affiliés des régimes spéciaux dont la carrière salariale est « plate » ou faiblement ascendante.

242. La durée d'assurance tous régimes est la somme des durées d'assurance validées dans les régimes de base durant la vie active.

le coût est laissé à la charge de l'employeur ou de la collectivité nationale. Par rapport aux autres salariés, ils bénéficient d'un double avantage :

- une durée moyenne de retraite plus longue pour ceux qui liquident à taux plein avant 65 ans ;
- une pension calculée compte tenu de la seule durée d'assurance validée dans le régime spécial et non pas de la durée d'assurance tous régimes, comme cela se passe dans les régimes des fonctions publiques ou le régime général.

Dans le futur, si les règles des régimes spéciaux restent inchangées, ces avantages vont s'accroître puisque l'augmentation de la durée d'assurance tous régimes est déjà programmée dans la loi de 2003<sup>243</sup>.

Dans la réforme des retraites de 2003, l'allongement de la durée d'assurance a été articulé avec la généralisation de mécanismes de décote et de surcote<sup>244</sup>. Ceux qui préfèrent partir plus tôt, avant d'avoir accompli la durée nécessaire pour liquider à taux plein, percevront une pension plus faible. A l'opposé, ceux qui souhaitent prolonger leur activité professionnelle au détriment de la durée de retraite percevront une pension plus élevée.

Les régimes spéciaux de la RATP, de la SNCF et des IEG n'ont introduit aucun de ces mécanismes.

En résumé, par rapport aux régimes des salariés du secteur privé et des trois fonctions publiques, ces régimes spéciaux :

- n'utilisent pas la durée d'assurance tous régimes pour déterminer le taux de liquidation ;
- n'appliquent pas l'augmentation de la durée tous régimes programmée dans le futur ;
- n'introduisent pas de pénalisation financière au niveau de la pension liquidée lorsque la durée de services est inférieure à celle ouvrant le taux plein. Autrement dit, le taux d'annuité (2%) est constant, garanti et indépendant de la durée de services effectivement accomplie ;
- n'encouragent pas la poursuite de l'activité puisqu'il n'y a pas de gain en termes de pension.

---

243. Selon la loi portant réforme des retraites, la durée d'assurance ou de services tous régimes devrait ensuite atteindre 41 annuités en 2012 et 41,75 annuités en 2020.

244. Avec des taux de décote et de surcote, le taux d'annuité n'est plus constant quelle que soit la durée d'assurance validée mais croissant en fonction de cette durée.

Au total, les règles en matière de durée d'assurance sont protectrices pour les affiliés (cotisants et retraités) des régimes spéciaux puisqu'ils ne supportent pas les coûts du risque de longévité et du risque financier pour le régime lié à un départ précoce à la retraite.

### 3 – L'âge de départ à la retraite

Dans les régimes spéciaux examinés, l'âge d'ouverture des droits est fixé à 60 ans à l'exception de la SNCF où il est de 55 ans. Dans les faits, cette règle générale ne s'applique pas à plusieurs catégories de salariés qui partent plus tôt parce qu'elles bénéficient de bonifications d'annuités. Pour la liquidation d'une pension de droit direct, deux types de bonifications permettent d'anticiper l'âge de départ à la retraite avant 60 ans ou 55 ans :

- les bonifications d'annuités en raison de la nature des emplois occupés<sup>245</sup> permettant d'anticiper le départ de cinq ans et de liquider à partir de 50 ans (SNCF, RATP) ou de 55 ans (RATP, IEG);
- les bonifications d'annuités pour enfant en faveur des femmes entrant dans la catégorie des avantages familiaux. Les mères de famille de trois enfants ont en outre la possibilité de liquider leur pension sans condition d'âge.

Les bonifications d'annuités liquidables au titre de l'emploi occupé n'existent pas dans le régime général<sup>246</sup>. De ce point de vue, elles constituent un avantage en faveur des affiliés des régimes spéciaux.

---

245. A la RATP, près de 85 % des emplois sont classés dans les catégories actives permettant de bénéficier de bonifications. A la SNCF, 10 % de l'effectif (agents de conduite) appartiennent à la catégorie active mais les catégories sédentaires partent à la retraite à 55 ans.

246. Il en résulte que les trois régimes spéciaux ont une forte proportion de retraités de droit direct âgés de moins de 60 ans. En 2004, elle était de 23,6 % dans le régime des IEG, de 19,4 % dans le régime de la SNCF et de 22,3 % dans le régime de la RATP.

**Age moyen de départ à la retraite et bonifications d'annuités liquidables en 2004**

		Age moyen de départ (droit direct)	Bonifications d'annuités liquidables
IEG	Hommes	56,0 ans	4,2 années
	Femmes	54,3 ans	2,9 années
SNCF	Agents de conduite	50,3 ans	4,9 années
	Autres catégories		
	Ensemble	55,1 ans	0,8 années
RATP	Hommes	54,8 ans	4,3 années
	Femmes	55,0 ans	4,9 années

*Source : Régimes spéciaux. Lecture du tableau : en 2004 les agents de conduite de la SNCF ont liquidé à l'âge de 50,3 ans en ayant validé 4,9 années de bonifications. Les bonifications comprennent la bonification de traction et la bonification pour campagnes militaires.*

Ce constat doit cependant être nuancé car, dans le secteur privé, d'autres voies ont été empruntées par les employeurs pour se séparer de leurs salariés avant leur âge de départ à la retraite. Les dispositifs de préretraite, les dispenses de recherche d'emploi pour les chômeurs de longue durée âgés, le recours à l'invalidité, font partie de la panoplie des instruments les plus utilisés dans le secteur privé. Il en est résulté une diminution de l'âge moyen de cessation d'activité<sup>247</sup>. Le coût financier de ces politiques de sortie volontaire de l'emploi des travailleurs âgés a été largement externalisé. Dans les régimes spéciaux, les modalités de départ anticipé avant 60 ans sont fixées par le règlement de retraite alors que, dans le secteur privé, elles ont été négociées au gré des besoins et déterminées par les politiques de l'emploi et la situation du marché du travail<sup>248</sup>.

247. En 2000, l'âge moyen de cessation de l'activité avoisinait 57,6 ans pour les salariés du secteur privé et 55,9 ans pour les salariés du secteur public (DARES, Document d'étude n° 48 juillet 2001, « L'évolution des sorties d'emploi vers la retraite et la préretraite »).

248. La sortie précoce de l'activité des salariés du secteur privé devrait de plus en plus devenir une exception dans le futur à la suite du plan d'action pour l'emploi des seniors 2006-2010 récemment présenté par le gouvernement.

## **II - Le financement des régimes spéciaux**

### **A – La réforme du financement des régimes des IEG et de la RATP**

#### **1 – Le principe de l'adossement aux régimes de droit commun**

Le financement du régime de retraite des IEG a été profondément réformé par la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz, pour être mis en conformité, aux plans juridique et financier, avec l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité. Cette loi a maintenu intégralement les droits à la retraite des affiliés et n'a modifié que les modalités de leur financement.

La réforme du financement du régime de retraite de la RATP est une conséquence de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales, modifiant l'organisation des transports publics en Ile-de-France. La responsabilité de cette organisation est confiée à la région qui l'exerce par l'intermédiaire du syndicat des transports de l'Ile-de-France (STIF)<sup>249</sup> à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2005. Le STIF ne reprend pas la charge des retraites des agents de la RATP. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005, l'Etat apporte directement un concours financier à la régie en raison des charges de retraite qu'elle supporte. La réforme se traduit par une séparation stricte des comptes retraçant la gestion des retraites d'avec ceux qui retracent les activités opérationnelles de la RATP.

Pour les IEG, comme pour la RATP, un deuxième motif a conduit à entreprendre cette réforme. Les normes comptables internationales<sup>250</sup> s'appliqueront à la RATP au 1<sup>er</sup> janvier 2007 en tant qu'établissement public industriel et commercial faisant appel public à l'épargne sur le marché européen. En l'absence de réforme, la norme IAS 19 relative aux avantages servis au personnel, dont les engagements de retraite sont le principal poste, impliquerait que la régie inscrive ces engagements au bilan. Compte tenu du montant de ses fonds propres, la régie serait dans l'incapacité de les provisionner<sup>251</sup>.

---

249. Le STIF devient un établissement public territorial chargé de la définition de la politique régionale des transports.

250. Normes IFRS-IAS (International financial reporting statements-International accounting standards).

251. Au 31 décembre 2004, le montant des engagements de retraite de la RATP était évalué à 21,615 Md€, calculé avec un taux d'actualisation de 2,5 % en termes réels.

Les réformes du financement consistent à adosser, selon le principe de la neutralité financière, les régimes des IEG et de la RATP aux régimes de droit commun (CNAVTS et régimes complémentaires obligatoires ARRCO et AGIRC). Avec l'adossement, le régime adossé continue toutefois d'exister parallèlement aux régimes de droit commun et c'est par lui que transitent tous les flux financiers. C'est pourquoi ont été créées la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et la caisse de retraite du personnel de la RATP à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006<sup>252</sup>. Concrètement, ce sont ces caisses qui versent la pension globale du régime spécial.

L'adossement signifie que les prestations et les cotisations, au titre des régimes de droit commun, sont déterminées selon les conditions qui seraient applicables si les salariés des IEG et de la RATP relevaient pour leurs droits de ces régimes de droit commun, financés par des cotisations des salariés et des employeurs. Comme les réformes du financement ont laissé inchangés les droits des affiliés, la part des prestations non couvertes par les régimes de droit commun forment les droits spécifiques, correspondant aux prestations d'un régime « supplémentaire » différentiel.

Le principe de neutralité financière<sup>253</sup> signifie que les écarts de charges résultant de l'adossement pour les régimes de droit commun doivent être compensés. Ces écarts résultent, d'une part, de la situation démographique et, d'autre part, du niveau et de la structure des rémunérations des affiliés, respectivement des régimes adossés et des régimes de droit commun. La compensation de ces écarts prend la forme d'une contribution exceptionnelle, forfaitaire et libératoire (la « soulte ») ou de taux de validation des droits passés inférieurs à 100 %.

Le versement, pour la partie adossée, de cotisations sociales libératoires permet aux entreprises du secteur des IEG et à la RATP d'éviter le provisionnement de la plus grosse part des engagements de retraite de leur personnel.

---

252. Ces nouvelles caisses sont des organismes de sécurité sociale de droit privé, dotés de la personnalité morale. Pour la RATP, les dépenses de gestion administrative de la caisse sont financées par une cotisation à la charge de la régie, dont le taux pour l'exercice a été fixé à 0,43 %. Pour les IEG, les frais de gestion de la caisse sont couverts par les entreprises par le biais de la contribution employeur finançant les droits spécifiques futurs.

253. La Cour n'a pas à ce stade analysé la mise en œuvre du principe de neutralité financière, tel qu'énoncé dans l'article L. 227-7 du code de la sécurité sociale.

## 2 – Le régime des IEG

Jusqu'en 2004, le financement du régime vieillesse, invalidité, décès des IEG reposait, d'une part, sur une cotisation des salariés prélevée au taux de 7,85 % depuis 1991 et, d'autre part, sur une contribution des employeurs assurant l'équilibre annuel du régime. La contribution des employeurs était équivalente, en 2004, à un taux de cotisation apparent de 63,8 %, contre 52,8 % en 1990<sup>254</sup>. Au total, le taux de cotisation global (salarié + employeur) est passé de 61,7 % en 1990 à 66,1 % en 2000 et 71,6 % en 2004.

### *a) L'adossment du régime des IEG à partir de 2005*

L'adossment a donné lieu à la signature de conventions financières entre la CNIEG et les régimes de droit commun, précisant les modalités de versement et d'encaissement des prestations et des cotisations. Les « droits de base » correspondant à ceux du régime général et des régimes complémentaires sont financés à partir de 2005 par une cotisation salariale au taux de 12 % et une cotisation patronale au taux de 24 %<sup>255</sup>. Ces taux, supérieurs à ceux des régimes de droit commun, sont appliqués à l'assiette du régime spécial de façon à retrouver le rendement des cotisations des régimes de référence. L'impact sur le salaire net de l'augmentation du taux de cotisation salariale de 7,85 % à 12 % a été intégralement compensé par le versement d'une prime n'engendrant aucun droit supplémentaire à pension.

La convention signée entre la CNIEG et la CNAVTS a également déterminé le montant et les modalités de paiement de la contribution exceptionnelle, forfaitaire et libératoire (la « soulte ») destinée à compenser les écarts de charges résultant de l'adossment. Le caractère libératoire de la soulte induit l'absence de clause de rendez-vous entre la CNAVTS et la CNIEG, ce qui dispense les entreprises de la branche de toute obligation de provisionnement à ce titre.

---

254. La contribution des employeurs couvrait entre 85 % et 90 % des charges nettes du régime. Les charges nettes se composent, d'une part, des prestations du régime au titre des risques vieillesse, invalidité, décès, accident du travail et maladie professionnelle et, d'autre part, des charges de la compensation démographique et des frais de gestion.

255. Les taux des cotisations salariale et patronale sont passés respectivement à 12,13 % et 24,56 % le 1<sup>er</sup> mai 2006.

La contribution exceptionnelle versée à la CNAVTS a été fixée à 7 649 M€<sup>256</sup>. Une fraction de 40% de cette somme, soit 3 060 M€ représentant la part relative aux activités « non régulées » (activités de production et de commercialisation soumises à concurrence) a été versée en 2005 et placée auprès du fonds de réserves pour les retraites (FRR) qui en assure la gestion financière jusqu'en 2020 pour le compte de la CNAVTS. Le complément, 4 589 M€, au titre des activités « régulées » (activités de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel non soumises à la concurrence) sera payée pendant 20 ans sous la forme d'une annuité de 287 M€, revalorisée chaque année selon l'indice des prix à la consommation.

A la différence de la solution retenue pour le régime général, le principe de neutralité financière vis-à-vis des régimes complémentaires repose sur le principe d'un taux de validation inférieur à 100 % des droits passés repris au 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>257</sup>. Ce taux de validation a été fixé à 54,8 % pour les droits relevant de l'ARRCO et à 94,7% pour les droits relevant de l'AGIRC. La part des droits passés non repris par les deux régimes complémentaires est incluse dans les droits spécifiques.

Par ailleurs, en entrant dans la solidarité interprofessionnelle propre aux régimes complémentaires, les entreprises de la branche IEG doivent acquitter des versements représentant, d'une part, un apport aux réserves techniques des régimes complémentaires égal à une année de cotisations et, d'autre part, un apport aux fonds de gestion des régimes complémentaires. Le montant de ces deux apports a été fixé à 798,2 M€

Sans remettre en cause le caractère définitif et irréversible de l'adossement, les taux de validation retenus pour les droits passés, fixés en 2005, sont provisoires en ce sens que les conventions entre la CNIEG et les régimes complémentaires ont prévu une clause de rendez-vous en 2010 instituant une contribution de maintien de droits (CMD) dans

---

256. Le montant de la soulte a naturellement donné lieu à de nombreux débats entre la CNAVTS, la CNIEG et les ministères concernés. Le principe de la méthode n'a pas été contesté mais le choix des paramètres a soulevé des questions de mise en œuvre de la méthode. La méthode consiste à projeter le rapport de charges prestations/cotisations de la CNAVTS et du régime des IEG et à déterminer une prestation de référence moyenne du régime des IEG qui ne détériore pas le rapport de charges de la CNAVTS après adossement. Le montant de la soulte est égal à la valeur actualisée des charges induites par l'écart entre la prestation moyenne effective et la prestation moyenne de référence. Le montant de la soulte a été calculé sur la base d'une période de projection de 25 ans et d'un taux d'actualisation de 2,5 % en termes réels.

257. Dans une opération d'adossement, il y a deux méthodes équivalentes : soit le versement d'une soulte et un taux de validation de 100 % des droits passés, soit pas de versement d'une soulte et un taux de validation des droits passés inférieur à 100 %.

l'hypothèse où les taux de validation recalculés en 2010 seraient inférieurs aux taux de validation provisoires en vigueur de 2005 à 2009. Des fourchettes de taux de validation ont été fixées pour chacun des deux régimes complémentaires afin de plafonner le montant de la CMD à hauteur de 918 M€

Par ailleurs, il faut noter que les avantages familiaux attachés à la part des pensions versées par la CNAVTS seront financés par le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Cette prise en charge par le FSV soulève des questions : les avantages familiaux auraient dû être inclus dans le calcul du montant de la soulte et le FSV n'est pas habilité à prendre en charge les avantages familiaux versés par les régimes spéciaux de retraite

#### *b) Le financement des droits spécifiques*

Les droits spécifiques sont égaux à la différence entre le montant de la prestation calculée selon les règles du régime des IEG et la pension adossée calculée selon les règles des régimes de droit commun, garantissant, pour les agents retraités et en activité, le niveau de pension qui aurait été obtenu en l'absence de réforme du financement. La loi distingue les droits spécifiques « passés » validés jusqu'au 31 décembre 2004 et les droits spécifiques « futurs » acquis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Elle a opéré une deuxième distinction entre les droits résultant des activités « régulées » et ceux résultant des activités « non régulées ».

Elle a créé une contribution tarifaire d'acheminement (CTA) sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel pour financer les droits relevant des activités régulées, c'est-à-dire :

- les droits spécifiques passés afférant aux activités régulées ;
- la quote-part de la contribution exceptionnelle (soulte) versée à la CNAVTS pendant 20 ans sous la forme d'une annuité ;
- éventuellement, la part régulée de la contribution exceptionnelle relative à la contribution de maintien des droits intégrée aux conventions avec les régimes de retraite complémentaires.

La CTA est payée par les consommateurs, sans entraîner de surcoût pour eux car elle se substitue à la part du tarif d'électricité et de gaz naturel qui assurait avant la réforme le financement de la quote-part des charges de retraites correspondant aux activités d'acheminement en matière de transport et de distribution d'électricité et gaz naturel.

La part non régulée des droits spécifiques passés demeure à la charge des entreprises qui les financent par des versements trimestriels à la CNIEG. Ils sont provisionnés et inscrits, conformément aux normes comptables internationales, dans le bilan de ces entreprises au titre des engagements de retraite du personnel relevant du statut des IEG.

Les droits spécifiques futurs validés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, qu'ils se rapportent aux activités régulées ou non régulées, sont financés par une cotisation employeur dont le taux a été fixé à 6,5 % en 2005<sup>258</sup>. Cette cotisation finance également les autres risques gérés par la CNIEG (accident du travail, maladies professionnelles, invalidité, décès, veuvage) ainsi que les frais de fonctionnement de la caisse et les transferts financiers au titre de la compensation démographique. Les droits spécifiques futurs sont également provisionnés par les entreprises au titre des engagements de retraite du personnel IEG.

*c) Le montant des droits spécifiques en 2005*

La décomposition des charges de pensions de vieillesse après adossement et les circuits de financement après réforme sont décrits dans le compte provisoire détaillé de l'année 2005, dans lequel sont isolées les contributions exceptionnelles versées en 2005.

---

258. Ce taux est passé à 4,5 % le 1<sup>er</sup> mai 2006.

**Régime des IEG en 2005. Décomposition des charges avec leurs modalités de financement**

Charges	M€	Mode de financement
Charges de la gestion des pensions		
Pensions CNAVTS	1 360	Taux employeur 24% Taux salarié 12%
Pensions ARRCO	412	
Pensions AGIRC	306	
Droits spécifiques passés	1 156	-CTA -Appel à cotisations employeur
activités régulées	644	
activités non régulées	512	
Droits spécifiques futurs	1	Taux employeur 6,5 %
Total des pensions	3 235	
Annuité correspondant au règlement à la CNAVTS de la soulte au titre des activités régulées	320	CTA
Autres charges	278	Taux employeur 6,5 %
Contributions exceptionnelles forfaitaires et libératoires		
Soulte CNAVTS activités non régulées	3 056	Appel à cotisations employeur
Apports aux réserves techniques et au fonds de gestion des régimes complémentaires	718	Appel à cotisations employeur

Source : Cour des comptes d'après les informations fournies par la CNIEG (chiffres provisoires). La soulte CNAVTS pour les activités régulées comprend le versement annualisé de 287 M€ et un versement en 2005 de 33 M€ au titre des activités non régulées, parce que la clé de partage définitive des droits spécifiques passés entre les activités non régulées et les activités régulées a été fixée à 39,57 % / 60,43 %. Elle se substitue à une clé provisoire fixée à 40 % / 60 %. Cet écart entre la clé de partage provisoire et la clé définitive explique les différences existant entre les montants figurant dans le tableau et ceux qui sont mentionnés dans le paragraphe a).

L'ensemble constitué des pensions adossées et des droits spécifiques atteint le montant de 3 235 M€. Le montant des droits spécifiques représente 35,7 % de cet ensemble. Les droits spécifiques passés incluent la part des droits passés non repris par les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC en raison de taux de validation inférieurs à 100 %. Cette part correspond au coût induit par la structure démographique et le niveau et la structure des rémunérations du régime des IEG par rapport aux régimes complémentaires. Elle ne représente pas des avantages spécifiques versés par le régime des IEG. Compte tenu des taux de validation retenus, cette part peut être évaluée à 357 M€. Les

droits spécifiques « purs », après déduction de ce coût lié au déséquilibre démographique, représentent 800 M€ soit 24,7 % du coût des pensions versées par le régime des IEG.

Par ailleurs, la CTA finance 25,1 % des charges du régime, hors contributions exceptionnelles versées aux régimes de droit commun.

### **3 – Le régime de retraite de la RATP**

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

- des cotisations prélevées au taux de 23,19 % (7,85 % pour les salariés, 15,34 % pour l'employeur) ;
- une contribution forfaitaire versée par le STIF destinée à compenser la différence entre le produit des cotisations et les charges du régime spécial. En 2004, le régime a reçu une subvention de 448,5 M€ couvrant 64,2 % des prestations versées.

En matière de transferts financiers au titre de la compensation démographique, le régime de la RATP est débiteur pour la compensation généralisée et, jusqu'en 2002, était créancier pour la compensation spécifique. Depuis 2003, à la suite de la réforme de la compensation, le régime est devenu débiteur pour la compensation spécifique. En 2004, la charge de transferts de compensation versés a représenté 11 % des recettes de cotisations sociales et 6,9% de la subvention d'équilibre.

#### *a) L'adossment du régime de la RATP à partir de 2006*

L'organisation de l'adossment aux régimes de droit commun sera précisée dans les conventions financières en cours d'approbation. Les droits à la retraite acquis dans les régimes de droit commun seront financés par une cotisation des salariés au taux de 12 % et une cotisation de l'employeur RATP au taux de 18 %. L'impact de l'augmentation du taux de cotisation des salariés (de 7,85 % à 12 %) sur le montant de la rémunération nette du personnel de la régie est intégralement compensé, sans créer de nouveaux droits à la retraite. L'augmentation des coûts de production induite par l'augmentation des taux de cotisation est financée par le STIF et compensée aux collectivités territoriales membres du STIF sous la forme de transferts de parts d'impôts de l'Etat (attribution à la Région de points de taxe intérieure sur les produits pétroliers -TIPP- et aux départements d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance -TSCA-). En conséquence, les tarifs de la RATP ne seront pas affectés par la réforme du financement du régime de retraite.

La neutralité financière de l'adossment vis-à-vis de la CNAVTS conduira au versement d'une contribution exceptionnelle, forfaitaire et

libératoire (la « soulte ») dont le montant provisoire a été évalué à 700 M€ La soulte sera à la charge du budget de l'Etat, les conditions de paiement à la CNAVTS devant être précisées ultérieurement.

La neutralité financière vis-à-vis des régimes complémentaires ARRCO et AGIRC prendra la forme, comme dans le cas des IEG, d'un taux de validation des droits passés inférieur à 100 %<sup>259</sup>. En entrant dans la solidarité interprofessionnelle des régimes complémentaires, la nouvelle caisse devra s'acquitter d'un montant de 180 M€ théoriquement à la charge de la RATP mais qui devrait être pris en charge par le budget de l'Etat en raison de l'incapacité de la régie à le financer.

Dans l'hypothèse où la caisse serait contributrice nette au titre des transferts de compensation démographique, la dépense serait à la charge du budget de l'Etat.

*b) Le financement des droits spécifiques.*

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

- la totalité des droits spécifiques passés, validés au 31 décembre 2005, est financée par le budget de l'Etat ;
- les droits spécifiques futurs, acquis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, sont financés par le budget de l'Etat dans la limite d'un volume d'emplois statutaires de la RATP de 45 000<sup>260</sup>. Au-delà de cette limite, ils seront à la charge de la RATP.

---

259. Le taux de validation devrait être de 60 % à l'ARRCO et de 50 % à l'AGIRC.

260. En 2004, le régime de la RATP comptait 43 550 ressortissants hors pensionnés. Le chiffre de 45 000 est celui retenu dans le contrat 2004-2007 entre le STIF et la RATP.

### Le financement du régime de la RATP à partir de 2006

	Dépenses	Financement
Pensions adossées	Cotisations versées à la CNAVTS	Taux employeur 18 %
	Cotisations versées à l'ARRCO et l'AGIRC	Taux salariés 12 %
Contributions exceptionnelles, et forfaitaires libératoires	Soulte versée à la CNAVTS	Budget de l'Etat
	Apports aux réserves techniques et aux fonds de gestion des régimes complémentaires	RATP ou budget de l'Etat
Droits spécifiques	Droits spécifiques passés validés au 31/12/2005	Budget de l'Etat
	Droits spécifiques futurs validés à partir du 01/01/2006	-Budget de l'Etat dans la limite d'un volume d'emplois de 45 000 -RATP au-delà de cette limite
Prise en charge de cotisations sociales	Prise en charge des cotisations sociales des assurés ne remplissant pas les conditions d'une liquidation à taux plein	Budget de l'Etat pour la part avant 2006
		Pour la part après 2005 : budget de l'Etat dans la limite d'un volume d'emplois de 45 000 RATP au-delà de cette limite
Autres dépenses	Transferts de compensation démographique	Budget de l'Etat
	Dépenses de gestion administrative de la caisse	Taux employeur RATP 0,43 %

Source : Cour des comptes.

Cette charge est estimée à 450 M€ L'Etat s'en acquittera par deux voies. D'une part, un crédit de paiement de 374,11 M€ a été inscrit dans la loi de finances de 2006, au titre de la subvention d'équilibre au régime de retraite de la RATP. D'autre part, la hausse des cotisations induite par l'adossement est évaluée à 96,3 M€ TTC, effets induits compris<sup>261</sup>. Elle sera intégralement compensée par l'Etat aux collectivités membres du STIF.

261. Source : ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

## B – Le régime de retraite de la SNCF

Les modalités de financement des pensions versées par la caisse de retraite sont fixées par le cahier des charges de la SNCF. Son article 30 définit les trois principales sources de financement des charges de retraite.

### a) *La cotisation normalisée*

La cotisation normalisée est prélevée à un taux déterminé par décret « à partir du taux en vigueur dans les régimes de référence (régime général et régimes complémentaires obligatoires les plus généralement appliqués dans les entreprises de transport du secteur privé) ». Ce taux est constitué de l'addition de deux taux :

- le premier (T1) est l'équivalent du taux de cotisation en vigueur dans les régimes de référence (régime général, ARRCO et AGIRC), applicable à l'assiette liquidable du régime spécial ;
- le deuxième (T2) est représentatif des avantages nets du régime spécial par rapport aux régimes de référence<sup>262</sup>. Le calcul de la part T2 souffre de l'absence d'une méthode de calcul incontestable et de l'absence d'actualisation régulière du calcul. Le taux de la cotisation normalisée est un taux négocié, résultant d'un arbitrage qui ne prend pas nécessairement en compte le coût effectif des avantages nets du régime. Depuis février 1991, il est inchangé<sup>263</sup> alors que, au cours des quinze dernières années, des modifications ont eu lieu dans les régimes de droit commun :
- les taux de cotisation ont augmenté dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC ;
- les réformes du régime général de 1993 et 2003 ainsi que celles des régimes complémentaires ARRCO et AGIRC de 1996 et 2002 ont modifié les droits servis dans les régimes de droit commun, ce qui conduit à accroître le poids relatif des avantages spécifiques du régime de la SNCF par rapport aux régimes de référence.

Le produit des cotisations normalisées ne permet de financer qu'un tiers des charges de pensions. Ce faible taux de couverture s'explique par

---

262. Par rapport aux régimes de droit commun, les avantages nets du régime correspondent à quatre rubriques : un âge moyen de départ à la retraite inférieur induisant une perte potentielle de cotisations, des niveaux différents de pensions de droit direct liquidées, des avantages liés aux pensions de réversion (âge de jouissance, conditions de ressources), le paiement d'avance des pensions.

263. Il s'établit à 36,29 % de la masse salariale liquidable (7,85 % pour la part salariale et 28,44 % pour la part employeur).

le fait que, dans le régime de retraite de la SNCF, la masse des pensions versées est supérieure à l'assiette des cotisations.

#### *b) La subvention d'équilibre*

La subvention d'équilibre du régime de retraite est inscrite chaque année dans la loi de finances. Elle couvre plus de la moitié des charges de pensions et, depuis le début des années 2000, elle augmente plus rapidement que les prestations.

Comme le mode de calcul du taux de la cotisation normalisée est conçu, en théorie, pour inclure le coût des avantages spécifiques, la subvention d'équilibre a vocation à couvrir le coût induit par le déséquilibre démographique du régime qui n'est que très partiellement pris en charge par les transferts financiers au titre de la compensation démographique.

#### *c) Les avantages supplémentaires*

L'article 30 spécifie enfin que les « nouveaux » avantages accordés aux retraités depuis le 1er janvier 1990 sont à la charge de la SNCF et de ses salariés. Pour améliorer le niveau des pensions liquidées et augmenter le pouvoir d'achat des pensions versées aux retraités, la SNCF a en effet accordé de nouveaux avantages qui ont porté essentiellement sur l'élargissement du salaire liquidable. L'intégration progressive de points d'indemnité de résidence a ainsi permis d'augmenter l'assiette des cotisations pour la retraite et, en raison du mécanisme de la péréquation, d'augmenter simultanément les pensions servies au stock de retraités. Ces avantages supplémentaires se différencient des droits ou avantages spécifiques.

Le coût net de ces avantages, après déduction des cotisations normalisées (salarié + employeur) supplémentaires qu'engendre l'augmentation de l'assiette, est à la charge de l'employeur. En 2004, pour des avantages supplémentaires d'un montant de 304 M€, la contribution nette supplémentaire de l'employeur SNCF s'est élevée à près de 200 M€, soit 4,7 % de l'assiette des cotisations.

Le taux de cotisation global, égal à la somme du taux de la cotisation normalisée et du taux de la contribution nette pour les avantages supplémentaires, augmente au cours du temps en raison de la montée en charge du coût des avantages supplémentaires. En 2004, il atteint 40,97 %.

*d) Les transferts financiers de la compensation démographique*

Aux sources de financement inscrites dans le cahier des charges s'ajoutent les transferts financiers au titre de la compensation démographique (généralisée et spécifique) entre les régimes de retraite. Le régime de la SNCF est créditeur net, compte tenu de son rapport démographique comparé à celui des autres régimes.

Cette source de financement a atteint près de 18% des prestations versées entre 1993 et 1998. Elle décline depuis cette date et, en 2004, elle ne représente plus que 8,7 % des prestations. Les réformes récentes des mécanismes de la compensation démographique expliquent en partie cette diminution. Le « tarissement » progressif de ce financement est reporté sur la subvention d'équilibre qui augmente.

### **III - Les perspectives des régimes spéciaux à l'horizon 2050**

Pour la préparation du troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) publié en mars 2006, les régimes de retraite ont réalisé des projections financières à l'horizon 2050. Le COR a fourni un ensemble d'hypothèses relatives à l'évolution des principales variables macro-économiques<sup>264</sup> et les régimes ont projeté les effectifs de cotisants et de retraités, les charges de prestations et les recettes de cotisations, à législation inchangée.

#### **A – L'évolution des populations de cotisants et de retraités à l'horizon 2050**

##### **1 – L'augmentation du nombre des liquidations de droit direct**

L'année 2005 marque le début de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby boom. Globalement, on s'attend à une

---

264. Le scénario macro-économique central du COR s'appuie sur les hypothèses suivantes : le taux de chômage diminue jusqu'en 2015 où il se stabilise à 4,5 % , l'impact progressif de la réforme des retraites de 2003 permet d'accroître la population active de 400 000 personnes en 2050, le salaire par tête progresse au rythme annuel moyen de 1,8 % en termes réels, les pensions sont indexées sur les prix à la consommation sauf dans le régime de la SNCF où les pensions sont indexées sur les prix à la consommation +0,5 point par an. Ce scénario conduit à une quasi stabilité de la population active sur la période de projection.

croissance rapide des liquidations de pensions de droit direct. Au niveau de chaque régime pris isolément, ce phénomène ne sera pas nécessairement observé avec la même intensité puisque les recrutements réalisés dans le passé n'étaient pas proportionnels à la taille des cohortes successives arrivant sur le marché du travail. Néanmoins, les exercices de projections mettent en évidence deux profils entre les années 2005 et 2015 : un rebond modéré des liquidations dans les régimes de la SNCF et de la RATP, une accélération rapide avec un doublement des liquidations dans le régime des IEG.

## **2 – Les effectifs de cotisants et de retraités**

La stabilité de la population active sur la période de projection a conduit à retenir également une stabilité des effectifs de cotisants dans les trois régimes<sup>265</sup>.

Pour ce qui concerne l'effectif des retraités de droit direct, celui-ci devrait rester stable à la SNCF pendant les dix prochaines années puis amorcer une lente décroissance jusqu'en 2035. Dans le régime des IEG, la progression du nombre de retraités de droit direct devrait se poursuivre jusqu'au début des années 2020, suivant en cela la tendance antérieure. Entre 2020 et 2040, il y aurait par contre un recul de cet effectif d'environ 10 % et, à partir de 2040, une légère augmentation. Dans le régime de la RATP, l'augmentation de l'effectif des retraités de droit direct sera rapide sur toute la période de projection (+75 %).

Les effectifs de retraités de droit dérivé devraient diminuer fortement, tant à la SNCF qu'à la RATP. A l'inverse, dans le régime des IEG, l'effectif de retraités de droit dérivé, continuera de progresser pour ne diminuer qu'en fin de période de projection.

## **B – La situation financière des régimes**

### **1 – Des besoins de financement croissants dans les régimes de la SNCF et de la RATP**

Le besoin de financement avant subvention des régimes d'entreprise (SNCF et RATP) devrait se creuser dans le futur :

---

265. Cette hypothèse de stabilité des effectifs de cotisants est une rupture majeure avec les tendances observées au cours des 15 dernières années. Elle postule que l'assiette des cotisations progressera dans le futur au rythme annuel moyen de 1,8 %.

- dans le régime de la RATP<sup>266</sup>, il devrait être multiplié par 3,3 entre 2005 et 2050. Malgré de légères inflexions, la détérioration est permanente et forte sur la période de projection ;
- dans le régime de la SNCF, la situation est plus contrastée. Le besoin de financement devrait augmenter de 30 % entre 2005 et 2015 en raison des nombreux départs à la retraite. Le solde devrait s'améliorer entre 2015 et 2025 du fait de la stabilité des pensions versées puis à nouveau se détériorer jusqu'en 2045. Au total, sur la période de projection, le besoin de financement devrait augmenter de 25 %.

Ces besoins de financement sont couverts par les subventions d'équilibre de l'Etat. Pour le régime de la RATP, le montant de la subvention de 2004 devrait être multiplié en valeur réelle par 1,5 entre 2005 et 2015, par 2 entre 2005 et 2028 et par 3 entre 2005 et 2047<sup>267</sup>. A la SNCF, le montant de la subvention 2004 devrait être multiplié par 1,3 dans les dix prochaines années. Entre 2015 et 2035, il ne devrait pas y avoir de grandes variations de la subvention.

## **2 – Les besoins de financement du régime des IEG à la charge des employeurs**

Par construction, le compte du régime des IEG est équilibré<sup>268</sup> :

- les droits de base correspondant à la part adossée des pensions et leur financement (cotisations versées aux régimes de droit commun) sont des flux qui ne font que transiter par la CNIEG ;
- les droits spécifiques passés et futurs sont financés par la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) et des cotisations employeur. Les ressources sont ajustées aux charges de sorte qu'aucun besoin de financement n'apparaît.

Avec l'accélération du nombre de liquidations, la part des droits spécifiques dans les pensions versées devrait augmenter au cours des 15 prochaines années et passer de 34,6 % en 2005 à 43,2 % en 2018. Entre 2025 et 2040, elle serait stabilisée au voisinage de 39 % puis elle devrait à nouveau augmenter après 2040.

---

266. Les projections des comptes du régime de la RATP ont été réalisées avant la réforme du financement du régime de 2006.

267. Entre 2005 et 2047, le PIB serait multiplié par 2,1.

268. La projection a été réalisée en considérant que, pour la part des pensions adossées, les taux de cotisation des régimes de droit commun ne seraient pas modifiés dans le futur et que les taux de validation des droits passés repris par les régimes complémentaires ne seraient pas modifiés en 2010 par la clause de rendez-vous.

Compte tenu de l'extinction progressive des droits spécifiques passés (acquis au 31 décembre 2004) et de l'accumulation des droits spécifiques futurs (acquis après le 1er janvier 2005), la structure de financement des droits spécifiques devrait fortement se modifier dans la période de projection. Alors que la CTA devrait financer 70 % des droits spécifiques en 2005, elle ne représenterait plus que 17 % de leur financement en 2050. Malgré la réforme du financement du régime des IEG, les employeurs de la branche seront de plus en plus fortement sollicités pour financer les droits spécifiques.

### 3 – L'ampleur des déficits actuariels

Le déficit actuariel est égal à la somme actualisée des soldes techniques annuels projetés<sup>269</sup> et il est rapporté à la somme des assiettes de cotisations actualisées sur la même période afin de déterminer la variation du taux de cotisation nécessaire dès 2005 pour annuler le déficit actuariel de la période de projection.

Les déficits actuariels<sup>270</sup> ont été calculés sur quatre horizons glissants de projection, 2005-2015, 2005-2025, 2005-2035 et 2005-2050<sup>271</sup>.

---

269. Pour les régimes de la SNCF et de la RATP, les soldes techniques sont calculés après subvention maintenue à son niveau de 2004.

270. Les déficits actuariels ont été calculés avec un taux d'actualisation de 1,8 % en termes réels, soit le taux annuel moyen de progression de l'assiette des cotisations. Il correspond au taux de croissance projeté de l'assiette des cotisations pour les différents régimes de retraite.

271. L'impact de la réforme du financement de la RATP à partir de 2006 n'est pas pris en compte dans les projections financières à l'horizon 2050.

### Déficits actuariels et variation du taux de cotisation

*(M€ de 2003 et points de cotisation)*

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

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

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

- en maintenant à son niveau de 2004 la subvention versée au régime de la SNCF, il aurait fallu, quel que soit l'horizon de projection, augmenter dès 2005 le taux de cotisation de 9 à 10 points pour couvrir les besoins de financement. Le trait particulier de ce régime est la stabilité de la hausse du taux de cotisation nécessaire pour rétablir son équilibre financier.
- la situation du régime de la RATP se dégrade de plus en plus au fur à mesure que l'horizon de projection s'allonge. En maintenant à son niveau de 2004 la subvention versée à ce régime, les augmentations de taux de cotisation devraient être de plus en plus fortes pour combler les déficits. A l'horizon 2015, une hausse de 3,9 points aurait été suffisante en 2005 pour retrouver l'équilibre financier. En considérant l'horizon 2025, il aurait fallu en 2005 augmenter le taux de cotisation de 8,3 points et à l'horizon 2050 de 16,3 points. Ce doublement des augmentations de taux tous les dix ans traduit l'ampleur et le creusement des déficits du régime de la RATP.

## C – Les risques dans le futur

Les réformes des retraites de 1993 et 2003 ont porté essentiellement sur les paramètres gouvernant l'acquisition et la liquidation des droits à la retraite pour les affiliés du régime général et des trois fonctions publiques. Les décisions sur les nouveaux barèmes ont été prises avec pour objectif de faire converger dans un premier temps, puis d'aligner dans un deuxième temps, les principales règles des différents

régimes de retraite dans le but de réduire les iniquités entre leurs ressortissants.

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

Il est vrai que la réforme du financement de ces régimes spéciaux obéit d'abord à une logique d'entreprise, sans rapport direct avec la politique et la réforme des retraites. Elle répond à la nécessité de libérer les entreprises publiques du poids du provisionnement et du financement des engagements de retraite qu'elles ont contractés à l'égard de leur personnel, c'est-à-dire le montant des droits acquis par les affiliés actifs et retraités. Sans qu'il soit nécessaire a priori de porter un jugement sur la légitimité des avantages particuliers qu'offrent les régimes spéciaux, l'opportunité n'a cependant pas été saisie d'une adaptation des règles relatives à l'acquisition des droits à la retraite.

Avec la création de nouvelles caisses, les droits spécifiques sont isolés et forment à présent l'équivalent d'une pension supplémentaire différentielle qui garantit à la fois un montant de pension<sup>272</sup> et des avantages particuliers sous la forme essentiellement d'une durée de cotisation plus courte, d'un âge précoce de départ et d'une durée moyenne de retraite plus longue par rapport à ce qui prévaut dans les régimes de droit commun.

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

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

---

272. La garantie porte sur un taux d'annuité de 2 % constant quelle que soit la durée de services validée dans le régime spécial et un taux de liquidation de 75 % pour la validation d'une carrière de 37,5 annuités. Les réformes des droits dans les régimes de droit commun conduisent, d'une part, à diminuer le taux d'annuité et, d'autre part, à le rendre croissant avec le nombre d'annuités validées tous régimes.

- les mesures d'allongement de la durée d'assurance déjà inscrites dans la loi de réforme des retraites de 2003, augmenteront relativement le montant des droits spécifiques dans le futur ;
- les éventuelles réformes des droits qui pourraient être réalisées dans le futur dans les régimes de droit commun conduiront également à augmenter la part relative des droits spécifiques, du fait de la garantie du montant de la pension ;
- même en l'absence de toute réforme d'envergure des droits, toute baisse du rendement dans les régimes complémentaires en points ARRCO et AGIRC<sup>273</sup> augmentera relativement la part des droits spécifiques.

L'exemple de la forte détérioration projetée des comptes du régime de la RATP à l'horizon 2050 souligne le risque financier transféré au budget de l'Etat puisque les besoins de financement dans le futur porteront sur les droits spécifiques<sup>274</sup>.

Les entreprises de la branche des IEG seront également exposées à ces risques puisque, au fur à mesure de l'extinction des droits spécifiques passés financés par la contribution tarifaire d'acheminement, le relais sera pris par le financement des droits spécifiques futurs qui reposent exclusivement sur les employeurs. La pression sur les coûts de production sera ainsi de plus en plus forte.

En laissant inchangé le coût des retraites dans les régimes spéciaux, les réformes du financement ont déplacé la charge du financement. Bien qu'elles soient déchargées de la plus grande part du provisionnement des engagements de retraite, les entreprises ne seront pas à l'abri :

- des risques liés aux hausses de leurs coûts de production induites par les augmentations de taux de cotisation dans les régimes de droit commun;
- des risques concernant la politique salariale, dans un contexte où, compte tenu des nombreux départs à la retraite qui se produiront dans les quinze prochaines années, elles seront amenées à gérer un flux élevé d'embauches.

---

273. Le rendement dans un régime en points est le rapport entre la valeur de service du point et sa valeur d'achat.

274. Entre 2005 et 2050, la somme des besoins de financement avant subvention, actualisés avec un taux d'actualisation de 1,8 % en termes réels, atteindrait 25,4 Md€ pour la RATP et 96 Md€ pour la SNCF (euros constants de 2003).

---

**SYNTHESE**

---

1. - En 2004 et 2005, le régime des IEG et le régime de la RATP ont fait l'objet d'une réforme de leur financement. L'adossement aux régimes de droit commun (régime général et régimes complémentaires ARRCO et AGIRC) a été organisé pour éviter que les entreprises (EDF, GDF et RATP) supportent la charge du provisionnement de leurs engagements de retraite.

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

Aucune réforme n'est encore intervenue dans le régime de la SNCF.

2. - Les droits spécifiques représentent un avantage important. La réforme du financement des régimes des IEG et de la RATP a permis d'isoler et de mesurer le poids des droits spécifiques dans le montant de la pension liquidée. Ces droits complètent la pension versée par les régimes de droit commun. En 2005, ils représentaient, dans le régime des IEG, 35,7% des pensions versées.

3. - L'âge de départ à la retraite est précoce dans les régimes spéciaux des entreprises publiques en raison des bonifications d'annuités. L'importance des droits spécifiques dans ces régimes s'explique par le salaire pris en considération pour le calcul de la pension, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein et, surtout, par la précocité de l'âge de départ en retraite.

Dans le régime de la SNCF, l'âge de départ à la retraite est fixé à 55 ans. Par le jeu des bonifications d'annuités liquidables accordées en raison de la nature des emplois occupés, les catégories actives peuvent anticiper leur départ à la retraite de cinq ans et liquider à partir de 50 ans (SNCF, RATP) ou de 55 ans (RATP, IEG). Il en résulte que près de 20 % des retraités de ces régimes spéciaux ont moins de 60 ans.

De plus, ces régimes ont conservé la règle des 37,5 annuités accomplies dans le régime pour liquider à taux plein et aucune pénalisation financière sous la forme d'une décote n'est appliquée quand la condition de durée d'assurance n'est pas satisfaite pour obtenir le taux plein. Quelle que soit la durée de la carrière validée, le taux d'annuité est constant et garanti (2 %) alors que dans le régime général, cette durée est de 40 annuités et devrait passer à 41 annuités en 2012.

4. - Les droits spécifiques ne sont pas financés par leurs bénéficiaires. La réforme du financement du régime de la RATP a mis à la charge du budget de l'Etat la totalité du financement des droits spécifiques des agents de la régie. Dans le régime de la SNCF, la subvention publique d'équilibre finance plus de la moitié des prestations versées. Dans le

---

*régime des IEG, les droits spécifiques passés relevant des activités régulées sont financés par une nouvelle taxe sur la consommation, la CTA.*

*5. - Dans le futur, la détérioration de la situation financière des régimes spéciaux augmentera la charge du financement des droits spécifiques. Dans le régime de la RATP, la subvention d'équilibre du compte retraite devrait, en euros constants, être multipliée par trois à l'horizon 2050, en raison de la forte détérioration de sa situation financière. Après la réforme du financement de 2005, cette subvention finance les droits spécifiques et elle est, à présent, directement versée par le budget de l'Etat.*

*Dans le régime de la SNCF, la détérioration des comptes serait concentrée dans les dix prochaines années. La subvention d'équilibre devrait être multipliée par 1,3.*

*Le régime des IEG est théoriquement équilibré puisque les besoins de financement sont comblés par appel de cotisations auprès des employeurs. Il n'échappera cependant pas à la forte augmentation du coût des pensions qui devrait être multipliée par 2,3 à l'horizon 2050.*

*6. - Les régimes spéciaux adossés feront face à des risques financiers. Dans les régimes adossés (IEG et RATP), les droits spécifiques sont équivalents à une pension supplémentaire différentielle qui garantit à la fois un montant de pension et des avantages particuliers sous la forme d'une durée de cotisation plus courte et d'une durée de retraite plus longue par rapport à ce qui prévaut dans les régimes de droit commun.*

*Le mécanisme de l'adossement aux régimes communs et la garantie accordée à la pérennisation des droits spécifiques sont néanmoins porteurs de risques économiques et financiers dans le futur pour les entreprises et les salariés. En effet, les augmentations des taux de cotisation et la diminution relative des droits dans les régimes de droit commun se répercuteront automatiquement sur le coût des pensions et des droits spécifiques dans les régimes adossés.*

---

#### **RECOMMANDATIONS**

---

*44. En raison des perspectives démographiques et financières des régimes spéciaux, réformer ces régimes en mettant en œuvre les principes prévus par la loi de 2003.*

---