

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du mercredi 12 juillet 2006 à 9 h 30

« Evolution des différents régimes de retraite
du point de vue de l'équilibre financier et de l'équité »

Document N° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

L'évolution des différents régimes de retraite du point de vue de l'équilibre financier et de l'équité : quelques questions dans la perspective de 2008

Des évolutions sont actuellement en cours dans la plupart des régimes de retraite. Dans le secteur privé, les régimes de base de salariés et de non salariés ont fait l'objet de profondes réformes en 1993 et 2003. De leur côté, les régimes complémentaires ont connu des évolutions de structure et ont adapté leurs règles à l'environnement économique et aux perspectives démographiques, moins favorables à l'équilibre financier des régimes. Ils ont, en outre, modifié leur réglementation en fonction des réformes des régimes de base. Les régimes de la fonction publique ont aussi été réformés : la loi de 2003 a engagé une évolution à l'issue de laquelle, en 2008, les règles des régimes de fonctionnaires et celles des salariés du secteur privé, en ce qui concerne les conditions d'accès au taux plein et la revalorisation des pensions, se seront nettement rapprochées. Il a été, par ailleurs, créé un régime additionnel pour les fonctionnaires qui permet la prise en compte des primes, dans la limite de 20 % du traitement de base, pour le calcul de la retraite.

La loi de 2003 s'inscrit dans la durée : elle vise à l'équilibre en 2020 du régime général, des régimes de non salariés et des régimes de fonctionnaires. Elle fixe une règle de partage des gains d'espérance de vie à 60 ans entre la vie active (2/3) et la période de retraite (1/3). De ce fait, un allongement de la durée d'assurance est programmé en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie à 60 ans. Cette augmentation de la durée d'activité vise à permettre le maintien d'un certain niveau de pension. Enfin, la loi offre aux ressortissants des régimes une certaine liberté de choix entre le niveau de leur pension et la durée de leur retraite.

Cette inscription dans la durée suppose que la mise en œuvre prévue de la réglementation se poursuive. La loi organise, à cet égard, un processus par étapes, avec un premier rendez-vous en 2008. Dans la perspective de ce rendez-vous, diverses questions se posent, relatives à l'équité et à l'efficacité des évolutions engagées dans les différents régimes. La présente note examine plus particulièrement certains des aspects des évolutions engagées dans les régimes

de salariés du secteur privé et du secteur public. Elle sera complétée par l'examen des évolutions dans les régimes de non salariés lors d'une prochaine séance.

En ce qui concerne les salariés du secteur privé, il paraît utile de faire notamment le point, dans la perspective du rendez-vous de 2008, sur les évolutions engagées dans les régimes complémentaires et sur leur articulation avec le régime général. En ce qui concerne les salariés du secteur public, il convient d'examiner la situation des régimes spéciaux qui n'ont pas été concernés par la loi de 2003. Enfin, la diversité des régimes de retraite pose des problèmes particuliers aux personnes qui ont fait leur carrière dans plusieurs régimes, en particulier quand il s'agit de carrières effectuées dans le secteur privé et dans le secteur public.

Sur ces sujets, jusqu'ici peu abordés par le Conseil, la présente note revêt un caractère exploratoire et réunit des éléments d'éclairage en vue de permettre une première discussion du Conseil.

I – Les évolutions des régimes complémentaires des salariés du secteur privé.

Tous les salariés du secteur privé, quelque soit leur statut, bénéficient d'une retraite constituée de deux niveaux : une retraite de base versée par la CNAV et une retraite complémentaire versée par l'ARRCO à laquelle s'ajoute pour les cadres une retraite versée par l'AGIRC. Ces régimes fonctionnent en répartition mais leurs techniques sont différentes, régime en annuités pour la CNAV et régimes en points pour les régimes complémentaires.

Ces deux niveaux de retraite apportent aux retraités, anciens salariés du secteur privé, l'essentiel de leurs revenus¹. Aussi, la complémentarité de ces deux étages revêt-elle une grande importance.

Obligatoires depuis 1972, inclus dans le champ du règlement communautaire (CEE) 1408 / 72 depuis 1998, les régimes ARRCO et AGIRC n'en sont pas moins des régimes autonomes, responsables de leur équilibre financier. Ils sont de la responsabilité des partenaires sociaux et régis par des accords collectifs qui en assurent l'évolution. Ils sont, en conséquence, naturellement hors du champ d'application de la loi du 21 août 2003.

Pour que certaines des évolutions engagées dans le régime général deviennent effectives, il est, cependant, nécessaire qu'elles trouvent un prolongement dans les régimes complémentaires ; il en est ainsi de toutes les mesures relatives à l'âge et aux conditions du départ à la retraite. Par ailleurs, certaines dispositions prises dans le régime général peuvent avoir une incidence sur les régimes complémentaires ; tel est le cas des mesures relatives aux rachats. Enfin, l'évolution du niveau des pensions dépend de l'effet conjugué des mesures prises dans le régime général et les régimes complémentaires et toute réflexion sur cette évolution nécessite que l'on prenne en considération les deux niveaux.

Après avoir retracé les évolutions engagées au cours des dernières années par les partenaires sociaux responsables de ces régimes pour en adapter l'architecture et les conditions de gestion

¹ 79% pour l'ensemble des retraités du secteur privé et du secteur public, selon l'INSEE (Enquête revenus fiscaux de 2003).

ainsi que pour en assurer l'équilibre financier, on examinera de façon plus détaillée la manière dont ces régimes se sont articulés avec le régime général à la suite de la réforme de 2003.

1. Les évolutions engagées pour adapter l'architecture, les conditions de gestion et assurer l'équilibre financier des régimes complémentaires.

Les régimes complémentaires ont connu au cours des dernières années d'importantes évolutions de structure couvrant plus de trois décennies d'amélioration des couvertures complémentaires et de développement des institutions les gérant. Ils ont, par ailleurs, connu des ajustements de leurs paramètres destinés à assurer leur équilibre financier.

a) L'architecture et les conditions de gestion des régimes

La période récente est marquée par une clarification du champ et des missions des régimes ARRCO-AGIRC et par le rapprochement des institutions qui les gèrent.

- L'identification claire des régimes ARRCO et AGIRC comme des régimes obligatoires exerçant une mission d'intérêt général.

Jusqu'au début des années 1980, le développement des régimes complémentaires est multiforme, à l'initiative des entreprises et des secteurs les plus dynamiques. Ceci se traduit par des niveaux de couverture différenciés résultant de facultés de cotisation des entreprises à des taux variables et de la coexistence d'opérations obligatoires et facultatives tant dans les régimes ARRCO que dans le régime AGIRC.

A compter du milieu des années 80, les taux de cotisation des entreprises sont progressivement alignés vers un maximum appelé à devenir un taux unique. Corrélativement, la part des opérations dites facultatives se réduit. L'accord du 10 février 1993 porte progressivement le taux minimum de cotisation obligatoire à l'ARRCO de 4 % à 6 % et met fin au « régime facultatif ARRCO » (correspondant aux taux compris entre 6 % et l'ancien maximum de 8 % en tranche 1). L'accord AGIRC du 9 février 1994 relève progressivement le taux minimum obligatoire de cotisation à l'AGIRC de 8 % à 16 % et met fin au « régime facultatif AGIRC ». Les accords AGIRC et ARRCO du 25 avril 1996 prévoient que le taux de cotisation obligatoire AGIRC est fixé à 16 % et que le taux de cotisation ARRCO pour les non cadres, sur la partie de leur salaire dépassant le plafond de la sécurité sociale, passera progressivement de 6 % à 16 % pour éviter des distorsions de traitement entre cadres et non cadres.

Assiettes et taux contractuels de cotisation des régimes complémentaires

Au 1^{er} janvier 2006

	Taux en %	Plafond en terme de PSS	Plafond annuel en euros
Non cadres			
Tranche 1 (cotisation ARRCO)	6,0	1	31 068
Tranche 2 (cotisation ARRCO)	16,0	3	93 204
Cadres			
Tranche A (cotisation ARRCO)	6,0	1	31 68
Tranche B (cotisation AGIRC)	16,0	4	124 272
Tranche C (cotisation AGIRC)	16,0	8	248 544

Consacrant à certains égards ces évolutions, la loi de 1994, qui transpose deux directives communautaires de 1992, relative à la protection sociale des salariés, clarifie la mission des institutions à gestion paritaire. Elle confirme la situation de monopole des institutions de retraite complémentaires et leur reconnaît une mission d'intérêt général, tout en affirmant l'autonomie des partenaires sociaux. Elle consacre la spécialisation des différentes institutions, les unes organisant la retraite complémentaire dans un cadre non concurrentiel (régimes ARRCO et AGIRC), les autres relevant de la prévoyance et fonctionnant dans un marché concurrentiel.

En 1998, l'AGIRC et l'ARRCO décident d'entrer dans le champ du règlement (CEE) 1408/71 qui coordonne au niveau européen les régimes de sécurité sociale obligatoires afin de permettre la libre circulation des travailleurs dans l'espace communautaire.

- La création d'un régime unique ARRCO

Alors que l'AGIRC constitue un régime unique depuis l'origine, l'ARRCO est, jusqu'à la fin des années 90, une fédération d'institutions se caractérisant historiquement par des règles très diverses et des rendements différents. A partir du début des années 80, les accords successifs régissant les institutions ARRCO visent à en harmoniser les règles et à en rapprocher aussi bien le rendement que les conditions de gestion. Ce mouvement aboutit à l'accord ARRCO du 25 avril 1996 qui prévoit la fermeture des différents régimes fédérés par l'ARRCO au 31/12/1998, pour y substituer un régime unique à compter du 01/01/1999.

- Le rapprochement des institutions ARRCO et AGIRC

Les accords ARRCO et AGIRC du 25 avril 1996 prévoient que l'ARRCO verse chaque année une contribution financière à l'AGIRC, destinée à compenser l'avantage tiré par l'ARRCO de l'évolution du plafond de la sécurité sociale qui conduit les cadres à cotiser de plus en plus à l'ARRCO et pèse sur les finances de l'AGIRC.

Ces accords encouragent, par ailleurs, explicitement les regroupements d'institutions ARRCO et AGIRC.

L'accord du 10/02/2001 met en place un GIE regroupant les services de l'AGIRC et de l'ARRCO. Ce rapprochement, qui ne met pas en cause l'autonomie des deux régimes, doit permettre de simplifier la gestion, d'en améliorer la qualité et d'en réduire le coût. Il s'accompagne d'une volonté de réduction du nombre de caisses et d'une rationalisation des conditions de rattachement des entreprises en fonction de leur implantation territoriale.

L'accord du 13/11/2003 met fin au transfert financier de l'ARRCO à l'AGIRC, l'ARRCO prenant directement en charge le solde technique des opérations des participants à l'AGIRC au titre de l'article 36 de la convention collective de 1947 (collaborateurs, contremaîtres et agents de maîtrise).

Tout cadre inscrit à l'AGIRC bénéficie d'une garantie minimum de points (même si son salaire est inférieur au plafond de la sécurité sociale) qui fera l'objet d'un examen lors du rendez vous de 2006.

b) Le pilotage de l'équilibre financier des régimes complémentaires

Les régimes complémentaires sont financés pour l'essentiel par des cotisations sociales. Les cotisations des salariés et de leurs employeurs constituent, en 2005, 96 % des ressources de l'AGIRC, 92 % de celles de l'ARRCO et 100 % de celles de l'AGFF.

Les seuls financements assurés par des tiers concernent les cotisations de retraite complémentaire associées aux validations des périodes de chômage, de préretraite et de solidarité (ASS) indemnisées par l'UNEDIC et l'Etat, et les périodes d'apprentissage (Etat). Les financements extérieurs ne sont d'ailleurs que partiels, une partie des cotisations équivalentes restant mutualisée par les régimes.

Par ailleurs, lorsqu'est intervenu, en 1982, l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans dans le régime général, les dispositions prises dans les régimes complémentaires pour dispenser les bénéficiaires de la mesure des coefficients d'abattement, ont eu pour contrepartie la mise en place de l'ASF, devenue en 2001 l'AGFF. Cette structure finance par des ressources spécifiques le surcoût induit dans les régimes complémentaires par l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite. Depuis 2001, l'AGFF est financée uniquement par des cotisations spécifiques prélevées sur les salaires.

Autonomes, les régimes complémentaires sont responsables de leur équilibre financier.

A partir du milieu des années 1980, les perspectives démographiques et économiques et la dégradation persistante du marché du travail ont pesé sur la gestion de l'équilibre financier des régimes complémentaires, comme sur celle de l'ensemble des régimes. Ces perspectives ont conduit les partenaires sociaux responsables de ces régimes à prendre une succession de mesures d'adaptation des paramètres tendant à diminuer le rendement des régimes pour en préserver l'équilibre à long terme.

Les ajustements opérés portent à la fois sur le salaire de référence ou valeur d'achat du point qui détermine les droits futurs acquis par les cotisants et sur la valeur du point qui permet de valoriser ces droits et détermine l'évolution des pensions liquidées.

Selon les projections réalisées en 2005 pour le Conseil, ces ajustements permettraient, si l'on tient compte des versements de l'AGFF, d'assurer l'équilibre des régimes jusque vers 2010 pour l'AGIRC et 2030 pour l'ARRCO.

Ils ont une incidence sur l'évolution des pensions des salariés. A cet égard, il est intéressant de placer les décisions prises dans une perspective de moyen terme.

Selon une étude sur cas-types de la direction technique de l'AGIRC et de l'ARRCO, ne prenant pas en compte les effets dus aux déformations des carrières au fil des générations, la hausse passée des taux de cotisation minimums contractuels et l'allongement de la durée cotisée, compenseraient à l'horizon 2025, pour une large part, la baisse des rendements des régimes de retraite complémentaires. Les taux de remplacement seraient ainsi à peu près stables dans l'hypothèse où les assurés ont cotisé pendant toute leur carrière aux taux de cotisation minimums ; ce serait moins le cas cependant s'ils ont cotisé aux taux moyens et ce ne serait plus le cas s'ils ont cotisé aux taux les plus élevés. De plus, au-delà de l'horizon 2025, si les termes de l'accord de 2003 étaient prolongés, la compensation ne jouerait plus et

les taux de remplacement des régimes complémentaires calculés pour ces cas types diminueraient.

Les carrières des cadres, relativement au plafond de la sécurité sociale, se sont modifiées sensiblement au fil des générations puisque leur salaire moyen a évolué moins rapidement que le plafond de la sécurité sociale. Si ces évolutions sont prises en compte, les pensions des cadres sont plus faibles au fil des générations et le taux de remplacement de l'AGIRC diminuerait à l'horizon 2025.

2. Les régimes complémentaires et la réforme de 2003.

Complémentaires du régime général, les régimes ARRCO et AGIRC ont prolongé dans le cadre des accords les régissant un certain nombre des mesures prises par la loi du 21 août 2003. Dans la perspective du rendez-vous de 2008, il est utile de faire le point sur les conditions dans lesquelles s'est effectuée cette articulation entre régimes de base et complémentaires ainsi que sur les questions éventuelles qu'elle peut soulever.

a) Les conditions de départ à la retraite

- Départs pour carrière longue : les personnes pouvant liquider leur retraite dans le régime général avant 60 ans peuvent le faire également sans abattement dans les régimes complémentaires. Il en est de même pour les handicapés.
- Périodes cotisées à temps partiel : la mesure prise dans le régime général a été transposée dans les régimes complémentaires.
- Limitation de la décote et instauration d'une surcote dans le régime général : le mécanisme de la décote du régime général trouve son équivalent dans les régimes complémentaires avec les coefficients d'abattement décrits plus haut. Il faut noter que ces coefficients de minoration s'ajoutent à l'effet de la moindre acquisition de points résultant de l'anticipation de la liquidation. En revanche, la surcote du régime général n'a pas d'équivalent : il n'existe pas de coefficient de majoration. Cependant, les points supplémentaires acquis grâce à l'allongement de l'activité conduisent à augmenter la pension quand l'activité est prolongée. Dans le plan d'action concerté relatif à l'emploi des seniors récemment adopté, il est prévu d'augmenter la surcote du régime général progressivement, en fonction du délai de report de la liquidation. Il est également prévu que les partenaires sociaux examinent l'extension de cette mesure dans les régimes complémentaires.
- Retraite progressive : dans le régime général, les salariés âgés de 60 à 65 ans peuvent poursuivre une activité à temps partiel tout en bénéficiant d'une fraction de leur pension même s'ils n'ont pas atteint le taux plein, dès lors qu'ils totalisent un minimum de 150 trimestres d'assurance. Cette pension « partielle » est calculée dans les conditions normales, c'est-à-dire que si l'assuré n'a pas le taux plein, la décote est appliquée de la même façon que si la liquidation de la retraite était définitive. Au cours de la période de retraite progressive, le salarié continue à acquérir des droits. Au terme de cette période, la retraite est définitivement liquidée sur la base de l'ensemble des droits acquis à la date de liquidation. Cette mesure a été transposée dans les régimes complémentaires avec une différence cependant : si la retraite progressive est

liquidée avant que l'assuré n'ait le taux plein, le coefficient de minoration est plus pénalisant que celui qui est appliqué lors de la liquidation d'une retraite définitive.

- Cumul entre un emploi et une retraite : depuis la loi de 2003, dans le régime général, le retraité peut cumuler sa retraite avec une rémunération en tant que salarié non fonctionnaire, à condition que la pension totale (de base et complémentaire) ne dépasse pas le niveau du salaire antérieur. En cas de dépassement, le service de la pension du régime général est interrompu durant toute la durée du dépassement. De plus, si le retraité reprend une activité chez son ancien employeur, la suspension est automatique si un délai de 6 mois ne s'est pas écoulé entre la liquidation et la reprise d'activité. Ces dispositions rapprochent les règles applicables dans le régime de base de celles des régimes complémentaires : le plafond de ressources est le même mais le délai de 6 mois entre la liquidation et la reprise d'activité n'existe pas dans les régimes complémentaires. Comme cette limite était particulièrement restrictive pour les bas salaires, le plan d'action concerté a prévu de porter le plafond de revenu retenu dans le régime général à 1,6 SMIC. Il est également prévu que les partenaires sociaux examinent l'extension de cette mesure dans les régimes complémentaires.

b) Les rachats

Les assurés relevant du régime général peuvent racheter des périodes d'études supérieures ou des périodes correspondant à des années incomplètement validées dans la limite de 12 trimestres de cotisation. Ils ont la possibilité, par ailleurs, de racheter dans les régimes complémentaires, au titre des seules périodes d'études, un nombre forfaitaire de 70 points par année, avec un versement, calculé de façon à être actuariellement neutre pour ces régimes.

La première possibilité pose un problème dans les régimes complémentaires, dès lors qu'elle permet d'obtenir le taux plein dans le régime général et, de ce fait, de percevoir la pension complémentaire sans abattement et sans versement particulier aux régimes complémentaires.

Ainsi que le Conseil l'a indiqué dans son rapport de 2005, « ceci pose problème du point de vue de la neutralité actuarielle globale du système ». Il appelait à approfondir la réflexion sur ce point, tant du point de vue de l'activité des seniors que du principe de solidarité.

c) Les avantages conjugaux et familiaux

- Les pensions de réversion : dans le régime général, il n'existera progressivement plus de condition d'âge et la condition de non remariage a été supprimée. La réversion est, par ailleurs, soumise à une nouvelle condition de ressources qui se substitue aux précédentes conditions de ressources et de non cumul avec un avantage personnel. Dans les régimes complémentaires, le droit à réversion est ouvert à partir de 55 ans à l'ARRCO et 60 ans à l'AGIRC, sauf en présence d'enfants. Il existe une condition de non remariage et les ressources du conjoint survivant ne sont pas examinées. Le taux de la pension de réversion est de 54% de la pension de la personne décédée dans le régime général et de 60% dans les régimes complémentaires.

La nouvelle condition de ressources du régime général a posé le problème de la prise en compte des réversions servies par les régimes complémentaires dans l'appréciation de la situation du conjoint survivant. A la suite de l'avis du Conseil d'orientation des

retraites, le Gouvernement a décidé de les exclure de cette appréciation. La question est restée, par ailleurs, ouverte du prolongement dans les régimes complémentaires de la suppression des conditions d'âge et de non remariage décidée pour le régime général.

- Les majorations de pension pour enfants et les validations de périodes d'éducation des enfants : il n'existe dans les régimes complémentaires que la majoration de pension pour enfants, qui est du reste différente de celle de la CNAV, et la prise en compte du congé parental d'éducation. La majoration de pension est de 10% à partir de 3 enfants pour les deux parents dans le régime général alors qu'elle est de 5% à l'ARRCO tant qu'un enfant reste à charge et qu'elle est variable selon le nombre d'enfants à partir de 3 enfants à l'AGIRC.

Les mesures prises dans le régime général pour aménager les majorations de durée d'assurance pour enfants n'ont donc pas à être prolongées dans les régimes complémentaires.

On rappellera ici que le Conseil a engagé une réflexion sur les évolutions possibles des droits familiaux et conjugaux ouverts dans les différents régimes de retraite, qui devrait fournir, en s'appuyant sur la construction de scénarios, un cadre d'analyse cohérent sur ces sujets au premier trimestre de 2007.

d) L'évolution des pensions

- Evolution générale

Depuis la loi du 21 août 2003, le principe d'une indexation des pensions sur les prix est posé pour les principaux régimes de base : régime général, régimes alignés et régimes de fonctionnaires.

Le relevé de décision du 15 mai 2003, repris par l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003, prévoit que, sur proposition d'une conférence tripartite réunissant tous les trois ans les représentants des organisations syndicales, les représentants des employeurs et les représentants de l'Etat, le gouvernement puisse, par dérogation au principe d'indexation sur les prix posé par la loi, proposer au Parlement, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, une correction du taux de revalorisation des pensions de l'année suivante.

Ces dispositions sont éclairées par l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003 qui indique que : « Un haut niveau de retraite, de l'ordre en moyenne des deux tiers du revenu d'activité , à l'horizon 2020, constitue la référence choisie par le Gouvernement ».

Comme on l'a vu ci-dessus, les ajustements à la baisse du rendement des régimes complémentaires qui permettent d'assurer leur équilibre verraient leurs effets sur le niveau des pensions et les taux de remplacement assurés à l'ARRCO, dans certains cas, compensés dans les années qui viennent par l'amélioration des droits qui résulte, notamment, de la hausse passée des taux de cotisation minimums. Il n'en est pas de même pour les ressortissants de l'AGIRC, régime qui connaît, cependant, des difficultés de financement.

Par delà des ajustements et des transitions de court ou moyen terme, on sait que le maintien sur une longue période de rendements décroissants se traduit par une baisse continue des taux de remplacement. La question se posera, dans le cadre des rendez-vous de 2006 et 2008 des régimes complémentaires, de la possibilité de maintenir durablement des rendements décroissants qui affectent le niveau des pensions et joueraient de façon continue à la baisse sur les taux de remplacement.

Pour les régimes complémentaires, comme pour les régimes de base, ces perspectives d'évolution des pensions doivent être déterminées en tenant compte des perspectives et des capacités financières des régimes.

- Minimum contributif

Ce sujet a été largement abordé lors de la réunion plénière du Conseil du 27 juin. On se borne ici à rappeler quelques unes des questions qui se posent.

L'article 4 de la loi de 2003 portant réforme des retraites stipule que « la Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance ».

Cet objectif s'applique à la pension totale (base et complément) au moment de la liquidation. La loi n'indique toutefois pas comment la responsabilité du respect de cet objectif est partagée entre les différents régimes et, notamment, comment les efforts doivent être répartis entre régimes de base et complémentaires.

Jusqu'en 2008, elle fait le choix de revalorisations ne concernant que les régimes de base. Au-delà, la question des engagements des différents régimes au regard de l'objectif est ouverte. On notera que, jusqu'en 2020 environ, la montée en charge des droits à l'ARRCO, résultant des augmentations passées de taux de cotisation minimums et de durées cotisées devraient concourir à une contribution des régimes complémentaires favorable aux plus faibles pensions.

II – Les régimes spéciaux

Dans son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites indiquait que : « la diversité des règles applicables dans les différents régimes de retraite permet de répondre à une diversité de situations professionnelles et dans un certain nombre de cas à des options différentes en matière de retraite, souhaitées par les groupes concernés. Elle est le fruit d'une longue histoire et répond dans une certaine mesure à de réelles aspirations ...

Elle soulève aujourd'hui des interrogations nouvelles du point de vue de l'égalité. La question de l'unification des régimes posée au lendemain de la dernière guerre pouvait difficilement se traduire dans les faits alors que les régimes étaient à un degré de maturité très différent et qu'une telle opération aurait supposé des reculs difficilement acceptables pour les salariés des régimes spéciaux ou de certaines grandes entreprises privées ayant développé des couvertures propres (devenues ultérieurement complémentaires du régime de base). L'égalité voulait que

les moins bien lotis rattrapent les autres, ce que la période de prospérité économique qui a suivi la guerre a, dans une très large mesure, permis. »

Constatant aujourd'hui l'existence d'écarts dans la situation des assurés relevant des différents régimes (en termes d'évolution prévisible des taux de remplacement, d'effort contributif et d'âges de cessation d'activité et de liquidation des pensions), le Conseil notait : « Les questions soulevées par ces écarts doivent être resituées dans le cadre de la démarche générale suivie.

S'agissant de la question du mode de calcul des pensions sensiblement différents selon les secteurs et les modes d'activité, elle n'a pas fait l'objet d'un examen par le Conseil. Elle ne peut être étudiée qu'en analysant les modes de rémunération et les déroulements de carrière qui sont également sensiblement différentes.

S'agissant des niveaux de cotisations, la question peut se poser dès à présent d'un alignement des efforts de contribution entre catégories bénéficiant aujourd'hui de droits voisins.

S'agissant enfin des conditions de passage de l'activité à la retraite, la réflexion doit être intégrée dans une approche plus large et il est clair que la nécessité d'une politique du travail et de l'emploi, faisant de la gestion des âges une priorité, vaut pour l'ensemble des secteurs et des formes d'activité ».

La réforme de 2003 a sensiblement rapproché les règles de fonctionnement des régimes de fonctionnaires et des salariés (et non salariés) du secteur privé, s'agissant des conditions d'âge et de durée d'assurance ouvrant droit aux taux plein et des règles d'indexation des pensions. Elle a organisé pour ces régimes un processus d'adaptation par étape destiné à en assurer l'équilibre en 2020.

Elle n'a, en revanche, pas traité de la situation de tous les régimes spéciaux. Certains de ces régimes, couvrant de grandes entreprises publiques, ont connu ou connaissent des évolutions dans leur financement pour répondre notamment aux nouvelles exigences comptables qui s'imposent à elles du fait de la jurisprudence européenne. Le Conseil a, cependant, noté dans son rapport de mars 2006 ² que : « dans une perspective d'équité entre cotisants, il est difficile de ne pas imaginer que la nouvelle étape de hausse de la durée d'assurance prévue en 2008 ne s'accompagne pas de questions sur l'évolution des régimes spéciaux des entreprises publiques dont la réglementation n'a jusqu'ici pas évolué ».

On notera que, par ailleurs, les Assemblées ont examiné la situation des régimes spéciaux pour le projet de loi de finances de 2006 : la Commission des finances de l'Assemblée nationale a réalisé un rapport, présenté par M. M. Diefenbacher, « Participations financières de l'Etat », et M. D. Leclerc a présenté un avis au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat « régimes sociaux et de retraite ».

Pour éclairer les questions qui se posent à propos des régimes spéciaux, il est nécessaire d'engager un examen précis des points suivants :

- la nature et les caractéristiques des régimes entrant dans la catégorie des régimes spéciaux, dont il faut souligner qu'elle est marquée par une très forte hétérogénéité ;

² « Retraites : perspectives 2020 et 2050 ».

- les conditions de leur équilibre à moyen et à long terme, compte tenu de leurs perspectives démographiques propres et des diverses contraintes, d'ordre notamment comptable, pesant sur leur financement ;

- les approches possibles pour traiter de leurs particularismes dans une perspective d'égalité de traitement entre les assurés sociaux.

1. Les régimes spéciaux : un ensemble de régimes extrêmement hétérogène

Les premiers régimes de retraite ont été instaurés pour des catégories professionnelles particulières liées à l'Etat (le plus ancien est celui des marins créé par Colbert) et dans les secteurs en forte expansion de l'énergie et des transports (alors gérés dans le cadre d'entreprises privées). Ils ont donné naissance aux régimes spéciaux actuels. Les articles L. 711-1 et R. 711-1 du code de la sécurité sociale dressent la liste des régimes spéciaux ; il faut y ajouter le régime des clercs et employés de notaires (CRPCEN).

11. Typologie

Ces régimes se caractérisent par une très grande diversité et les classer selon une typologie s'est toujours avéré difficile. Malgré tout, ces régimes sont souvent répartis en trois groupes, d'importance inégale, définis par la situation des employeurs et des salariés concernés :

- les agents de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics et administratifs : fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux et ouvriers de l'Etat ;
- les agents des établissements publics à caractère industriel et commercial gérant un service public (EDF-GDF, SNCF, RATP, Banque de France, Opéra, Comédie Française) ;
- les professions à forte pénibilité, marins et mineurs, que leur employeur soit public ou privé.

Cette classification demeure imparfaite car un régime, notamment, échappe à cette répartition, celui des clercs de notaires.

Ces régimes sont très divers à de nombreux égards. Certains ont été concernés par la réforme de 2003, ceux du premier groupe. Ils constituent les régimes spéciaux les plus importants en effectifs et fournissent fréquemment une référence. Les règles des régimes spéciaux sont souvent proches de celles en vigueur pour les régimes de fonctionnaires qui ne seront pas examinés ici.

Il est évident que les caractéristiques des personnes concernées sont très différentes : il y a par exemple peu de choses en commun entre les mineurs, les marins, les clercs de notaires et les personnels de l'Opéra ou de la Comédie Française. On notera par ailleurs qu'un régime, celui des marins, a pour particularité de couvrir les salariés et les non salariés du secteur.

12. Ces régimes se caractérisent par des règles particulières propres à chaque régime.

On peut distinguer un ensemble de régimes (régimes des EPIC) dont les règles s'inspirent fortement de celle de la fonction publique, un régime dont les règles s'inspirent plutôt de

celles du régime général (CRPCEN) et deux régimes très particuliers, celui des mineurs dont la pension est forfaitaire et celui des marins qui fonctionne avec des classes d'assurés.

- Age d'ouverture des droits à pension

A la SNCF, les âges de départ en retraite vont de 50 ans (agents de conduite ayant au moins 15 ans de conduite ou achevant leur carrière sur un grade d'agent de conduite) à 55 ans.

L'âge d'ouverture des droits va de 50 ans à la RATP (emploi de 2^{ème} catégorie du tableau annexe B avec 25 années de services effectifs et de services militaires) à 60 ans (personnel occupant un emploi de première catégorie avec 30 années de services effectifs et de services militaires), en passant par plusieurs catégories intermédiaires.

Dans les IEG, les âges d'ouverture des droits s'échelonnent entre 55 ans (personnels ayant 15 ans de services actifs ou 10 ans de services insalubres) et 60 ans (personnels sédentaires) avec aussi des possibilités ouvertes entre 55 et 60 ans pour certaines catégories.

L'âge normal d'ouverture des droits est de 60 ans pour les assurés de la CRPCEN qui ont 15 ans de cotisations et de 65 ans s'ils ont moins de 15 ans de cotisations.

A la Banque de France, l'âge normal d'ouverture des droits est de 60 ans.

Dans le régime des mines, les départs sont possibles entre 50 et 55 ans quand il s'agit de mineurs de fond, l'âge normal de départ étant 55 ans. Les âges de départ des marins s'étagent entre 50 et 60 ans.

Des bonifications d'annuités sont accordées aux catégories bénéficiant de possibilités de départ précoce dans les IEG, à la RATP et à la SNCF et aux mères de famille dans ces trois régimes ainsi que pour les clercs de notaire et les mères de la Banque de France.

- Détermination du montant des pensions

Les règles sont assez voisines pour les IEG, la SNCF, la RATP et la Banque de France. La rémunération de référence correspond à un salaire de fin de carrière. La définition de cette rémunération inclut une part variable de primes selon les entreprises (gratification de fin d'année pour les IEG, prime forfaitaire de travail et partie traitement de la prime de fin d'année à la SNCF, pas de prime à la RATP et à la Banque de France).

Les règles sont très différentes pour les autres régimes spéciaux. Le salaire de référence est forfaitaire pour les marins (par catégories). Le montant de la retraite est forfaitaire pour les mineurs.

Pour les assurés de la CRPCEN, le salaire de référence est calculé comme dans le régime général d'avant la réforme de 1993 sur la base de 10 années de carrière.

Le taux d'annuité est de 2% dans la limite de 75% ou de 80% s'il y a une bonification de durée pour les IEG, la SNCF, la RATP, la Banque de France, les marins et les clercs de notaires. Pour les mineurs, la pension est égale à la pension trimestrielle forfaitaire multipliée par le nombre de trimestres validés.

Les pensions peuvent être majorées si l'assuré a élevé au moins trois enfants dans la plupart des régimes : IEG, SNCF, RATP, CRPCEN, Banque de France. Cet avantage est plus important pour les marins puisqu'il existe à partir de deux enfants.

Les revalorisations des pensions après la liquidation sont variables. Dans les IEG, la SNCF, la RATP, la Banque de France, les pensions sont revalorisées dans les mêmes conditions que les traitements d'activité. Dans le régime des clercs de notaires et les mines, les pensions sont revalorisées comme dans le régime général. Pour les marins, la pension étant déterminée en fonction d'un salaire forfaitaire pour une catégorie, la pension une fois liquidée évolue de ce fait comme ce salaire forfaitaire.

13. Leurs conditions de financement sont très diverses.

Les régimes spéciaux ont des modes de financement très différents les uns des autres. Ils conjuguent cependant presque tous un financement par cotisation des salariés et des employeurs et des apports extérieurs souvent très importants prenant la forme de subventions de l'Etat. Les entreprises faisant appel à l'épargne publique sont confrontées à une difficulté particulière tenant à l'obligation de provisionner les engagements correspondant à l'intégralité de leurs charges de retraite. Pour certaines de ces entreprises, des évolutions du financement de leur régime de retraite ont eu lieu récemment et, pour d'autres, elles sont en cours.

a) IEG

Par la loi du 9 août 2004, le financement des IEG a été modifié à partir de 2005. En effet, il était nécessaire de réformer les régimes de retraite des IEG pour faire face à l'obligation des entreprises de provisionner leurs engagements de retraite. La loi a laissé inchangés les droits à la retraite des affiliés et n'a modifié que les modalités de leur financement. Ses principales dispositions sont les suivantes.

- Il a été créé une caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) à compter du 1^{er} janvier 2005.

- Cette caisse a été adossée au régime général (CNAV) et aux régimes complémentaires (ARRCO et AGIRC) selon le principe de la neutralité financière : des prestations et des cotisations sont déterminées selon les conditions des régimes de base et complémentaires. L'impact sur le salaire net de la hausse de la cotisation à la charge des salariés (de 7,85% à 12%) a été intégralement compensé par des augmentations de salaire.

Il a été décidé le versement d'une « soulte » au régime général et d'un taux de validation des droits passés inférieur à 100% dans les régimes complémentaires. Ces taux de validation sont provisoires et une clause de revoyure est prévue en 2010.

- Des recettes particulières ont été identifiées pour la part des dépenses du régime correspondant à des « droits spécifiques », définis comme la part des prestations non couvertes par les régimes de droit commun.

Le tableau suivant résume ces modalités de financement des droits à la retraite des entreprises de la branche des IEG.

Modalités de financement des droits à la retraite

		Droits spécifiques passés	Droits spécifiques futurs
Droits spécifiques	Activités régulées	Contribution tarifaire d'acheminement	Une part de la contribution employeur de 6,5%
	Activités non régulées	Versement des entreprises	
Part de la pension adossée aux régimes de base et complémentaires		Taux de cotisation employeur de 24% et salarié de 12%	

La structure de financement est la suivante en part des charges du régime.

En %	2005 après réforme
Cotisations salariés	14,0
Cotisations employeur	48,4
Contribution tarifaire d'acheminement	25,4

b) SNCF

Les modalités de financement des pensions versées par la caisse de retraite de la SNCF sont fixées par le cahier des charges de la SNCF. Trois principales sources de financement sont définies.

- La cotisation normalisée qui correspond aux taux en vigueur dans les régimes de référence. Ce taux est majoré pour tenir compte des avantages supplémentaires versés par la caisse de la SNCF. Ces avantages sont calculés pour une population normalisée de cotisants et de retraites dont la structure démographique serait comparable à celle des régimes de référence. Ils correspondent à l'impact de la différence de structure démographique et à la différence de conditions d'âge d'ouverture des droits à pension. Le taux de cotisation normalisée est inchangé depuis 1991 et s'établit à 36,29% de la masse salariale liquidable (7,85% pour les salariés et 28,44% pour les employeurs).
- La contribution versée par l'Etat aux charges de retraite de la SNCF est inscrite chaque année dans le projet de loi de finances. Elle couvre le besoin de financement correspondant à l'impact du déséquilibre démographique résultant du passé.
- Les nouveaux avantages accordés aux retraités depuis le 1^{er} janvier 1990 sont à la charge de la SNCF et de ses salariés.

Aux sources de financement inscrites dans le cahier des charges s'ajoutent les transferts de la compensation démographique entre les régimes de retraite (généralisée et spécifique). Cette source de financement a représenté 8,7% des prestations en 2004. Cette part était bien supérieure entre 1993 et 1998 (18%). Cette diminution, due aux réformes récentes des mécanismes de la compensation, est compensée par la hausse de la subvention d'équilibre.

La structure de financement est la suivante en part des charges du régime :

En %	2004
Cotisations sociales + contribution nette de l'employeur	37,8
Subvention d'équilibre + compensation démographique	62,2

En 2007, la SNCF devra évoluer et provisionner ses engagements hors bilan envers son personnel, conformément à la réglementation européenne pour les entreprises faisant un appel public à l'épargne.

c) RATP

L'organisation des transports publics en Ile de France a été profondément modifiée en 2005. A l'occasion de cette réforme, le syndicat des transports de l'Ile de France (STIF) n'a pas repris la charge des retraites des agents de la RATP. Il a été décidé que l'Etat apporterait directement son concours financier à la RATP.

Par ailleurs, les normes comptables IFRS s'appliqueront à la RATP au 1^{er} janvier 2007 en tant qu'EPIC faisant appel public à l'épargne sur le marché européen. Comme pour les IEG, cette norme implique que la Régie inscrive ses engagements de retraite à son bilan et les provisionne.

En conséquence, une réforme du financement de la RATP a été décidée pour 2006. Elle s'apparente à la réforme du financement des IEG mais comporte des différences.

Une caisse de retraite du personnel de la RATP a été créée. Elle est adossée aux régimes de droit commun (CNAV et régimes complémentaires ARRCO et AGIRC). Les droits des affiliés sont inchangés. La principale différence avec les IEG se situe au niveau du financement des droits spécifiques qui devraient être quasiment en totalité à la charge de l'Etat.

d) CRPCEN

Le financement de la CRPCEN repose sur deux sources : des cotisations sociales prélevées sur les salaires d'une part et une taxe sur les émoluments des notaires d'autre part. Les taux de cotisation et la taxe sont fixés globalement pour l'ensemble des risques gérés par la CRPCEN (maladie et vieillesse). La répartition se fait selon une clé attribuant en moyenne 30% des produits au risque maladie et 70% au risque vieillesse.

A ces deux sources principales de financement s'ajoutent les transferts au titre de la compensation démographique et les produits financiers.

Les cotisations sociales apportent environ 60% des ressources, la taxe sur les émoluments environ 25%, les transferts de compensation 6% et les produits financiers près de 10% en 2004.

e) Le régime de retraite des mines

Le régime des mines perçoit quatre types de recette : les cotisations, les transferts de compensation démographique, une subvention de l'Etat et des produits divers (essentiellement des revenus immobiliers). En raison de la quasi disparition des actifs, le régime est dépendant des ressources externes pour plus de 90%.

Structure des recettes du régime de retraite des mines

En %	2005
Cotisations sociales	3,0
Compensation démographique	61,0
Subvention de l'Etat	30,9
Autres produits (revenus du patrimoine immobilier)	5,1

Le montant de la subvention d'équilibre versée par l'Etat suit l'évolution du nombre des bénéficiaires.

f) Le régime de retraite des marins

L'ENIM perçoit quatre types de recette : les cotisations, les transferts de compensation démographique, une subvention de l'Etat et des produits divers. Du fait du déséquilibre démographique du régime, la part des ressources externes est prépondérante (85%).

Structure des recettes du régime de retraite des mines

En %	2005 estimé
Cotisations sociales	13,7
Compensation démographique	24,7
Subvention de l'Etat	60,3
Autres produits	1,3

Les marins cotisent sur la base d'un taux représentant une fraction du salaire forfaitaire journalier par catégorie de marins (20 catégories). Les taux sont variables selon les catégories de marins. Dans le cadre des mesures d'aide à l'emploi, des mesures d'allègement de taux et d'exonérations ont été prises.

g) Le régime de la Banque de France

Le régime de la Banque de France est le seul régime de retraite obligatoire fonctionnant en capitalisation. Le régime est financé par le rendement des cotisations capitalisées (pour un peu plus d'un tiers des ressources) et par une subvention d'équilibre de l'employeur (pour près des deux tiers des ressources). Les salariés paient une cotisation sur leur traitement hors indemnité dont le taux est de 7,85%.

2. Les perspectives démographiques et les conditions de l'équilibre à moyen et long terme des différents régimes spéciaux

Les régimes spéciaux, qui ont réalisé en 2005 des projections à long terme pour le Conseil, hors ceux réformés par la loi du 21 août 2003 (les régimes de la fonction publique et le FSPOEIE³), sont :

- le régime de la SNCF ;
- le régime de la RATP ;
- le régime des IEG (industries électriques et gazières) ;
- le régime des marins (ENIM) ;
- le régime des mines ;
- le régime des employés et clercs de notaire (CRPCEN) ;
- le régime de la Banque de France (BdF).

Il n'a pas été tenu compte pour les projections de la réforme du financement du régime des IEG intervenue en 2005, ni *a fortiori* de celle du régime de la RATP mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2006.

La présente note s'appuie sur les données et résultats de l'exercice de projection réalisé en 2005 pour les sept régimes précédemment cités.

21 . Les évolutions démographiques dans les régimes spéciaux

Les régimes spéciaux présentent des situations démographiques diverses.

En 2003, année de départ des projections réalisées en 2005 pour le Conseil, le rapport démographique corrigé⁴ était inférieur à 1 à la RATP (0,76), à la Banque de France (0,87) et dans les IEG (0,88), un peu supérieur à 1 à la CRPCEN (1,08) et nettement supérieur à 1 à la SNCF (1,44), dans le régime des marins (2,25) et dans celui des mines (17,5). Le régime des mines est à cet égard atypique ; c'est de fait un régime en voie d'extinction.

On notera des différences importantes entre les régimes concernant la part des retraités de droit dérivé dans l'ensemble des retraités. En 2003, cette part était de 13,3% à la CRPCEN, 20,5% à la Banque de France, 28,0% dans les IEG, 30,1% à la RATP, 38,3% à la SNCF, 38,5% dans le régime des marins et 41,1% dans le régime des mines. Les différences renvoient à la diversité des règles en matière de réversion et, surtout, aux caractéristiques des populations cotisantes (population majoritairement féminine à la CRPCEN et majoritairement masculine notamment dans les régimes des marins et des mines).

Les hypothèses d'évolution des effectifs de **cotisants** dans les régimes spéciaux, pour les projections réalisées en 2005, ont été définies en accord avec les régimes mais elles sont largement conventionnelles.

Le nombre de cotisants a été supposé stable au-delà de 2010 à la SNCF, à la RATP et dans les IEG. Il évoluerait comme l'emploi global à la CRPCEN, ce qui est une hypothèse proche de

³ Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

⁴ Rapport entre, d'une part, la somme du nombre de retraités de droit direct et la moitié du nombre de retraités de droit dérivé et, d'autre part, le nombre de cotisants.

la stabilité en moyenne entre 2003 et 2050. Dans les autres régimes spéciaux, il diminuerait quasi continûment sur la période de projection. La baisse serait au total de 14% dans le régime des marins et de 27% à la Banque de France, et il n'y aurait plus de cotisants au régime des mines après 2040.

Ces hypothèses conjuguées aux évolutions passées du nombre de cotisants, qui résultent notamment des politiques d'embauche, conduisent à des évolutions du nombre des **retraités**⁵ contrastées entre les régimes

Leur nombre ne cesserait de progresser entre 2003 et 2050 à la RATP et à la CRPCEN et serait au total multiplié par 2 environ (respectivement 1,8 et 2,1). Il serait multiplié par 1,3 entre 2003 et 2050 dans les IEG, malgré une baisse en moyenne dans la seconde partie de la période de projection. En revanche, dans les autres régimes, le nombre des retraités serait plus faible en 2050 qu'en 2003 mais avec des profils d'évolution différents. Il diminuerait au total de 14% à la Banque de France et de 23% dans le régime des marins en raison d'une forte baisse dans la deuxième partie de la période de projection et malgré une hausse en début de période. La baisse entre 2003 et 2050 serait plus limitée à la SNCF (-8%) avec un profil inversé par rapport aux deux régimes précédents (diminution jusque vers 2030 suivie d'une augmentation). Enfin, le nombre de retraités dans le régime des mines ne cesserait de diminuer et passerait de plus de 220 000 en 2003 à seulement 10 000 environ en 2050.

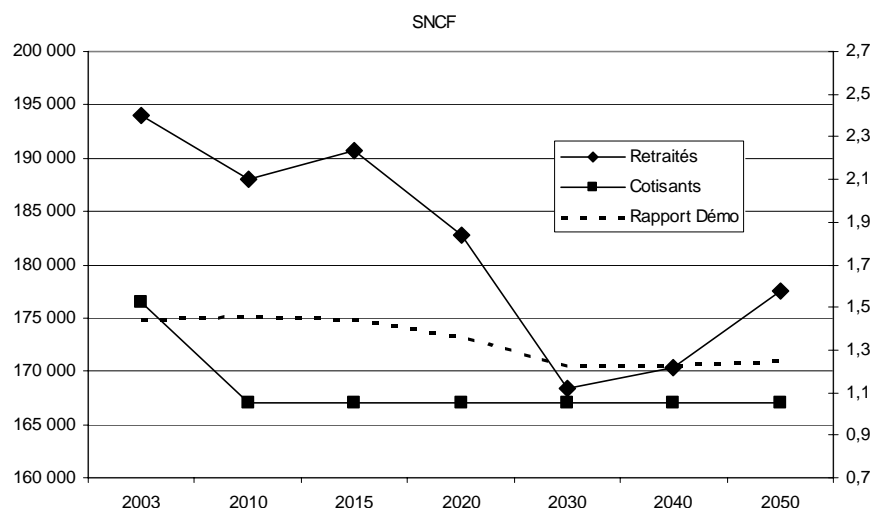
Le **rapport démographique corrigé** connaîtrait en conséquence des évolutions différentes selon les régimes.

Entre 2003 et 2050, il diminuerait à la SNCF et dans le régime des marins, passant respectivement de 1,44 à 1,24 et de 2,25 à 2,00 ; la baisse se concentrerait aux alentours de 2020 à la SNCF et serait importante après 2020 dans le régime des marins (faisant suite à une hausse sensible en tout début de période de projection).

Dans les autres régimes, le rapport démographique corrigé serait plus élevé en 2050 qu'en 2030, mais avec des profils d'évolution au cours de la période et des rythmes de hausse très variables selon les régimes.

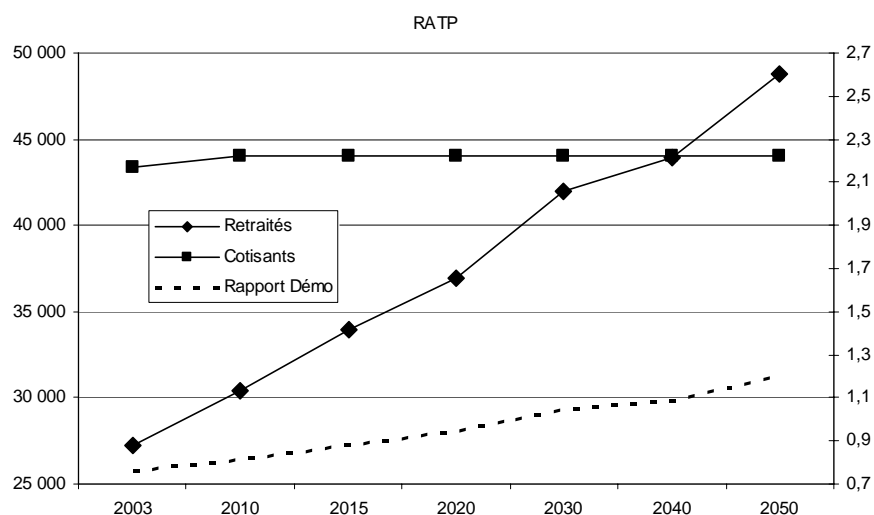
A la Banque de France, il augmenterait rapidement entre 2003 et 2030 (de 0,87 à 1,48) mais diminuerait en fin de période de projection pour avoisiner 1 en 2050 (1,03). Dans les IEG, la hausse se concentrerait sur la première moitié de la période de projection puis le rapport démographique corrigé serait relativement stable ; au total, il passerait de 0,88 en 2003 à 1,20 en 2050. A la CRPCEN et à la RATP, l'ampleur de la hausse serait plus forte que dans les autres régimes ; le rapport démographique corrigé ne cesserait d'augmenter entre 2003 et 2050, passant respectivement de 1,08 à 2,17 et de 0,76 à 1,20. Enfin, dans le régime des mines, la faiblesse puis l'absence de cotisants conduit à un rapport démographique corrigé non significatif (il tend vers l'infini).

⁵ On s'intéresse ici aux retraités de droit direct.



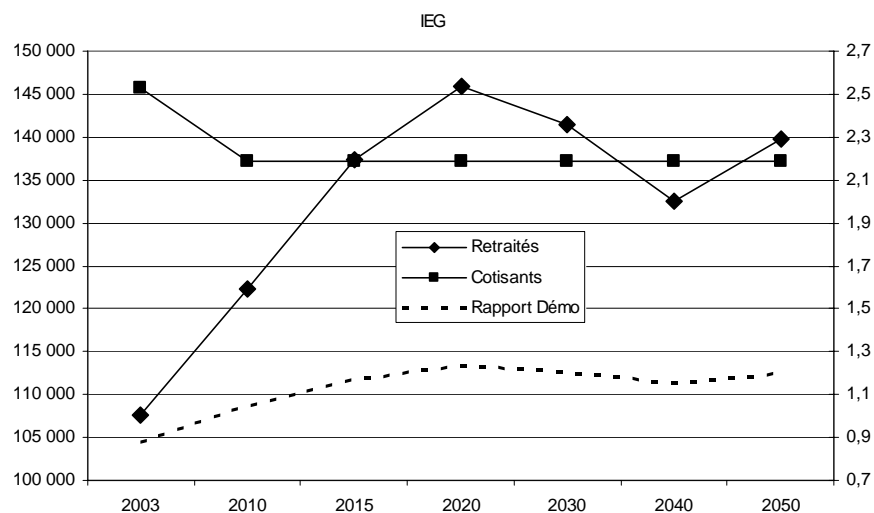
Echelle de gauche : effectifs de cotisants et de retraités

Echelle de droite : rapport démographique corrigé



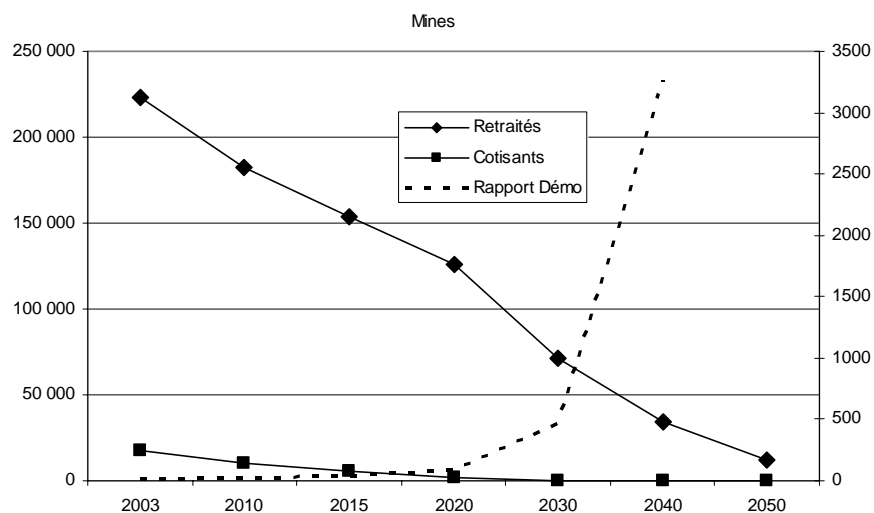
Echelle de gauche : effectifs de cotisants et de retraités

Echelle de droite : rapport démographique corrigé



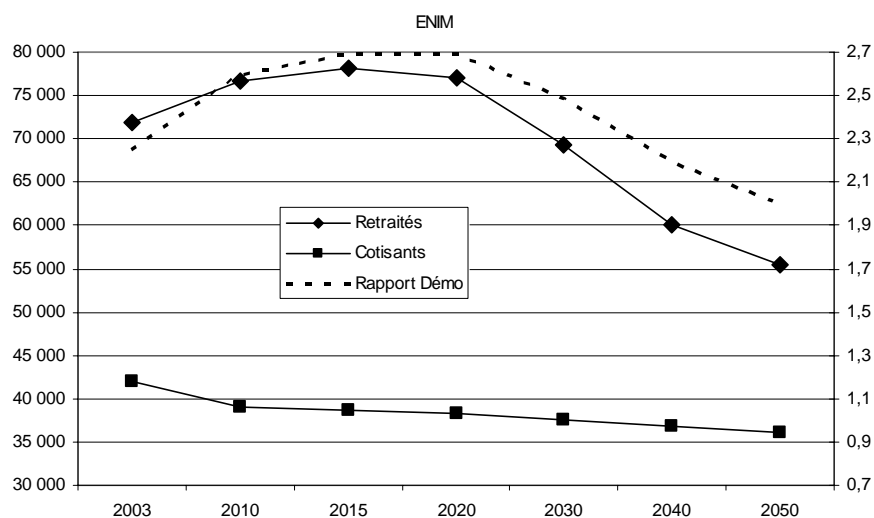
Echelle de gauche : effectifs de cotisants et de retraités

Echelle de droite : rapport démographique corrigé



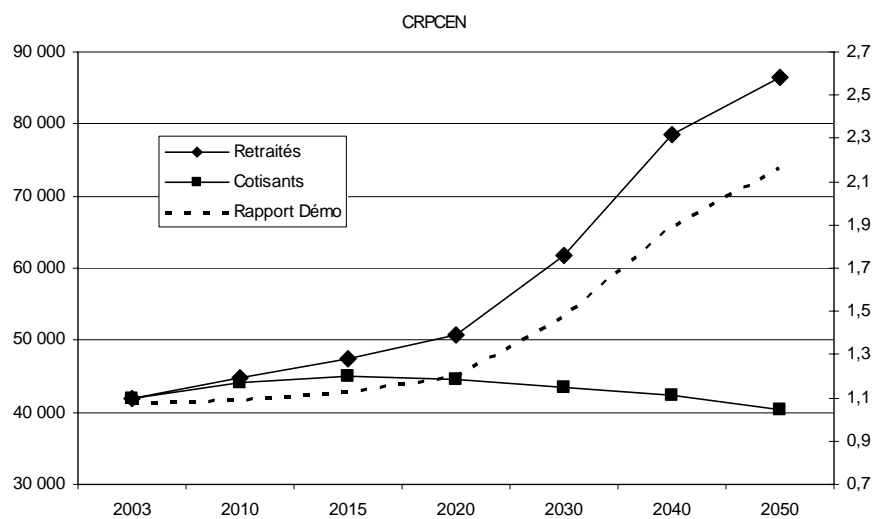
Echelle de gauche : effectifs de cotisants et de retraités

Echelle de droite : rapport démographique corrigé



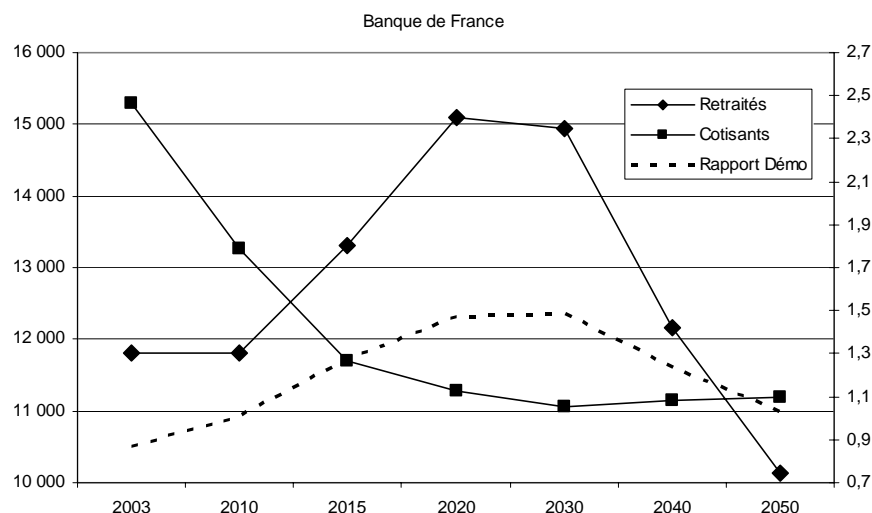
Echelle de gauche : effectifs de cotisants et de retraités

Echelle de droite : rapport démographique corrigé



Echelle de gauche : effectifs de cotisants et de retraités

Echelle de droite : rapport démographique corrigé



Echelle de gauche : effectifs de cotisants et de retraités

Echelle de droite : rapport démographique corrigé

22 - Les perspectives financières des régimes spéciaux

Les écarts, en niveau et en évolution, des rapports démographiques corrigés contribuent à expliquer les différences en matière de **transferts de compensation** versés ou reçus par les régimes spéciaux sur la période 2003-2050⁶. On notera que, en comparaison des masses de pensions et de cotisations, l'importance des flux de compensation a tendance à diminuer sous l'effet, entre autres, de la réduction progressive des flux de compensation spécifique (entre régimes spéciaux) jusqu'à leur annulation en 2012⁷.

Transferts de compensation, en millions d'euros 2003

	2003	2010	2015	2020	2030	2040	2050
SNCF	-441	-67	37	61	121	210	236
RATP	25	44	39	48	58	69	77
IEG	125	77	72	77	106	185	239
Mines	-1 430	-489	-223	-199	-140	-72	-26
ENIM	-314	-143	-80	-82	-77	-64	-58
CRPCEN	-47	-7	8	12	12	-13	-32
BdF	-4	1	3	2	1	9	13

Note de lecture : le régime est bénéficiaire lorsque le montant du transfert est négatif.

Sur toute la période, le régime de la RATP et, pour des montants plus élevés, celui des IEG seraient contributeurs à la compensation alors que les régimes des mines et des marins seraient bénéficiaires mais pour des montants de plus en plus faibles en raison, d'une part, de la suppression à l'horizon 2012 de la compensation spécifique et, d'autre part, pour le régime des mines, de la forte baisse du nombre des retraités et, pour le régime des marins, de la diminution en moyenne sur la période du rapport démographique corrigé.

⁶ Les transferts de compensation visent non seulement à corriger au moins en partie les conséquences financières des écarts entre régimes en matière non seulement de démographie mais aussi de capacité contributive.

⁷ La disparition de la compensation spécifique à l'horizon de 2012 est prévue par la loi de 2003.

La baisse du rapport démographique corrigé à la SNCF entre autres conduirait le régime à devenir contributeur à la compensation vers 2015 ; en 2050, la SNCF verserait à la compensation un montant équivalent à celui du régime des IEG.

Les transferts de compensation pour la CRPCEN et la Banque de France représenteraient des montants assez faibles sur une majeure partie de la période de projection. La Banque de France deviendrait contributeur à partir de 2010 environ. Ce serait également le cas pour la CRPCEN mais le régime redeviendrait bénéficiaire de la compensation en fin de période de projection, phase pendant laquelle le rapport démographique corrigé du régime augmente rapidement.

L'équilibre financier de la plupart des régimes spéciaux est assuré en dernier ressort par une subvention publique d'équilibre ou par une contribution d'équilibre de l'employeur.

Pour l'exercice de projection réalisé en 2005, à l'instar du précédent, il a été supposé de manière conventionnelle que ces subventions et contributions évoluaient en projection comme l'assiette des cotisations des régimes concernés (comme pour les cotisations *explicites*)⁸. Ce ne sont plus, par hypothèse de projection, des subventions et contributions d'équilibre et cette convention de projection, qui permet d'harmoniser le traitement des régimes, s'éloigne ainsi de la réalité résultant de la réglementation de la plupart des régimes spéciaux.

Moyennant cette convention, les projections des **recettes** des régimes spéciaux sont présentées dans le tableau ci-dessous. Ces recettes sont constituées notamment de cotisations à la charge des salariés, de contributions de l'employeur, de subventions publiques et de transferts de compensation pour les régimes qui en sont bénéficiaires. Entre 2003 et 2050, elles seraient multipliées par 2 environ à la SNCF (1,9), à la RATP (2,3), dans les IEG (2,2) et à la CRPCEN (1,9) et par 1,5 à la Banque de France. Elles diminueraient en revanche d'un tiers dans le régime des marins et ne représenteraient plus que 26 millions d'euros dans le régime des mines. Les évolutions du nombre des cotisants expliquent une bonne partie de ces différences entre régimes.

Recettes, en millions d'euros 2003

	2003	2010	2015	2020	2030	2040	2050
SNCF	4 467	4 387	4 720	5 138	6 111	7 272	8 654
RATP	783	894	977	1 068	1 277	1 526	1 824
IEG	2 860	3 063	3 359	3 672	4 389	5 246	6 271
Mines	1 827	763	383	270	148	72	26
ENIM	1 076	856	782	776	760	735	714
CRPCEN	445	474	523	568	630	706	866
BdF	346	326	318	329	379	449	535

Les **dépenses** des régimes sont pour l'essentiel les masses de pensions et les transferts de compensation pour les régimes qui sont contributeurs. Comme pour les recettes, on peut distinguer les deux mêmes groupes de régime : la SNCF, la RATP, les IEG et la CRPCEN, d'une part, les régimes des mines et des marins, d'autre part. Les dépenses des seconds diminueraient en relation avec la baisse du nombre de retraités alors que les premiers

⁸ L'année de référence pour calculer les taux de subvention ou contribution (rapport entre la subvention ou contribution et l'assiette des cotisations), supposés constants en projection, est l'année 2000. Cette convention de présentation conduit à ne pas prendre en compte les efforts supplémentaires que les employeurs et les pouvoirs publics ont pu être amenés à faire depuis 2000 pour équilibrer les comptes.

verraient leurs dépenses augmenter entre 2003 et 2050. Pour ces derniers régimes, les disparités d'évolution des dépenses seraient plus marquées que pour les recettes : entre 2003 et 2050, les dépenses seraient ainsi multipliées par 3,1 à la RATP, par 2,2 dans les IEG, par 2,0 à la CRPCEN, par 1,8 à la Banque de France et par 1,6 à la SNCF. Ces écarts sont à mettre en relation avec, en particulier, les disparités d'évolution du nombre de retraités et de masse des pensions entre les régimes (par exemple le nombre de retraités baisserait à la SNCF alors qu'il serait multiplié par 1,8 à la RATP).

Dépenses, en millions d'euros 2003

	2003	2010	2015	2020	2030	2040	2050
SNCF	4 509	4 730	5 124	5 185	5 440	6 227	7 327
RATP	698	829	954	1 093	1 385	1 638	2 132
IEG	3 161	3 553	4 135	4 636	5 013	5 523	6 914
Mines	1 950	1 594	1 343	1 082	630	371	217
ENIM	1 035	1 023	992	940	810	707	656
CRPCEN	498	521	543	564	683	859	972
BdF	362	387	482	662	830	730	665

Masse des pensions, en millions d'euros 2003

	2003	2010	2015	2020	2030	2040	2050
SNCF	4 484	4 705	5 062	5 098	5 294	5 992	7 066
RATP	669	780	910	1 041	1 322	1 565	2 051
IEG	2 998	3 445	4 032	4 527	4 877	5 307	6 645
Mines	1 862	1 507	1 255	994	542	283	129
ENIM	1 011	998	967	915	785	682	631
CRPCEN	483	505	518	536	654	843	955
BdF	362	385	479	660	829	721	652

Le **solde élargi** du régime est défini comme la différence entre les recettes et les dépenses. Comme l'indique le tableau ci-dessous, les évolutions et le signe du solde élargi diffèrent selon les régimes. Le régime de la Banque de France, celui des mines, celui des IEG et la CRPCEN seraient déficitaires sur toute la période de projection⁹. La RATP deviendrait déficitaire à partir de 2020 environ. Enfin, la SNCF et le régime des marins deviendraient excédentaires en fin de période de projection.

Solde élargi, en millions d'euros 2003

	2003	2010	2015	2020	2030	2040	2050
SNCF	-42	-343	-404	-47	672	1 045	1 327
RATP	85	65	23	-25	-108	-112	-308
IEG	-301	-490	-776	-964	-624	-277	-643
Mines	-123	-831	-960	-811	-481	-298	-191
ENIM	41	-167	-210	-164	-50	28	58
CRPCEN	-53	-47	-19	3	-53	-153	-106
BdF	-16	-61	-165	-333	-451	-281	-130

Ces résultats dépendent notamment de la convention qui a été retenue concernant l'évolution des subventions publiques et des contributions de l'employeur, qui ne sont pas considérées en projection comme des recettes d'équilibre.

Une hypothèse reflétant plus fidèlement la réalité actuelle des régimes spéciaux serait de considérer ces subventions publiques et contributions de l'employeur comme des subventions

⁹ La CRPCEN serait légèrement excédentaire entre 2020 et 2025.

et contributions d'équilibre, conduisant par nature à annuler le solde élargi année après année en projection.

Les montants des **subventions publiques d'équilibre** et des **contributions d'équilibre de l'employeur** sont présentés dans le tableau ci-dessous. Les ordres de grandeurs sont très différents selon les régimes. On notera en particulier que la subvention publique au régime des mines augmenterait très rapidement en début de période de projection¹⁰, en raison principalement de la suppression de la compensation spécifique à l'horizon 2012.

Subvention publique d'équilibre ou contribution d'équilibre de l'employeur, en millions d'euros 2003

	2003	2010	2015	2020	2030	2040	2050
SNCF	2 357	2 838	3 140	3 038	2 904	3 228	3 781
RATP	422	503	598	704	920	1 083	1 468
IEG	2821	3 190	3 736	4 200	4 493	4 901	6 171
Mines	447	1 055	1 090	870	488	299	191
ENIM	576	744	779	727	603	516	474
BdF	209	243	342	519	670	544	446

Les subventions publiques d'équilibre et les contributions d'équilibre de l'employeur financent une part de la masse des pensions qui varie sensiblement selon les régimes : en 2003, environ un quart pour le régime des mines et près de 100% pour le régime des IEG.

Pour la plupart des régimes, cette part aurait plutôt tendance à augmenter dans la première moitié de la période de projection et à se stabiliser ensuite. La suppression de la compensation spécifique contribue à la tendance à la hausse en début de période pour la SNCF, le régime des mines et celui des marins, qui sont les principaux bénéficiaires de la compensation spécifique.

Les régimes de la SNCF et des IEG sont les seuls dont la part de la masse des pensions financée par la subvention ou contribution d'équilibre ne serait pas plus élevée en 2050 qu'en 2003. Cette part serait en effet stable dans le régime des IEG sur toute la période de projection et aurait tendance à diminuer après 2015, après avoir augmenté, à la SNCF.

Subvention publique d'équilibre ou contribution d'équilibre de l'employeur rapportée à la masse des pensions

	2003	2010	2015	2020	2030	2040	2050
SNCF	53%	60%	62%	60%	55%	54%	54%
RATP	63%	64%	66%	68%	70%	69%	72%
IEG	94%	93%	93%	93%	92%	92%	93%
Mines	24%	70%	87%	88%	90%	106%	148%
ENIM	57%	75%	81%	79%	77%	76%	75%
BdF	58%	63%	71%	79%	81%	76%	68%

Vers 2040 et au-delà, le ratio dépasserait 100% pour le régime des mines car la subvention finance aussi des dépenses de gestion et d'action sociale, qui, à cet horizon, seraient non négligeables par rapport à la masse des pensions du régime.

Les montants en euros constants des subventions publiques d'équilibre et des contributions d'équilibre de l'employeur évolueraient notamment en fonction des masses de pensions. En conséquence, ils diminueraient en moyenne entre 2003 et 2050 dans les régimes des mines et des marins (malgré de fortes hausses en début de période de projection consécutives à la suppression de la compensation spécifique) et augmenteraient dans les autres régimes.

¹⁰ Elle serait multipliée par 2,4 entre 2003 et 2010.

En dehors du cas de la RATP, le taux de croissance annuel moyen de la subvention publique d'équilibre ou de la contribution d'équilibre de l'employeur, entre 2003 et 2050, ne dépasserait pas 1,8%, qui correspond à l'hypothèse de taux de croissance annuel moyen du PIB. Les hausses des subventions ou contributions d'équilibre ne seraient toutefois pas régulières ; elles seraient importantes entre 2010 et 2020 à la RATP, à la SNCF et à la Banque de France.

**Taux de croissance annuel moyen
de la subvention publique d'équilibre ou de la contribution d'équilibre de l'employeur**

	2003-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2003- 2050
SNCF	2,7%	2,0%	-0,7%	-0,4%	1,1%	1,6%	1,0%
RATP	2,6%	3,5%	3,3%	2,7%	1,6%	3,1%	2,7%
IEG	1,8%	3,2%	2,4%	0,7%	0,9%	2,3%	1,7%
Mines	13,1%	0,7%	-4,4%	-5,6%	-4,8%	-4,4%	-1,8%
ENIM	3,7%	0,9%	-1,4%	-1,8%	-1,6%	-0,8%	-0,4%
BdF	2,2%	7,1%	8,7%	2,6%	-2,1%	-2,0%	1,6%

3. Les approches possibles pour traiter des particularismes des régimes dans une perspective d'égalité de traitement entre les assurés sociaux

La description des régimes met en évidence des différences de règles en ce qui concerne tant la détermination des prestations que celle des cotisations.

Deux types d'approches sont possibles pour établir des comparaisons et fournir des éléments d'appréciation des particularismes qui caractérisent certains régimes.

a) Une première approche consiste à comparer les règles appliquées dans les différents régimes les uns aux autres et à considérer que le principe d'égalité devrait conduire à appliquer les mêmes règles à tous. On trouvera dans le dossier joint des documents récapitulant les différentes règles applicables dans les régimes considérés. Ce type d'approche conduit à estimer ce que serait la situation des assurés des différents régimes ou les conditions d'équilibre de ces derniers, si on leur appliquait les règles de régimes pris pour référence. La combinaison du régime général et des régimes complémentaires ARRCO-AGIRC est le plus souvent prise pour référence. Mais pour la mise en œuvre de la compensation démographique la référence choisie est, par exemple, celle du régime servant la pension moyenne la plus faible. Les écarts dans la situation des assurés ou dans les conditions d'équilibre des régimes résultant de l'application des règles prises pour référence donnent, dans cette approche, la mesure des particularismes de chaque régime.

Les résultats ainsi obtenus appellent diverses observations.

Une première observation a trait à la signification des soldes obtenus pour les régimes lorsqu'il est fait application, par exemple, des règles du régime général, de l'ARRCO et de l'AGIRC. Ces soldes sont, en effet, affectés par la structure démographique propre aux régimes considérés qui n'est que partiellement prise en compte par la compensation démographique généralisée (à la hauteur de la prestation moyenne du régime de base le moins favorable). Reste une différence favorable aux régimes qui ont une situation démographique meilleure que la moyenne et défavorable aux autres. Le reste correspond à l'équilibre de ce que l'on peut considérer comme l'équivalent d'opérations spécifiques ou supplémentaires

couvrant divers risques (vieillesse-survie, gestion des fins de carrière et de la pénibilité, invalidité).

Une deuxième observation a trait au fait que, appliquées à des populations aux caractéristiques différentes (en termes d'espérance de vie ou de profil de carrière par exemple), les mêmes règles peuvent aboutir à des résultats différents en termes de montant de pension ou de taux de remplacement, d'âge effectif ou de durée de retraite, ou encore de montant de contribution.

b) Une seconde approche consiste à comparer les situations dans les différents régimes en termes d'âge de cessation d'activité et de liquidation de la pension, de montant de pension ou de taux de remplacement et d'effort contributif. Cette approche permet également de vérifier l'effectivité des différences de situation. Pour illustrer cette approche il est nécessaire de disposer de données qui ne sont pas toujours disponibles, mais devraient être rassemblées pour permettre de poursuivre la réflexion. Il est possible, cependant, de porter aujourd'hui quelques appréciations qualitatives.

- Age de cessation d'activité et de liquidation de la pension

Un certain nombre de régimes spéciaux se caractérisent par des âges assez bas d'ouverture du droit à pension, notamment pour certaines catégories qui bénéficient corrélativement de bonifications de durée d'assurance. C'est une des principales sources d'écart entre la plupart de ces régimes et les régimes concernés par la réforme de 2003 qui ont, par ailleurs, à la suite de la réforme, engagé un mouvement d'allongement de la durée d'assurance requise pour accéder au taux plein en fonction des progrès de l'espérance de vie à 60 ans.

Sur ce point, des comparaisons précises en termes de règles d'âge, d'âge effectif de départ à la retraite et de durée de service des pensions devraient être conduites régime par régime.

La comparaison sur ce point nécessite cependant des précautions. Les régimes spéciaux couvrent, en effet, à la fois retraite et invalidité et, dans un certain nombre de cas, jouent le même rôle que les dispositifs de préretraite ou la dispense de recherche d'emploi des salariés du secteur privé pour le traitement des fins de carrière. Par ailleurs, les possibilités de départ précoce ouvertes à certaines catégories ont été créées pour prendre en compte des situations de pénibilité. La comparaison doit, en conséquence, porter non seulement sur les âges de liquidation des pensions mais aussi sur les âges de cessation d'activité au titre de la retraite, de l'invalidité et des préretraites ou DRE, en distinguant les niveaux de qualification et en prenant en compte la pénibilité des activités.

- Montant des prestations et taux de remplacement

Le montant de pension doit s'apprécier par rapport à celui du revenu d'activité qu'il vise à remplacer. Selon les régimes spéciaux les situations sont extrêmement différentes compte tenu des différences de population couvertes (en termes de qualification ou de sexe), mais aussi des règles appliquées. L'étude doit être conduite régime par régime et dans un certain nombre de cas il est possible qu'une fois pris en compte les effets de sexe et qualification, il n'y ait pas d'écart très forts avec la situation des salariés du privé (comme le Conseil avait pu le constater dans son premier rapport s'agissant des fonctionnaires), surtout si l'on considère que les régimes spéciaux constituent des régimes intégrés qui assurent la couverture de base, complémentaire et supplémentaire. Comme pour les âges de cessation d'activité et de

liquidation des pensions, il est important d'effectuer les comparaisons en tenant compte des niveaux de qualification ou de salaire.

Un point particulier doit être mentionné, celui des avantages familiaux et conjugaux extrêmement disparates selon les régimes et qui, dans un certain nombre de cas, ne sont pas conformes au droit communautaire. Sur ce point, des évolutions sont sans doute nécessaires et on ne peut que renvoyer à la réflexion d'ensemble engagée par le Conseil.

- Effort de contribution

Si l'on s'en tient à la comparaison des taux de cotisation dans les différents régimes, des différences importantes apparaissent. Cependant ces taux ne sont pas directement comparables et doivent être corrigés pour tenir compte des assiettes auxquelles ils s'appliquent. Par ailleurs, les cotisations des employeurs ne sont pas toujours clairement définies et dans ce cas doivent être identifiées.

Pour comparer les efforts contributifs, il faut les mettre en regard du périmètre des risques couverts et tenir compte des situations démographiques particulières des régimes, comme il a été indiqué ci-dessus.

L'analyse permet alors de clarifier ce qui est pris en charge par les efforts propres aux régimes et ce qui fait l'objet d'apports extérieurs souvent importants dans les régimes considérés, et de mettre en relation les différents avantages servis par les régimes et les contributions qui les financent. On notera, cependant, que des politiques sectorielles ou d'aide à l'emploi, dictées par des considérations d'intérêt général, conduisent à l'attribution d'aides publiques qui ne concernent pas que ces régimes. Il convient d'en tenir compte pour conduire les comparaisons.

Ce bref examen montre que l'appréciation des particularismes des régimes pose des problèmes délicats de méthode et de référence. Quelle que soit l'approche retenue, une question souvent soulevée reste ouverte : dans des secteurs où les personnels sont régis par un statut, la retraite a pu être intégrée dans la négociation salariale, un certain niveau de retraite ayant pour contrepartie un niveau plus faible de rémunération à certaines étapes de la carrière. Ce type de liaison peut d'ailleurs exister entre salaire et protection sociale supplémentaire d'entreprise, dans des secteurs qui ne sont pas régis par un statut. L'article de J.M. Aubert a été joint au dossier pour illustrer une méthode permettant de mener globalement des comparaisons en prenant en compte cette question, y compris dans des cas où les cotisations sociales des employeurs ne sont pas clairement définies.

Les difficultés techniques ne doivent cependant pas décourager l'effort de comparaison et de clarification des analyses qu'il est indispensable de poursuivre.

4. Des questions susceptibles d'être examinées en 2008

Les considérations qui précèdent incitent à conduire un examen différencié des régimes spéciaux non couverts par la loi de 2003, croisant une approche par secteur et par entreprise avec quelques orientations générales relatives à l'évolution du système de retraite.

a) L'approche ne peut qu'être différenciée vis-à-vis de régimes dont certains sont en quasi extinction (le régime des mines) et d'autres correspondent à des activités appelées à se développer, qui sont confrontés à des problèmes démographique extrêmement dissemblables et dont les règles aboutissent à des droits de niveaux très différents. Le problème de provisionnement des engagements de retraite ne concernent, enfin, que les entreprises ou établissements publics faisant appel à l'épargne publique.

b) Il paraît cependant nécessaire que pour ces régimes, comme pour l'ensemble des autres régimes, soit visé un objectif d'équilibre financier à l'horizon de 2020 et que soient prises en compte les perspectives de long terme.

c) S'agissant des orientations générales du point de vue de l'évolution de l'assurance vieillesse, trois orientations peuvent être envisagées.

La première orientation est celle de l'allongement des durées d'activité et des durées d'assurance requises dans les régimes pour tenir compte des gains d'espérance de vie, qui doit être associée à une politique du travail et de l'emploi faisant de la gestion des âges une priorité. Comme dans les autres secteurs, cette évolution devrait être conduite en prenant en compte les situations de pénibilité (intégrées dans les règles d'un certain nombre de ces régimes) et le cas échéant, mais de manière nécessairement circonscrite, des difficultés particulières de gestion de l'emploi.

La seconde orientation est celle d'une évolution des avantages familiaux et conjugaux, prenant en compte le droit communautaire et allant dans le sens d'une certaine harmonisation et d'une adaptation aux évolutions de la société. Sur ce point on renverra à la réflexion engagée, par ailleurs, par le Conseil.

La troisième orientation pourrait être celle d'une certaine harmonisation des logiques d'indexation des pensions permettant de donner à l'ensemble des retraités les mêmes types de garanties en termes d'évolution de leurs revenus à la retraite.

d) Enfin, au-delà de la nécessité de traiter le problème posé à certaines entreprises par l'obligation de provisionner l'ensemble de leurs engagements de retraite, une clarification de l'analyse sur les conditions et règles de financement de ces régimes serait utile, en prenant en compte le périmètre des risques et garanties couvertes ainsi que leurs perspectives financières futures.

III - Polypensionnés des régimes alignés et des régimes spéciaux

La diversité des régimes de retraite ne pose pas seulement le problème de pilotage d'ensemble du système de retraite, au regard des objectifs poursuivis en matière de niveau de pension et de l'équité entre les assurés relevant d'un même régime ou de régimes différents. Elle rend aussi nécessaire qu'une attention précise soit portée aux situations des polypensionnés relevant de régimes aux règles différentes, tels que les personnes ayant passé une période dans le secteur privé et une autre dans les régimes spéciaux y compris ceux de la fonction publique. Ces cas sont loin d'être marginaux, comme le montre une étude de la DREES.

Il est présenté dans ce dossier une note décrivant la situation des personnes pour lesquelles des transferts sont opérés entre un régime de la fonction publique et l'ensemble constitué par le régime général et le régime complémentaire associé. Ces personnes appartiennent à deux catégories : celles qui ne remplissent pas les conditions de stage ou de fidélité dans la fonction publique et celles qui valident des services auxiliaires. Ces points avaient été soulevés par la Cour des comptes en 2003. D'autres problèmes concernant les polypensionnés peuvent être soulevés. Ils seront examinés dans une séance ultérieure du Conseil.

1. Description statistique

Dans le but de connaître l'importance des situations de polypensionnés relevant d'un régime aligné et d'un régime spécial (y compris fonction publique) dans l'avenir proche, la DREES a mené une étude, encore provisoire, sur les polycotisants des générations 1942 et 1946 à partir de l'échantillon inter régimes (EIC). Ces données décrivent la situation de ces personnes à la fin de 2001. Ces générations sont donc âgées respectivement de 59 et 55 ans à cette date. On dispose donc d'une vue assez complète de leur carrière.

Parmi les personnes de la génération 1942, 37% étaient polycotisants et 39% parmi celles de la génération 1946¹¹. Au sein de ces polycotisants, environ un tiers dans chaque génération avaient appartenu à un régime spécial et à un régime aligné, soit respectivement 12% et 14% des générations 1942 et 1946. La proportion des personnes ayant appartenu moins de 15 ans à un régime spécial est de 6% des polycotisants pour la génération 1942 et 10% pour la génération 1946, soit entre 2% et 4% des effectifs de la génération concernée.

Répartition des polycotisants en fonction du nombre de trimestres cotisés dans un régime spécial

	Nombre de trimestres dans un régime spécial				
	0	1 à 59	60 à 119	120 et plus	total
Génération 1942					
Part dans les polycotisants	67,3	6,4	8,9	16,4	100,0
Part dans la génération	24,9	2,4	3,6	6,1	37,0
Génération 1946					
Part dans les polycotisants	63,8	10,3	11,8	14,0	100,0
Part dans la génération	24,9	4,0	4,6	5,4	39,0

Source : DREES, calculs COR

¹¹ Le champ de l'étude couvre les personnes qui ont validé des trimestres dans au moins deux régimes de base. Sont exclues les personnes qui ont validé des trimestres sans cotisation, comme un fonctionnaire ayant des trimestres au titre de l'AVPF.

2. Condition de stage et validation des périodes auxiliaires

- Condition de stage

Pour obtenir une pension du code des pensions civiles et militaires de retraite ou du régime des agents des collectivités locales, les fonctionnaires doivent avoir accompli au moins 15 années de services effectifs¹² dans l'un ou l'autre des régimes. Cette condition n'est cependant pas exigée en cas de mise à la retraite pour invalidité.

Certaines périodes, le congé parental, le congé de présence parental et la disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans, sont prises en compte dans la constitution du droit à pension.

Ces périodes sont décomptées de date à date pour la totalité de la durée, que la période soit travaillée à temps partiel ou à temps plein.

Lorsque le fonctionnaire, à la date de sa cessation définitive d'activité, n'a pas accompli 15 ans de services effectifs, un transfert des droits est réalisé entre le régime de la fonction publique et le régime général et l'IRCANTEC. L'intéressé est rétabli dans la situation qu'il aurait eue s'il avait toujours été rattaché à ces deux régimes.

Les règles de ce transfert sont différentes selon le statut, militaire ou civil. Dans le cas des militaires, le rétablissement est effectué collectivement sur une base forfaitaire. Ce n'est pas le cas pour les personnels civils.

Dans les deux cas, les cotisations transférées au régime général sont souvent inférieures à ce qu'elles auraient été si l'assuré concerné avait toujours cotisé à ce régime. Ceci s'explique par le fait que les cotisations ne portent en général que sur le traitement indiciaire, lui-même en deçà du plafond de la sécurité sociale, alors que le salaire total (y compris primes et indemnités) sur lequel la cotisation du secteur privé est assise est plus proche ou dépasse le plafond.

En conséquence, ce transfert consiste à inscrire au compte de l'assuré de faibles niveaux de salaires, qui peuvent par la suite entrer dans le calcul du SAM.

Dans les cas, plus rares, où les cotisations prélevées sont supérieures à ce qui est transféré au régime général, le surplus est versé à l'IRCANTEC.

L'affiliation à l'IRCANTEC est effectuée dans les mêmes conditions : l'intéressé est affecté à ce régime rétroactivement. Les cotisations dues par le salarié et l'employeur sont calculées sur la base du salaire total (traitement et primes). De ce fait, comme ni l'un ni l'autre n'ont cotisé sur les primes, cette reconstitution nécessite le plus souvent de verser un complément de cotisations.

Cette situation présente un certain nombre de problèmes que la Cour des comptes avait signalés. Les opérations de rétablissement sont complexes et s'étalent sur plusieurs années (deux ou trois ans). Il est, de plus, probable que les effectifs concernés vont augmenter dans

¹² Entrent dans les services effectifs les congés annuels, les congés maternité, de paternité et d'adoption. Il en est de même des congés de maladie, de formation professionnelle lorsque le fonctionnaire a versé une cotisation.

l'avenir avec les entrées plus tardives dans la fonction publique du fait des aléas des parcours professionnels et de la suppression des conditions d'âge pour se présenter aux concours.

- Validation des services auxiliaires

Cette opération constitue en quelque sorte le pendant de l'opération précédente.

Les agents non titulaires des collectivités publiques sont affiliés pour leur retraite au régime général de sécurité sociale et à l'IRCANTEC. S'ils sont titularisés, ils peuvent, sous certaines conditions, faire prendre en compte leurs services de non titulaires pour leur retraite du régime des fonctionnaires ; c'est cette opération qui est qualifiée de « validation des services auxiliaires ». Elle permet aux fonctionnaires et aux militaires d'acquérir des droits à pension plus rapidement et d'améliorer à terme le montant de leur retraite. Elle vise à atténuer les effets de la condition de stage.

Lors de la validation des services, l'agent paie des cotisations rétroactives dont sont déduites les cotisations déjà versées au titre du régime général de retraite et de l'IRCANTEC. Les sommes dues sont égalisées à l'aide d'une soulte, qui peut être positive ou négative pour l'agent.

Ce dispositif est utilisé par plus de la moitié des affiliés du régime. Pourtant, il est d'une grande opacité car les différences de mode de calcul de la durée d'assurance tous régimes entre le régime des fonctionnaires et le régime général ainsi que les différences concernant les avantages familiaux conduisent à rendre les conséquences financières du transfert peu prévisibles pour l'agent.

Pour les régimes de retraite, les montants en jeu sont significatifs : l'IRCANTEC provisionne 10% des cotisations de chaque année pour couvrir le risque de transfert.

Les difficultés présentées par cette opération sont nombreuses : la procédure est d'une rare complexité, les flux financiers sont mal identifiés, enfin la lourdeur et le coût de la gestion de ces opérations pour les administrations et les régimes de retraite sont manifestes.

La Cour des comptes avait demandé un réexamen complet du dispositif en estimant que le principe même de cette validation était en cause.